

Documento Auxiliar Nº 169

EL DIALOGO NORTE SUR: CONFRONTACION O NEGOCIACION *

Luciano Tomassini

- * El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde al artículo a publicarse en El Trimestre Económico Nº 182, abril-junio 1979.

EL DIALOGO NORTE-SUR: CONFRONTACION O NEGOCIACION

Una nueva actitud negociadora

La situación de los países en desarrollo comenzó a atraer la atención mundial al iniciarse el reordenamiento de las relaciones internacionales que constituyó el principal desafío del período de post-guerra. La profundización de los ideales igualitarios en cuyo nombre se había librado esa contienda en la conciencia moral de la humanidad; la construcción progresiva de una civilización planitaria y el activo proceso de descolonización que triplicó el número de miembros de las Naciones Unidas durante los treinta años siguientes, contribuyen a provocar este fenómeno. Ya en 1951 un grupo de expertos convocado por las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del profesor Arthur Lewis, publicaba un informe titulado "Medidas para acelerar el desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas". En la práctica, con él se iniciaba el hoy día llamado Diálogo Norte-Sur.

El pensamiento latinoamericano, incubado primeramente en la CEPAL y difundido universalmente² después a través de la UNCTAD, tuvo una importancia decisiva en ese diálogo.

En una primera etapa, que se prolonga hasta fines del decenio pasado, se presumió la existencia de una "armonía natural de intereses" entre los países industrializados del Norte y los países subdesarrollados del Sur. De acuerdo con esta concepción, el desarrollo de estos últimos se produciría como resultado del growth o trickle down effect inducido en estos países por el crecimiento económico del mundo industrializado. Se suponía, por aquel entonces, que lo que era bueno para el Norte debía ser bueno para el Sur. Se admitía, ciertamente, que las relaciones entre ambos grupos de países eran marcadamente asimétricas, pero se atribuía esta situación al hecho de que los distintos países se encontraran en diferentes "etapas de crecimiento económico". 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 marcha, los que había partido primero tenían ciertas ventajas sobre los recién llegados. Los problemas planteados por esta diferenciación tenderían a superarse conforme avanzaran el desarrollo, la modernización y la integración de los países retrasados en la economía internacional. Se reconocía que, durante el período de transición, los beneficios derivados de las relaciones económicas entre estos dos grupos de países se habrían de distribuir en forma muy desigual. Sin embargo,

la estructura misma de las relaciones económicas internacionales no era cuestionada, y se confiaba en poder compensar las pérdidas sufridas por los países subdesarrollados mediante programas de cooperación o "ayuda externa". 3)

Aquel período concluyó con un acendrado sentimiento de "desilusión frente a la ayuda". Dicho malestar dió lugar a comienzos de los años 1970 a un conjunto de informes que, de diversos ángulos, procuraron enjuiciar los programas de cooperación internacional ensayados durante los dos últimos decenios, tales como los informes Pearson, Peterson o Prebisch. 4) Este debate ayudó a comprender que la ayuda externa -que incluso antes del aumento de los precios del petróleo representaba menos del 10% de los ingresos obtenidos por los países del Sur como consecuencia de los flujos internacionales de capital y de sus transacciones comerciales con el resto del mundo- debía ser colocada dentro del contexto de las relaciones económicas externas de los países en desarrollo. 5) Por otra parte, el decenio de 1970 se caracterizó por un drástico incremento del poder de negociación de estos países, como consecuencia de la resolución tomada en la OPEP para alzar los precios del petróleo y de la decisión adoptada por el resto del Tercer Mundo en el sexto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU y en la conferencia sobre materias primas y de desarrollo de Dakar en el sentido de mantener su solaridad con los países de la OPEP. En 1973 se inicia así un período caracterizado por una política de confrontación, que se expresa en la Declaración y Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, adoptadas en la primera de las reuniones anteriormente mencionadas y aceptadas por los países industrializados en la sexta sesión especial del máximo organismo de la ONU -documentos en que se plantea un cambio profundo de las estructuras que rigen las relaciones Norte-Sur.

Al concluir sus trabajos la UNCTAD IV y la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, que sesionó en París entre 1975 y 1977, las negociaciones respectivas habían conducido a muy modestos resultados. Como consecuencia de lo anterior, la política de confrontación a que se ha hecho referencia parece considerablemente debilitada, y tanto en el Norte como en el Sur se advierte una actitud más favorable a iniciar negociaciones basadas en la identificación de intereses recíprocos y en la formulación de acciones para mutuo beneficio. En todo caso, si una lección han arrojado las dos etapas señaladas, esta consiste en la escasa viabilidad que tiene cualquier política que se traduzca en un zero sum game o en un proceso de transferencia unilateral de recursos desde los países industrializados hacia los países en desarrollo;

ya sea sobre bases voluntarias, como ocurrió durante la era de la cooperación, o compulsivas, como se pretendió durante el último período. En otras palabras, ni "el petróleo fue la excepción" como algunos estimaron en algún comienzo ni "la amenaza del Tercer Mundo" se convirtió en una realidad tan ominosa como otros anticiparon.⁶⁾ Contribuyeron a este cambio de actitud (a) el debilitamiento del supuesto commodity power que se atribuyó a los países en desarrollo y que debió servir como fundamento a las tácticas de cartelización en que debía basarse esta estrategia, como consecuencia de las dificultades existentes para generalizar los logros de la OPEP; (b) la emergencia, en el interior del Tercer Mundo, de un conjunto de países de desarrollo intermedio que se encuentran más interesados en lograr un mayor acceso a los mercados internacionales de bienes y factores^{que} en reemplazarlos por mecanismos redistributivos, de carácter más centralizado, y (c) la nueva importancia que ha adquirido el desarrollo de las naciones del Sur para la reactivación económica de los países del Norte.

La importancia de las naciones del Sur para los países del Norte

El papel de los países en desarrollo como un motor adicional del crecimiento de los centros ha sido subrayado en una serie de declaraciones e informes recientes. Una estimación ampliamente difundida llega a la conclusión de que un aumento de tres puntos anuales en las tasas de crecimiento de los países en desarrollo no exportadores de petróleo podría provocar un incremento de 1 por ciento anual en las tasas de crecimiento de los países de la OCDE -lo que significaría un incremento del producto agregado de aquellos países del orden de 45 mil millones de dólares y un aumento apreciable en el número de empleos. 7)

En el caso de los Estados Unidos, los mercados de los países en desarrollo en su conjunto, excluidos los países miembros de la OPEP, son más importantes para sus exportaciones que los de la Comunidad Económica Europea, Europa del Este y el Japón sumados. Entre 1970 y 1975 las exportaciones norteamericanas a esos países crecieron a una tasa promedio anual cercana al 20 por ciento, en comparación con un crecimiento que se empinó sobre el 15 por ciento en relación con los demás países industrializados. En el caso de los países en desarrollo que presentan un proceso de industrialización más acelerado, dicho ritmo de crecimiento fue del orden del 50 por ciento. Resulta significativo observar que estas tendencias se invirtieron a partir de 1975, cuando las exportaciones estadounidenses hacia otros países industrializados continuaron aumentando (aunque a un ritmo inferior), como consecuencia de la mayor capacidad de defensa

de estos últimos, mientras que aquellas destinadas a los países en desarrollo se contrajeron. Una estimación de la OCDE señala que unos 15 de los 40 mil millones de dólares que representó el cambio desfavorable en la balanza comercial de los Estados Unidos entre 1975 y 1977, se debió a la contracción del comercio de esta nación con los países en desarrollo no exportadores de petróleo. 8)

Sostener hoy que los países en desarrollo dependen del crecimiento de los centros sería presentar un cuadro desequilibrado. Lo contrario es igualmente cierto. El progreso de los países pobres tiene un impacto perceptible sobre el crecimiento económico, los niveles de empleo y el bienestar de los países industrializados, no sólo al estimular la demanda por los productos manufacturados y los bienes de capital que estos exportan si no también al contribuir significativamente a aliviar las presiones inflacionarias que ellos sufren, y que constituye el principal obstáculo a la reactivación de sus economías.

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

Se ha abierto paso así a la tesis de que las economías del Norte se encuentran más estrechamente vinculadas con las del Sur que en el pasado, y de que la interdependencia ha dejado de ser una realidad que tiene significación sólo entre los países industrializados (cuyas relaciones con los países en desarrollo se plantearían en el plano de la cooperación), si no que se habría convertido en un fenómeno de doble vía.

La consecución de las ganancias que podrían derivarse de esta nueva relación de interdependencia requerirá una gran sensibilidad para identificar los intereses recíprocos que poseen ambos grupos de países en algunos sectores específicos, y para formular soluciones mutuamente beneficiosas, a través de enfoques más desagregados y eventualmente diferentes en relación con las medidas de carácter excesivamente general que hasta ahora ha configurado la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional.

La emergencia de esta realidad permite anticipar que el reordenamiento de las relaciones Norte-Sur debería basarse en tres principios: (a) el reconocimiento de la existencia de una compleja red de intereses mutuos entre los países industrializados del Norte y los países en desarrollo del Sur y la identificación de algunas áreas en que sea posible emprender acciones concretas para mutuo beneficio; (b) la aceptación del hecho de que la implementación de acciones mutuamente beneficiosas, como las anteriormente señaladas, supone la introducción de reformas más o menos profundas en las reglas e instituciones que actualmente enmarcan las relaciones Norte-Sur, las que generalmente discriminan en contra de este último grupo de países, y (c) la conveniencia de adoptar estrategias negociadoras más desagregadas, tanto desde el punto de vista de las distintas actividades económicas o grupos de países ^{involucrados} ~~en vías de desarrollo~~, como de los foros establecidos para la realización de las conversaciones respectivas.

Algunas áreas de interés recíproco

A partir de la aceptación de estos principios, cabría avanzar hacia la identificación de algunas áreas de interés recíproco, para lo cual cabe contabilizar los siguientes hechos:

- El reconocimiento de que, como consecuencia de las consideraciones anteriormente señaladas, en sus esfuerzos para combatir la recesión y el desempleo y reactivar sus economías, las naciones industrializadas podrían encontrar en los países en desarrollo (aún excluidos los países miembros de la OPEP) un importante motor adicional y un mercado que está adquiriendo una importancia creciente. En efecto, los mercados que actualmente representan los países de ingresos intermedios es ya considerable, y habrá de ampliarse conforme se incorporen a la economía internacional los de aquellos países que actualmente se encuentran marginados de ella. Estos mercados representan tanto una fuente de absorción para las exportaciones de manufacturas y bienes de capital provenientes del Norte, como un área de expansión para las empresas originadas en estos y una fuente de ingresos provenientes de las remuneraciones pagadas por el uso de la tecnología desarrollada en el Norte.
- El reconocimiento de que, si el crecimiento de los países en desarrollo es una de las condiciones necesarias para la reactivación económica en los centros, es necesario que estos últimos aseguren a los primeros una participación razonable en la creación de liquidez internacional y un acceso adecuado a fuentes de financiamiento a mediano plazo -lo cual puede implicar el establecimiento o la ampliación de facilidades diferentes a las estrictamente bancarias y una mayor apertura de los mercados internacionales de capital- así como también del hecho de que un número creciente de países en el Sur se están convirtiendo en buenos clientes para las instituciones financieras del Norte.

- El reconocimiento de que en el largo plazo -y no obstante el neoproteccionismo introducido en las políticas económicas de los países industrializados como consecuencia de su compromiso con el mantenimiento de la actividad económica y el pleno empleo- una de las alternativas inevitables para abatir las tendencias inflacionarias de carácter estructural que actualmente han pasado a ocupar los primeros lugares en la lista de sus preocupaciones consiste en llevar efectivamente a la práctica las teorías de las ventajas comparativas, que tradicionalmente ellos mismos han preconizado, y en hacer posible una división más racional del trabajo en donde los países en desarrollo ocupen un lugar más ventajoso y más acorde con aquellas ventajas que vayan adquiriendo las diversas etapas de su proceso de desenvolvimiento económico, dentro del marco de una concepción dinámica.
- El reconocimiento de la existencia de una amenaza objetiva de que la humanidad se encamine hacia una situación de escasez de ciertos recursos naturales, principalmente de origen mineral, y de que a la tradicional dependencia industrial, financiera y tecnológica los países del Tercer Mundo frente a las naciones desarrolladas se ha venido a añadir la dependencia estratégica de estas últimas frente a las primeras, en relación con la seguridad en el abastecimiento y el comportamiento ordenado de los precios de un número creciente de aquellas materias primas requeridas para el normal funcionamiento del sistema industrial de los centros.
- El reconocimiento de que la humanidad se encuentra enfrentada a un número cada vez mayor de problemas globales, que van desde la contaminación ambiental hasta la proliferación nuclear -pasando por la plnificación demográfica y el control de las migraciones, el tráfico de narcóticos, el terrorismo y la piratería aérea, y el régimen de explotación de los recursos marinos y de otros bienes comunes a toda la humanidad- problemas que por su naturaleza requieren de la colaboración de todos los pueblos del mundo.

Pero no es posible pasar por alto que, así como la política de confrontación fue un producto de los países del Sur, la filosofía de los "intereses mutuos" ha obedecido fundamentalmente a análisis y proposiciones provenientes de los países del Norte.

Reactivación con reestructuración

En tal sentido, es necesario señalar que las proposiciones provenientes del Norte están basadas fundamentalmente en consideraciones de corto plazo, derivadas de los problemas de estancamiento, inflación y desempleo que enfrentan aquellos países. La idea de utilizar al Tercer Mundo como un factor de estímulo para

incrementar la demanda efectiva por las manufacturas y los bienes de capital producidos por los centros y, de esta manera, estimular en ellos el crecimiento y pleno empleo -conjuntamente con algunas concesiones efectuadas en el campo del financiamiento y las materias primas- no resolverá en definitiva los viejos problemas que han afectado las relaciones Norte-Sur ni harán posible un diálogo duradero, en la medida en que continúa respondiendo a objetivos de corto plazo, y reposen sobre la presunción de que la actual estructura de las relaciones económicas internacionales debe ser mantenida.

En efecto, si bien una estrategia de este tipo podría dar buenos resultados en términos de crecimiento a corto plazo tanto en los centros como en la periferia, si no se introducen transformaciones estructurales en las relaciones económicas internacionales entre ambos grupos de países, a poco andar volverían a plantearse los viejos problemas derivados de la existencia de relaciones profundamente asimétricas entre ellos, y de la subsistencia de las distorsiones y barreras que actualmente afectan a los mercados internacionales y de reglas del juego que discriminan sistemáticamente en contra de los intereses de los países en desarrollo.

En definitiva aquellos problemas son la consecuencia de deficiencias estructurales en las relaciones Norte-Sur. Un Plan Marshall global, como el que desde ciertos ángulos del Norte hoy se propone, podría atenuarlas o disimularlas durante algún tiempo, pero no corregirlas en forma duradera. Si bien la expansión podría generar un programa de este tipo en el corto plazo podría facilitar la adopción de las medidas de ajuste que se necesitan en el interior de las economías industrializadas y la introducción de cambios estructurales en las relaciones centro-periferia, sus resultados serán precarios y engañosos si dichas medidas no se inspiran desde un comienzo en una visión de largo plazo. Lo importante es que mientras se adoptan acciones encaminadas a aprovechar las oportunidades que brinda la mutualidad de intereses existentes en el corto plazo, los países industrializados no pierdan de vista la necesidad de aceptar reformas estructurales en el plano de las relaciones Norte-Sur, en un horizonte de tiempo más largo.

El desconocimiento de esta necesidad puede dar lugar a un diálogo de sordos en detrimento, fundamentalmente, para los países en vías de desarrollo. Un buen ejemplo del diálogo de sordos que puede producirse si no se adopta una perspectiva global, como la que aquí se sugiere, se encuentra en la propuesta formulada por los Estados Unidos en Nairobi con el objeto de establecer un Banco Internacional de Recursos en respuesta a la aspiración planteada por los países en desarrollo en el sentido de adoptar un Programa Integrado de Productos Básicos y de constituir un Fondo Común para financiar dicho programa. El desarrollo de los recursos

naturales disponibles en la periferia, la seguridad de su abastecimiento y el comportamiento ordenado de sus precios constituyen objetivos del mayor interés tanto para el Norte como para el Sur. Sin embargo, la propuesta de los Estados Unidos se centraba unilateralmente en el incremento de la oferta y en la seguridad desde el punto de vista del abastecimiento de dichos recursos, en el futuro inmediato, mientras que los países en desarrollo buscaban la estabilidad y el mejoramiento de sus precios a través de un programa que implicaba un mayor control sobre su oferta. En un plano superficial, da la impresión de que la propuesta de los Estados Unidos fue enterrada, mientras que la posición del Tercer Mundo dió lugar a la constitución de un fondo común de dimensiones mínimas. 9)

Sin embargo, el hecho de que en este tipo de diálogo de sordos son los países del Tercer Mundo los que más tienen que perder, queda ejemplificado por la circunstancia de que en la actualidad el comportamiento de la economía internacional en materia de productos básicos no se caracteriza por el éxito de los mecanismos propuestos para controlar o restringir la oferta de productos básicos sino más bien por un proceso acelerado de desarrollo de los recursos naturales de que disponen los países de la periferia, estimulado por las naciones industrializadas, generalmente a través de la acción de las corporaciones transnacionales. 10)

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que las medidas que se propongan con el objeto de mejorar las relaciones Norte-Sur contemplen en forma más equilibrada los intereses de ambos grupos de países. Sólo cabe mencionar aquí algunas de las acciones que se requerirían para asegurar ese equilibrio:

- Programas destinados a promover el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo, que tomen como punto de partidas propuestas como las que han formulado los Estados Unidos, pero que incorporen medidas que contemplen los intereses de los países en desarrollo, incluyendo la estabilización y el mejoramiento de los precios de sus productos básicos y un mayor grado de procesamiento local de sus recursos naturales.
- Posiciones negociadoras en el campo del intercambio de manufacturas que no se limiten a solicitar el otorgamiento de "tratamientos preferenciales" en favor de los países en desarrollo sino que pongan más énfasis en las medidas que deberían adoptar los países industrializados para abatir las barreras que actualmente existen en contra de las manufacturas que están en condiciones de exportar ventajosamente los primeros, incluyendo la revisión de las estructuras arancelarias prevalencientes en los países industriales y de las barreras no arancelarias que actualmente se oponen al ingreso de aquellos productos en sus mercados, y contemplando la posibilidad de que los países industrializados asuman el compromiso de compensar financieramente a los países en desarrollo

por las pérdidas derivadas de la aplicación de este último tipo de medidas (como, por ejemplo, las llamadas "restricciones voluntarias" a sus exportaciones más competitivas).

- Políticas encaminadas a estimular y encauzar sobre bases más beneficiosas para los países en desarrollo el proceso de redistribución industrial que está teniendo lugar en las economías industrializadas, replanteando las actuales formas de subcontratación industrial, ensamblaje o "maquila", a fin de que una proporción creciente de los beneficios derivados de estos procesos industriales permanezca en manos de los países en desarrollo y promoviendo la radicación en ellos de actividades cada vez más complejas y dinámicas.
- Establecimiento de nuevas facilidades en el campo del financiamiento público internacional que, junto con reconocer la tendencia y a concentrar la ayuda de carácter concesional en los países de menor desarrollo relativo, asegure a los países de desarrollo intermedio facilidades de financiamiento a mediano plazo que les permitan mantener su nivel de importaciones desde los países industrializados y adquirir los bienes de capital e intermedios que requiere su proceso de desarrollo -replantando, en caso necesario, el papel de los organismos internacionales de financiamiento en este campo.
- Revisión del sistema de transferencia de tecnología y, en caso necesario, del régimen internacional de patentes, con el objeto de reducir los elementos monopólicos incorporados en dicho sistema, que infligen costos excesivos a los países receptores y generan rentas monopólicas en beneficios de los países avanzados.

Hacia una estrategia de negociación más desagregada

La formulación de acciones mutuamente beneficiosas para determinados países del Norte y del Sur, sobre la base de la identificación de áreas de interés recíproco, exigirá desarrollar técnicas de negociación mucho más desagregadas, tanto desde el punto de vista de los países involucrados en las negociaciones respectivas, como de los productos o actividades económicas a que ellas se refiera. Al respecto, el programa oficial del Nuevo Orden Económico Internacional adolece de una excesiva generalidad, a lo menos en dos sentidos.

En primer lugar, dicho programa atribuye a los países del Tercer Mundo una homogeneidad que éstos no poseen. En efecto, dentro del mundo en desarrollo cabe distinguir, a lo menos, tres grupos de países, a saber (a) los países exportadores de petróleo, (b) los países menos desarrollados y (c) los países de "desarrollo intermedio", como los de América Latina o el Oriente Asiático.

Sin perjuicio de la similitud que presentan sus problemas, particularmente en comparación con el mundo industrializado, cada una de estas categorías de países posee intereses y prioridades bien diferenciados.

En segundo lugar, el programa del Nuevo Orden Económico Internacional parece basarse en la presunción de que los problemas globales que hoy confronta la humanidad deben ser resueltos a través de medidas igualmente globales. En un plano oficial, estas medidas incluyen un Programa Integrado de Productos Básicos, en el campo de las materias primas; un Sistema General de Preferencias, en el campo de las manufacturas; la negociación de Códigos de Conducta generales para la regulación de las actividades de las empresas transnacionales y del proceso de transferencia de tecnología; un Plan Mundial de industrialización; un Fondo Internacional para el Desarrollo de la agricultura, y otras medidas de alcance igualmente genérico. Otras propuestas, como las contenidas en el informe RIO, incluyen el establecimiento de una autoridad mundial para el desarrollo de los recursos naturales, de un instituto internacional de tecnología y de una tesorería mundial, que aseguraría un proceso más automático de transferencia de recursos financieros desde los países ricos hacia los países en desarrollo. La experiencia reciente ha demostrado que este tipo de propuestas globales tiende a acumular grandes resistencias al mismo tiempo que ofrecen un grado muy bajo de viabilidad, debido al elevado nivel de agregación de los problemas que con ellas se procura solucionar. 11)

Similares consideraciones cabría formular en relación con la eficacia de los foros mundiales a través de los cuales con frecuencia se procura debatir estos problemas, cuyo caracter preponderantemente retórico queda de manifiesto al observar los resultados alcanzados, y muy particularmente al compararlos con los canales que se utilizan cuando se desea conducir las relaciones Norte-Sur entre determinados países sobre bases serias.

Se ha sugerido que en un enfoque más desagregado como el que se propone (a) cada tema debería ser negociado separadamente, (b) debería establecerse un foro para cada tópico, (c) los acuerdos resultantes no deberían agregarse dentro de un mismo paquete, (d) sólo las partes directamente interesadas deberían participar en las negociaciones respectivas y (e) deberían adoptarse procedimientos que compensaran la diferente capacidad negociadora de las partes. 12)

Estas sugerencias constituyen el reverso de los esquemas de negociación actualmente vigentes. La utilización de foros más específicos de negociación entre el Norte y el Sur no excluye, sino que supone, la existencia de instancias globales que contribuyan a compatibilizar los intereses que se encuentran en fuego en dichos foros especializados, y a dirimir conflictos eventuales. Sin

embargo, en todo caso, una mayor desagregación de los procedimientos y los foros a través de los cuales se manejan las relaciones económicas entre los países del Norte y los del Sur, parecería altamente aconsejables en el estado actual de las negociaciones.

Una participación selectiva en el sistema internacional

Conviene ahora examinar brevemente la viabilidad de los principales modelos de orden económico mundial que en la actualidad se encuentran en debate, y que implícitamente inspiran la multiplicidad de medidas propuestas desde diversos ángulos para orientar el reordenamiento de las relaciones Norte-Sur, a la luz de estas nuevas realidades. De hecho, la controversia que se ha venido desarrollando a este respecto y las alternativas que en forma más o menos confusa se han planteado, giran en torno al grado de integración o desintegración de los países en desarrollo en la economía internacional que se considere deseable. Hasta el presente, esta cuestión ha sido objeto de tres tipos de respuesta.

La primera está representada por la sabiduría convencional, que preconiza el laissez faire, tanto en el plano interno como en el internacional. En este último plano, la óptima asignación de los recursos -y, por consiguiente, la óptima distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales- se logra con la cooperación de la "mano invisible" que surge de las fuerzas del mercado. Este modelo implica que los países en desarrollo abran sus economías a las importaciones y a los capitales provenientes de los centros y se especialicen en aquellas actividades para las cuales poseen ventajas comparativas, integrándose lo más estrechamente posible en la economía internacional. 13)

Para los críticos más radicales de esta posición, los beneficios que podrían derivarse de una mayor apertura externa en la práctica se ven bloqueados por las imperfecciones que presentan los mercados, tanto locales como internacionales, y por la presencia de una clase dominante de origen transnacional que actúa como intermediaria entre las economías centrales y las periféricas. De acuerdo con su interpretación, históricamente esta apertura externa ha significado un importante drenaje de recursos para las economías de los países subdesarrollados, y un factor de retraso. La prescripción es, pues, el delinking, es decir, la segregación de los países en desarrollo frente al sistema capitalista internacional. 14)

El programa oficial del Nuevo Orden Económico Internacional se encuentra en una posición equidistante entre los dos extremos señalados. De acuerdo con este programa, el desarrollo de los países periféricos depende de que éstos logren mejorar su participación en el sistema internacional y nó, como preconizan los segregacionistas, de su retiro del sistema. Sin embargo, las relaciones Norte-Sur se desenvuelven dentro de reglas del juego definidas por las potencias hegemónicas, que discriminan en contra de los países más débiles, los cuales por consiguiente requieren de un tratamiento preferencial que sólo puede lograrse a través de un grado considerable de la regulación de los mercados. De allí la necesidad de adoptar un programa integrado de productos básicos, un sistema general de preferencias, mecanismos que aseguren la automaticidad del proceso de transferencia de recursos financieros y códigos para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el flujo de tecnología proveniente de los países avanzados. Se trata, pues, de una suerte de "social democracia global", cuya raíz fabiana fuera señalada -equivocadamente, a nuestro juicio- por el ex-embajador de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, señor Mohinyan.

El primero de los modelos anteriormente señalados propicia la plena integración de las economías periféricas en el sistema capitalista internacional, a través de los mecanismos del mercado. El tercero propone un grado de integración considerable, pero a través de medidas que implican un profundo grado de intervención en los mercados internacionales, por su reemplazo por mecanismos más centralizados. El segundo modelo, finalmente, rechaza no sólo los mecanismos del mercado, como un instrumento para integrarse en la economía internacional, si no la integración misma de los países periféricos en el sistema capitalista mundial, como una meta deseable.

Naturalmente, las estrategias más aptas para promover la implementación de cada uno de estos modelos corresponden, aproximadamente, a las alternativas de exit, voice y loyalty propuestas en su oportunidad por Albert Hirschman para analizar el funcionamiento de los sistemas sociales, desde un punto de vista más amplio. Ninguno de estos tres modelos parece tener actualmente un grado de viabilidad razonable. El primero supone la existencia de mercados que funcionen bajo condiciones de competencia perfecta, lo que no ocurre debido a las distorsiones provocada por los oligopolios nacionales o transnacionales y por las políticas proteccionistas adoptadas por los países industriales. El segundo modelo parece contrario a la experiencia histórica reciente, a la luz de la cual el crecimiento de los países en desarrollo estuvo estrechamente asociado con su progresiva participación en el comercio internacional, y con la expansión sostenida que experimentara hasta fines del decenio pasado la economía mundial. (5)

Finalmente, y como ya se ha señalado, la tercera alternativa encuentra serias resistencias y hasta ahora ha conducido a logros limitados, como consecuencia de que (a) representa típicamente una estrategia de transferencia unilateral de recursos del tipo zero sum game, (b) propone un conjunto de medidas excesivamente generales y, por consiguiente, muy difíciles de implementar y (c) no toma debidamente en cuenta las diferencias existentes en el interior de los países en desarrollo.

Frente a un modelo basado en la regulación global de los mercados, los países en desarrollo podrían encontrar una cuarta opción en una estrategia de "participación selectiva" en el sistema internacional, basada en el reconocimiento de realidades como las señaladas en las secciones precedentes, y en enfoques más desagregados que los que actualmente configuran la plataforma del NOEI. ¹⁶⁾

Esta opción se fundaría en el reconocimiento de que los mercados tienen un papel importante que desempeñar en el funcionamiento de la economía mundial, así como de los riesgos que podría implicar su reemplazo por mecanismos nuevos y más centralizados. Pero incluye también el reconocimiento de que dichos mercados, como dijera Carlos Díaz Alejandro, son "criaturas de los sistemas sociales y políticos" en que se generan y no "mecanismos surgidos espontánea e inevitablemente de una suerte de necesidad económica". ¹⁷⁾

Una estrategia de "participación selectiva" en el sistema, como lo anteriormente propuesta, debería lograr una combinación adecuada de tres tipos de acciones: (a) medidas encaminadas a corregir las imperfecciones de que actualmente adolecen los mercados internacionales; (b) acuerdos entre los países del Norte y los del Sur, complementarios a las fuerzas del mercado, para la distribución de ciertas actividades económicas y la promoción de un intercambio comercial que permitan maximizar la utilización de las ventajas comparativas que posea cada grupo de países en sus diferentes etapas de desarrollo, y (c) programas de tipo concesional, destinados a paliar algunas de las desventajas más obvias que experimentan los países del Sur, principalmente durante las primeras etapas de su proceso de desarrollo.

Las responsabilidades del Norte

La importancia de este enfoque radica en su mayor coherencia con los cambios que se están produciendo en la economía mundial. Cada vez se hace sentir con mayor fuerza la necesidad de operar profundas transformaciones en la estructura productiva de los países del Norte y de abrir paso al establecimiento de una división internacional del trabajo en que los países del Sur

puedan desarrollar aquellas actividades productivas para las cuales posean -o dinámicamente puedan adquirir- ventajas comparativas, de acuerdo con sus respectivas etapas de desarrollo, sin tener que enfrentar las restricciones que actualmente les imponen las economías centrales para el desenvolvimiento de ciertas actividades.

Para ello es necesario que los países del Norte dejen de proteger sus actividades primarias en la forma en que lo han venido haciendo hasta ahora; que permitan un mayor grado de desarrollo y procesamiento local de los recursos naturales de que disponen los países del Sur; que hagan posible que éstos desarrollen actividades industriales capaces de generar un mayor valor agregado, una mayor capacidad de innovación tecnológica y un mayor impulso global a sus economías.

Los países industrializados deberán aplicar las políticas de ajuste que sean necesarias para que puedan operar aquellas fuerzas que en la actualidad están impulsando un reordenamiento más racional de la antigua división internacional del trabajo. Los costos de estas políticas no parecen ser excesivos en términos absolutos y, en todo caso, sólo representarían una pequeña fracción de los costos provocados por el desplazamiento de actividades productivas, la reconversión industrial y la adaptación de la mano de obra que se están produciendo como consecuencia de la especialización, la competencia y el cambio tecnológico en el interior de los propios países industrializados, así como de la competencia que tiene lugar entre ellos mismos.

En el fondo se trata de que los países del Norte apliquen efectivamente los principios que han sostenido durante largo tiempo. Estos países no deberían considerar aquellas políticas de ajuste como una carga excepcional asumida en beneficio de los países en desarrollo, sino como una parte normal de sus procesos de modernización industrial, que deben encarar si no quieren condenar al atraso sus aparatos productivos y perder la competencia industrial con sus socios en el Norte -e incluso, gradualmente, con sus nuevos competidores en el Sur. 18)

Las diferenciaciones en el Sur

Por su parte, el Sur dista mucho de constituir un bloque homogéneo, como presume el programa del Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, dentro del Sur es posible distinguir, a lo menos (a) los países exportadores de petróleo, (b) los países menos desarrollados, que constituyen el llamado "cuarto mundo" y (c) los países que han alcanzado una etapa de "desarrollo intermedio".

Estos últimos están adquiriendo una importancia creciente en la actualidad, alrededor de mil millones de personas viven en países cuyo ingreso per cápita oscila entre los 500 y 3 000 dólares. Estos países producen una octava parte del producto bruto mundial, esto es, cerca de un millón de millones de dólares. Considerando que sus tasas de crecimiento, en promedio, oscilan entre el 5 y el 10 por ciento anual, y que estas tendencias con toda probabilidad se mantendrán durante el próximo decenio, cabe conjeturar que su ingreso per cápita se duplicará en términos reales y que su producción representará una quinta parte del producto bruto mundial hacia el final de este siglo.

Dichos países tienen muchos problemas en común con el resto de los países en desarrollo. Estos problemas serán más difíciles de resolver por medio de negociaciones aisladas o de acuerdos verticales, que a través de una acción mancomunada, pues la experiencia histórica reciente demuestra que el poder de negociación de los países en desarrollo se acrecienta a través de su acción solidaria. Sin embargo, a causa de los niveles alcanzados en sus respectivos procesos de desarrollo, aquellos países poseen intereses y prioridades propios, que los obligan a poner más énfasis en algunos aspectos específicos de la problemática planteada dentro del marco de las relaciones Norte-Sur.

Los países de desarrollo intermedio no están tan preocupados como el resto del Tercer Mundo con los problemas de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa.

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

El reconocimiento de estas diferencias de énfasis en el interior de los países en desarrollo es una condición necesaria para el mantenimiento de la solaridad del Tercer Mundo, tan importante para la promoción de sus intereses en el escenario internacional. Su falta de reconocimiento explica la tendencia a proponer medidas que, por su excesiva generalidad, no satisfacen los intereses de los distintos grupos de países en desarrollo, y consiguientemente debilita el apoyo de esos países al programa del NOEI.

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

Lo importante, sin embargo, es que estos países comprendan que una integración indiscriminada en la economía internacional podría infligirles costes que superen los beneficios esperados, costes que por su naturaleza con frecuencia permanecen ocultos durante las primeras etapas del proceso, y opten por ensayar una estrategia de "participación selectiva en el sistema" susceptible de armonizar la maximización del bienestar que podría derivarse del incremento de sus transacciones internacionales con la preservación de su autonomía política, económica y cultural. Es también importante que tanto los países del Norte como los del Sur comprendan que para extraer las ventajas a que podría dar lugar la mutualidad de intereses que los une es necesario asumir todas las consecuencias derivadas de esa relación de interdependencia, introduciendo en el antiguo orden económico internacional aquellas reformas que fuesen necesarias a la luz de una visión global y de largo plazo de la economía internacional, como la que se ha sugerido más arriba.

- 1/ Ver comentarios a este respecto en S.J. Patel, La Autodeterminación colectiva de los Países en Desarrollo, en Comercio Exterior, México, julio de 1976.
- 2/ Véase fundamentalmente el Informe del Grupo de Expertos presentado por CEPAL en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social celebrada en Quitandinha, Brasil, en 1964, y el trabajo preparado por el Dr. Prebisch en vísperas de la primera reunión de la UNCTAD, titulado Hacia una Nueva Política Comercial para los Países en Desarrollo.
- 3/ Para un análisis de ese período, realizado por un destacado participante en dicho proceso, ver Introducción por F. Herrera a Diez Años de Lucha por América Latina, obra coordinada por A. Calvo y L. Tomassini, México, FCE, 1970.
- 4/ Recuérdese, principalmente, Partners in Development, informe encomendado por el Banco Mundial al Sr. Lester Pearson, y Transformación y Desarrollo, estudio elaborado por el Dr. Raúl Prebisch para el BID, ambos en 1970.
- 5/ G.K. Helleiner (editor), A Divided World: The Less Developed Countries in the World Economy, N. York 1976, Preface, pg. 4.
- 6/ S. Krasner, Oil is the Exception, en Foreign Policy N° 14, 1974, y C.F. Bergsten The Threat from the Third World, en Foreign Policy N° 7, 1972.
- 7/ UNCTAD, Trade Prospects and Capital Needs of Developing Countries, 1976-1980, abril de 1976. Ver también J.A. Holsen y J.L. Waelbroeck, The Less Developed Countries and the International Monetary Mechanism, en AER Vol. 66, N° 2, mayo de 1976.
- 8/ OCDE, Economic Outlook N° 22. Ver también Prospects for the Developing Countries, 1978-1985, Banco Mundial, 1977.
- 9/ A este respecto, ver L. Tomassini, La Política Internacional en un Contexto de Escasez, en Francisco Orrego (editor), Escasez Mundial de Alimentos y Materias Primas, Santiago, 1978, págs. 280 a 282.
- 10/ Ver R. Basson y B. Varon, The Mining Industry and the Developing Countries, 1977.
- 11/ Estas observaciones se encuentran más desarrolladas en L. Tomassini, Falencias y Falacias Notas sobre el Estudio de las Relaciones Norte-Sur, en Comercio Exterior, México, septiembre de 1977, y en Intereses Mutuos: Las Verdaderas Bases del Diálogo Norte-Sur, en Estudios Internacionales N° 41, enero-marzo de 1978.

- 12/ F. van Dam, Development Cooperation: A Differentiated and Thematic Approach, ISS, La Haya, diciembre de 1977.
- 13/ Esta línea de argumentación se encuentra ampliamente documentada en trabajos como los del profesor Harry Johnson, principalmente en Foreign Economic Policies for Less Developed Countries, N.York, 1967.
- 14/ Esta escuela de pensamiento se encuentra reflejada con diversos matices a través de una abundante literatura aparecido durante los últimos años. Para una exposición breve y penetrante sobre la materia, ver C. Furtado, Una interpretación estructuralista de la "Crisis" Actual del Capitalismo^{ca}, en Estudios Internacionales N° 30, abril-junio de 1975, y El Reordenamiento de la Economía Mundial, en Nueva Política N° 4, México, marzo de 1977. En esta última edición, ver también Samiz Amin, Desarrollo Autodependiente. —————
Para un examen crítico de estas posiciones, efectuado desde un punto de vista amistoso, ver C. Díaz Alejandro, Delinking North and South ¿ Unshackled or Unhinged ?, en Albert Fishlow et.al., Rich and Poor Countries in the World Economy, N.York 1978
- 15/ Una discusión extremadamente lúcida sobre la materia se encuentra en A. Fishlow, A New International Economic Order ¿ What Kind ?, en la obra del mismo autor ya citada.
- 16/ Uno de los primeros llamados en favor de una "participación selectiva" en el Sistema se efectuó en la Declaración sobre América Latina en la actual Coyuntura Económica Internacional, formulada por el Foro Latinoamericano en Caracas, en abril de 1975.
- 17/ Las relaciones Norte-Sur: El Componente Económico, en Estudios Internacionales N° 37, enero-marzo de 1977.
- 18/ Entre los alegatos más convincentes en favor de estas políticas, elaborados en el Norte, ver B. Evers et. al., Perspectives on Industrial Readjustment: the EEC and the Developing Countries, DRI, Holanda, 1977. Ver también los documentos presentados a la conferencia sobre Adjustment Policies, ISS, La Haya, 1977, especialmente su Final Report. Ver también los trabajos editados por P.J. Katzenstein y agrupados bajo el título Between Power and Plenty: foreign economic policies of advanced countries, en el vol. 31, N° 4 de la revista International Organization, otoño de 1977. Ver también H.B. Malmgren, Trade Policies for Developing Countries in the Next Decade, en The North South Debate, editado por J.N. Bhagwati, N.York, 1977, y J.K. Helleiner, World Market Imperfections and the Developing Countries, ODC, mayo 1978.

