

PROYECTO CEPAL/PNUMA
ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO
AMBIENTE EN AMERICA LATINA

E/CEPAL/PROY.2/R.44
Octubre de 1979

Seminario Regional

Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979

LA DIMENSION AMBIENTAL Y EL CAMBIO EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Oswaldo Sunkel y Luciano Tomassini

Este trabajo ha sido elaborado dentro del marco de las investigaciones del proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina. Una versión abreviada de este documento se presenta al Seminario Regional Europeo sobre Estilos Alternativos de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este documento son personales y no comprometen a las organizaciones a que pertenecen los autores.

INDICE

	<u>Página</u>
CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS	1
1. La incidencia de nuevos factores en la evolución de las relaciones centro-periferia	3
La teoría convencional del desarrollo y de la cooperación internacional	3
El análisis de las relaciones centro-periferia	7
El proceso de transnacionalización	12
Sistema transnacional e interdependencia	18
2. Algunos factores medio ambientales de interés para las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo	29
Presiones sobre la capacidad absorptiva del ecosistema	29
Energía y recursos naturales	35
Industrialización y división internacional del trabajo	53
3. Principales alternativas de los países en desarrollo	61

LA DIMENSION AMBIENTAL Y EL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Consideraciones introductorias

Uno de los aportes del pensamiento latinoamericano a la comprensión de los problemas de los países subdesarrollados consiste en haber analizado la evolución de sus relaciones internacionales, primeramente, a la luz del esquema "centro-periferia" y, más adelante, en función de una visión modificada del mismo, representada por el examen del "proceso de transnacionalización", considerado como el rasgo dominante del sistema internacional contemporáneo. En estas notas se mostrará cómo la emergencia de factores ambientales en el escenario mundial, junto con la de factores económicos, políticos y sociales estrechamente interconectados, está transformando una vez más ese proceso, y con ello la forma de participación internacional de los países menos desarrollados, así como los estilos de desarrollo prevalentes en este tipo de países.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la creciente percepción de un deterioro del equilibrio ecológico mundial y sus principales consecuencias (degradación ambiental, escasez de recursos naturales y redistribución de actividades industriales, entre otras), en un escenario de inestabilidad, recesión e inflación crónicas, han contribuido a crear una nueva conciencia en cuanto a que existen límites al crecimiento de los centros si es que no al de la economía mundial en su conjunto. Estos límites no serían únicamente físicos sino también cualitativos: no sólo podrían afectar el crecimiento del producto sino también la forma en que éste crece. Esta conciencia ha permitido apreciar más claramente lo que significa vivir en "una sola tierra" y ha agudizado la percepción de la interdependencia que existe

entre todos los pueblos del mundo. Durante los últimos años, esa interdependencia se ha hecho sentir también en el plano de las relaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados, lo que ha movido a unos y a otros a bucear áreas de intereses mutuos, una búsqueda que no ha estado exenta de conflictos. En efecto, la estabilidad y el funcionamiento ordenado de las economías de estos últimos depende cada vez más del progreso que alcancen los primeros. Del mismo modo, el desarrollo económico de aquellos ha ido asociado con frecuencia a su creciente integración en la economía internacional. Como ya se ha dicho, entre los elementos que han contribuido a la gestación de esta visión global de las relaciones económicas internacionales, los factores ambientales ocupan un lugar muy destacado.

El hecho de que las relaciones entre ambos grupos de países se hayan tornado más interdependientes que en el pasado no significa en modo alguno que hayan dejado de ser asimétricas. Los países industrializados continúan desempeñando un papel central en el sistema y la nueva relación que postulan es de interdependencia entre desiguales. Lo anterior tampoco significa que la búsqueda de una mutualidad de intereses implique que sus tradicionales y profundos conflictos hayan quedado superados. En el fondo se trata de una mutualidad potencial de intereses, cuya materialización en acuerdos y acciones concretos requerirá de arduas negociaciones, en que muchas veces los intereses en conflicto predominarán sobre los comunes -y en que, como señalará más adelante, el predominio de estos últimos dependerá de que los países centrales acepten la introducción de reformas estructurales a nivel global que tornen menos sesgado en su favor el funcionamiento de la economía internacional.

En todo caso, lo que en este trabajo se sugiere es que los cambios que están teniendo lugar en las relaciones centro-periferia no sólo implican riesgos para los países en desarrollo sino que también presentan el desafío

de nuevas oportunidades. De ser ello así, las alternativas que enfrentarían estos países para el diseño de sus estrategias externas no deberían limitarse a optar entre incorporarse o sustraerse a las nuevas formas de transnacionalización, sino más bien en ensayar modalidades de participación selectiva en el sistema, basadas en un cuidadoso balance de los costos y beneficios que podrían derivarse de las diversas formas de inserción posibles. Al final de este trabajo exploraremos las opciones básicas que al parecer enfrentan hoy los países en desarrollo desde el punto de vista de su integración en el sistema transnacional, así como también las principales alternativas relacionadas con la combinación de costos y beneficios que podría ser aceptable para cada uno de estos países, derivados de los factores medio ambientales anteriormente mencionados.

1. La incidencia de nuevos factores en la evolución de las relaciones centro-periferia

La teoría convencional del desarrollo y de la cooperación internacional.

Durante la segunda post-guerra se acentúa el interés de la comunidad internacional por los países subdesarrollados. Varias regiones en desarrollo habían contribuido al esfuerzo bélico abasteciendo de materias primas y recursos naturales a los contendientes quienes, de esta manera, adquirieron una mayor familiaridad y establecieron nuevas vinculaciones económicas con ellas. Por otra parte, el hecho de que el teatro de la guerra se extendiera a regiones muy remotas provocó cambios políticos en las sociedades respectivas y las incorporó en forma forzosa a la política internacional, pavimentando el camino para el proceso de descolonización que se desencadenaría muy aceleradamente algunos años más tarde. Sin embargo, en un comienzo ese interés se desarrolló lentamente, debido a la escasa representación que tuvieron los países en desarrollo en la etapa fundacional de las Naciones Unidas y a la

prioridad asignada por los Estados Unidos a la reconstrucción de los países devastados por la guerra, simultáneamente con su preocupación por la reconstrucción del sistema capitalista internacional, profundamente afectado por varias décadas de crisis y conflagraciones bélicas y por la consolidación del mundo socialista. Con todo, a lo largo de los años 50 continúa aumentando el interés de la comunidad internacional por los países en desarrollo. En este proceso surgen una serie de teorías sobre la naturaleza del desarrollo y las estrategias más adecuadas para promoverlo, incluyendo en forma importante el papel de la cooperación internacional en la formulación de estas estrategias.

El común denominador de todas estas teorías es su tendencia a asimilar "desarrollo" con "modernización". El desarrollo era concebido como un proceso unilineal, que pasa necesariamente por etapas preestablecidas, siguiendo un camino que deben recorrer todos los países de un modo similar. La brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo se debe a que algunos países lo recorrieron en un período más temprano, particularmente aquellos que llevaron a cabo la revolución industrial, mientras que otros se encuentran en las primeras etapas de esa ardua jornada o ni siquiera la han iniciado. Las ciencias sociales de esa época confluyen en señalar que el motor del desarrollo no radica solamente en la acumulación de capital, sino en la modernización global de las respectivas sociedades, un proceso que hace posible el empleo del capital y en donde éste a su vez juega un papel muy importante. Son muchos los testimonios acerca de esta convergencia.

Unos prefieren centrar sus estudios sobre el desarrollo, y las condiciones para lograrlo, en la estructura de la personalidad. Desde este punto de vista, la modernización se alcanzaría pasando de la personalidad orientada por la tradición que predomina en sociedades rurales y comunitarias (edad media) a otra orientada desde adentro, que es la que se encuentra en la base de sociedades burguesas en pleno proceso expansivo (renacimiento), y finalmente a una personalidad orientada hacia afuera típica de una sociedad

de servicios con un alto nivel de consumo como la que presentan los países desarrollados en la actualidad (Riesman, 1951). Para otros, una sociedad es moderna cuando sus miembros han conseguido internalizar profundamente la "orientación hacia el logro", contrapuesta a la conformidad con el status establecido (McClelland, 1961). Otros, en fin, desarrollan la comparación entre la personalidad autoritaria y la personalidad creativa, viendo en la primera el baluarte de las sociedades tradicionales y en la segunda la fuente más dinámica de modernización y crecimiento económico (Hagen, 1962).

Los numerosos ensayos efectuados alrededor de la misma época para caracterizar diversos conjuntos de valores sociales alternativos, más o menos favorables a la modernización y el crecimiento, constituyen variaciones y aportes sobre el mismo tema. Como es sabido, una de las contribuciones más importantes e influyentes a este esfuerzo es la que propone un conjunto de pautas alternativas de comportamiento social, las primeras de las cuales aseguran la conservación de una sociedad tradicional mientras que las otras conducirían a una sociedad moderna (Parsons y Schils, 1951), en que al decir de un exponente de este enfoque en latín América, la llamada conducta "prescriptiva" es gradualmente reemplazada por diversas formas de acción "electiva" (Germani, 1962).

El mismo enfoque, trasladado al plano económico, llevó a señalar las etapas por las que debería atravesar el proceso de desarrollo económico, poniendo énfasis en las precondiciones necesarias para iniciar el período de "despegue", caracterizado como un "intervalo en que los antiguos escollos y resistencias a un crecimiento sostenido son finalmente superados" o como un "intervalo decisivo en la historia de una sociedad en que el crecimiento llega a ser una condición normal". (Rostov, 1960). Especial importancia se asigna, entre aquellas precondiciones, a los progresos alcanzados en materia de energía, transporte, comunicaciones, educación, salud y demás

componentes de la llamada infraestructura económica y social, así como a la expansión de los bancos y las inversiones, y a la emergencia de una clase empresarial de orientación moderna o comercial. Una variante de este enfoque que identifica el motor del desarrollo con la modernización y la expansión del capital social, considerado como expresión y medida de este último proceso, se encuentra en la teoría del "big push" propuesta en esa misma época (Rosenstein Rodan, 1961). En todas estas propuestas el desarrollo se identifica con la modernización y ésta, en buena medida, con la construcción de nuevas plantas generadoras de energía eléctrica, vías férreas, puertos, carreteras, represas y otras inversiones llamadas a sentar las bases de la industrialización y el remozamiento de la agricultura.

En este proceso la cooperación internacional ocupaba un papel muy destacado. Apenas se planteaba la posibilidad de que la causa del subdesarrollo de los países periféricos radicara, precisamente, en sus relaciones históricas de tipo centro-periferia con los países industrializados. Se presumía la existencia de una suerte de "armonía natural de intereses" entre ambos grupos de países. De acuerdo con esta concepción, el desarrollo de los países periféricos habría de ser inducido en buena medida por el crecimiento económico del mundo industrializado, con la ayuda de los programas de cooperación externa impulsados por estos. Se admitía, por cierto, que las relaciones entre ambos grupos de países eran marcadamente asimétricas, pero se atribuía esta situación al hecho de que los distintos países se encontraban en diferentes "etapas de crecimiento económico". Como se ha dicho, el desarrollo se concebía como un proceso unilineal, y se suponía que todos los países debían recorrer un mismo camino, dividido en ciertas etapas. En esta jornada, los países que habían partido primero tenían ciertas ventajas sobre los recién llegados, lo que planteaba la necesidad de la cooperación internacional. Con la ayuda de esta última, y del trickle down effect causado por la creciente prosperidad de los países industrializados,

estas diferenciaciones tenderían a superarse, conforme avanzaran el desarrollo, la modernización y la integración de los países retrasados en la economía internacional.

Así como las estrategias de desarrollo basadas en tales prescripciones no condujeron a los resultados esperados, en el plano interno, en el plano internacional el período que se extiende hasta los años 60 concluyó con un acendrado sentimiento de "desilusión frente a la ayuda".* No es de extrañar, entonces, la autocrítica con que inicia su análisis uno de los más prestigiosos informes preparados al fin de ese período en torno a los resultados de la cooperación internacional: "Los países donantes y receptores, por igual, tendieron a concebir la modernización y el desarrollo de los países de bajos ingresos como un intento de reproducir la revolución industrial en un tiempo muy breve. Prestaron una atención desmesurada a la ejecución de proyectos específicos de inversión, y relativamente muy poca a las causas y resultados del subdesarrollo" (Pearson, 1969, pág. 5).

El análisis de las relaciones centro-periferia.

El enfoque anterior tenía, entre otros, el defecto fundamental de ser profundamente ahistórico. Pasaba por alto los antecedentes y las características estructurales que moldearon durante un largo proceso histórico las relaciones entre países en desarrollo y desarrollados. Suponía que el desarrollo constituye un proceso que se da independientemente en distintos lugares y momentos del tiempo y que incluso consiste en reproducir, bajo distintas circunstancias, un modelo previo. La CEPAL cuestionó desde

* Lo atestiguan las conclusiones de numerosos informes encargados al concluir el decenio de los años 60 con el objeto de evaluar la eficacia de la cooperación internacional, en distintos ámbitos, como los informes preparados por los señores Jackson, Peterson, Pearson y Prebisch.

el inicio de sus actividades, alrededor de los años 50, estas presunciones, Para ella, el subdesarrollo no consiste simplemente en la falta de crecimiento sino, por el contrario, constituye la manera misma de desarrollarse de las economías periféricas. Este análisis, desde un principio, contuvo los elementos que andando el tiempo llevarían a plantear la existencia de un sistema económico que genera, a la vez, desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia. De acuerdo con la explicación cepalina, este fenómeno se debía a la forma extremadamente desigual en que el progreso técnico se propagaba a través de la economía mundial. En los centros, que son los autores de dicho progreso, los métodos de producción que éste genera se difunden en la totalidad del sistema productivo en un período relativamente breve. En la periferia, que parte de una situación inicial de retraso, las nuevas técnicas penetran lentamente y solo se implantan en las primeras etapas del desarrollo capitalista en los sectores exportadores (por lo general de bienes primarios), los que deben coexistir con sectores rezagados desde el punto de vista de la absorción de nuevas técnicas y del nivel de productividad que ellas generan (CEPAL, 1949; Prebisch, 1952; Pinto, 1965).

Lo anterior determinaba que el centro y la periferia presentaran, entre otras, tres diferencias fundamentales. La primera se refería al dinamismo del crecimiento en uno y otro grupo de países y consistía en que, siendo el progreso técnico más acelerado en los centros que en la periferia, la productividad -y por consiguiente los ingresos medios- crecían más rápidamente en los primeros, por lo cual tendía a ensancharse la brecha existente entre ambos polos. La segunda consistía en que el desarrollo de la periferia tendía a concentrarse unilateralmente en el sector primario exportador, en tanto que el aumento y la diversificación que moderadamente experimentaba la demanda por bienes y servicios como consecuencia de ese desarrollo, se satisfacía en gran medida con importaciones, impidiendo la creación y expansión de la industria manufacturera.

La tercera tenía relación con la heterogeneidad del desarrollo de la periferia, en el sentido de que en ella coexistían sectores de alta productividad -generalmente el sector exportador- con actividades en las cuales la productividad del trabajo era muy inferior a la de actividades similares en los centros.

Estas diferencias dieron lugar a una división internacional del trabajo en que a la periferia correspondía el papel de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, importando desde estos los bienes manufacturados necesarios para atender sus necesidades de consumo, así como también las de los bienes de capital requeridos para proseguir su proceso de desarrollo. Dicho esquema suponía que la demanda por productos primarios en los centros iba a crecer al mismo ritmo que el aumento del ingreso y que, además los beneficios derivados del incremento de la productividad en sus actividades industriales se transferirían hacia la periferia en forma de una baja correlativa de los precios. Ninguno de esos supuestos se verificó en la práctica. De hecho, la demanda por alimentos y materias primas representó una fracción declinante del ingreso en los centros, y los productores de los países industrializados -tanto empresarios como trabajadores- tendieron a retener las ganancias generadas por el progreso técnico y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos.

El mecanismo que hizo posible esa retención por parte de los centros es la relación de precios del intercambio, la que ha tendido en el largo plazo a evolucionar en contra de los productos primarios, con lo cual los países de la periferia han estado transfiriendo hacia los centros una parte de los beneficios derivados del incremento de la productividad en sus sectores primario exportadores. ^{1/} A esto se agrega que la demanda

^{1/} Lo que ha ocurrido recientemente con los países exportadores de petróleo ilustra, a contrario sensu, la significación de este fenómeno. Supóngase que en lugar de precios reales de exportación bajos y declinante, y escasa tributación a las compañías extranjeras, los países de la OPEP hubieran podido captar parte sustancial del excedente transferido al exterior desde la década de 1920, e iniciado desde entonces un proceso de acumulación similar al de la última década. Su stock de capital fijo sería ahora

por productos primarios tendió a crecer en forma irregular y lenta en los centros mientras que la demanda por manufacturas y bienes de capital se expandía continuamente en la periferia. De allí la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, en virtud de la cual el poder de compra de bienes industriales derivada de la exportación de una unidad de bienes primarios se reduce con el transcurso del tiempo, y los ingresos generados por estas actividades crecen lentamente.

Otros factores incidieron también en esta tendencia. Entre ellos se cuenta la sustitución generalizada de productos naturales por bienes sintéticos; la declinante participación de los insumos primarios en el valor de los productos finales; las políticas proteccionistas aplicadas por los países industrializados en contra del acceso de los productos básicos a sus mercados; el bajo grado de elasticidad-precio de los productos exportados por la periferia, que determina que una declinación de sus exportaciones y una consiguiente caída de sus precios no se traduzca en mayores importaciones de esos mismos productos por parte de los centros, los cuales simplemente destinan una menor proporción de sus ingresos a la adquisición de dichos bienes, y en general el hecho de que los productos primarios representen una proporción decreciente de la demanda global de los centros.

La industrialización de los países de la periferia emergía a la luz de este análisis como el único camino que, al cambiar la especialización de esos países en la división internacional del trabajo, les permitiría mejorar los términos de su intercambio y retener una cuota mayor de los frutos del progreso técnico. La drástica reducción experimentada por el valor de sus exportaciones como consecuencia de la crisis de los años 1930,

cuatro o cinco veces mayor, su proceso de desarrollo habría sido más gradual y armónico, y en general, serían hoy países bien diferentes a lo que son actualmente. Y también serían diferentes las empresas y países que se beneficiaron durante medio siglo con esa transferencia de excedentes.

y las dificultades adicionales para importar provocadas por la guerra, suministraron nuevos incentivos para adoptar políticas de protección y estímulo a la creación de una industria que naturalmente durante una primera etapa se orientó hacia la sustitución de importaciones.

El esquema centro-periferia, al iluminar la estructura de las relaciones económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo, puso de manifiesto la estrecha vinculación existente entre el desarrollo de los centros y el subdesarrollo de la periferia, dando lugar a una fecunda línea de análisis en relación con estos temas.

Es natural que algunas de sus tesis hayan sido controvertidas y que la explicación de algunos puntos haya quedado pendiente. Así por ejemplo, en primer lugar, la tendencia al deterioro de los términos del intercambio más de una vez ha sido cuestionada a la luz de la evidencia empírica (Ellsworth, 1956; Harberler, 1969, y Flanders, 1964), o ha sido considerada válida no tanto en términos de la evolución real de los precios de los productos primarios, sino de la que esperaban los países en desarrollo (Fishlow, 1978). En segundo lugar, no se introdujeron sino bastante después en ese esquema factores claves para el análisis de las relaciones económicas internacionales entre ambos grupos de países, como la naturaleza de sus nexos financieros, las modalidades que adopta el proceso de transferencia de tecnología y el papel de las empresas transnacionales. Por último, no se llegó a comprender suficientemente en un comienzo que la influencia ejercida por los centros sobre la evolución económica de la periferia no es puramente exógena, sino endógena a esta última, en la medida en que en virtud de la progresiva formación de una economía transnacional de alcance global los países periféricos -o algunos segmentos de ellos- pasan a formar parte de la frontera económica de los centros.

Por otra parte, las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones no alteraron, en lo sustancial, la especialización de esos países en la división internacional del trabajo y, sobre todo, no los encauzaron por la senda de un crecimiento más autónomo o autosostenido ni redujeron sensiblemente su tradicional dependencia externa.

Estas consideraciones llevaron a plantear el tema de las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo dentro de un contexto más amplio.

El proceso de transnacionalización.

"El enfoque centro-periferia ha sido muy útil para explicar los procesos históricos del desarrollo capitalista en la periferia en función de las características de los centros correspondientes y de sus etapas de expansión y crisis... Así, por ejemplo, se reconoce que la difusión de la revolución industrial y la expansión imperialista de los países centrales durante la última parte del siglo XIX, es el elemento que más ha contribuido a convertir los países periféricos en exportadores especializados de productos primarios. Por otra parte, se acepta que el período de crisis por el que atravesó el capitalismo desde la primera guerra mundial hasta los años 40 fue un factor determinante del proceso de industrialización de muchos países subdesarrollados en esa época. Sin embargo, salvo en el sentido restringido de la importancia que revisten los mercados externos de productos básicos, tecnología y capital, y del crecimiento de las empresas transnacionales en la postguerra, que se ha destacado en la literatura sobre la dependencia, el análisis del proceso de desarrollo de los países periféricos en las últimas dos décadas se lleva frecuentemente a cabo como si aquel marco capitalista global hubiese dejado de existir, hubiese permanecido esencialmente invariable o careciese de importancia" (Sunkel y Fuenzalida, 1978).

El reconocimiento de la influencia que aquel marco capitalista global ejerce sobre la totalidad de los aspectos del proceso de desarrollo de los países de la periferia condujo a profundizar en el análisis de la formación de una economía transnacional en que los países centrales y los países periféricos no se encuentran vinculados sólo por relaciones externas, que fundamentalmente tienen lugar en los mercados de bienes y factores, sino que forman parte de un mismo sistema cuyos rasgos permea profundamente la estructura política, económica, social y cultural de los segundos (Sunkel 1971; Sunkel y Fuenzalida, 1978; Keohane y Nye, 1970 y 1977 y otros).

El análisis centro-periferia había prestado atención preferente a las actividades de exportación en que se especializaban los países en desarrollo (fundamentalmente primarias), lo que podría haber llevado a pensar que éstas constituyen su única o principal forma de vinculación con los países desarrollados, así como a la conclusión de que la industrialización de los países de la periferia habría de traer consigo un proceso acumulativo de crecimiento autosostenido. Ello habría equivalido a repetir en la periferia la revolución industrial que llevara a cabo Europa en los siglos XVIII y XIX. Dicho análisis no subrayaba suficientemente el hecho de que los países europeos llevaron a cabo esa transformación en forma autónoma, mientras que el crecimiento de los países de la periferia se verifica actualmente de conformidad con estilos de desarrollo sustancialmente determinados por las tendencias del sistema transnacional de que forman parte, cuyo centro dinámico radica en los países industriales.

De hecho, el desarrollo de los países latinoamericanos -que inspiró buena parte de estas reflexiones- presentó rasgos bien diferentes a los que caracterizaron el crecimiento y la modernización de los países hoy industrializados, precisamente como consecuencia de que aquella experiencia se verificó en una etapa de organización transnacional de la economía mundial y de que, por consiguiente, el marco dentro del cual fue necesario concebir el desarrollo

nacional era el nuevo sistema global que entonces emergía. En la práctica, el proceso de industrialización latinoamericano sería incomprensible si se lo abstrayera del cuadro de vinculaciones, condicionantes y presiones externas que tan decisivamente han influido sobre su evolución y sus características.

En efecto, dado el nivel incipiente de que partieron cuando iniciaron su industrialización, los países latinoamericanos se vieron abocados a la necesidad de expandir dramáticamente su disponibilidad de recursos humanos calificados, capacidad empresarial, maquinarias y equipos, conocimientos tecnológicos, recursos financieros, instituciones de crédito, publicidad y comercialización, y otros elementos indispensables para llevar a cabo esa tarea. Por lo demás, a medida que el desarrollo industrial de los países pasa de sus fases más elementales, con respecto a las cuales ya existía una cierta capacidad instalada y experiencia, a etapas más complejas, la necesidad de esos elementos se hace cada vez más crítica. De allí que el proceso de industrialización se haya apoyado sustancial y crecientemente en la incorporación de elementos externos. De allí también que la capacidad para absorber esos flujos de recursos productivos externos, y la forma de hacerlo, ha sido una de las variables que ha incidido más decisivamente en los resultados de la industrialización en los diversos países latinoamericanos, en cuanto a su influencia sobre el ritmo de crecimiento de la economía, los niveles de ocupación, la distribución del ingreso, la estructura del producto, la diversificación de las exportaciones, las vinculaciones financieras externas, la situación de balanza de pagos y las características que adoptó en cada caso la propiedad de dichos recursos productivos.

Lo anterior pone de manifiesto que si bien los países latinoamericanos impulsaron su industrialización a través de políticas deliberadas, y encontraron un estímulo adicional en la desarticulación que sufrieran las relaciones económicas internacionales como consecuencia de la crisis de los años 30 y de la guerra, dicho proceso no se llevó a cabo en forma aislada e incluso hasta

cierto punto autónoma, como a veces se ha señalado, sino que logró implantarse gracias al establecimiento de nuevas y profundas vinculaciones con las economías extranjeras. Pone de manifiesto también que la industrialización no atenuó sino que sólo alteró la dependencia externa de las economías latinoamericanas, las cuales fueron sustituyendo sus importaciones de bienes de consumo por las de aquellos bienes de capital e insumos requeridos para proseguir su proceso de industrialización, abriendo paso así a una nueva etapa en la inserción de las economías latinoamericanas en un sistema económico internacional profundamente transformado.

Esa transformación respondía en buena medida a la evolución de la economía mundial desde una etapa basada en la internacionalización del comercio y la producción primaria a otra caracterizada por la internacionalización de la producción manufacturera y de los servicios. Uno de los principales agentes de esta transición fue la corporación transnacional que comenzó a expandirse durante ese período. Ya a fines de los años 60 el valor de la producción de las subsidiarias de empresas transnacionales basadas en los países de la OECD bordeaba el valor representado por el comercio internacional. Su gravitación fue alentada por la acelerada tendencia hacia la conglomeración de actividades bajo una misma firma, tanto vertical como horizontal, ya sea mediante el control de las actividades correspondientes a toda la cadena del ciclo productivo o de actividades distribuidas a lo largo de una amplia gama de ramas industriales. En las 14.000 fusiones entre firmas verificadas durante el período de 1953-1968, el 35% de todos los activos fusionados fueron adquiridos por 100 firmas, las cuales han incrementado notablemente su participación en este tipo de operaciones a partir de este último año. Del mismo modo, las 500 firmas industriales más grandes de acuerdo con la revista *Fortune* aumentaron su participación en los beneficios globales del sector industrial de un 40% a más del 70%, entre 1955 y 1970 (Müller, 1977-1978). Como declarara un distinguido analista de este proceso hace diez

años, "el estado, considerado como una unidad económica, está prácticamente superado" (Kindleberger, 1969). La misma observación hacía el director de la IBM en Europa, al estimar que "las estructuras políticas del mundo se encuentran completamente obsoletas; no han cambiado en por lo menos 100 años y están, lamentablemente, fuera de tono con el progreso tecnológico" (Jacques Maisonrouge, citado en Müller, 1974). En todo caso, cualquiera que sea el futuro del estado nacional a largo plazo, la economía transnacional en formación está promoviendo una creciente interpenetración entre las economías nacionales y exige una coordinación cada vez mayor entre las políticas económicas de los distintos países, incluyendo tanto los países desarrollados como a los menos desarrollados. La consolidación de una especie de comunidad transnacional reclutada con base en los conocimientos técnicos, la capacidad ejecutiva y la visión global de sus miembros, y basada en una especie de cultura igualmente transnacional constituida por un conjunto de valores, objetivos, calificaciones profesionales, patrones de consumo, símbolos de status y formas de vida semejantes, es condición necesaria para la consolidación de este sistema. La existencia y ulterior expansión de un complejo marco de organizaciones internacionales contribuye de diversas maneras al fortalecimiento del proceso.

La acelerada integración de los países en desarrollo a este sistema refuerza la coexistencia, dentro de ellos, de sectores "transnacionalizados" con sectores marginados. En esto juegan un papel muy importante los núcleos transnacionales existentes al interior de esos países, cuyo objetivo es reproducir localmente las condiciones de vida, las estructuras productivas y las instituciones requeridas para el florecimiento de unas y otras, a imagen y semejanza de los demás grupos transnacionales del sistema. Estos grupos locales, y sus intereses, ejercen una influencia decisiva sobre la formulación de las estrategias nacionales, a las cuales se exige que sean

funcionales con la creciente integración de estos países en el sistema transnacional en formación. La necesidad de adecuar esas estrategias a las exigencias de dicho sistema comienza a determinar en forma creciente los estilos de desarrollo de los países de la periferia.

No obstante estar basado en la percepción de la existencia de un sistema económico global, en que se van integrando cada vez más estrechamente los centros y la periferia, este análisis no excluye, sino que por el contrario supone, un alto grado de asimetría entre los diversos componentes del sistema -así como también al interior de los países periféricos que se integran al mismo- y, por lo tanto, de dependencia y de conflicto.

El extraordinario período de expansión por el que atravesaron los grandes centros industriales durante los dos decenios anteriores constituyó, sin duda, el telón de fondo que hizo posible la formación de este sistema y, muy particularmente, la progresiva integración de los países en desarrollo en la economía internacional. La marcada declinación experimentada por el ciclo expansivo de los centros durante el decenio de los años 70 (CEPAL, 1979), con su secuela de inestabilidad, recesión e inflación crónicas, no pudo alterar ya la dirección central de ese proceso, pero modificó sus condiciones. Los rasgos anteriormente señalados, determinados en buena medida por la percepción de límites al crecimiento de los centros, al abatir el ritmo de desarrollo de los mismos y acentuar su vulnerabilidad externa, fortalecieron las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo. De esta manera la "interdependencia" dejó de ser una realidad circunscrita a los países industrializados, cuyas relaciones con los países en desarrollo eran concebidas bajo el concepto de "cooperación", y se extendió también a las relaciones entre ambos grupos de países. Entre las causas de las tendencias señaladas tienen especial importancia los factores ecológicos.

Sistema transnacional e interdependencia.

En efecto, el período que se inicia después de la segunda guerra mundial será recordado por la rápida y sostenida expansión que experimentara la economía internacional y, muy particularmente, los grandes centros industriales. Como se ha dicho, fue precisamente esa expansión sin precedentes la que lubricó los canales a través de los cuales se desarrolló el proceso de transnacionalización de la economía mundial, y facilitó la integración de los países en desarrollo. Sin embargo, andando el tiempo, fueron poniéndose de manifiesto los costos, las contradicciones y los efectos indeseables del proceso. Los años 70 se caracterizan por la inflexión del ciclo expansivo de los centros. Este fenómeno arrastra a la economía mundial en su conjunto, caracterizada desde entonces por una aguda inestabilidad, por la inseguridad del abastecimiento de energía y otras materias primas, y por tendencias inflacionarias y recesivas crónicas. No es de extrañar, entonces, que a lo largo del presente decenio no haya cesado de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico tiene ciertos límites. El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre esta problemática (Meadows, et.al., 1972), contribuyó a iniciar un debate que generó una pluralidad de posiciones sobre esta materia en el plano teórico, (The Ecologist, 1972; Ward, 1973; Masurovic y Pestel, 1974; Herrera, 1976; Fishan, 1977; Wilson, 1977) mientras que las acciones emprendidas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el plano práctico.

Esta toma de conciencia responde al surgimiento de un nuevo escenario, cuyo rasgo principal tal vez radica en las tendencias recesivas observables en los centros, las que entre otros factores están relacionadas con la elevación de los costos productivos y la pérdida de capacidad competitiva en un número creciente de sus ramas industriales. La tendencia de los

salarios a asimilarse a aquellos que se pagan en las ramas de más alta productividad, los requerimientos de defensa y seguridad social y la consiguiente elevación del gasto público, la saturación de la demanda por bienes durables, y la declinación del ritmo de las innovaciones tecnológicas, junto con la necesidad de afrontar costos ambientales cada vez mayores, dan lugar a tendencias a la caída de las tasas de capitalización y de ganancia en los grandes centros industriales, a la reorientación de las inversiones hacia otras áreas geográficas, a la progresiva desaparición de la mediana y pequeña empresa tradicional, a déficits crónicos en los sistemas de transporte o infraestructura urbana y a otros fenómenos conexos que elevan los costos de operación y reducen la productividad de sus economías. La elevación general de los costos de dichos sistemas productivos explica que aquellas tendencias recesivas hayan estado acompañadas, en forma heterodoja, de sostenidas tendencias inflacionarias. El renacimiento y la extraordinaria fluidez de los mercados financieros internacionales, no sujetos a la regulación de autoridad alguna, y su interconexión creciente, contribuyó a acelerar la transmisión internacional de las perturbaciones económicas y, muy en particular, de la inflación. El mismo efecto ha tenido la incertidumbre en materia de abastecimiento de recursos naturales e insumos industriales. Todo ello ha creado una prolongada situación de inestabilidad internacional que a su vez contribuye a fortalecer las tendencias inflacionarias y recesivas anteriormente señaladas.

Estas tendencias, en el fondo, son expresión de la nueva forma de organización transnacional adoptada por la economía internacional. La teoría macroeconómica convencional está fundada sobre ciertos supuestos acerca del comportamiento de las empresas en la economía que han dejado de ser válidos. En primer lugar, se presume que las firmas venden sus mercaderías en mercados relativamente perfectos, que aseguran un comportamiento flexible de los precios frente a las variaciones de la oferta o de la demanda. Suponía, en

segundo lugar, que todas las empresas se comportan en forma parecida, esto es, que las diferencias nacionales en cuanto a la organización de las empresas, así como también en cuanto a su tamaño y ámbito de acción, no incide en su comportamiento. Una tercera suposición consiste en que las operaciones de las diversas empresas son independientes y no están influidas por las actividades de otras empresas ubicadas en distintos puntos de la misma cadena productiva o en otras ramas industriales. Por último, esa teoría suponía que las decisiones encaminadas a fijar los precios dentro de una empresa están motivadas exclusivamente por el deseo de maximizar sus ganancias a corto plazo, y que estas ganancias se derivan sustancialmente de las actividades de una sólo empresa.

La poderosa tendencia hacia la conglomeración industrial, anteriormente mencionada, ha erosionado completamente la validez de estas suposiciones. Como consecuencia de lo anterior, el mercado ha dejado de funcionar para muchos efectos prácticos, y las firmas tienden a comportarse en función de una programación global encaminada a maximizar sus beneficios de largo plazo al interior del conglomerado, que abarca una gran variedad de actividades vertical u horizontalmente integradas, distribuidas en diversas naciones. Como se observara hace bastante tiempo, ello torna más rígida las correspondientes decisiones, toda vez que las inversiones involucradas en ellas resultan más cuatiosas y más prolongado el lapso de tiempo requerido para implementarlas (Galbraith, 1967). Al mismo tiempo el hecho de que la maximización de las utilidades de la empresa se busque en el plano global y con relación al conglomerado en su conjunto, así como también de que las preferencias en materia de localización de sus diversas actividades industriales se resuelvan sobre la base del mercado internacional, ha inducido a las corporaciones transnacionales a transferir entre sus subsidiarias bienes intermedios y de capital, recursos financieros, tecnología, información y personal a través de las fronteras nacionales, reemplazando los mecanismos

del mercado y determinando con amplia libertad los precios, costos, tasas de interés y, en general, el valor de sus diversas transacciones, a través de una variedad de prácticas encaminadas a la fijación de los correspondientes precios de transferencia. En suma, dichas empresas tienden a independizarse del funcionamiento del mercado como mecanismo útil para relacionar las distintas unidades productivas y determinar los precios, fijando estos últimos en forma centralizada, al colocar las distintas unidades dentro de una misma organización y bajo el mando de una sola estructura de decisiones (Sunkel y Fuenzalida, 1978).

El impacto de estas tendencias observables en las economías de los centros sobre el costo de operación de sus sistemas productivos se ve agravados por el surgimiento de una serie de problemas globales cuyo adecuado manejo y solución requiere asumir costos adicionales. Entre ellos se cuentan los requerimientos planteados en materia de producción, almacenamiento y distribución de alimentos, en una situación en que la quinta parte de la población mundial sufre hambre y desnutrición, situación que además tiende a agravarse debido a que en muchos países en desarrollo la población crece más rápidamente que la disponibilidad de alimentos. Se incluye además, y con caracteres a veces dramáticos, la incertidumbre y los mayores costos vinculados con el abastecimiento de energía y otras materias primas industriales. Deben contabilizarse, asimismo, los problemas planteados por la excesiva concentración del crecimiento industrial registrado durante las últimas décadas. Similares problemas plantea la contaminación ambiental generada fundamentalmente por el alto grado de concentración de la población urbana y de las actividades económicas a que se hacía referencia más arriba. En la sección siguiente se hará referencia, con mayor detalle, a aquellos de estos problemas más directamente vinculados con los factores medio ambientales.

El hecho es que comenzó a reconocerse de este modo que el ritmo y el grado de concentración del crecimiento en los centros había tenido lugar a expensas del medio ambiente, la dotación de recursos naturales y la capacidad de sustentar económicamente ciertas actividades productivas. Comenzó a percibirse, por lo tanto, el peligro que podría entrañar un crecimiento económico desmedido o incontrolado, desde el punto de vista del mantenimiento o la ruptura del delicado equilibrio ecológico en que se basa la vida de la humanidad sobre la tierra, entendiendo este equilibrio en un sentido amplio, que incluye las relaciones con el medio físico, social y cultural del hombre.

Como ya se ha anticipado, el malestar prevaleciente en las economías de los países industrializados, junto con el surgimiento de problemas globales como los anteriormente señalados, han traído aparejada una profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo. Este proceso se expresa en el hecho de que cada vez resulte más difícil aislar una sociedad nacional con respecto a las tendencias y acontecimientos que tienen lugar en el interior de otras sociedades. Se expresa, en otras palabras, en la consolidación de un sistema transnacional basado en la gradual interpenetración de las sociedades nacionales. La extensión de la interdependencia alcanzada por las distintas economías nacionales puede ser apreciada con referencia al caso de los Estados Unidos. En 1960 la participación de las firmas estadounidenses localizadas en el extranjero en las ganancias globales de las empresas de dicho país fue solamente de 7%, habiéndose elevado a alrededor de un 30% a mediados del presente decenio. Del mismo modo, la inversión estadounidense en el extranjero representaba el 9% de la inversión en 1957 y había llegado a representar el 28% en 1972. Las ventas al exterior efectuadas por la

totalidad de las empresas manufactureras de los Estados Unidos representaban en 1971 el 7% del total de sus ventas, elevándose esta proporción al 13% en 1970 (Müller, 1977-78). Esta situación es representativa de las tendencias registradas en el resto de las economías centrales. El proceso se completa debido a la aparición en el escenario internacional de un creciente número de actores -países, organizaciones internacionales y empresas o agrupaciones transnacionales- corrientes de opinión y centros de influencia, fenómeno que también ya ha sido señalado. Una manifestación obvia del proceso consiste en el hecho de que el desarrollo de cada país dependa cada vez más de los recursos, mercados, actitudes políticas, sistemas de vida y valores culturales prevalecientes en otros países, y de que sus estilos de desarrollo se encuentran cada vez más determinados por las tendencias prevalecientes en el sistema transnacional en su conjunto (Cooper, 1968; Cooper, 1972; L. Brown, 1972; C.F. Bergsten, et.al., 1973; S. Brown, 1974; C.F. Bergsten y L.B. Krause, 1975; Keohane y Nye, 1977).

En un escenario internacional caracterizado por los rasgos anteriormente mencionados, los centros industriales continúan creyendo que el crecimiento económico es necesario para la solución de sus problemas y el bienestar de sus sociedades. Parecen reconocer, sin embargo, que en el pasado aquel crecimiento fue responsable de un consumo excesivo de recursos naturales, de una concentración indeseable de las actividades económicas y de un rápido deterioro del medio ambiente. La causa de estas contradicciones no es necesariamente el proceso de crecimiento en sí mismo sino su estilo, es decir, ciertas formas de vida, ciertos sectores de la actividad económica y ciertas tecnologías empleadas para la satisfacción de determinadas prioridades. De ser ello así, esos factores podrían ser corregidos no tanto a través de una detención general del crecimiento sino de un mayor énfasis en la calidad del desarrollo, perseguida a través de una intervención selectiva en el proceso. Las sociedades industriales enfrentan la alternativa

de insistir en la preservación de sus formas de vida, profundizando esas contradicciones tanto a nivel interno como internacional, o de modificar su estilo de crecimiento. La percepción de que éste enfrenta ciertos límites ha generado alarmas, expectativas, presiones y medidas muy concretas encaminadas en parte a alejar esos límites y en parte a modificar aquel estilo, con el objeto de reducir las presiones que éste desencadena sobre el ecosistema. La conciencia progresiva de que existen límites al crecimiento económico contribuirá a hacer factible la segunda de dichas opciones.

Al mismo tiempo, la percepción de la interdependencia, en buena medida basada en consideraciones ecológicas, está alterando los términos en que tradicionalmente se han planteado las relaciones centro-periferia, y está imprimiendo una nueva dirección al proceso de transnacionalización que a lo largo de los últimos 15 o 20 años había promovido la integración de ambos tipos de economías en un sistema económico global.

Desde la iniciación del período de postguerra, esas relaciones se plantearon en términos de los intereses conflictivos existentes entre dos grupos de países que ocupaban una posición bien definida en la división internacional del trabajo. Dentro de aquel conflicto de intereses, los países en desarrollo luchaban por mejorar su participación en la distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales, a través de acciones unilaterales de carácter concesional o preferencial que debían ser adoptadas principalmente por los países desarrollados. No había una clara conciencia de que el bienestar de cada uno de esos grupos dependía, en alguna medida, del progreso de todos -y del funcionamiento de la economía global en su conjunto. Este enfoque dió por resultado la elaboración de un programa encaminado a lograr la estabilización y el mejoramiento de los precios de los productos primarios que constituían el grueso de las exportaciones de los países de la periferia a través de mecanismos de intervención

en el mercado tendientes a regular su oferta; a conseguir que las manufacturas de los países en desarrollo tuvieran acceso preferencia a los mercados de los países industrializados; a incrementar e imprimir una mayor automaticidad a los flujos de financiamiento público externo otorgado en condiciones concesionales; a regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el proceso de transferencia de tecnología, y en general a adoptar medidas tendientes a fortalecer la transferencia de recursos desde los países centrales hacia los países periféricos. Los modestos logros obtenidos por los países en desarrollo mediante la aplicación de ese programa durante los diez años siguientes a la primera reunión de la UNCTAD se vieron posteriormente aún más reducidos, como consecuencia de las dificultades que comenzaron a experimentar las economías centrales, de los cuales se esperaban tales transferencias.

Hoy día, sin que las medidas contempladas en dicho programa hayan perdido su vigencia, las relaciones entre ambos grupos de países tienden a plantearse en términos que hagan posible complementar ese proceso de transferencia unilateral de recursos mediante la identificación de intereses mutuos que sirvan de base para la formulación de acciones recíprocamente beneficiosas (Sewell, 1978; Spero, 1977; McLaughlin, et.al., 1979; Hansen, 1979). El reconocimiento de la existencia de una mutualidad potencial de intereses entre países desarrollados y en desarrollo ha puesto de manifiesto la importancia de buscar acuerdos sobre el abastecimiento y los precios de la energía y el desarrollo de los recursos naturales; la reducción del proteccionismo de los centros; la redistribución de sus actividades industriales; el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales y al financiamiento público de mediano y largo plazo; la búsqueda de nuevas formas de asociación con el capital extranjero y las empresas transnacionales, y sobre otras áreas de interés común. No se puede desconocer que la búsqueda que aquella reciprocidad es trabajosa, y que ella no dimanará de una suerte de "armonía natural de intereses" que no existe, sino que por el contrario

supondrá negociaciones espinosas y con frecuencia conflictivas. Por encima de todo, la realización de acciones de mutuo beneficio en estas y otras áreas requerirá que los países industrializados, que no han dejado de ocupar una posición central dentro del sistema transnacional contemporáneo, acepten la introducción de reformas estructurales más o menos profundas en la economía internacional, que permitan a los países en desarrollo hacer pleno y justo uso de sus recursos naturales, acceder con sus bienes industriales a los mercados de los países desarrollados y, en general, ocupar el lugar para el cual se han estado capacitando en la nueva división internacional del trabajo que se esboza. La ausencia de estas reformas determinará que sus relaciones con los países en desarrollo se conviertan en nuevas formas de explotación y dependencia inaceptables para estos últimos, e impedirá la concertación de entendimientos de los cuales la prosperidad de las propias economías centrales depende cada vez en mayor medida.

La conciencia de estar alcanzado ciertos límites en su proceso de crecimiento económico, que de momento ha tornado más difíciles las negociaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo, podría favorecer en el mediano y largo plazo la aceptación de estas reformas por parte de los primeros. Los países desarrollados necesitan de los recursos naturales de que disponen los países en desarrollo para proseguir su proceso de industrialización; de los productos que estos últimos están en condiciones de exportar ventajosamente, como parte integrante de su lucha antinflacionaria; de las condiciones que estos países poseen para desarrollar ciertas actividades productivas, por disponer de ventajas comparativas entre las cuales las consideraciones medio ambientales ocupan un lugar importante, usándolos como un elemento que los induzca a racionalizar la asignación de sus recursos; de su capacidad, en fin, para utilizar recursos financieros, importar bienes de capital y productos intermedios, y para absorber productivamente nuevas inversiones en función de su proceso de desarrollo. En otras palabras, dicha conciencia podría facilitar el reconocimiento de que una nueva estructura de ventajas comparativas y una nueva división internacional del trabajo se está abriendo paso en el mundo.

En suma, estos elementos de interdependencia están determinando que el proceso de transnacionalización esté dejando de representar un camino de una sola vía que conduce a una dependencia cada vez mayor de los países de la periferia y a su progresiva pauperización relativa para convertirse en un factor de redistribución de capacidades y de actividades económicas -y, potencialmente, de sus correspondientes beneficios- en que los países en desarrollo podrían encontrar mayores elementos de negociación que en el pasado.

De lo que se trata, en definitiva, es que los países en desarrollo no adopten una actitud pasiva frente a este proceso, sino que lo enfrenten mediante estrategias que les permitan controlar y escoger sus formas de participación en términos de maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados de su integración en el sistema, preservando sus estilos de desarrollo, y con ellos sus objetivos, intereses y valores. Así, por ejemplo, las presiones ejercidas sobre el ecosistema por el estilo de desarrollo prevalecientes en los países industrializados representa un riesgo para los países en desarrollo, en la medida en que en el futuro estos deban adoptar medidas encaminadas a evitar que esas presiones se repitan en su propio caso y deban absorber, por consiguiente, los mayores costos que estas medidas representen, pero los enfrentan también con nuevas oportunidades. El desafío que encaran estos países consiste en lograr un equilibrio adecuado entre los costos de las medidas destinadas a prevenir el deterioro ecológico y los beneficios derivados de las acciones que podrían emprender con el objeto de aprovechar aquellas oportunidades. La definición del balance de beneficios y costos que cada país desee sólo podrá hacerse dentro del marco de una revisión profunda y explícita de sus estilos de desarrollo y sobre todo, dependerá decisivamente de su forma de inserción en el sistema internacional.

A continuación se examinan tres de las áreas en que las consideraciones vinculadas al medio ambiente y al equilibrio ecológico parecen estar

llamadas a tener una influencia determinante sobre la revisión de los estilos de desarrollo prevalecientes tanto en los centros como en la periferia y, en todo caso, sobre la forma que adopten en el futuro las relaciones económicas entre ambos grupos de países.

De acuerdo con la hipótesis que inspira este trabajo, esos factores -en conjunción con otros con los cuales se encuentran estrechamente vinculados- están contribuyendo a modificar la dirección que hasta ahora ha seguido el proceso de transnacionalización de la economía internacional y, consiguientemente, la forma tradicional de vinculación externa de los países latinoamericanos y de los países en desarrollo en general. Dicha forma de inserción externa influye a su vez en los estilos de desarrollo prevalecientes en dichos países.

En otro lugar ^{1/} se ha señalado que el estilo de desarrollo predominante en una sociedad se puede caracterizar en función de las opciones que ésta adopta frente a algunas de las siguientes dimensiones: (a) el ritmo y forma de los procesos de crecimiento económico; (b) los avances y modalidades alcanzados en materia de desarrollo social; (c) la estructura y distribución del poder; (d) los valores culturales en que se inspira; (e) sus relaciones con el medio ambiente, y (f) el grado de autonomía o forma de inserción internacional ^{adopta el proceso.}

Aunque en este documento se privilegia la correlación existente entre esta última variable y lo que inmediatamente la precede, estos seis factores están estrechamente interrelacionados, y la misma vinculación puede establecerse entre la variable externa mencionada en la letra (d) y todas las anteriores.

^{1/} Ver Informe Global preparado para el Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, 1979.

2. Algunos factores medio ambientales de interés para las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo

Presiones sobre la capacidad absorptiva del ecosistema.

El deterioro del ^{medio ambiente} /no respeta las fronteras nacionales. La actividad económica desarrollada dentro del territorio de un estado puede comprometer la integridad ambiental de otros estados o de bienes comunes a toda la humanidad. Se trata de las dos formas posibles de deterioro ^{ambiental} /internacional. Ambas afectan las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo (Pearson, 1978).

El deterioro ^{ecológico} /transnacional debe ser analizada en la misma forma que las externalidades que tienen lugar en el plano interno. En ambos casos se trata de examinar las consecuencias distributivas que las externalidades no controladas o el costo de las medidas adoptadas para controlarlas pueden tener sobre el bienestar de los diversos países involucrados. En el caso de externalidades producidas en el ámbito nacional, existe una autoridad capaz de adoptar medidas para regularlas y para distribuir los costos acarreados por dichas medidas entre los distintos agentes de la economía. En el caso del deterioro transnacional, tal autoridad no existe, por lo que esas medidas deben ser adoptadas mediante acuerdo entre las partes. No existiendo una autoridad supranacional capaz de imponer esas medidas, y en ausencia de acuerdo entre las partes, debe suponerse que los agentes contaminantes pueden usar libremente la capacidad absorptiva del ecosistema, incluso sin consideración de fronteras nacionales. El hecho de que en muchos casos esa capacidad se encuentre prácticamente saturada en los países industrializados los induce a reorientar en la medida de lo posible los efectos contaminantes de sus actividades productivas hacia los países en desarrollo. Sin embargo, la

medida en que éstos se encuentran expuestos a tales presiones no depende exclusivamente de las acciones emprendidas por los países desarrollados, sino también, en alguna medida, de decisiones adoptadas por los países menos desarrollados, las cuales a su vez dependen del estilo de desarrollo prevaleciente en dichos países. En la medida en que dichos estilos y, consiguientemente, las estrategias de desarrollo de este grupo de países preste atención preferente a las relaciones entre desarrollo y medio ambiente, es indudable que tenderá a fortalecerse su capacidad negociadora frente a los países industrializados en esta materia. A falta de autoridades o regulaciones supranacionales sobre la materia, el hecho de que un país en vías de desarrollo cuente con políticas, legislaciones y agencias diseñadas para manejar estos problemas incidirá decisivamente en los acuerdos respectivos. En todo caso, debe tenerse presente que para la configuración de un marco de relaciones económicas con los países industrializados que sean sanas desde el punto de vista medio ambiental, no basta con contar con un conjunto de normas e instituciones especializadas, sino que es necesario que estas preocupaciones formen parte integral de las estrategias de desarrollo de los países periféricos.

En definitiva, el punto de partida para incorporar estas preocupaciones a las correspondientes estrategias consiste en identificar correctamente las principales fuentes de deterioro medio ambiental a nivel transnacional. Se han propuesto diversas taxonomías para ello. Algunas distinguen entre efectos medio ambientales transmitidos a través de vinculaciones físicas o sociales, así como también entre problemas globales, regionales o binacionales (Russell y Landsberg, 1972). Tomando en cuenta la generalidad de sus objetivos, este documento no elaborará detalladamente a este respecto, sino que se limitará a señalar algunas de las principales fuentes de contaminación transnacional.

Una de las más importantes radica en la contaminación del medio ambiente marino causada por el petróleo. La contaminación de los océanos

a causa del petróleo tiene un gran número de efectos negativos, que van desde los peligros de ingerir alimentos marinos contaminados hasta el depósito masivo de organismos muertos en las playas. Los efectos a largo plazo de la contaminación de los océanos por el petróleo son aun desconocidos. Sin embargo, se estima que la descarga de petróleo en ese medio equivale a 5.5 millones de toneladas métricas por año. El 60% de ese flujo corresponde a plantas terrestres y el 40% restante a fuentes flotantes. Es interesante señalar que las fuentes terrestres son más difíciles de regular internacionalmente que estas últimas y que su control depende fundamentalmente de las políticas ambientales que se adopten a nivel nacional. La principal fuente individual de contaminación por medio del petróleo es el transporte marino, es decir, las operaciones normales de los grandes tanqueros. Reinan grandes dudas en torno a la magnitud de la contaminación proveniente de precipitaciones atmosféricas, si bien una estimación la hace ascender a 9 millones de toneladas métricas anuales. Los países industrializados contribuyen con el 71% del petróleo que fluye hacia los océanos, los países en desarrollo con el 18%, y las economías centralmente planificadas con el 11%. Estas cifras se comparan con una participación de cada uno de esos grupos de países en el consumo mundial del petróleo del orden del 68% a 15% y 17%, respectivamente. (Pearson y Pryor). Lo anterior muestra que los países industrializados no son todo lo cuidadosos que debieran en el manejo de este problema y que ejercen presiones excesivas sobre la capacidad de absorción de los océanos.

Los elevados índices de bióxido de carbono en la atmósfera y de partículas de esta sustancia en la estratósfera, originadas en el empleo de combustibles fósiles, constituye otro problema importante, por cuanto tiende a elevar la temperatura de la tierra y a alterar el clima. El CO_2 es relativamente estable y sus moléculas no pueden ser removidas rápidamente de la atmósfera. A diferencia de otros factores contaminantes, cuyos efectos se producen a nivel local, los cambios del clima resultantes de la existencia de alto nivel de CO_2 en la atmósfera no serán locales ni

regionales, sino auténticamente globales. De hecho, la acumulación de CO_2 parece constituir el factor más importante de cambios climáticos atribuibles a actividades del hombre, por encima del aumento de la radiación de la tierra (y por lo tanto de la temperatura) causado por los aerosoles derivados de la combustión de materiales fósiles. Se ha estimado que los efectos de acumulación de CO_2 sobre la temperatura durante las próximas décadas serán 10 veces mayores que los efectos termales provenientes del uso de energía. No se sabe a ciencia cierta en que medida las emisiones de CO_2 son absorbidas por los tres elementos siguientes: los océanos, la atmósfera y la fotosíntesis de la biomasa. El nivel de CO_2 en la atmósfera ha estado siendo medido desde 1958 en la estación de Mauna Loa (Hawai), habiéndose incrementado a un ritmo de 0.9 partículas por metro (ppm) por año, lo que es consistente con la presunción de que el 50% de CO_2 que se emite es retenido por la atmósfera. Se ha estimado que el nivel preindustrial de CO_2 era de 293 ppm, en tanto que en la actualidad alcanza a un nivel de 331 ppm, esto es un 13% más alto que en el período preindustrial. Este incremento ha ocurrido fundamentalmente a lo largo de las últimas tres décadas. Estas mismas estimaciones anticipan que dicho nivel alcanzará a 403 ppm en el año 2010, es decir, un nivel 22% más elevado que el actual. Por otra parte, se ha estimado también que una duplicación del nivel de CO_2 en la atmósfera traería consigo un aumento de la temperatura de la tierra de entre 1.5 y 3° centígrados, efecto que sería varias veces superior en las regiones polares (Broecker, 1975; Schneider y Dennedt, 1975). El proceso se ve reforzado por la acelerada destrucción de las selvas tropicales a manos de la industria de la celulosa, y de la expansión de la frontera agrícola y la consiguiente disminución de su capacidad para absorber el exceso de CO_2 . Las fuentes de emisión de CO_2 están altamente concentradas en los países desarrollados.

Los gases de fluorocarbono fueron usados por primera vez en los años 30 como refrigerantes y después de la segunda guerra mundial como propelentes para aerosoles. Solamente en la década del 70 se reconoció que estos gases constituían una amenaza atmosférica. En efecto, dichos gases liberados en las capas inferiores de la atmósfera se difunden lentamente hacia la estratósfera donde son descompuestos por las radiaciones ultravioletas producidas por el sol, emitiendo átomos libres de cloro. Estos átomos, a través de reacciones catalíticas en cadena, interactúan con el ozono, reduciendo la zona de concentración de este último gas en la estratósfera. Los depósitos de ozono en la estratósfera constituyen un escudo protector contra la radiación ultravioleta. La reducción de esta zona permitirá una creciente penetración de rayos ultravioletas en la superficie de la tierra. La exposición a esos rayos causa cáncer y envejecimiento prematuro de la piel. Las estimaciones acerca del ritmo de reducción de la zona de ozono en la estratósfera varían, pero no cabe duda de que se trata de un problema sumamente serio. Probablemente más serio es el problema de que los fluorocarbonos emitidos en la atmósfera pueden contribuir también a elevar la temperatura y a alterar el clima de la tierra. Por lo demás, la reducción de la capa de ozono podría tener el mismo efecto, al elevar el nivel de temperatura en la estratósfera, con las consiguientes alteraciones del clima en la superficie terrestre.

Los pesticidas tienen también un efecto potencialmente negativo sobre el medio ambiente. Estas sustancias pueden ser clasificadas de acuerdo con su uso (insecticidas, herbicidas, fungicidas, etc.) o con su composición (pesticidas orgánicos, compuestos inorgánicos, etc.). Algunos de ellos tienen efectos medio ambientales particularmente severos y persis-

tentes. El DDT y otros compuestos similares parecen constituir el principal factor contaminante dentro de este grupo. Se producen en grandes cantidades, su efecto tóxico se extiende a un amplio espectro de organismos, son persistentes y sufren biomagnificación, esto es, concentración conforme avanzan en la cadena alimenticia. Así, por ejemplo, un estudio efectuado en un lago mostró una concentración de estos sedimentos en el fondo del lago de solo 0.0085 ppm; de 0.41 en el organismo de invertebrados pequeños; de entre 3.0 y 8.0 en los peces y de 3.177 en las gaviotas. Buena parte de la acción detrimental del DDT comienza cuando estos residuos son removidos de la tierra por los cursos de agua, fluyendo hacia depósitos ricos en recursos pesqueros, que se ven afectados. Este fenómeno constituye un caso típico de contaminación transnacional y de sus posibles sutilezas. En efecto, los peces no solo son recogidos en aguas internacionales donde pueden haber sido contaminados, sino que habiendo sido recogidos en aguas locales pueden ser comercializados internacionalmente, con lo que los efectos negativos de estos pesticidas afectan a terceros países. El DDT y otros pesticidas son responsables también de la reducción de especies e inventarios genéticos en escala importante, un fenómeno que aunque aparentemente se verifique dentro del ámbito nacional, representa una reducción de los activos ecológicos a disposición de la humanidad en su conjunto. El problema se agrava por el hecho de que estos productos cumplen importantes funciones en el desarrollo agrícola, la salud pública y en otros sectores, por lo que la reducción de su uso no puede ser encarada superficialmente.

En todos estos casos, si se considera que desde cierto punto de vista la capacidad absorbente del ecosistema constituye un recurso económico, salta a la vista el problema planteado por el ámbito de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo debido a los esfuerzos que

realizan los primeros para reorientar los efectos ecológicamente adversos de sus actividades económicas hacia los segundos. Estas prácticas representan un uso abusivo de un recurso relativamente escaso de que disponen los países en desarrollo y cuya utilización debería ser programada por éstos en función de sus estrategias nacionales y de los objetivos de su proceso de desarrollo. Por otra parte, tratándose de la utilización de la capacidad absorptiva de recursos comunes a toda la comunidad internacional, se plantea el problema de quien obtiene la renta proveniente del uso de esa capacidad absorptiva. La progresiva limitación de la capacidad absorptiva disponible, como consecuencia de las excesivas presiones a que ha sido sometida por el ritmo y forma que adoptó el crecimiento económico en los centros, tornará más agudo este problema y más valiosa la utilización de este recurso.

Esta sección se limitó a examinar algunas de las presiones sobre la capacidad absorptiva del ecosistema de origen directamente transnacional. El patrón de utilización de recursos naturales y de industrialización prevaeciente en los centros, a los cuales se refieren las dos secciones siguientes, al influir en los estilos de desarrollo de los países de la periferia agrega, indirectamente, presiones adicionales sobre su medio ambiente.

Energía y recursos naturales.

El estilo de desarrollo prevaeciente en los centros industriales, y la tecnología que conlleva, ha tornado sus economías extremadamente dependientes de una amplia disponibilidad de recursos naturales, que tardaron millones de años en crearse y cuyas reservas son finitas y, por consiguiente, no renovables. Aunque más de la mitad de las reservas conocidas de dichos recursos se encuentran localizadas en los países desarrollados, estos son responsables de cerca del 90% del consumo mundial

de los mismos, por lo cual dependen estrechamente de aquellos de que disponen los países en desarrollo para el normal funcionamiento de sus economías. Esta dependencia tiende a acentuarse. Así, por ejemplo, el consumo de energía per cápita en los países industrializados es 10 veces superior al que se registra en los países de ingresos medios (como Brasil o Corea del Sur), y 100 veces superior al que pueden afrontar los países de bajos ingresos. Mientras que los países desarrollados producen 2.5 veces más minerales per cápita que los países en desarrollo, consumen 16 veces más este tipo de recursos. Consecuentemente, para asegurar su abastecimiento, dependen de importaciones que provienen fundamentalmente de los países en desarrollo (Connelly y Perlman, 1975; Chesshire y Pavitt, 1978).

Los Estados Unidos carecen -o disponen de cantidades marginales- de minerales tales como estaño, platino, cromo, bauxita, níquel, cobalto y manganeso. Al mismo tiempo está importando cantidades crecientes de zinc y hierro. La dependencia de la Comunidad Económica Europea y el Japón con respecto a la importación de esos productos es aun mayor, como lo muestra el cuadro siguiente:

Dependencia de las importaciones para el abastecimiento
de algunos minerales en 1972 (%)

	<u>Europa</u>	<u>Japón</u>
Hierro	37	94
Cobre	93	90
Plomo	75	76
Zinc	61	80
Bauxita	51	100
Estaño	96	97
Niquel	89	100
Petróleo	96	100

Fuente: International Economic Studies Institute, 1976.

La crisis energética provocada por las resoluciones de la OPEP en 1973 desencadenó una preocupación generalizada en torno a estos problemas. Hasta ahora ellos han sido objeto de interpretaciones bastante contrapuestas (Tomassini, 1978). Para algunos el petróleo sería "la excepción", para usar el título de uno de los trabajos aparecidos inmediatamente después de la crisis energética (Krasner, 1974), y su comportamiento no sería relevador de una tendencia ni se reproduciría fácilmente en el caso de los demás recursos no renovables. Para otros observadores la crisis del petróleo sería solamente la cabeza del iceberg de un problema que tiende a generalizarse para el conjunto de las materias primas. Esta última alternativa no puede ser descartada, aunque más no sea por la gravedad que una situación así entrañaría.

"Hasta ahora operábamos sobre la presunción de que había una oferta ilimitada, no solo de energía, sino de recursos naturales en general. Ello hizo del crecimiento económico el principal objetivo de prácticamente todos los países en el mundo. La declinación del ciclo de prosperidad sin precedentes de los años 1970-1974 mostró que habíamos alcanzado un punto en el tiempo en que no podíamos seguir contando despreocupadamente con la generosidad de la naturaleza, y en que las ideas acerca del crecimiento económico debían ser reexaminadas. Esto es, sin una programación apropiada en el largo plazo, el hombre estaba creando problemas, mientras no hacía nada para resolverlos. La crisis energética de 1974 fue solo la cabeza del iceberg de un vasto problema en lo referente a la oferta de recursos naturales creado por la excesiva prosperidad de que habíamos gozado. Las fenomenales tasas de crecimiento económico que se registraron durante la post-guerra implicaban usar los recursos minerales, forestales y alimenticios disponibles a un ritmo mucho más rápido de lo que se tardaría en desarrollar fuentes adicionales de abastecimiento de dichos productos" (Novick, 1976).

Los grandes descubrimientos de petróleo y gas natural efectuados después de la segunda guerra mundial incrementaron las reservas mundiales, abatieron artificialmente el precio de la energía, debilitaron los esfuerzos nacionales para alcanzar la autosuficiencia energética en varios países industriales y subsidiarios, para todos los efectos prácticos, el crecimiento industrial y urbano en dichos países. En particular, ello estimuló la creación de nuevas industrias basadas en el uso intensivo del petróleo así como la expansión del automóvil y desalentó la búsqueda de nuevas fuentes de energía, induciendo o reforzando la declinación de la industria del carbón y de los sistemas de transporte públicos.

Existe una estrecha asociación entre el desarrollo económico y el uso de energía, como se advierte en el siguiente cuadro, que demuestra la similaridad existente entre la participación en el producto mundial y en el consumo mundial de energía de los distintos países, las profundas diferencias entre las regiones en cuanto a consumo de energía per cápita, dependiendo de sus niveles de ingreso, y el aumento del consumo de energía per cápita entre 1925 y 1965 (Freeman y Jahoda, 1978).

Diferencias regionales en producto nacional bruto y consumo de energía

Región	Distribución percentual, 1965		Consumo de energía per cápita (toneladas de carbón equivalente)	
	Participación en el producto mundial	Participación en el consumo mundial de energía	1925	1965
América del Norte (Estados Unidos)	33.3 (30.9)	37.3 (34.4)	6.0 (6.2)	9.5 (9.7)
Europa Occidental	26.1	20.4	1.8	3.3
Oceanía	1.3	1.1	1.7	3.6
Unión Soviética	14.0	16.0	0.2	3.8
Europa Oriental	5.1	6.9	0.8	3.7
América Latina	4.3	3.6	0.3	
Oriente Medio	1.1	1.0	n.a.	n.a.
Japón	5.4	3.4	0.5	1.9
Asia Comunista	3.7	5.9	0.1	0.4
Otros Países Asiáticos	3.8	2.5	0.1	0.2
Africa del Sur	0.5	1.0		
Otros Países Africanos	1.5	0.7	0.1	0.3
MUNDO	100.0	100.0	0.8	1.7

Fuente: Darmstadter (1971).

El consumo de energía comercial aumentó en 10 veces entre 1900 y 1974, siendo particularmente acelerado a partir de 1950. A partir de ese año, la participación de los países occidentales con economía de mercado en el consumo total declinó del 75 al 60%, mientras que la de los países de Europa Oriental y la Unión Soviética aumentaba del 18 al 23% y la de los países en desarrollo, del 7 al 17%. El consumo global de energía aumentó de 0.76 por 10^9 tce en 1900, a 2.50 por 10^9 tce en 1950 y a 7.97 por 10^9 tce en 1974. Al mismo tiempo, la importancia relativa del carbón declinó del 90% en 1900 al 32% en 1974, mientras que la del petróleo aumentó del 4 al 45% y el gas natural del 1 al 21% durante el mismo período (Freeman y Jahoda, 1978).

Esta extraordinaria expansión del consumo de recursos energéticos, particularmente de petróleo, fue acompañada de precios deprimidos que implicaron un verdadero subsidio otorgado por los países productores a los países industrializados. En adición a lo anterior, el subsidio energético otorgado a estos últimos por los países exportadores de petróleo contribuyó a (1) el desarrollo de la petroquímica y la industria de los derivados, lo que dió lugar a un proceso de sustitución de productos naturales por sintéticos, con la correspondiente reducción de la demanda y de los precios de ciertos productos básicos (minerales, maderas y fibras) que ocupaban un papel importante entre las exportaciones de los países en desarrollo; (2) la modernización y aumento de los rendimientos y la productividad de las actividades agrícolas en los países desarrollados, proceso que, unido a la protección y a los subsidios otorgados en esos países a dicho sector por el estado, impidió que los productos agrícolas de los países en desarrollo compitieran en aquellos mercados y afectó las perspectivas de desarrollo de su agricultura, y (3) la expansión de la urbanización en los países desarrollados, los cuales pueden manejar una

agricultura eficiente manteniendo alrededor del 5% de su población activa empleada en ese sector, y desarrollar al mismo tiempo un tipo de urbanización altamente intensiva en el consumo de energía, cuyos patrones luego son exportados a los países en desarrollo, en donde resultan tan costosos como inapropiados.

Esta situación cambió apreciablemente en los años 70. La demanda de energía comenzó a crecer más rápidamente que el producto en los países de la OECD y excedió los ritmos previstos. Las importaciones estadounidenses de petróleo se elevaron en términos absolutos de 25 a 173 millones de toneladas entre 1950 y 1974, esto es, desde el 14 hasta el 40% del consumo total de petróleo de ese país, constituyéndose en una de las principales causas de la crisis. La industria del carbón entró en dificultades cada vez más serias y el desarrollo de la energía nuclear no avanzó al ritmo esperado. A principios del decenio se consideraba inevitable una tendencia al alza de los precios y la emergencia de un mercado de vendedores, lo que en efecto ocurrió a partir de 1973.

Aunque es frecuente que en los países industrializados surjan voces desde diversos ángulos que abogan por el retorno a los buenos tiempos de la energía barata, sea con base en razonamientos económicos neoclásicos (los monopolios son malos y el costo de producción del petróleo en el medio oriente es bajo), o simplemente en términos de consideraciones de poder, es prácticamente imposible que estas condiciones se repitan. En efecto, con la perspectiva que da el tiempo transcurrido después del alza de los precios del petróleo, se ha ido poniendo de manifiesto que este fenómeno contó con la anuencia -e incluso el estímulo- de las empresas

petroleras y de algunos países industrializados, principalmente de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, un año antes de las primeras alzas violentas en los precios del combustible, se celebró una conferencia en Algeria, a la que concurrió uno de los expertos más influyentes en el Departamento de Estado en el campo petrolero, James Akins, quien en aquella oportunidad anticipó lo que sería el análisis oficial de los Estados Unidos, según el cual era inevitable un alza de los precios del petróleo frente a la falta de fuentes alternativas inmediatas para el suministro de energía, y como una manera de estimular el desarrollo de esas fuentes. El representante canadiense en esa misma conferencia señaló, días más tarde, que esta apreciación formulada por el vocero de los Estados Unidos había equivalido a extender una autorización a las compañías y a los países petroleros para elevar el precio de ese combustible a 5 dólares por barril dentro de un período de 2 o 3 años, cosa que ocurrió precisamente un año más tarde (Oppenheim, 1977). Esta actitud se basaba en la percepción de un inminente amenaza de escasez generalizada de energía y recursos naturales a escala mundial.

Diversos síntomas y voces de alarma han contribuido a difundir esta percepción. El primer informe al Club de Roma previó que la totalidad de las reservas de combustibles fósiles (que incluyen carbón, petróleo y gas natural) se agotarán dentro de los próximos 150 a 200 años y que el petróleo, en particular, lo hará dentro de los próximos 20 o 30 años (Meadows, 1972). Este tipo de estimaciones incluso condujeron a prescripciones de política encaminadas a detener y aun a reducir el desarrollo. Contrastan estas proyecciones con apreciaciones más optimistas, sea de tono moderado (Dumont, 1974; Mesarovic y Pestel, 1974), o abiertamente optimistas, como las del Hudson Institute (Kahn, 1976) y los escritores soviéticos. Sin embargo, en el balance, pocas dudas caben de que este constituye el principal desafío que actualmente enfrenta la comunidad

internacional -un desafío que deberá ser respondido mediante una combinación de acciones que incluyan, entre otras, tanto programas encaminados a la búsqueda de fuentes alternativas de energía como a promover la conservación o ahorro del recurso.

No sería prudente que la comunidad internacional se limitara a promover esfuerzos para el desarrollo de los recursos energéticos y la búsqueda de fuentes alternativas de recursos, por grandes que ellos fueren, si no estuvieran acompañados de políticas conservacionistas. No existen razones para pensar en forma inflexible que en el futuro el crecimiento económico, particularmente en los países industrializados, registrará la misma relación entre crecimiento y consumo de energía que en el pasado. Entre 1925 y 1965 hubo considerables variaciones entre los países. Los requerimientos energéticos del crecimiento fueron más bajos durante ese período para países industrialmente maduros, como Bélgica, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, que para países más recientemente industrializados, tales como Canadá, Italia, Japón, Holanda, Suiza, Suecia, la Unión Soviética y Yugoslavia. En 1975 se registraban considerables diferencias entre los distintos países en cuanto a la cantidad de energía requerida para generar cada unidad de producto, variando entre 2.7 y 13 kilos de carbón equivalente en los casos de Canadá, el Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética, y entre 1.2 y 2 kilos en los casos de Francia, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza y Yugoslavia (Darmstadter, citado en Freeman y Jahoda, 1978). El autor de estas observaciones sugiere tres factores para explicar estas variaciones: diferencias referentes al clima, a la importancia de las industrias intensivas de energía y a la eficiencia de la conversión energética, dependiendo en gran parte de la participación relativa del carbón y del petróleo en el consumo, por ser más eficiente la combustión de este último. En todo caso, estas observaciones sugieren una correlación entre el grado de madurez industrial de los países y los

requerimientos energéticos de su ulterior proceso de crecimiento económico. Lo que es más importante, no existen razones poderosas para creer que en el mediano y largo plazo no existan amplias posibilidades de mejorar sustancialmente los procedimientos de conversión de la energía y de lograr ahorros muy significativos en el consumo de recursos. Una de las estimaciones relativa a la posibilidad de ahorro de energía tanto en el uso como en la conversión de la misma en los países industrializados para los años 2000 y 2050 llega a la conclusión de que el margen de ahorro parece ser considerable: en comparación con la tecnología prevaleciente hoy en Europa Occidental, de un quinto a más de un tercio hacia el año 2000, y de la mitad a las tres cuartas partes hacia el año 2050, pudiendo lograrse reducciones aun mayores en comparación con la tecnología prevaleciente hoy en los Estados Unidos. En tal sentido, las diferentes experiencias acumuladas por los Estados Unidos y Europa Occidental en el desarrollo de transporte público, en el consumo de energía en los automóviles, y en el uso de energía en la industria y en el sector doméstico y de los servicios, sugiere la posibilidad de efectuar cambios en los niveles de consumo energético de considerable magnitud. Estos cambios implican, naturalmente, alteraciones más o menos profundas en los estilos de desarrollo prevalecientes en esos países.

Escapa a los propósitos de este documento examinar las posibilidades que ofrecen diversas fuentes alternativas de energía y sus implicaciones medio ambientales. Una primera conclusión parece consistir en la importancia del carbón, que representa alrededor de la mitad de las reservas conocidas de combustibles fósiles, para satisfacer los requerimientos energéticos futuros del mundo. Otra conclusión se refiere a la escasa contribución que, aparentemente, estarían en condiciones de efectuar la leña, el estiércol y la basura, pese a la importancia que su uso aun reviste en algunos países en desarrollo, así como también el petróleo obtenido de arenas y esquistos

betuminosos, a los cuales algunas proyecciones han asignado mayores perspectivas. Más importante aun son las reservas que cabe formular frente a la contribución potencial de energía nuclear, particularmente de aquella basada en la fusión termonuclear, debido a que sus ventajas económicas son muy discutibles, las inversiones y la tecnología requeridas para el desarrollo de esta fuente es relativamente inflexible, las probabilidades de accidentes nucleares conllevan consecuencias imprevisibles, y su diseminación puede tener implicaciones muy graves en relación con la seguridad, la proliferación nuclear y las libertades públicas. Un uso balanceado de una variedad de fuentes de energía, entre las cuales se promueva deliberadamente el uso de aquellas que pueden ser más fácilmente controladas por la comunidad, parece el enfoque económica y políticamente más factible. Junto a aquellas consideraciones deben tenerse en cuenta los efectos ecológicos adversos que puede implicar el desarrollo de fuentes tales como las mareas, la producción de petróleo a partir de las arenas y esquistos betuminosos, y sobre todo de las fuentes nucleares.

Un aspecto fundamental para el fluido funcionamiento de la economía internacional e incluso para la paz mundial se refiere a las diferencias intraregionales en materia de perspectivas de abastecimiento energético, y a las tensiones a que esas diferencias pueden dar lugar, debido a la posición dominante de los Estados Unidos y la Unión Soviética en la oferta de combustibles fósiles, a la vulnerabilidad de Africa y América Latina, y al alto grado de dependencia del Sudeste Asiático. A esta conclusión lleva un cálculo consistente en dividir el tamaño de las reservas últimamente recuperables de petróleo y gas natural de cada una de esas regiones por sus necesidades energéticas acumuladas hasta el año 2000, estimadas sobre la base de la presunción de que hasta esa época el consumo se elevará gradualmente hasta alcanzar un volumen de 6 tce

per cápita (Chesshire y Pavitt). Según ese cálculo, la Unión Soviética y Europa Oriental podrán cubrir sus propias necesidades por un factor de entre 30 y 50. Los Estados Unidos podrán hacerlo por un factor de entre 15 y 26. Las necesidades de China están cubiertas solamente por un factor entre 1.4 y 3.6. Europa Occidental, por un factor de entre 2 y 5. La posición de Africa y América Latina es más incierta, y la región más dependiente es el Asia Septentrional.

De las consideraciones anteriores se desprenden algunas de las presiones a que se verán sujetas las relaciones internacionales durante los próximos decenios, particularmente las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como consecuencia de los problemas energéticos. Entre estos problemas se cuentan la evolución de la demanda global y de los precios de los recursos energéticos, de los cuales dependen vitalmente las perspectivas del desarrollo económico y las necesidades de financiamiento de los países de la periferia; las perspectivas de adoptar políticas conservacionistas y estilos de desarrollo consistentes con ellas en los grandes centros industriales, lo que a través de los patrones de producción y de consumo y de la tecnología proveniente de estos centros influirá a su vez en los estilos de desarrollo que adopten los países de la periferia, y por consiguiente en su posibilidad de mantener un ritmo de crecimiento adecuado y de lograr una distribución más igualitaria del ingreso; la combinación de fuentes de energía que en el mediano y largo plazo desarrollen los países centrales, y el grado de concentración del poder y de los recursos financieros y tecnológicos requerida para desarrollar cada una de esas fuentes, lo que determinará un margen de decisión de que dispongan a este respecto los países periféricos; las consecuencias medio ambientales del desarrollo de cada una de las fuentes alternativas señaladas más arriba, y otros.

Conviene detenerse también en los problemas de otros recursos no renovables, particularmente los de origen mineral. La gama de factores de los cuales depende la evolución de estos problemas es muy amplia y no puede ser planteada aquí: la disponibilidad de estos recursos; los costos, la tecnología y la concentración geográfica de las actividades de exploración y extracción; los requerimientos de las actividades mineras en términos de inversión, transporte y comercialización; la organización de las actividades de procesamiento de los minerales; el uso final de los productos; las posibilidades de conservación, sustitución y reciclaje, y los márgenes dentro de los cuales podrían modificarse los estilos de desarrollo prevalecientes a fin de adoptarse a la disponibilidad de materiales, son algunos de ellos.

La demanda mundial de minerales ha crecido muy rápidamente a partir de 1900 y, muy en especial, de 1950. Así, por ejemplo (y en miles de toneladas), la de acero creció de 28.000 a 169.000 y a 590.000, respectivamente; la de aluminio, de prácticamente 0 a 1.510 y a 10.000; la de cobre de 500 a 2.520 y 6.310, y así sucesivamente. El ritmo de crecimiento de la demanda de esos 3 productos durante el período de 1950 a 1970, por ejemplo, fue de 6.5%, 10.1% y 4.7%, en comparación con un ritmo de crecimiento de 3.0%, 8.9% y 2.4% correspondiente al período de 1925-1950 (Page, 1978).

Contrariamente a lo que se supone, las actividades mineras están concentradas en los países industrializados. Sin embargo, dado que los países industrializados consumen considerablemente más materiales que los que producen, particularmente en el caso de los Estados Unidos y la Unión Soviética, los países en desarrollo desempeñan un papel importante en el comercio internacional de minerales. Lo que es más, su papel como productores se ha fortalecido considerablemente de principios de siglo, en que era muy limitado, debido a la gran reorientación que han experimentado las inversiones hacia minas localizadas en estos

países. Así, por ejemplo, entre 1899 y 1974 la participación de los países industriales en la producción de hierro, cobre y plomo disminuyó del 99% al 63%, del 90% al 56% y del 90% al 71%, respectivamente, en tanto que la participación de los países en desarrollo aumentó de 1% a 37%, 10% a 44% y 10% a 29% en esos mismos rubros. Esta tendencia se ha acelerado en forma perceptible en el decenio de los años 70, colocando en el primer plano de las preocupaciones los problemas relacionados con la nacionalización de las actividades productivas, los regímenes adoptados por los países productores en materia de impuestos y regalías, los arreglos para la fijación de precios y la comercialización de los productos y, en general, las modalidades adoptadas por los contratos entre los países productores y los inversionistas extranjeros.

La exigencia de mejorar la distribución de los beneficios derivados de las actividades de extracción y procesamiento de minerales entre países productores y consumidores continuará presionando hacia la búsqueda de nuevas formas de contratación entre ambos grupos de países o entre las empresas transnacionales y los países productores. Ciertamente, la magnitud y orientación de esas presiones dependerá del balance a que se llegue entre incrementar la extracción de minerales y consumir menos recursos, particularmente en los países industriales que son los principales consumidores. Ello, a su vez, dependerá de la evolución que experimenten sus estilos de desarrollo. La cantidad de materiales requerida para producir determinados bienes ha declinado en muchos casos con el tiempo. La posibilidad de reducir el consumo de materiales introduciendo economías en su uso parece mayor que las que podrían abrir el reciclaje de materiales ya utilizados. En todo caso, las posibilidades de implementar con éxito políticas conservacionistas parecen más inciertas que la de que el desarrollo de los centros industriales continúe presionando sobre el uso

de recursos minerales, aun cuando sea previsible que el ritmo de crecimiento de esas economías disminuya por un período bastante prolongado e incluso sean imaginables cambios de cierta significación en sus estilos de desarrollo.

En suma, pues, existe una percepción cada vez más acentuada de que la oferta de recursos no renovables a bajos costos no será suficiente para mantener y aún acentuar en forma indefinida los estilos de vida que hoy prevalecen en las sociedades industrializadas ni para elevar los niveles de vida en los países en desarrollo, cuyos requerimientos en este campo son crecientes, debido a que su principal imperativo consiste precisamente en acelerar su desarrollo, y al incremento de su población. Sin embargo, las pautas imperantes en materia de exploración y explotación de recursos naturales han sido hasta ahora inadecuadas.

Las inversiones efectuadas en exploración han sido inadecuadas. Se han concentrado en unos pocos países, que ya han sido objeto de un reconocimiento bastante exhaustivo y en donde las posibilidades de encontrar nuevas fuentes de recursos son pequeñas, mientras el resto del mundo permanece prácticamente inexplorado. Cerca del 90% de los gastos en exploración, durante los últimos años, se han realizado en los países desarrollados. Esa distribución es ineficiente. Los países desarrollados se esfuerzan por mantener esa pauta ya que desean preservar su independencia en materia de recursos, y temen perder su control sobre esas fuentes, dando la espalda al hecho de que viven en un mundo cada vez más interdependiente.

La explotación de esas fuentes adicionales de recursos, localizadas en los países en desarrollo, ha dependido fundamentalmente del capital extranjero y de las empresas transnacionales, las cuales han conducido sus actividades de tal manera que han creado "enclaves" aislados del resto de la economía y en poco o nada han contribuido al desarrollo de los países anfitriones, que son precisamente los propietarios del recurso. Ello ha dado origen a una secuela de conflictos y tensiones. El reconocimiento

gradual de que los países en desarrollo deben disponer soberanamente de sus recursos naturales ha tendido a disipar esas tensiones. Pero el desarrollo de los recursos naturales de que dispone el tercer mundo requiere que la comunidad internacional no solamente acepte la soberanía de esos países sobre sus propios recursos sino también que presten más atención a la forma que adopta el financiamiento de esas inversiones, a la estabilidad de los mercados de productos básicos, al desarrollo de actividades encaminadas al procesamiento de dichos recursos en los propios países productores y al comportamiento de las corporaciones transnacionales que operan en ese campo. Ello supone, sobre todo, el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países en desarrollo, la cual debe basarse en la diversificación de sus fuentes de financiamiento, en la búsqueda de nuevas formas de asociación con el capital extranjero, de su progresivo control sobre los canales de comercialización de sus productos y de un creciente conocimiento técnico y geológico. Por lo demás, sólo aquel incremento de su capacidad negociadora les permitirá obtener un balance adecuado entre su interés en desarrollar los recursos naturales de que disponen y la necesidad de proseguir una política de conservación que atienda a las necesidades del desarrollo del país a largo plazo, prestando debida consideración a los requerimientos ecológicos.

El establecimiento de una nueva relación entre consumidores y productores, en el campo de los recursos naturales, permitirá también revisar los criterios en que durante largo tiempo se ha asentado aquí la política de precios. A fin de paliar los efectos del gradual agotamiento de sus propios recursos y su creciente dependencia con respecto a productos importados, los países industrializados han desarrollado una política que les ha permitido obtener materias primas subsidiadas, basada en una concepción del crecimiento económico y en un sistema de precios que identifica la riqueza con los "flujos" de bienes y servicios que

normalmente se contabiliza en el cómputo del producto nacional y excluye los "inventarios" representados por la dotación de recursos naturales y de bienes culturales que constituyen el patrimonio hereditario de una sociedad. Es más, esos países han logrado hacer que este último acervo forme parte de su propio "inventario", mediante diversos arreglos encaminados a asegurar su control sobre los recursos naturales de que dispone el resto de la comunidad internacional. Mientras estos conceptos económicos y estas realidades políticas prevalezcan será difícil pensar en precios justos, estables y remunerativos para la producción basada en los recursos naturales de que disponen los países en desarrollo. Para contrarrestar estas tendencias se requiere una estrategia encaminada a acentuar la autonomía del desarrollo de los países periféricos y a lograr el reconocimiento de que, dentro del sistema de precios, es necesario considerar la amortización de los recursos utilizados para la producción de esos bienes, tomando como base su valor de reposición, ya sea por la vía de la fijación de sus precios, del establecimiento de impuestos o de una combinación entre estas y otras medidas. La inclusión del costo de amortización en la fijación de los precios de los recursos naturales debería efectuarse de una manera no muy diferente a la que se aplica tratándose de equipos o bienes de capital. Keynes reconocía que el "costo de uso" debía aplicarse no sólo a estos últimos sino también a las materias primas, ya que con ellas ocurre lo mismo que con los primeros, en donde "para decidir su escala de producción el empresario tiene que hacer una opción entre usar su equipo ahora o preservarlo para ser usado después". De este modo, "la decisión de utilizar los recursos naturales es considerada, por lo tanto, como similar a la de desinvertir en el rubro de bienes de capital, mientras que la búsqueda de nuevas fuentes de recursos naturales es simplemente una forma de inversión" (Davidson, 1979; Mishan, 1971).

En todo caso, tal vez la lección más importante que se deriva de las tendencias anotadas en materia de recursos no renovables consista en la inconveniencia de que los países en desarrollo continúen centrando su estrategia exclusiva o principalmente en la búsqueda de mecanismos para lograr la estabilización y el mejoramiento de los precios de sus productos básicos de exportación, la cual debe ir acompañada de estrategias orientadas a promover el desarrollo de sus recursos naturales, que presten atención a las oportunidades que se abren para hacerlo bajo modalidades más favorables que en el pasado, en un previsible contexto de escasez.

Industrialización y división internacional del trabajo.

La industrialización ha sido el principal motor del extraordinario ritmo de expansión económica que ha vivido el mundo desde el siglo pasado pero, muy particularmente, a partir de la segunda postguerra. Como resultado de la división del mundo entre unos pocos centros industriales y un gran número de países periféricos a los cuales se reservó el papel de suministrar las materias primas que necesitaban los primeros para proseguir su proceso de crecimiento e industrialización, división cuyo establecimiento se aseguró mediante amplias operaciones coloniales, la capacidad industrial del mundo se encuentra muy desigualmente distribuida, concentrándose en más de un 90% en los países centrales. Contra ese telón de fondo debe apreciarse la magnitud del desafío que implica la meta establecida en la conferencia de la ONUDI en Lima, en 1975, en el sentido de que afines del presente siglo la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial debería aumentar al 25%. El cumplimiento de esta meta requeriría un proceso de redistribución industrial de grandes proporciones.

Se entiende por redistribución industrial el traslado de una industria existente desde una localización a otra en respuesta a factores de mercado o a una intervención gubernamental. No hay duda de que se trata de un proceso que se ha iniciado y que incluso se está desarrollando en forma cada vez más acelerada, como reacción a ciertos factores que predominan en los centros, entre los cuales se cuentan la existencia de costos de producción en aumento como consecuencia de los niveles salariales que predominan en esas sociedades y de la magnitud del gasto público, tasas de rentabilidad declinantes, menor inversión en esos países y reorientación de la misma hacia otras áreas, y limitaciones derivadas de la necesidad de preservar o remediar el deterioro causado al medio ambiente con las actividades económicas, lo que conlleva la adopción obligatoria de medidas para el control de la contaminación, que encarecen las inversiones respectivas.

Como consecuencia de estos y otros factores, ha ido tomando cuerpo en muchos círculos la convicción de que la distribución de actividades económicas entre los distintos países y, muy particularmente entre países desarrollados y países en desarrollo, habrá de enfrentar una mutación profunda. Las raíces estructurales que parece tener el cuadro recesivo e inflacionario que presentan las economías centrales, en un escenario de inestabilidad crónica, estaría estimulando ese proceso. Por ello desde muchos ángulos se señala que la aceptación de políticas de ajuste, y de sus costos, constituye el principal desafío que hoy enfrentan los países industrializados (Institute of Social Sciences, 1977; Evers, et.al., 1977; Malmgrem, 1977; Katzenstein, 1977; Helleiner, 1977; Grunwald, 1978, y entre la literatura latinoamericana, Villanueva, 1978; González, 1979; Donges et.a., 1979; Hill y Tomassini, 1979). De hecho, este proceso ya se ha iniciado en forma acelerada.

Cabe añadir a estos factores la existencia de una situación recesiva cuyas perspectivas de recuperación parecen lentas, con un nivel

de desempleo que dificulta los cambios que habría que introducir en esas economías, incluyendo la automatización de un número creciente de procesos industriales. La misma situación, al incidir en la rentabilidad del capital, inhibe la inversión y promueve la salida de capitales en busca de otras localizaciones más rentables. De ella se deriva también la existencia de ramas industriales relativamente retrasadas y sometidas a la creciente competencia internacional de un número cada vez mayor de países en desarrollo. Los problemas vinculados a la disponibilidad y la seguridad en el abastecimiento de recursos naturales, particularmente de origen energético, deben incluirse en este escenario. El hecho de que un elevado nivel de desempleo forme parte del síndrome anotado no excluye el surgimiento de dudas acerca de la disponibilidad a largo plazo de mano de obra abundante y, sobre todo, barata, la que hasta ahora fue suministrada por las migraciones. Los costos de preservación del medio ambiente, a que se refiere más adelante este documento, es otro elemento central de este escenario. Todos estos elementos deben ser apreciados a la luz de la lentitud con que históricamente ha tenido lugar la incorporación de nuevas tecnologías.

Estas tendencias encontraron su contrapartida en la creciente diferenciación observable entre los países en desarrollo, y en la emergencia entre esos de un número cada vez mayor de países en rápido proceso de industrialización o de "desarrollo intermedio". Durante los últimos años algunos países de Europa Meridional y Oriental, del Oriente Asiático y América Latina han desarrollado rápidamente su capacidad para producir manufacturas altamente competitivas en los mercados mundiales. Este fenómeno, que alguna vez fue descrito como "la emergencia de dos o tres japoneses" en el campo comercial, está adquiriendo cada vez mayor importancia

(Banco Mundial, 1979; Tomassini, 1979). En general, estos países pueden definirse como aquellos en que la producción industrial, considerada como aquella que supera las primeras etapas del procesamiento local de los recursos naturales, excede cierta proporción del producto interno bruto y crece más rápidamente que en los países ya industrializados, sea que esta producción se destine a la exportación o a sustituir importaciones. La creciente importancia de las manufacturas como porcentaje de sus exportaciones totales, el valor per cápita de sus exportaciones de bienes industriales y la participación de "productos complejos" en este tipo de exportaciones, constituyen otros tantos indicadores que contribuyen a la definición de estos países, los que son vistos por los países industrializados como competidores cada vez más serios en los mercados internacionales (Balassa, 1977; IBRD, 1979; Kahn, 1979; CEPAL, 1979; Tomassini, 1976).

Como consecuencia de las tendencias anteriormente señaladas, el esquema internacional de ventajas comparativas entre países desarrollados y países en desarrollo se encuentra sujeto a cambios profundos.

Estos cambios se manifiestan primeramente en la estructura del comercio internacional. Las exportaciones de productos manufacturados efectuadas por los países en desarrollo han estado creciendo mucho más rápidamente de lo que se había previsto: la tasa promedio de crecimiento anual subió de un 12% en el período 1960-1966 a un 25% en el correspondiente a 1967-1973, lo cual se compara con un 17% para el caso de las naciones desarrolladas durante el último período (Balassa, 1977). En el de América Latina, las exportaciones de manufacturas aumentaron 23 veces durante los dos decenios comprendidos entre 1955 y 1974, en contraste con un aumento de 11 veces para el mundo considerado en su conjunto. Por lo demás, la competitividad de las manufacturas producidas por los países en desarrollo no solo se manifiesta en los mercados internacionales, sino que está dando

lugar a nuevas formas de sustitución de importaciones en sus propios mercados, sustituciones que están comprendiendo un número creciente de bienes de capital y materiales industriales básicos, de los cuales los países industrializados habían sido los principales proveedores. El recrudecimiento del proteccionismo en estos últimos países, otro tema que escapa a los alcances de este documento, ha sido su respuesta frente a este fenómeno.

Al mismo tiempo, desde fines del decenio pasado la participación de los países en desarrollo en la industrialización mundial comenzó a incrementarse y a adoptar modalidades nuevas consistente en la absorción de un número creciente de actividades industriales anteriormente localizadas en los países desarrollados, como las que se señalaba más arriba. En efecto, a partir de esa época las firmas industriales de estos últimos países comenzaron a compartir su producción con subsidiarias o empresas independientes localizadas en los países en desarrollo, aprovechando las ventajas de que estos disponían en cuanto a niveles salariales, impositivos, disponibilidad de recursos naturales, regulaciones ambientales menos estrictas o el otorgamiento directo de subsidios, con lo cual al mismo tiempo disminuían sus riesgos como consecuencia de una mejor distribución internacional de sus actividades. Debido a esto comenzó a desarrollarse un activo intercambio de los componentes y procesos requeridos para llegar al producto final en adición al comercio internacional de los mismos. Esta nueva división del trabajo permite racionalizar ciertas industrias ineficientes en los centros y hace posible promover la industrialización en la periferia, dando lugar al logro de mutuos beneficios, en concordancia con las tendencias que se señalaban en la primera parte de este documento. Por otra parte, la redistribución internacional de actividades industriales contribuye a dar respuesta a la tendencia proteccionista en los centros, en

la medida en que las importaciones de productos industriales complementarios encuentren menos resistencia que la importación de bienes finales producidos en el extranjero. Un ejemplo de este fenómeno se encuentra en la subcontratación de firmas estadounidenses con subsidiarias mexicanas: en 1975 estos arreglos contribuían con más de 1000 millones de dólares a las exportaciones industriales mexicanas, es decir, con casi la mitad del valor de sus exportaciones totales de manufacturas.

De hecho, un proceso cada vez más importante de redistribución industrial está teniendo lugar en los Estados Unidos y, en forma más acelerada, en Europa (particularmente en Alemania Occidental) y el Japón. Las ramas en que esta tendencia es más notoria -en la mayor parte de las cuales tiene especial gravitación la naturaleza contaminante de las actividades respectivas- incluyen las industrias pesadas (siderurgia, refinación, petroquímica y fertilizantes) y las industrias contaminantes propiamente dichas, a saber, la industria química y la de la pulpa y el papel. La producción naval, metal mecánica y textil están siendo igualmente desplazadas. Toda la industria de transformación de materias primas, en general, está siendo transferida fuera de países como Japón y Alemania Occidental. Ya sea como consecuencia de las fuerzas del mercado o de decisiones gubernamentales, en donde las consideraciones medio ambientales tienen un gran peso, no menos del 30% de las nuevas inversiones desde ahora hasta el año 2000 se radicarán en países en desarrollo, lo que representa un volumen de alrededor de 75.000 millones de dólares por año.

Una de las consideraciones que está detrás de este proceso consiste en la conveniencia de hacer un uso más racional de la capacidad absorptiva del ecosistema a nivel mundial. Para que esta capacidad sea utilizada en forma eficiente, debe ser concebida de una manera similar a las ventajas comparativas que tradicionalmente han determinado la división internacional del trabajo, como por ejemplo el capital y la mano de obra. En otras

palabras, siendo la capacidad de absorción del medio ambiente una condición necesaria para el desarrollo de ciertas actividades industriales, estas últimas deben ser distribuidas tomando en cuenta no solamente las diferencias referentes a la dotación de capital y de trabajo entre los distintos países sino también su dotación natural de capacidad de asimilación medio ambiental, definida como la capacidad del medio ambiente natural para absorber y neutralizar desechos industriales (d'Arge, 1977).

En efecto, es necesario ampliar el concepto de ventajas comparativas. Tradicionalmente, estas han sido definidas en términos de la correspondencia entre la dotación que posee un país de capital y fuerza de trabajo y la combinación de estos factores requerida para la producción de los distintos bienes. Sin embargo, tomando en cuenta la diversidad observable en cuanto a la capacidad de absorción de desechos entre los distintos países así como la presencia de regulaciones ambientales cada vez más estrictas en los países desarrollados, parece necesario reconocer que la existencia de "capacidad ociosa" en este campo constituye en la actualidad una ventaja comparativa. Esta ventaja puede estar vinculada a una mayor capacidad asimilativa ociosa o a la existencia de regulaciones menos estrictas pero, en todo caso, parece estar constituyendo un criterio cada vez más importante desde el punto de vista de las decisiones sobre localización industrial.

Las disposiciones del clean air amendments act aprobada por el congreso de los Estados Unidos en 1970 constituye un buen ejemplo de regulaciones ambientales susceptibles de influir en la localización de nuevas industrias. De acuerdo con esa legislación, la instalación de toda nueva industria requiere que la Agencia para la Protección Ambiental de los Estados Unidos declare que ella no implicará una forma de "degradación significativa" del medio en que pretende establecerse. Ya sea que esta disposición se interprete como aplicable a la nueva industria en particular,

ya sea el nivel global de contaminación en cada zona (de manera que la instalación de toda industria contaminante nueva obligue a la eliminación o desplazamiento de otras actividades de una capacidad contaminante similar), está determinando un considerable proceso de desplazamiento industrial en los Estados Unidos. Este tipo de regulaciones está aumentando y, a la vez, tornándose más estricto en los países industrializados, como consecuencia del aumento de los desechos industriales y de la utilización de la capacidad absorptiva, así como también de los crecientes costos de las tecnologías requeridas para controlar dichas emisiones o disponer de los desechos. Así, por ejemplo, la legislación aprobada en 1977 en los Estados Unidos incluye entre los requerimientos medio ambientales los efectos estéticos de las actividades industriales.

La redistribución de industrias hacia los países en desarrollo originada en este tipo de consideraciones envuelve indudables riesgos para estos últimos. Los standards medio ambientales dados por los países industrializados pueden elevar el monto de las inversiones e implicar costos sociales inaceptables para países que se encuentran en las primeras etapas de su proceso de desarrollo. Para países que poseen un grado considerable de capacidad absorptiva ociosa, la adopción de standards restrictivos y sus correspondientes costos puede dar lugar a una asignación altamente ineficiente de sus recursos. Lo anterior no significa, por otra parte, que los países en desarrollo deban aceptar indiscriminadamente todas las actividades contaminantes que tiendan a ser erradicadas de los países desarrollados, sino que, muy por el contrario, deben adoptar las decisiones respectivas en cada caso dentro del contexto de una estrategia global de desarrollo en que las consideraciones medio ambientales ocupan un lugar muy importante.

3. Principales alternativas de los países en desarrollo^{1/}

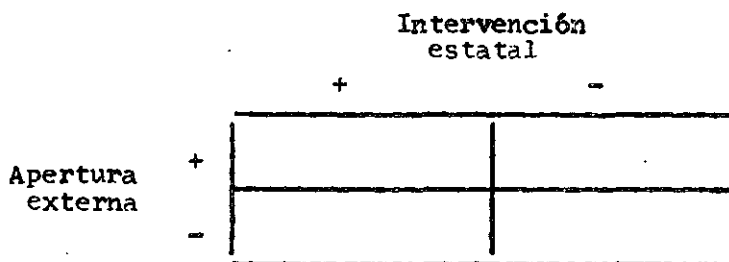
En este trabajo se sustenta que los términos en que tradicionalmente se plantearon las relaciones centro-periferia se han modificado significativamente a lo largo de los años 70 como resultado del surgimiento en un conjunto de problemas globales, que han estimulado el proceso de transnacionalización experimentado por la economía mundial a partir del decenio pasado, y acentuado la interdependencia entre todos los países del mundo. Entre esos problemas, algunos factores medio ambientales ocupan un lugar muy destacado. Se sostiene también que este proceso, al poner de manifiesto la existencia de límites al crecimiento económico en los centros, podría contribuir a crear conciencia de que esa relación de interdependencia no solamente se da entre los países desarrollados sino también entre estos y los países en desarrollo. Como consecuencia de lo anterior, el mejoramiento de las relaciones entre ambos grupos de países se concibe cada vez más dentro del marco de la evolución de la economía internacional en su conjunto. No depende, por tanto, solamente de los programas específicos de cooperación internacional puestos en juego por los países industrializados. Depende también, y muy principalmente, de las reformas estructurales que éstos acepten introducir en el sistema, con el objeto de abrir paso a un desarrollo ecológicamente equilibrado y a una división internacional del trabajo más acorde con la nueva estructura de ventajas comparativas que está esbozándose en el mundo, como consecuencia de los factores analizados más arriba.

De esta conclusión se deriva, entre otros corolarios, la noción de que el desarrollo de los países de la periferia estará cada vez más estrechamente asociado al ritmo y la forma que adopte su integración en el sistema transnacional. Esa integración entraña al mismo tiempo riesgos y beneficios para ellos. Dichos países enfrentan el desafío de encontrar un

^{1/} Las consideraciones que siguen se basan en un documento inédito de Osvaldo Sunkel, titulado: "Opciones de inserción de los países subdesarrollados en el sistema internacional". Santiago, 1978.

equilibrio adecuado entre los costos que podría infligirles ese proceso -entre los cuales se cuentan los costos ambientales- y los beneficios que podrían obtener de una participación más amplia, agresiva y diversificada en el sistema. Estos costos y beneficios desbordan, ciertamente, la esfera económica.

La sugerencia que se quiere dejar planteada al término de este documento consiste en que el proceso de integración de los países periféricos en el sistema económico transnacional no acarrea necesariamente consecuencias puramente negativas o positivas ni responde exclusivamente a los intereses o designios de aquellos países que ocupan una posición central en el sistema. Se trata, por el contrario, de un proceso que posee un margen de ambigüedad considerable, desde el punto de vista de sus consecuencias para los países de la periferia, y frente al cual éstos pueden asumir un papel pasivo o activo (Iglesias, 1979). Lo anterior debería inducir a esos países a rechazar tanto una estrategia de integración indiscriminada en la economía transnacional en formación, como una de aislamiento internacional o "desarrollo separado", explorando la perspectiva de articular estrategias de "participación selectiva" en el sistema. Ello supone la posibilidad de combinar diversos grados de apertura y de intervención dentro de una gama de alternativas como la que se sugiere a modo general en el siguiente diagrama



En forma simplificada, ello permitiría distinguir 4 tipos de estrategia externa: (1) apertura con intervención; (2) apertura sin intervención; (3) aislamiento (o protección) con intervención, y (4) aislamiento sin intervención. El concepto de intervención es utilizado como el ejercicio de la capacidad nacional -o del estado- para regular la aplicación de la estrategia.

El margen de maniobra para la aplicación de uno u otro tipo de estrategia dependerá, obviamente, de las características de cada país, incluyendo el tamaño y grado de desarrollo de su economía, la forma que tradicionalmente han adoptado sus relaciones económicas externas, su localización geográfica y su desarrollo social e institucional, entre otras. Es evidente que un país en desarrollo cuya economía haya adquirido ciertas dimensiones, cuente con un mayor apoyo relativo en el marco interno, posea cierto grado de conglomeración industrial, esté haciendo uso de economías de escala, cuente con un desarrollo científico y tecnológico -aunque incipiente- propio, posea cierto grado de desarrollo social, se apoye en un sistema institucional y financiero bien establecido, y haya desarrollado durante un período prolongado relaciones económicas externas con mercados estables y disponga de cierto poder de negociación frente a terceros, contará con un margen de maniobra muy superior a un país pequeño, que no reúna estas condiciones y que tenga mayor necesidad de especializar su economía en función de su localización geográfica, de sus recursos naturales o de su abundancia de mano de obra no calificada, y cuyas relaciones económicas externas sean altamente concentradas y, por lo tanto, vulnerables.

Estas características, y los márgenes de maniobra consiguientes, no sólo dependen de la dimensión y el grado de desarrollo de cada economía sino también de su estructura. Las diferencias observables en cuanto a la estructura productiva y la composición de las exportaciones de un país

en desarrollo pueden ser explicados, en buena medida, por referencia al tamaño de su población y a su ingreso per cápita. Otra variable que influye en este plano radica en su dotación de recursos naturales.

"Si uno conoce el ingreso per cápita, la población y la dotación de factores (cuantificándola de alguna manera) para un país en desarrollo determinado, uno debería estar en condiciones de anticipar en forma valedera las características de la estructura productiva y del comercio exterior de ese país, lo cual a su vez juega un papel central, si bien no necesariamente determinante, en la formulación de su política económica internacional" (Díaz-Alejandro, 1977).

La forma de inserción internacional de cada país -y, por consiguiente, el grado de autonomía relativa de su respectivo proceso de desarrollo- está estrictamente conectada con las opciones que dicha sociedad adopte respecto a las restantes dimensiones en función de las cuales es posible caracterizar su estilo de desarrollo, tal como se identificaron más arriba. ^{1/} Estas dimensiones se refieren al ritmo y dirección de su proceso de crecimiento económico, a su grado de desarrollo social, su estructura de poder, sus valores culturales y sus relaciones con el medio ambiente. En tal sentido, indudablemente una estrategia de participación activa, controlada o selectiva en el sistema internacional sería, al mismo tiempo, la más funcional o favorable a la elección de opciones compatibles con los intereses específicos de esa sociedad frente a cada una de las dimensiones mencionadas.

Aplicando las diversas opciones susceptibles de ser adoptadas por los países en desarrollo desde el punto de vista de su estrategia externa a su posición frente a las consecuencias medio ambientales de sus relaciones

^{1/} Ver pág. 29 y también el documento a que se refiere la nota que aparece al pie de dicha página.

económicas internacionales y sus estilos internos de desarrollo es posible sugerir también la existencia de cuatro alternativas. Para ello se utilizará el concepto de costos y beneficios derivados de su participación en un proceso de desarrollo transnacional caracterizado por severas presiones ecológicas, partiendo del concepto de que ese proceso envuelve al mismo tiempo riesgos y oportunidades, como se señalaba más arriba. Estas alternativas serían las siguientes: (1) aceptación de los costos y búsqueda de los beneficios; (2) aceptación de los costos sin búsqueda de los beneficios; (3) rechazo de los costos y búsqueda de los beneficios, y (4) rechazo de los costos sin búsqueda de los beneficios. Ciertamente es posible imaginar diversas formas de regulación de los costos medio ambientales inducidos en una economía por su integración en el sistema transnacional, intermedios entre su aceptación o su rechazo. Lo que se quiere sugerir aquí es, simplemente, que sería difícil buscar los beneficios que podrían derivarse de una nueva división internacional del trabajo entre los países industrializados y los países en desarrollo sin que estos últimos incurran en algunos costos medio ambientales. La necesidad de regularlos, por su parte, se plantea precisamente en la medida en que se los trate como costos y se reconozca que en ciertas circunstancias pueden anular los beneficios derivados de la adopción de las nuevas formas de participación en el sistema.

Las implicaciones de estas alternativas desde el punto de vista del deterioro o de la preservación del medio ambiente de los países en desarrollo parecen claras. Desde el punto de vista de sus recursos naturales, ellas incidirán en la forma que adopte la propiedad de esos recursos y en el peso relativo y las formas de asociación que en este campo presenten los intereses nacionales y extranjeros; en la capacidad del país para retener una mayor o menor proporción de los beneficios derivados de las operaciones respectivas, ya sea por la vía de la propiedad de ellas, por la vía fiscal o por otros medios; el grado de procesamiento local de los recursos naturales

que se procure y la utilización que se haga de dichas posibilidades para completar la infraestructura industrial del país, su capacidad para participar en los canales de comercialización, en la fijación de los precios del producto, y su disposición para participar en asociaciones de productores u otros esquemas internacionales adoptados para el mejoramiento de sus precios o para el desarrollo del sector. En el campo de la industrialización, estas opciones dependerán del balance que predomine en cada país entre la protección a la industria nacional y la apertura externa; la magnitud y forma que adopte la presencia de las empresas transnacionales en su economía y las modalidades de asociación entre el capital nacional y extranjero que prevalezcan en ella; el valor agregado que generen las actividades industriales basadas en acuerdos de complementación, subcontratación u otros arreglos de este tipo con productores extranjeros, y la capacidad de su economía para generar una capacidad de desarrollo tecnológico propia a partir de actividades industriales provenientes del exterior, entre otras.

Las decisiones nacionales concernientes al grado y forma de apertura que se desee para una economía y al balance de beneficios y costos que se busque en sus relaciones económicas externas -así como a su escalonamiento en el tiempo- dependerá del estilo de desarrollo que desee seguir cada país y a su vez influirá en la orientación futura del proceso.

- B. Balassa, Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis, 1977.
- C.F. Bergsten, et.al., The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research, 1973
- C.F. Bergsten y L.B. Krause (editores), World Politics and International Economics, 1975.
- S. Brown, New Forces in World Politics, 1974.
- L. Brown, World Without Borders, 1972.
- CEPAL, El Desarrollo Económico en América Latina y Algunos de sus Principales Problemas, 1949.
- CEPAL, El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas de América Latina, 1979.
- J. Chesshire y Keith Pavitt, Some Energy Futures, en World Futures: The Grate Debate, por C. Freeman y M. Jahoda.
- Ph. Connelly y R. Perlman, The Politics of Scarcity: Resources Conflict in International Relations, 1975.
- R. Cooper, The Economic of Interdependence, 1968.
- R. Cooper, Economic Interdependence and Foreign Policies in the Societies, en World Politics, vol. 24, N° 2, 1972.
- J. Darmstadter, Energy in the World Economy, 1971.
- P. Davidson, The Economics of Natural Resources, en Challenge, marzo-abril de 1979.
- C. Díaz-Alejandro, Las Relaciones Norte-Sur: El Componente Económico, en Estudios Internacionales, N° 37, enero 1977.
- J.B. Donges, et.al., El Orden Económico Mundial en la Emancipada, en Donges, et.al., América Latina y la Economía Mundial, 1979.
- R. Dorfman y N.S. Dorfman (editores), Economies of the Environment: Selected Readings, 1972.

- R. Dumont, Utopia or Else... 1974.
- P.T. Ellsworth, The Terms of Trade between Primary Producing and Industrial Countries, en Interamerican Economic Affairs, Vol. X., Verano de 1956.
- B. Evers, et.al., Perspectives on Industrial Adjustment: The EEC and the Developing Countries, 1977.
- A. Fishlow, et.al., Rich and Poor Countries in the World Economy, 1978
- M.J. Flanders, Prebisch on Proteccionism: An Evaluation, en Economic Journal, junio de 1964.
- Ch. Freeman y M. Jahoda, World Futures: The Grate Debate, 1978.
- J.K. Galbraith, The New Industrial State, 1967
- G. Germani, Política y Sociedad en una Epoca de Transición, 1962.
- N. González, Prioridades de América Latina en el Diálogo Norte-Sur, en Estudios Internacionales, N° 47, julio de 1979.
- J. Grunwald, El Comercio Intraindustrial Norte-Sur: Compartir la Producción Industrial entre los Países en Desarrollo y Desarrollados, en Estudios Internacionales N° 48, octubre de 1979
- E. Hagen, On the Theory of Social Change, 1962.
- R. Hansen, Beyond the North-South Statemate, 1979.
- G. Herbeler, Los Términos del Intercambio y el Desarrollo Económico, en H.S. Ellis (editor), El Desarrollo Económico y América Latina, 1969.
- J.K. Helleiner, World Market Imperfections and the Developing Countries, 1977.
- A. Herrera, Catastrophe or New Society, 1976.
- E. Hill y L. Tomassini (editores) América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, 1979
- E.V. Iglesias, Informe del Secretario Ejecutivo al XVIII Período de Sesiones de la CEPAL, 1979.

Institute of Social Sciences (La Haya), Conference on Adjustment Policies (Proceedings), 1977.

International Economic Studies Institute, Raw Materials and Foreign Policy, Institute of Social Studies, 1976.

International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report, 1979.

P.J. Katzenstein, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of the Advanced Countries, 1978.

R.O. Keohane y J.S. Nye, Transnational Relations and World Politics, 1970 y 1971.

R.O. Keohane y J.S. Nye, Power and Interdependence: World Policies in Transition, 1977.

H. Kahn, et.al., The Next 200 Years, 1976.

H. Kahn, World Economic Development: 1979 and Beyond, 1979

Ch. Kindleberger, American Business Abroad, 1969.

S. Krasner, Defending the National Interest, 1974.

H. Malmgren, Trade Policies and Developing Countries in the Next Decade, en The North-South Debate, por J. Bhagwati (editor)

M.M. McLaughlin, et.al., The United States and World Development: Agenda for Action, 1979

D. McClelland, The Achieving Society, 1961.

D.H. Meadows, et.al., The Limits to Growth, 1972.

M. Mesarovic y E. Pestel, Mankind at the Turning Point, 1974.

E.J. Mishan, The Economic Growth Debate: An Assessment, 1977.

E.J. Mishan, Technology and Growth, The Price We Pay, 1971.

R.E. Müller, Global Reach: The Power of the Multinational Corporations, 1974

R.E. Müller, Crecimiento Económico Nacional y Política de Estabilización en la Epoca de las Corporaciones Multinacionales, en Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 2º semestre en 1977 y IV Semestre de 1978.

- D. Novic, A World of Scarcities, 1976.
- V.H. Oppenheim, The Past, We Pushed Them, en Foreign Policy, N° 25, 1977.
- T. Parsons y E. Shils, Towards General Theory of Action, 1952.
- L. B. Pearson, Partners in Development, 1969.
- Ch. Pearson y A. Pryor, Environment North and South: An Economic Interpretation, 1978
- A. Pinto, Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano, 1965.
- R. Prebisch, Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, 1952.
- D. Riesman, et.al., The Lonely Crowd, 1951.
- P. Rosenstein Rodin, Notes on the Theory of the "Big Push", 1961.
- W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth, 1960.
- C. Russell y H.H. Landsberg, International Environmental Problems, A Taxonomy, en Dorfman, et.al., 1972.
- J. Sewell, El Crecimiento del Norte ¿ Es posible sin el Crecimiento del Sur , en Estudios Internacionales N° 42, abril de 1978
- J. Adelman Spero, The Politics of International Economic Relations, 1977.
- O. Sunkel, Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina, en Estudios Internacionales, N° 16, enero de 1971.
- O. Sunkel y E. Fuenzalida, Integración Transnacional y Desarrollo Nacional, en Estudios Internacional, N° 44, octubre de 1978
- The Ecologist, A Blueprint for Survival, 1972.
- L. Tomassini, La Crisis Energética Cinco Años Después, en Estudios Sociales N° 18, 1978
- L. Tomassini, Los Países de Desarrollo Intermedio en el Sistema Internacional: Una Visión desde América Latina, en Comercio Exterior, México, marzo de 1979.
- B. Ward, Only One Earth, 1973.
- K.D. Wilson, Prospects for Growth, 1977