

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO
NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.51/L.4
11 de noviembre de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE INDUSTRIALIZACION
México D.F., 25 - 30 de noviembre de 1974

NOTAS SOBRE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL
CAMPO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

preparado por

la División de Desarrollo Industrial

74-11-2487



INDICE

	<u>Página</u>
I. EL NUEVO MARCO DE REFERENCIA.....	1
II. LOS PRINCIPIOS BASICOS PARA UNA TRANSFORMACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL.....	5
1. Consideraciones generales.....	5
2. Hacia una nueva estructura económica en el plano industrial.....	9
a) La transferencia de actividades industriales a países en desarrollo.....	9
b) La industrialización de las materias primas en los países productores.....	10
c) Mayor participación de los países en desarrollo en la expansión de las distintas actividades indus- triales.....	10
3. Mecanismos y criterios para la formulación y aplicación de las medidas tendientes a lograr una nueva estructura industrial del mundo.....	12
a) Necesidad de una acción concertada	12
b) Acciones de los países en desarrollo y de los esquemas de integración.....	12
c) Las empresas transnacionales	13
d) Acciones de los países desarrollados	13
e) Algunas consideraciones sobre la industrialización ...	14
III. HACIA UN NUEVO SISTEMA DE COOPERACION INTERNACIONAL	16
1. Importancia de la cooperación internacional	16
2. Nuevos campos para la cooperación internacional	17
3. La cooperación entre países en desarrollo	18
a) Necesidad de acción conjunta y cooperación recíproca	18
b) Experiencia en América Latina	20
c) Hacia nuevas formas de cooperación industrial entre los países latinoamericanos	22
4. Conclusión	24

I. EL NUEVO MARCO DE REFERENCIA

La contribución del proceso de industrialización al logro de los niveles de vida que hoy tienen los países desarrollados se ha reconocido desde hace decenios. Por ello, el desarrollo industrial ha sido y sigue siendo una de las preocupaciones mayores de los gobernantes y de los líderes económicos de todos los países en desarrollo. Asimismo, el sistema actual de cooperación internacional para el desarrollo, tanto en los organismos del sistema de las Naciones Unidas como en instituciones de carácter regional y aun de cooperación bilateral, ha prestado cada vez más atención a la variada gama de aspectos que presenta el proceso y a la solución de los muchos problemas que obstaculizan el desarrollo industrial de los países periféricos.

No obstante que el sistema de cooperación se ha hecho más complejo y se ha reforzado continuamente, con contadas excepciones, los países en desarrollo no han experimentado transformaciones de magnitud suficiente como para modificar de manera apreciable su situación con respecto a los países desarrollados. No es que los países en desarrollo no avancen en su proceso de industrialización, sino que una serie de factores determina que los países desarrollados puedan progresar cuantitativa y cualitativamente de manera que permanecen inalterables y aún se ensanchan sus ventajas relativas sobre los países en desarrollo.

El cumplimiento de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la creación de condiciones de estabilidad y bienestar, y a asegurar un nivel de vida compatible con la dignidad humana mediante el progreso y el desarrollo económico y social, llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a establecer la Estrategia Internacional de Desarrollo para el decenio de 1960 y posteriormente para el decenio de 1970. En este último la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto y de los sectores productivos, en particular el industrial, constituyen indicadores cuantitativos que se vinculan a aquellos objetivos esenciales.

/Aunque el

Aunque el segundo decenio de aplicación de la Estrategia Internacional de Desarrollo sólo bordea su primer lustro, se observan muy diversos síntomas que apuntan a la insuficiencia cualitativa de los procesos de cambio que la Estrategia Internacional ha querido promover. La evolución de la economía internacional en los últimos años ha traído crecientes complicaciones que, de manera general, han perjudicado a la mayor parte de los países en desarrollo, y los mecanismos de cooperación internacional existentes se han mostrado ineficaces o inoperantes para siquiera paliar las consecuencias desfavorables de tales acontecimientos. Estas circunstancias exigirían por lo menos la readecuación de la cooperación internacional para contrarrestar los efectos negativos de esta situación. Pero, en realidad, los fenómenos coyunturales parecen ser síntomas de graves desajustes estructurales del sistema económico internacional.

Así, la propia Estrategia Internacional de Desarrollo adoptada para el presente decenio que se fundamenta en la posibilidad de realizar cambios muy graduales en una estructura económica no amenazada de colapso, parece hoy desbordada por la rápida evolución de los acontecimientos, aunque sigue siendo un punto de partida coherente e integrado para incorporar las nuevas realidades y sus problemas. Por otro lado, la concepción de las interrelaciones entre el mundo desarrollado y en desarrollo que suponía la Estrategia Internacional, se inscribía aún en la hipótesis de una posibilidad de crecimiento lineal para todos, que aparece cuestionada en un mundo que ha adquirido, entre otras cosas, la percepción creciente de la finitud de los recursos naturales.

Por consiguiente, los objetivos de la Estrategia Internacional - mejora la distribución del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción, elevar el nivel de empleo, ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social y salvaguardar el medio -, podrían no ser accesibles si continúa indefinidamente el actual estilo de vida de los países desarrollados.

/Por otra

Por otra parte, cada vez es más evidente que el alto nivel de vida logrado por la minoría de naciones desarrolladas, tiene su contrapartida en el mantenimiento de las condiciones de pobreza de una mayoría de naciones menos desarrolladas, al seguir residiendo en los centros desarrollados la capacidad de decisión sobre la explotación y uso de los recursos naturales, los precios relativos de las materias primas y los bienes industrializados, el dominio de los medios financieros y tecnológicos y el dominio del comercio y los transportes.

Las consecuencias de este hecho llevaron a la Asamblea General, en su sexto período extraordinario de sesiones, a un consenso sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y a la formulación de un plan de acción mundial para lograrlo. En el plano industrial, este nuevo orden implica una participación mayor de los países en desarrollo en el producto industrial mundial.

Poner en marcha mecanismos que tiendan a aumentar la participación del producto industrial de los países en desarrollo, exige imaginación, y voluntad de crearlos y de prever formas de funcionamiento y de evaluación de resultados, etc. Los procesos de reestructuración del orden económico no serán fáciles ni rápidos. Tanto los países desarrollados como aquéllos en desarrollo deberán adoptar múltiples decisiones, precedidas por negociaciones multilaterales, mundiales y regionales, y también bilaterales. Los organismos de cooperación internacional deberán constituir los centros de las muchas reuniones internacionales de diversa índole que habrán de llevarse a cabo; tendrán que reunir información estadística sobre determinadas materias y realizar proyecciones de necesidades futuras tanto mundiales como regionales, todo lo cual significa nuevas funciones para el sistema de cooperación internacional. Pero, además, la calidad e intensidad de la cooperación internacional para el desarrollo industrial a nivel de los países en desarrollo deberá adquirir características diferentes. Habrá que asesorar a los países menos desarrollados para que estén mejor informados, perfeccionen sus propios sistemas de información y eleven su capacidad de negociación.

/Además, la

Además, la magnitud de la cooperación técnica y financiera, así como la coordinación que se requerirá para ello en un mundo de países que deberán industrializarse con ritmo sin precedentes, exigirá en la mayor parte de ellos, una reestructuración de toda la asistencia técnica y financiera tradicional, para que puedan cumplirse con eficacia estas nuevas funciones.

En este último sentido, la cooperación internacional para la industrialización de los países en desarrollo deberá alcanzar un afinamiento del que carece todavía. Podría decirse que hasta el momento los países que han alcanzado un nivel relativamente más elevado de desarrollo industrial son al mismo tiempo los que reciben una mayor cooperación para su desarrollo industrial, porque pueden programar mejor su utilización, poseen una organización institucional más compleja y afinada para formulación de planes, elaboración y ejecución de políticas, financiamiento industrial, asistencia para la pequeña y mediana industria, etc., en la cual la cooperación internacional puede integrarse con más facilidad y rapidez que en los países de menor desarrollo relativo.

II. LOS PRINCIPIOS BASICOS PARA UNA TRANSFORMACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Consideraciones generales

Las transformaciones que se avizoran en el panorama de las relaciones económicas internacionales son de tal magnitud, que probablemente todo el sistema internacional de cooperación deberá ser objeto de una revisión completa y, eventualmente, de una intensa reestructuración. Por cierto que la cooperación internacional tal como se ha prestado hasta el presente, puede exhibir logros parciales de magnitud importante. Parte de las formas de cooperación existente deberán mantenerse y aun desarrollarse. Sin embargo, también pueden señalárseles ineficiencias y carencias cuya corrección es fundamental para que pueda contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia Internacional de Desarrollo en el marco del nuevo orden económico internacional.

Los recursos que hasta el momento se han venido asignando a la cooperación internacional para el desarrollo industrial son, de modo general, insuficientes. Esto puede decirse tanto de los que corresponden a la asistencia técnica, como de los recursos financieros. En relación a los primeros se puede afirmar que la magnitud del subdesarrollo es tal, que las necesidades de cooperación técnica desbordan con creces las posibilidades actuales del sistema. Y esta circunstancia deberá ser considerada a la luz de las cuantiosas exigencias que derivarán de las transformaciones propuestas.

Los recursos financieros no sólo son insuficientes, sino que se concentran en donde hay mayor abundancia de medios, por lo que resultan más escasos en los lugares donde más falta hacen. Los recursos financieros para el desarrollo otorgados por los organismos internacionales, han sido atraídos especialmente por los sectores de infraestructura. Hasta hace poco tiempo fue objeción corriente, ante una solicitud de crédito para el financiamiento de un proyecto industrial, la presunta disponibilidad de capital privado. Como éste viene asociado con tecnología, patentes y otros compromisos, la carga de las transferencias resultantes es mucho más onerosa que la que corresponde a intereses y amortizaciones de préstamos. Además, en muchas oportunidades los países en desarrollo necesitan financiamiento, pero no patentes ni alquiler

/de equipos

de equipos y otros agregados que los recargan innecesariamente. Por otro lado, el capital privado no se moviliza en función de las necesidades de industrialización de los países, sino en función de las mejores oportunidades de expansión de mercados, por lo que se concentra en los países de mayores dimensiones, con más alto grado de industrialización y que ofrecen mayores economías externas, esto es, en los países relativamente más desarrollados del mundo en desarrollo.

Otra deficiencia que puede señalarse en el sistema de cooperación actual, reside en la rigidez de su funcionamiento y de sus procedimientos de acción, y en su incapacidad para adaptarse a las diferentes y variables condiciones que se presentan en los distintos países de la región. Esto se observa tanto en el ritmo con que se adoptan las decisiones en los organismos de cooperación, como en las condiciones fijadas para dar curso a las solicitudes de asistencia para proyectos determinados. En función de estos factores, la cooperación tiende a desplazarse hacia los países en los que existe mayor capacidad para cumplir dichas exigencias y a concentrarse en ellos. Al mismo tiempo, los países relativamente menos desarrollados, que no pueden coordinar administrativamente todos los factores requeridos y que muchas veces no alcanzan a tener suficiente capacidad de iniciativa, hacen proporcionalmente menor uso de la cooperación internacional.

La cooperación internacional adolece además de falta de coordinación. Por una parte, ésta no existe entre la cooperación multilateral y bilateral. En muchos casos los países en desarrollo preferirían la primera, pero eligen la última porque es más rápida y, a veces, de calidad superior. Sin embargo, existe la convicción en algunos sectores de opinión, de que la cooperación bilateral que obtienen los países de América Latina persigue objetivos políticos y económicos que suelen no concordar con los intereses del desarrollo económico e industrial de los países receptores.

Por otro lado, en la cooperación multilateral ofrecida dentro del sistema de las Naciones Unidas, aparece otra forma de falta de coordinación derivada de su carácter fragmentario y parcializado, y que redundaría en la incapacidad para ofrecer la calidad de cooperación que necesitan recibir los países de menor desarrollo relativo con muy limitada experiencia industrial. Así, por ejemplo, la cooperación no abarca en forma orgánicamente integrada todas las tareas y recursos que configuran las distintas fases que deben encadenarse,

desde la identificación de la idea de un proyecto hasta las etapas de desarrollo de la gestión normal de la empresa que habrá de crearse. Por consiguiente, la cooperación no corrige la carencia de capacidad de gestión y de diversos niveles medios que se requieren en el transcurso del proyecto hasta las fases de producción y comercialización, ni tampoco la falta de experiencia en diversas negociaciones vinculadas con la transferencia de tecnología y el uso de patentes, la adquisición de equipos, la obtención de insumos importados, la realización de exportaciones, etc. Por todo ello, no puede esperarse que los países más retrasados puedan llevar adelanté ciertos proyectos, no siquiera cuando existen acuerdos regionales en que se les reservan determinados tipos de producción.

Aparte las carencias y fallas reseñadas en el breve análisis precedente podrían señalarse muchas otras en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo industrial. Pero éstas bastan para fundamentar la preocupación con respecto a las necesidades que surjan en virtud de la súbita ampliación de los objetivos y responsabilidades del desarrollo industrial en un proceso de transformaciones mundiales marcadas por un carácter de urgencia y universalidad. Urgencia, porque la crisis del sistema económico internacional actual está a la vista, y su desarticulación podría tener consecuencias trágicas para millones de seres humanos. Universalidad, porque hasta el momento la cooperación internacional parece limitarse a una acción - circunscrita básicamente a la transferencia financiera y técnica - de los organismos internacionales apoyada en diversas formas por los países ricos y poderosos, pero orientada hacia los países periféricos exclusivamente: mientras en el futuro, esa misma cooperación deberá ampliarse a una acción de ajuste del sistema en su conjunto, incluyendo nuevas responsabilidades que interesan a todos los países. Los términos de esta ampliación aún distan mucho de estar definidos, y el interés común todavía no ha sido claramente identificado a pesar de la experiencia de las situaciones coyunturales y sus tendencias.

El propósito de alcanzar un sistema de cooperación más eficaz para los fines del progreso económico y social de los países en desarrollo, exige, en estos momentos, mucho más que corregir los defectos y suplir las carencias que presenta actualmente. Es necesario que el sistema de cooperación se adapte

a los cambios que se están produciendo en las economías de los países desarrollados y en desarrollo y a las nuevas relaciones que se están dando entre los países, como consecuencia de las perturbaciones y desajustes económicos y políticos producidos en los últimos años.

Estos trastornos del orden económico internacional - los más importantes ocurridos en varios decenios - parecen haber logrado en buena medida que todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, tomen conciencia del alto grado de interdependencia existente entre los miembros de la comunidad mundial, y de que la paz y el bienestar económico y social de los pueblos depende más que nunca de la cooperación entre todos los países para corregir las desigualdades y eliminar las disparidades crecientes entre países desarrollados y países en desarrollo.

Esta toma de conciencia tuvo expresión concreta en la sexta sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que fueron aprobados la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia del interés común y la cooperación de todos los Estados en las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI).

La Declaración y el Programa de Acción destacan la necesidad de tomar medidas para la industrialización de los países en desarrollo y, con el objeto de lograr ese propósito, el Programa de Acción efectúa varias recomendaciones.

La resolución 3202 (S-VI) expresa que "con miras a lograr una nueva estructura económica internacional que permita aumentar la parte de la producción industrial mundial correspondiente a los países en desarrollo, los países desarrollados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con los países en desarrollo, deben contribuir a la creación de nueva capacidad industrial, incluso instalaciones para la elaboración de materias primas y productos básicos, como cuestión prioritaria, en los países en desarrollo productores de esas materias primas y productos".

Lo expresado constituye un verdadero desafío para la comunidad internacional. Pero cabe señalar que la empresa de lograr una nueva estructura económica mundial, que hasta ayer pudo parecer utópica, aparece ahora, si bien no fácil, por lo menos factible aunque no a corto plazo, como resultado de factores políticos, económicos y éticos que están en juego en la actual situación internacional.

2. Hacia una nueva estructura económica en el plano industrial.

a) La transferencia de actividades industriales a países en desarrollo

Si bien el reconocimiento de la necesidad de alcanzar una nueva estructura económica internacional más racional y equitativa mediante el aumento de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, constituye un paso muy importante dado en ese sentido por la comunidad internacional, es innegable que su significación práctica sería poca si no se dieran en los países desarrollados cambios en sus políticas de industrialización que contribuyan al logro de los objetivos establecidos en el Programa de Acción aprobado por la Asamblea General.

En efecto, varios países desarrollados están considerando seriamente en sus programas industriales la conveniencia de transferir ciertas actividades productivas a países en desarrollo, dadas las crecientes dificultades que encuentran para emplazar nuevas plantas o ampliar las existentes en sus propios territorios.

La escasez de mano de obra y los altos niveles relativos de los salarios constituyen uno de los factores limitantes de la expansión industrial de los países desarrollados, y en especial de aquellas actividades que se caracterizan por una baja densidad tecnológica. El empleo creciente de trabajadores provenientes de países de menor desarrollo industrial no parece ser una solución aceptable. En no pocos casos, las migraciones masivas de trabajadores han sido fuente de tensiones sociales y hasta de conflictos raciales difíciles de evitar.

Pero existen también otros factores limitantes de la expansión de ciertas industrias en países avanzados. Ellos son: el problema derivado de la falta de espacio, que en algunos países ha adquirido importancia fundamental; la disponibilidad de agua en cantidades, calidades y costos adecuados; la contaminación ambiental, que en no pocos casos ha alcanzado proporciones dramáticas, y problemas relacionados con la existencia de materias primas, de disponibilidad de energía, etc.

Por lo tanto, es de esperar que en los próximos años, merced al juego de los factores señalados, se facilite la instalación en los países en desarrollo de ciertas actividades industriales, entre las que podrían

/señalarse la

señalarse la siderurgia, la petroquímica, las industrias textiles, del cuero y otras que hagan uso intensivo de mano de obra.

Lo anterior puede constituir un aporte importante para aumentar la participación de estos países en el producto industrial mundial, y un avance hacia el logro de una nueva estructura económica más sensata, pero sólo en la medida en que ello se realice respetando los intereses de los países receptores, y complementado con otras acciones que aseguren la continuación del proceso hacia formas más equitativas y racionales de la estructura industrial del mundo.

b) La industrialización de las materias primas en los países productores

El Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional señala como cuestión prioritaria la industrialización de las materias primas y productos básicos en los países en desarrollo que los producen.

Sin duda alguna, esta recomendación de la Asamblea General constituye una condición fundamental para alcanzar la nueva estructura internacional en el plano industrial. Además de las razones de sentido común que en principio apoyan la idea de industrializar ciertas materias primas y productos básicos en los lugares donde éstos se producen, hay en muchos casos, desde el punto de vista económico, claras ventajas comparativas para hacerlo. Sin embargo, intereses particulares o razones de otros órdenes hacen que, en general, las materias primas y productos básicos que se extraen o elaboran en países en desarrollo se industrialicen en países desarrollados.

Invertir esta tendencia constituirá una de las formas más efectivas para alcanzar en un plazo razonable los propósitos de la Asamblea General de aumentar la parte de la producción mundial correspondiente a los países en desarrollo.

c) Mayor participación de los países en desarrollo en la expansión de las distintas actividades industriales

La transferencia de ciertas actividades industriales (contaminantes o que hacen uso intensivo de mano de obra) y la industrialización de las materias primas y productos básicos en los países en desarrollo que los producen son, según se ha reconocido en párrafos anteriores, formas efectivas
/de incrementar

de incrementar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial.

Sin embargo, se estima necesario que estas medidas se complementen con otras que aseguren una participación creciente de los países en desarrollo en la expansión de las distintas actividades industriales del mundo, como forma de acelerar el proceso y también para evitar la cristalización de los cambios en una estructura que conceda a los países en desarrollo cierto tipo de industrias (contaminantes, con alta densidad de mano de obra, y de productos básicos) y reserve para los países desarrollados el resto de las actividades industriales. Esto significaría una nueva división internacional del trabajo en la esfera industrial, que podría transformarse luego en un factor limitante del proceso de industrialización de estos países, concebido como un medio para elevar cada vez más el bienestar de los pueblos. En efecto, cabe pensar que en una distribución de las actividades industriales del mundo en el sentido arriba expuesto, las actividades más dinámicas o de más rápida innovación tecnológica podrían quedar reservadas a los países desarrollados o, por lo menos, que la participación de los países en desarrollo en la producción de bienes de esas ramas industriales estaría limitada por las dimensiones de los propios mercados, lo cual en muchos casos significaría, por razones de economías de escala la no producción de los mismos.

Puede pensarse, también, que una estructura industrial mundial de este tipo podría determinar en los propios países en desarrollo la consolidación de estructuras industriales con muy bajas relaciones intersectoriales o con débiles encadenamientos entre actividades del mismo sector y con otros sectores, y por consiguiente, con repercusiones relativamente reducidas en las economías de estos países. Por estas razones, se reitera que se considera necesaria la formulación y aplicación de medidas que posibiliten y aseguren, no sólo un aumento de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial del mundo, sino también un aumento similar en la expansión de las distintas actividades industriales del mundo.

3. Mecanismos y criterios para la formulación y aplicación de las medidas tendientes a lograr una nueva estructura industrial del mundo

a) Necesidad de una acción concertada

La formulación y la aplicación de las medidas tendientes a establecer una nueva estructura económica en el campo industrial requiere la participación activa, plena y en pie de igualdad de todos los países integrantes de la comunidad internacional, como forma de asegurar no sólo el mantenimiento del principio de equidad en la distribución de los beneficios de la nueva estructura, sino también el estricto cumplimiento de las decisiones que se tomen.

Por otra parte, el libre juego de los mecanismos de mercado no será suficiente para conciliar los diferentes intereses y determinar los cambios necesarios para alcanzar los objetivos buscados, lo cual otorga a la participación de los gobiernos en la implementación de las decisiones tendientes a establecer el nuevo orden, un alcance y un nivel de detalle inescapables.

Sin duda alguna, los cambios que se operen en el orden internacional en el sentido proyectado, serán resultado de un largo y penoso proceso de consultas y negociaciones a distintos niveles entre todos los países, y se alcanzarán a través de aproximaciones sucesivas. Es decir, que los cambios de estructura requeridos deberán ser el resultado de acciones concertadas y pactadas sobre bases suficientemente flexibles como para tener en cuenta eventuales modificaciones en la gravitación de los factores determinantes de los cambios en cada país.

Por supuesto, será necesario implementar un mecanismo o sistema de consultas y de acción concertada entre países en desarrollo y países desarrollados que considere diversos planos de negociaciones: mundial, regional, subregional e, inclusive, bilateral.

b) Acciones de los países en desarrollo y de los esquemas de integración

Para la formulación de las medidas tendientes a lograr una nueva estructura industrial mundial se requiere que los países en desarrollo definan sus objetivos y estrategias en el plano industrial y elaboren planes o programas que sirvan de base para las negociaciones que llevarán a concertar compromisos entre países en desarrollo y desarrollados.

El sector público de los países en desarrollo no podrá renunciar a un papel preponderante en la construcción del nuevo orden, por lo que se considera imprescindible su fortalecimiento.

Los actuales agrupamientos de países latinoamericanos o aquellos en los cuales intervienen países de la región que actúan con diferentes propósitos en el plano subregional, regional y mundial, pueden constituir elementos importantes en la construcción de la nueva estructura industrial, como organismos de consulta y como canalizadores y armonizadores de los intereses y aspiraciones de los países miembros.

Al respecto, es preciso fortalecer los agrupamientos existentes, y adaptar su organización, cuando proceda, a las necesidades derivadas de la acción de los países en pro del nuevo ordenamiento de la economía, o si es necesario, promover la creación de nuevos organismos con este propósito específico.

c) Las empresas transnacionales

Las empresas transnacionales pueden desempeñar un papel importante en la construcción de la nueva estructura económica del mundo, dada su gravitación relevante en la economía de la mayor parte de los países en desarrollo, y especialmente en el sector industrial. Sin embargo, este papel no puede dejarse librado a las iniciativas de las propias empresas. Estas deberán ajustar su acción al cumplimiento de requisitos fijados en función de los intereses y objetivos de cada nación y de los principios y disposiciones que se acuerden entre los países con miras al establecimiento de la nueva estructura económica en el campo industrial.

d) Acciones de los países desarrollados

Sin dejar de reconocer la responsabilidad que cabe a los países en desarrollo en la acción para el logro de una estructura económica mundial más racional y equitativa, es evidente que la responsabilidad mayor corresponde a los países desarrollados, puesto que controlan una enorme parte de los recursos y del potencial tecnológico mundiales.

Por lo tanto, la intervención de estos países en el proceso de gestación de nuevas estructuras y formas de relaciones económicas internacionales no puede limitarse a efectuar en sus políticas nacionales

/de industrialización

de industrialización cambios que sólo tiendan a resolver sus propios problemas, aunque ellos signifiquen también algún aporte a la solución de los problemas de los países pobres.

Los países industrializados deberán encarar el proceso de cambio con el decidido propósito de ayudar concretamente al mundo en desarrollo, teniendo presente que ello resultará a largo plazo en un propio interés bien entendido.

Para ello deberán cumplir plenamente con los objetivos de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que impidan a los productos industriales de los países en desarrollo acceder a sus mercados, y, en algunos casos, cuando se trate de actividades concertadas, aceptar compromisos de compra de los productos sobre bases previamente definidas.

También deberán aceptar la reducción de las actividades de aquellas ramas industriales para las que estén mejor dotados los países en desarrollo y adoptar, consecuentemente, medidas de política que faciliten la reconversión de las actividades afectadas. Paralelamente, será necesario que aumenten considerablemente su asistencia a los países en desarrollo, en forma coordinada con otros países y fundamentalmente con los organismos de cooperación internacional.

e) Algunas consideraciones sobre la industrialización

Al formular las medidas tendientes a la industrialización de los países en desarrollo sobre la base de una nueva estructura económica del mundo convendrá tener muy en cuenta, además, las consideraciones siguientes:

i) La industrialización no constituye un fin en sí misma. Ella es sólo un medio para lograr otros objetivos más importantes, relacionados con el progreso económico y social de los pueblos, que configuran el mejoramiento de la calidad de la vida.

ii) No todos los países en desarrollo poseen las mismas aptitudes para alcanzar, mediante la industrialización, estos objetivos a que tienen derecho, por lo tanto se considera indispensable establecer medidas compensatorias que eviten que los países con condiciones menos favorables para un desarrollo industrial de cierta importancia relativa queden a la zaga del progreso económico y social del mundo.

iii) Por

iii) Por otra parte, el impulso de industrialización sólo puede mantenerse si paralelamente se produce un crecimiento, dentro de cierto equilibrio, de los otros sectores económicos, especialmente el agrícola, y las políticas nacionales apuntan a una ampliación de los mercados internos a través de la distribución más equitativa del ingreso. Por lo tanto, las medidas que se apliquen deberán asignar particular importancia a la ampliación o desarrollo de los otros sectores (especialmente energía, transportes, construcción y el agro) que condicionan en forma decisiva el proceso de industrialización.

iv) Otro factor importante que ha de tenerse en cuenta al formular las medidas tendientes al establecimiento del nuevo orden lo constituye sin duda el reconocimiento del carácter finito de los recursos naturales, y de la necesidad de evitar tanto su despilfarro como los efectos de la contaminación industrial para preservar el bienestar futuro de los pueblos. Al mismo tiempo, deberá posibilitarse la fijación de precios justos para las materias primas, que no sólo se basen en los costos de extracción y transporte de las mismas, sino también, y fundamentalmente, en su carácter ya señalado de recursos finitos.

v) Por último, cabe señalar la necesidad de que el criterio de las ventajas comparativas no debe aplicarse indiscriminadamente para la selección de las actividades industriales que se localizarán en países en desarrollo, dentro del marco del nuevo orden al que se pretende llegar.

En no pocos casos podrá ser necesario aplicar otros criterios de localización teniendo en cuenta características particulares. Por ejemplo, quizá convendría promover en un país la instalación de determinada actividad industrial (al margen de las ventajas comparativas) para posibilitar el encadenamiento, hacia adelante o hacia atrás, con otros sectores de la economía, lo que constituye un factor importante para la integración económica del país.

/III. HACIA

III. HAGIA UN NUEVO SISTEMA DE COOPERACION INTERNACIONAL

1. Importancia de la cooperacion internacional

Es evidente que el establecimiento de una nueva estructura económica internacional sobre las bases expuestas en los párrafos anteriores exigirá la realización de ingentes esfuerzos tendientes a superar la actual situación de los países en desarrollo. La cooperación internacional en el campo industrial deberá modificar fundamentalmente su orientación e incluso sus modalidades operativas, de modo de adaptarse a las nuevas circunstancias. Así, al margen de las funciones y tareas de asistencia técnica y financiera a la industria de los países en desarrollo que realiza, deberá cumplir una importante función de asistencia para que se efectúen los cambios propuestos en la estructura económica internacional; esto entraña una amplia gama de actividades que posiblemente requerirán cambios, no sólo en la orientación, sino también en las estructuras de los organismos de cooperación.

La importancia de la participación de los organismos de cooperación internacional en las acciones encaminadas a establecer una nueva estructura económica en el plano industrial, se pone de manifiesto en la resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General, mencionada antes, cuando señala que "los países desarrollados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con los países en desarrollo, deben contribuir a la creación de nueva capacidad industrial..." . Es evidente que la Asamblea consideró de importancia fundamental para la industrialización de los países en desarrollo, dentro del marco de la nueva estructura, que los organismos internacionales de cooperación desempeñen un papel protagónico en los esfuerzos que se realicen en ese sentido.

/2. Nuevos

2. Nuevos campos para la cooperación internacional

Como se ha expresado en párrafos anteriores, las acciones tendientes a la reestructuración de la economía mundial en el campo de la industria requerirá la creación de un sistema de consultas y de acción concertada entre países en desarrollo y países desarrollados. Este sistema, que deberá prever la existencia de diversos planos de negociaciones (mundial, regional, subregional y bilateral), podrá servirse de un ámbito univeral como el que ofrece el sistema de las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas constituirán entonces el foro para la realización de reuniones intergubernamentales en forma regular y continua, con miras a concertar acuerdos tendientes a la aplicación de las medidas relacionadas con los cambios proyectados.

Por otra parte, esta circunstancia posibilitará la mayor coordinación entre los distintos organismos de asistencia técnica (técnicos, financieros y especializados) para una cooperación más eficaz. Debe tenerse en cuenta que el proceso de industrialización de un país está condicionado por el crecimiento equilibrado de los restantes sectores económicos y sociales, por lo que en muchos casos para avanzar hacia la meta propuesta será necesaria la acción, siempre coordinada, de diversos organismos especializados de cooperación.

Esta coordinación de la acción cooperativa de distintos organismos de las Naciones Unidas debiera extenderse a los organismos de cooperación bilateral, como forma de optimizar el uso de los recursos disponibles para la asistencia en el campo industrial.

Los cambios que, según se ha señalado, será necesario efectuar para dar forma a la nueva estructura, requerirán un acervo de información y de estudios previos que, en la mayoría de los casos, los países en desarrollo no poseen ni están en condiciones de adquirir por sí solos. Como, por otra parte, el carácter global de tales estudios hace difícil su realización por los países en forma separada, constituyen parte de la tarea concreta que debería encarar la cooperación internacional, y que puede definirse así:

/a) Realización

- a) Realización de estudios e investigaciones sobre las disponibilidades de recursos y las condiciones ecológicas y geográficas para la localización de actividades industriales;
- b) Establecimiento de un sistema adecuado de información industrial a nivel mundial;
- c) Preparación de estudios globales y elaboración de proyecciones periódicas que puedan servir de bases comunes para tomar decisiones en el ámbito industrial internacional;
- d) Apoyo a los países en desarrollo en la constitución de sistemas de información relacionados con la industria.

Pero además de las tareas descritas, los organismos de cooperación internacional deberán desempeñar una función concreta de asistencia técnica y de ayuda a los países en desarrollo en los procesos de consultas y negociaciones para la acción concertada con los países desarrollados. Es evidente la importancia de esta cooperación, dada la disparidad de potencialidades negociadoras entre la mayoría de los países en desarrollo y los desarrollados.

Otra función que también deberá estar a cargo de los organismos de cooperación internacional y que sin duda reviste particular importancia, por cuanto permitirá efectuar las correcciones necesarias a la marcha del proceso, es la evaluación periódica del mismo.

Por otra parte, los organismos de cooperación deberán intensificar la labor que realizan en materia financiera, científica, técnica, comercial y de capacitación de mano de obra en sus distintos niveles, tratando de adaptarla al marco de la nueva estructura en gestación. Al respecto, también se estima necesario tener en cuenta las conclusiones del análisis realizado en el capítulo II, de manera de corregir algunos defectos y suplir ciertas carencias que merman, en alguna medida, los esfuerzos que se realizan.

3. La cooperación entre países en desarrollo

a) Necesidad de acción conjunta y cooperación recíproca

La acción en común de los países en desarrollo para la mejor defensa de sus intereses y aspiraciones, y la cooperación recíproca como forma de acelerar el proceso de desarrollo de estos países, no constituyen en las

/actuales circunstancias

actuales circunstancias sólo actitudes convenientes; son un imperativo ineludible si se quiere evitar perjuicios de mayor significación en sus economías, como resultado de las graves perturbaciones económicas y financieras que afectan al mundo.

La perspectiva de un nuevo orden económico internacional hace aún más imperiosa esa necesidad pero, al mismo tiempo, abre a los países en desarrollo un espectro de posibilidades de acción en común que supera en gran medida lo que se ha llevado a cabo hasta ahora.

Esta acción conjunta deberá manifestarse en la constitución de un frente unificado o, por lo menos, en un desempeño coordinado de los países en desarrollo en las reuniones de consulta y en las negociaciones con los países desarrollados tendientes a sentar las bases y concretar las medidas que irán modificando la estructura económica internacional.

Pero no bastará esta acción conjunta en los organismos políticos y económicos internacionales para avanzar en pos de la nueva estructura; paralelamente debe efectuarse una intensa acción de cooperación entre los países en desarrollo encaminada a aplicar en el terreno las medidas de política económica que pudieran concertarse, de modo de encauzar a éstos en un proceso de industrialización que asegure una distribución racional y equitativa de los beneficios derivados del nuevo orden.

Son múltiples los campos en que esta cooperación puede darse, y existen en algunas regiones antecedentes útiles de experiencias en este sentido.

Sólo para dar algunos ejemplos de medidas prácticas de cooperación que podrían llevarse a cabo, cabe señalar entre otras: el intercambio de información técnica y científica; la creación de empresas binacionales o multinacionales de países en desarrollo; la cooperación financiera, sobre todo por parte de aquellos países en desarrollo que disponen de excedentes financieros gracias a alzas de precios de sus productos de exportación, y la realización de compras conjuntas de bienes de capital y de insumos industriales.

Desde luego, el fortalecimiento de los actuales esquemas de integración subregional como los existentes en América Latina, y la realización de acuerdos que permitan llevar estos esquemas a niveles regionales, constituirían las formas más efectivas de acción en común y de cooperación entre países en desarrollo. Sólo así podría intentarse la armonización de las

/políticas e,

políticas e, incluso, la realización de una programación industrial conjunta que ayudaría enormemente a llegar en un lapso razonable a la nueva estructura económica mundial y a un desarrollo más racional y equitativo de cada país.

La cooperación recíproca entre países en desarrollo de una misma región podría en algunos casos y, en determinadas esferas, extenderse a países de distintas regiones del mundo en desarrollo.

b) Experiencias en América Latina

La importancia de la acción conjunta y de la cooperación entre países en desarrollo fue comprendida en América Latina desde hace ya muchos años. Las fechas de constitución de los diferentes agrupamientos de países - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y Grupo Andino - cuyos objetivos no son totalmente coincidentes, pero que tienden todos hacia una mayor integración de América Latina, jalonan distintas etapas de un proceso de creciente cooperación entre los países de la región.

La cooperación en la esfera industrial ha sido, por supuesto, uno de los principales medios establecidos para lograr los objetivos de estos esquemas de integración. En el Tratado de Montevideo, que dió origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, figuran mecanismos de cooperación en la esfera industrial que posibilitaron en alguna medida cierta complementación en ese campo entre algunos países de la región. También la acción mancomunada de los países centroamericanos influyó, y aún podría decirse que determinó, el proceso de crecimiento industrial en esa subregión mediante la aplicación de medidas sustitutivas de importaciones. Países que integraban la CARIFTA y que ahora integran la Comunidad del Caribe (CARICOM), determinaron recientemente la conveniencia de elaborar un plan subregional para llevar a cabo un desarrollo industrial programado.

/Pero, sin

Pero, sin duda, ha sido la firma del Acuerdo de Cartagena el acontecimiento más importante en materia de acción en común y de cooperación entre varios países de la región en la esfera industrial. La armonización de las políticas económicas de los países miembros y, en especial, la programación industrial de carácter subregional prevista en el Acuerdo, constituyen avances significativos en los campos indicados para el eficaz aprovechamiento de las muchas ventajas que otorga el mercado ampliado y son los pilares sobre los cuales se asentará la industrialización andina futura.

Pero también hay hechos concretos que demuestran que la idea de la cooperación entre países de América Latina no se limitó al marco de los esquemas de integración. Un número significativo de convenios diversos establecidos entre países de la región con vistas a estimular la complementación industrial, la instalación de empresas binacionales, el desarrollo tecnológico, la explotación de recursos naturales, etc., ponen de manifiesto la convicción prevaleciente en América Latina de la necesidad de una cooperación cada vez mayor entre los países que la integran.

Al respecto, corresponde señalar dos hechos significativos recientes: el primero de ellos es el ofrecimiento que hizo Venezuela en la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en abril de 1974, de efectuar una elevada contribución en pro de la integración regional de América Latina, a través del establecimiento de un fondo fiduciario administrado por el BID, lo que fue aprobado por la Asamblea.

Otro hecho de significación lo constituye la proposición formulada el 15 de julio último por el Presidente de México, de crear un organismo de consulta y cooperación económica en el plano latinoamericano para complementar los instrumentos existentes y fortalecer los esfuerzos regionales en pro de una mayor solidaridad económica.

Otros mandatarios y personalidades latinoamericanos han fijado también últimamente posiciones de apoyo a una acentuación de la acción mancomunada de los países de la región, y, en especial, a un incremento de la cooperación entre los países que la componen.

/Estas expresiones

Estas expresiones coincidentes no son casuales, sino que obedecen a una necesidad manifiesta que, si bien tiene viejas raíces, ha aflorado en los últimos tiempos como consecuencia de la difícil situación económica internacional.

c) Hacia nuevas formas de cooperación industrial entre los países latinoamericanos

Según se ha señalado en párrafos anteriores, América Latina ha realizado avances significativos en materia de integración y de cooperación en el campo industrial. Sin embargo, las nuevas circunstancias exigen que se intensifiquen mucho más tales esfuerzos, aplicando nuevas ideas de cooperación y de acción conjunta, si ello fuera posible, o por lo menos insistiendo en las mismas ideas, pero usando nuevos instrumentos o mecanismos capaces de dinamizar el proceso hasta alcanzar el ritmo requerido.

La acción de los países de la región deberá apuntar, sin duda alguna, al fortalecimiento de los actuales sistemas de integración subregional, procurando que extiendan paulatinamente sus campos de acción al ámbito regional mediante la incorporación de otros países o la realización de acuerdos tendientes a ese objetivo.

La armonización de las políticas de industrialización de los países de la región; la concertación de acuerdos de complementación, de conversión y localización industrial, aspectos que pueden adquirir enorme importancia con miras al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, ofrecen asimismo amplias posibilidades para la acción mancomunada de los países latinoamericanos.

También la coordinación de las estrategias de comercialización de los productos de cada país y de empleo de los recursos naturales propios podrán ser objeto de consideración conjunta por parte de los países, con miras a tomar decisiones compatibles con los intereses de todos y de cada uno de ellos.

Inclusive, la adquisición conjunta por parte de varios países latinoamericanos de maquinaria, equipos e insumos para las industrias de cada uno de ellos, puede acarrear beneficios significativos para todos, en especial en momentos tan críticos como los actuales.

/Otro aspecto

Otro aspecto de la cooperación regional que ya tiene antecedentes en el ámbito latinoamericano es la instalación de empresas binacionales o multinacionales por países de la región. Es sabido que lo pequeño de los mercados de la mayoría de los países latinoamericanos impide en muchos casos instalar determinadas industrias por razones de la escala de producción. La realización de acuerdos tendientes a instalar empresas industriales con capitales de distintos países de la región no sólo constituyen una solución para este problema, sino también una forma concreta de tender hacia la integración regional.

Uno de los problemas más graves que debe afrontar el proceso de industrialización de los países latinoamericanos está constituido por las dificultades para obtener financiamiento adecuado para sus inversiones. Este problema se ha agudizado durante los últimos meses debido a cambios operados en las modalidades de otorgamiento de créditos en los centros de poder financiero.

A este respecto, se estima que es mucho lo que puede hacerse en el plano de la cooperación regional. Es bien conocida la heterogeneidad de los países de la región en materia de potencialidad económica y financiera. La cooperación en materia de financiamiento de los países de mayor desarrollo relativo y de aquellos que por la valorización de sus productos de exportación disponen de excedentes financieros, con aquellos países cuyos recursos son insuficientes para su desarrollo industrial, constituye un imperativo ineludible.

Por ello, resulta plausible la actitud del gobierno de un país latinoamericano que ha expresado su intención de destinar parte de los excedentes financieros derivados de las ventas de petróleo al fomento del desarrollo de la región como contribución a la integración de América Latina.

El papel de los organismos multinacionales de financiamiento como son la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, y la Corporación de Inversiones del Caribe deberá ser fortalecido y las acciones de tales organismos deberán ceñirse al marco de los nuevos campos de cooperación entre países.

En materia técnica y científica se refuerza una amplia gama de posibilidades. Para acelerar el proceso de industrialización de los países de la región habrá que intensificar la cooperación en materia científica y tecnológica, la realización de investigaciones conjuntas, la colaboración en la formación de personal profesional y técnico y el siempre útil intercambio de experiencias entre los países de la región. En estos campos, la colaboración de los países latinoamericanos de mayor desarrollo industrial puede ser muy importante.

Por último, otro de los campos en que la cooperación entre países latinoamericanos resultará imprescindible es el de la infraestructura. La acción coordinada de los países de la región para mejorar los medios de transporte, las comunicaciones y los servicios podría tener repercusiones importantes en el desarrollo industrial de los países.

4. Conclusión

La aprobación por la Asamblea General de la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden internacional constituyó un paso importantísimo hacia la corrección de las desigualdades y la eliminación de las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

La puesta en práctica de los principios y recomendaciones que figuran en los documentos mencionados permitirá ir cubriendo progresivamente la enorme brecha que los separa y creando un clima de comprensión mutua y de cooperación activa entre los países, que podrá conducir hacia un mundo mejor, más justo y más humano.

La responsabilidad de los países desarrollados es indiscutible; pero también lo es la de los países en desarrollo. A ambos les corresponde tomar las medidas adecuadas para movilizar sus potencialidades humanas y materiales en respuesta a las aspiraciones de sus pueblos.

En esta perspectiva, la función de los organismos de cooperación de las Naciones Unidas es preponderante. Deberán para ello, adaptarse a las nuevas circunstancias y contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional más racional y equitativo.

