

Alimentos, energéticos y Nuevo Orden Económico Internacional

ROBERTO DAVILA GOMEZ PALACIO*

EL ESFUERZO NACIONAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

México se ha enfrentado durante los últimos años a una nueva problemática en su desarrollo nacional. El descubrimiento y explotación de importantes yacimientos petrolíferos le otorgan una nueva fuerza que está teniendo repercusiones fundamentales para el manejo de su política económica y social. El crecimiento de su población, la restructuración de su econo-

mía agrícola y los problemas coyunturales en la producción de alimentos básicos, significan un importante desafío para su evolución como país libre e independiente, perspectiva en la cual el logro de la autosuficiencia alimentaria es condición ineludible. Consciente de este problema, el Gobierno mexicano está normando sus acciones de acuerdo con los objetivos e instrumentos del Sistema Alimentario Mexicano.

Los alimentos y los energéticos no son los únicos hechos sobresalientes de la fase actual del desarrollo económico del país. No son tampoco los únicos ejemplos que ilustran la dependencia externa de la economía nacional. El déficit de nuestra balanza comercial, la presencia cada vez mayor de inversiones extranjeras, la necesidad de adquirir tecnologías foráneas y el creciente endeudamiento externo integran un

* Director General de Cooperación Económica Internacional, Secom. Ponencia básica presentada en la Mesa I (Alimentos y petróleo: panorama internacional) del Cuarto Congreso Nacional de Economistas, celebrado en Guadalajara, Jalisco, del 6 al 9 de mayo de 1981. Por razones de espacio se suprimió la amplia bibliografía que acompañaba originalmente este trabajo. (N. de la R.)

complejo de factores que condicionan día tras día la política económica y en particular la política exterior.

En el contexto exterior, el manejo de los problemas mencionados presenta dos enfoques: una estrategia basada en la relación bilateral con los países y grupos de países que influyen en mayor grado en nuestras transacciones externas, y un clima internacional propicio para que la política económica nacional cuente con una base adecuada. Hace 20 años se tenía la firme convicción de que la estrategia bilateral y la multilateral se complementaban mutuamente. En la actualidad, después de dinámicos y repetidos esfuerzos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, han empezado a cundir la incertidumbre y el desaliento. Se piensa que la única forma efectiva de mejorar las condiciones externas de la economía nacional es la estrategia bilateral, ya que las perspectivas de la cooperación multilateral parecen haberse desvanecido definitivamente.

Es necesario analizar esta nueva actitud que no sólo es característica de diversos medios de la vida nacional, sino que prevalece en una gran parte de los países en desarrollo. Ello podría conducirnos a una peligrosa situación de inmovilismo cuando las grandes potencias mundiales, en una violenta lucha por conservar sus áreas de influencia, han adoptado posiciones agresivas no sólo en el campo de las realidades económicas sino, incluso, en el ámbito de las propuestas para la cooperación internacional. Entre 1964, año de la I UNCTAD, y 1975, cuando tuvo lugar la Sexta Reunión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas, las potencias mundiales se limitaban a escuchar los planteamientos del Tercer Mundo, resistiéndose en la mayor parte de los casos a aceptar compromisos y buscando la forma de evadir aquellos que aceptaban. Los efectos del embargo petrolero de 1973 y la consolidación de la OPEP durante los años siguientes, obligaron a un cambio de actitud por parte de dichas potencias. La estrategia para dividir a los países en desarrollo y la búsqueda de garantías para el acceso al suministro de productos básicos y para las inversiones extranjeras se han ido perfilando como los temas fundamentales en esa nueva avanzada ideológica.

Se requieren esfuerzos de los países en proceso de desarrollo para restituir a la cooperación internacional su carácter primordial y para compensar los más recientes intentos de conceptualización imperialista. Se requiere además conferir congruencia a la estrategia bilateral y a la multilateral. Se requiere, en una palabra, recuperar la posición de vanguardia que nuestros países mantuvieron durante el pasado, posición erosionada en el caótico devenir internacional.

El propósito del presente trabajo consiste en analizar la evolución de la cooperación en el marco de los alimentos y los energéticos y sugerir posibles líneas de acción, con objeto de contribuir al análisis del marco internacional en este Cuarto Congreso Nacional de Economistas.

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA ALIMENTARIA

El establecimiento de un nuevo orden económico internacional en materia alimentaria debe analizarse en dos etapas: la

primera se extiende desde el establecimiento de la FAO hasta la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974. La segunda se inicia con dicho acontecimiento y se prolonga hasta nuestros días.

Durante la primera etapa no hubo avances significativos para resolver la crisis alimentaria mundial, fenómeno que se agravó dramáticamente. La segunda se caracteriza por importantes iniciativas, tales como la Declaración para la Erradicación del Hambre y la Desnutrición, la creación del Consejo Mundial de la Alimentación, la del Fondo de Desarrollo Agrícola, el establecimiento del Grupo Consultivo para la Producción Alimentaria y la Inversión Agrícola y el de los comités de seguridad alimentaria, así como los esfuerzos para la suscripción de un nuevo convenio internacional en materia de cereales. Sin embargo, tales iniciativas tuvieron escasos resultados prácticos. El Consejo Mundial de la Alimentación no logró avances para convertir al concepto de ayuda y seguridad en medidas concretas. Faltó apoyo técnico y financiero para alcanzar la meta de 4%, fijada como tasa de crecimiento para producción de alimentos en los países en desarrollo y los comités de seguridad alimentaria mundial se transformaron rápidamente en meros foros de debate.

La problemática de la cooperación alimentaria significa poco en la búsqueda de soluciones de países que, como México, han alcanzado niveles relativamente avanzados y debe evaluarse fundamentalmente de acuerdo con sus resultados en países de escaso grado de desarrollo y con requerimientos apremiantes para alcanzar niveles mínimos de subsistencia. Es preocupante que, aun en estos casos, los objetivos y compromisos adoptados en el seno de las organizaciones internacionales hayan sido cumplidos insuficientemente por la comunidad internacional. Ello no significa que los países de desarrollo intermedio renuncien definitivamente a un nuevo orden alimentario mundial que les garantice una más equitativa distribución de la producción y el comercio alimentarios.

La situación actual podría caracterizarse como la sustitución de la cooperación alimentaria mundial por el uso hegemónico del poder alimentario como instrumento de presión internacional.

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA ENERGETICA

Desde el embargo petrolero, los países industrializados han buscado adoptar compromisos para lograr un acceso seguro al petróleo y otros minerales básicos. Mediante presiones bilaterales y diversas propuestas en los organismos internacionales se ha tratado de instaurar un sistema que garantice a las potencias mundiales el abastecimiento seguro de dichos productos, permitiéndoles al mismo tiempo mantener un alto nivel de consumo energético y explorar, sin urgencia ni presiones, nuevas fuentes de energía.

El principal objetivo ha consistido en establecer un foro internacional que trate exclusivamente el problema energético. Para lograr lo anterior se ha impulsado y difundido la concepción de una interdependencia de países ricos y países pobres, sobre la base de la exportación de alimentos y

manufacturas en los primeros y de materias primas y energéticos en los segundos.

El abastecimiento creciente de energéticos exige la explotación intensiva en países que no forman parte de la OPEP y que, en consecuencia, no han tenido la oportunidad de generar un excedente económico derivado de la exportación de hidrocarburos. La propuesta para el establecimiento de un Banco Internacional de Recursos, formulada por el Secretario de Estado estadounidense durante la IV Conferencia de la UNCTAD, tendría precisamente a canalizar cuantiosos recursos financieros para ese objetivo; para ello se requerían compromisos que los países receptores debían aceptar con objeto de instaurar un clima favorable a las inversiones y créditos extranjeros.

Como los países en desarrollo mantenían todavía una sólida unidad en 1976, la propuesta estadounidense no fue aceptada. Empero, una formulación semejante ha sido objeto de apoyo por parte del FMI, del Banco Mundial y de los bancos regionales.¹

En el Banco Mundial se ha venido consolidando la tendencia a incrementar la oferta petrolera en países no miembros de la OPEP, teniendo en cuenta que las perspectivas de aumento de la producción de dicho hidrocarburo son muy apreciables, ya que, según estimaciones del propio Banco Mundial, la producción podría pasar de 3.7 millones de barriles diarios en 1976 a 8.3 millones en 1985. El programa capta ya 32% de los recursos totales de esa institución financiera internacional, lo que equivale a la suma de 183 000 millones de dólares durante el período 1981-1985. Aunada a la transferencia de recursos financieros se proyecta una significativa corriente de asistencia técnica.

Las instituciones regionales están, por su parte, secundando la política del Banco Mundial. El BID ha intentado convencer a los países de la región para que acepten la creación de un fondo interamericano de energía y minerales que incluya la aceptación de un seguro para cubrir riesgos contra la inversión, garantice préstamos para terceros que deseen invertir en América Latina y promueva modalidades de cooperación hemisférica, conforme a las cuales los países exportadores de hidrocarburos se comprometan a abastecer a los importadores, incluyendo entre ellos a Estados Unidos. Tendencias muy semejantes han prevalecido en las nuevas políticas de las instituciones financieras africanas y asiáticas. Dada la tradicional cohesión de las organizaciones financieras internacionales, las políticas del Banco Mundial se complementan con las del FMI. El Fondo está canalizando preferentemente su apoyo financiero a países que incrementen la producción de productos básicos y energéticos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables, programada para celebrarse en Nairobi en agosto de este año, cuya preparación estuvo a cargo de una reunión realizada en México durante el mes de marzo pasado, será el foro para el análisis y la definición de

1. Salvador Arriola Barrenechea, "El papel de las instituciones económicas internacionales: diálogo Norte-Sur, la estrategia de los países industrializados", documento presentado en el Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Latinoamericano.

políticas en torno a la sustitución del petróleo por otras fuentes de energía. Como ha sucedido en otras ocasiones, un buen propósito puede ser manipulado por los intereses de los países desarrollados para garantizarse el abastecimiento petrolero. Podría suceder que el desarrollo de nuevas fuentes en países de escasos recursos sirviera solamente para posponer la restructuración tecnológica en los países ricos y garantizarles a corto y mediano plazo el elevado consumo energético al que están acostumbrados.

En conclusión, las posiciones de los países muy industrializados con respecto a la cooperación energética han tendido a desvincular este problema del contexto global de la cooperación para el desarrollo y han atentado gravemente contra la unidad del Tercer Mundo, ya que las carencias de energía son responsables de una buena parte del déficit acumulado de los países en desarrollo. Sin embargo, los países muy industrializados han procurado, al mismo tiempo, soslayar una causa todavía más importante en la generación de dicho déficit, como es el encarecimiento de los productos industriales que exportan a esos países. Han ignorado sistemáticamente la relación que existe entre el alza de precios de las manufacturas importadas por los países del Tercer Mundo y la necesidad de incrementar los precios de los productos básicos.

LOS ALIMENTOS Y LOS ENERGETICOS EN LA ESTRATEGIA DE LAS POTENCIAS MUNDIALES

La utilización del poder alimentario como estrategia de presión internacional y la resistencia a una cooperación efectiva en materia alimentaria son variables complementarias. Correlaciones como la anterior se están dando y seguramente se generalizarán al debilitarse el concepto global implícito en el Nuevo Orden Económico Internacional. Al desvincularse los principios emanados de la Declaración y Programa de Acción que dan contenido a dicho Orden, así como los que integran la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, las áreas de la cooperación internacional para el desarrollo se utilizan individualmente de acuerdo con los intereses y con el poder de negociación de países y grupos de países. De no recuperarse las ideas globales, durante los próximos años se harán más frecuentes las interpretaciones parciales y se obstaculizará gravemente la cooperación internacional para el desarrollo.

EL PLAN MUNDIAL DE ENERGIA

En contraste con las reiteradas propuestas del Tercer Mundo para lograr una solución global a la crisis alimentaria, los países en desarrollo no habían tomado iniciativas mundiales en el campo de la energía antes de la presencia del Presidente de México en la Asamblea General de la ONU, celebrada en septiembre de 1979.

La propuesta mexicana fue presentada en armonía con los objetivos y premisas del Nuevo Orden Económico Internacional, enfocó el problema de la crisis energética sin caer en las interpretaciones partidistas de otros esquemas y fue formulada precisamente en la organización internacional de mayor universalidad.

La propuesta de México comprende acciones en los siguientes campos:

a] Garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales.

b] Racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación de las fuentes actuales de suministro energético.

c] Asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole.

d] Brindar la posibilidad de que todas las acciones integren planes energéticos coherentes con la política mundial.

e] Concebir medidas que propicien en los países en desarrollo la formación e integración de las industrias auxiliares y especialmente de bienes de capital del sector energético.

f] Establecer un sistema para resolver el problema de los países en desarrollo importadores de petróleo.

g] Crear fondos de financiamiento y fomento para atender los objetivos de largo plazo y los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo.

h] Instituir un sistema de proyección y transferencia de tecnologías y sus correspondientes capacitaciones.

i] Apoyar el establecimiento de un instituto internacional de energía.²

La propuesta mexicana ha sido objeto de un extenso debate que en septiembre de este año cumplirá su segundo aniversario. Acogida con entusiasmo por varios países industrializados y en desarrollo y con reservas por la OPEP, no ha encontrado todavía la forma de convertirse en un documento que norme las acciones conducentes a resolver los problemas de la energía en el marco de la ONU. La intensa labor desplegada en torno a dicha propuesta se encuentra actualmente en una difícil encrucijada, dado que las negociaciones económicas globales previstas el año pasado en la Asamblea General se han visto obstaculizadas por diversos problemas, entre los que destacan las diferencias en torno al temario y a las funciones del órgano coordinador.

LOS INTENTOS DE COOPERACION ENTRE PAISES EN DESARROLLO

La cooperación económica entre países en desarrollo ha surgido como otra posibilidad frente a la cooperación mundial. En materia alimentaria se enfrenta a obstáculos de muy difícil solución, como son la escasa participación de esos países en el comercio de alimentos y la casi nula receptividad de las naciones desarrolladas para adoptar y cumplir com-

2. José López Portillo, discurso pronunciado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ante la Asamblea General de la ONU en su XXXIV Período de Sesiones, Nueva York, 27 de septiembre de 1979.

promisos en el marco de los convenios internacionales de productos básicos.

Durante las reuniones preparatorias de la próxima reunión ministerial del Grupo de los 77, prevista para celebrarse en Caracas en mayo de 1981, se han acordado importantes acciones en materia energética y alimentaria.

Por lo que respecta a esta última se persiguen los siguientes objetivos: aumento de las capacidades conjuntas de producción alimentaria de los países en desarrollo mediante arreglos cooperativos; reducción de la dependencia con respecto al mercado mundial de alimentos y a la ayuda alimentaria; cooperación en la producción y el suministro de insumos agrícolas, en el sector pesquero, en el desarrollo rural y en el comercio.

En materia energética se trata de otorgar prioridad al abastecimiento de petróleo a los países en desarrollo; a evaluar su potencial y emprender esfuerzos conjuntos para la exploración y explotación de nuevas fuentes de energía; a expandir sus capacidades de transporte, refinación y transformación, mediante inversiones mixtas; a desarrollar una investigación tecnológica que evite la explotación intensiva de los hidrocarburos.³

En materia energética deben destacarse los avances logrados por América Latina, en especial en el marco de la OLADE y concretamente en el Acuerdo de San José, instrumento que antecedió en unas cuantas semanas a la presentación del Plan Global Mundial de Energía en la ONU y que aborda las mismas cuestiones en el ámbito regional. Se ha establecido, además, un acuerdo entre México y Venezuela para apoyar a los países centroamericanos y caribeños en sus requerimientos energéticos y se ha empezado a conformar un plan latinoamericano de cooperación energética.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

Ante las sombrías perspectivas de la cooperación mundial en materia alimentaria y energética, el proyecto nacional deberá apoyarse en dos bases fundamentales: la definición de una estrategia de relaciones bilaterales y el fortalecimiento de la cooperación entre países en desarrollo.

La estrategia bilateral ha sido definida y fortalecida en los últimos años de la planeación del desarrollo económico de México. El programa de energía establece las siguientes prioridades en cuanto a la relación entre energía y sector externo:

a] Exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior una vez cubierta la demanda interna.

b] Procurar que dichas exportaciones tengan un mayor valor agregado.

c] Utilizar la exportación de hidrocarburos para diversificar por países el comercio exterior mexicano.

3. Informes de las reuniones técnicas efectuadas en Roma (23 y 24 de marzo de 1981) y en Ginebra (16-25 de marzo de 1981).

d] Aprovechar las ventas externas de petróleo y gas para absorber tecnologías modernas, desarrollar más rápidamente la fabricación en el país de bienes de capital, tener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas y lograr mejores condiciones de financiamiento.

e] Cooperar con otros países en desarrollo en el suministro de petróleo y en la búsqueda y explotación de fuentes locales de energía.

En cuanto a los flujos de comercio exterior del país, se establecen los siguientes criterios generales: tratar de evitar la concentración de más de 50% de las exportaciones mexicanas de hidrocarburos en un solo país; buscar que la participación de las exportaciones mexicanas en el total de las importaciones de crudo y productos petrolíferos de cualquier país se mantenga por debajo de 20% con excepción de los países centroamericanos y caribeños, en los cuales se abastecerá hasta 50% de sus necesidades de hidrocarburos.

También en las importaciones de alimentos se persigue una diversificación geográfica que preserve al país de las consecuencias negativas de una excesiva concentración en materia de abasto. Se han contratado compras con países latinoamericanos y con otras regiones del mundo para dar cumplimiento a este propósito.

En conclusión, la política mexicana de relaciones económicas con el exterior se ha definido en congruencia con la planeación del desarrollo nacional. Su premisa fundamental consiste en establecer con países y grupos de países condiciones que garanticen contribuciones recíprocas y equitativas a las economías respectivas.

La próxima Reunión Ministerial del Grupo de los 77 en Caracas será la primera oportunidad en un nivel político significativo que tendrán los países en desarrollo para ensayar modalidades de cooperación económica, con base en la experiencia de sus relaciones con los países industrializados y de los avances en los procesos regionales de integración.

El Grupo de los 77 se ha resistido durante muchos años a institucionalizar sus acciones. Ello se debe a la gran heterogeneidad de los países que lo integran y a las enormes distancias que los separan. Una gran parte de los países latinoamericanos, en particular, se ha negado a aceptar las formas institucionales elementales, en tanto que los países africanos y asiáticos han tratado de avanzar en este campo. El resultado ha sido un creciente aislamiento de América Latina dentro del Grupo de los 77 y una dualidad, casi siempre negativa, entre dicho Grupo y el de los Países No Alineados.

Sin embargo, la historia contemporánea demuestra que la consolidación de la hegemonía política se ha logrado mediante la concertación de estrategias internacionales, cuyos ejemplos más notorios son la Organización del Tratado del Atlántico del Norte y la OCDE, en los países capitalistas, así como el Pacto de Varsovia y el CAME, por parte de los estados de economía centralmente planificada. En ambos

casos se han fortalecido alianzas entre países que presentan diferencias políticas, económicas y sociales tan marcadas o aun más que las que se observan entre Africa, América Latina y Asia.

Resulta pues incontestable la conveniencia de una concertación sistemática en el seno del Grupo de los 77 mediante reuniones ministeriales frecuentes, programas de cooperación sobre la base de organismos comunes y sistemas de integración en aquellos sectores que tengan condiciones propicias. Es probable que en la reunión de Caracas no se logre, una vez más, alcanzar acuerdos en esta materia, pero su imperiosa necesidad no dejará por ello de ser una realidad.

Las acciones futuras para conferir viabilidad y aceptación al Plan Mundial de Energía exigirán, sin lugar a dudas, la concertación con la OPEP. Ello podría implicar un sistema de consultas sobre la base de amplia voluntad política y flexibilidad por parte de la comunidad de los organismos internacionales.

América Latina ofrece amplias perspectivas de cooperación tanto en alimentos como en energéticos. Países como Argentina, Brasil y Uruguay son exportadores de los primeros, en tanto que México, Venezuela y Ecuador poseen considerables excedentes exportables en el sector energético. Urgen esquemas que conviertan a esta área en un ejemplo de cooperación regional, teniendo en cuenta que la región tiene suficientes órganos de concertación, tales como el SELA, la OLADE, la ALADI y la CEPAL. A través del sistema de comités de acción del SELA se inician ya las primeras actividades para establecer un órgano que defina un esquema de cooperación alimentaria regional.

Por otra parte, las próximas reuniones mundiales, tanto la de Jefes de Estado y de Gobierno que tendrá lugar en México, como la próxima serie de negociaciones globales, serán acontecimientos en los cuales se pondrá a prueba la capacidad que el mundo actual tiene para establecer el Nuevo Orden Económico Internacional.

La organización del Gobierno mexicano en torno a la política de relaciones económicas con el exterior, la convicción de que es necesaria la congruencia entre la estrategia bilateral y la multilateral y una nueva posición de vanguardia de los países en desarrollo en las organizaciones económicas internacionales, son factores fundamentales para evitar que el marco internacional continúe degradándose y que siga consolidándose la estructura neocolonialista del mundo en este decenio.

Es preciso insistir ahora en tres factores:

a] El esfuerzo nacional en torno a un proyecto auténtico de desarrollo nacional. Es ahí donde el marco internacional debe evaluarse y manejarse.

b] La participación en foros mundiales para evitar que el Nuevo Orden Económico Internacional sea deformado.

c] La cooperación entre países en desarrollo. □