

# Sección internacional

## ASUNTOS GENERALES

### Cancún: la “magia del mercado” y la realidad del subdesarrollo

El 22 y 23 de octubre pasado se realizó en Cancún la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo, más sintéticamente, reunión Norte-Sur, con la participación de jefes de Estado y de Gobierno, cancilleres y primeros ministros de 22 países, más el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim. Los 22 países representados en la junta fueron los siguientes: Arabia Saudita, Argelia, Austria, Bangladesh, Brasil, Canadá, Costa de Marfil, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guyana, India, Japón, México, Nigeria, el Reino Unido, la RFA, la República Popular China, Suecia, Tanzania, Venezuela y Yugoslavia.

#### *La historia anterior*

Durante el largo período de expansión que tuvo lugar después de la posguerra, se vio claramente que el crecimiento de los

países era cada vez más desigual, y la división entre desarrollados y subdesarrollados, en cierta medida opacada durante el conflicto bélico por la destrucción de gran parte del acervo productivo de Europa y Japón, volvió al primer plano. En el decenio de los cincuenta, las naciones que luego integrarían el denominado “Grupo de los 77” empezaron a luchar por desarrollar sus economías y transformar sus estructuras productivas, a fin de tener más capacidad para elaborar productos industriales y colocarlos en los mercados mundiales. La estrategia de transformación de la estructura productiva de los países subdesarrollados sólo podía tener lugar en medio de una modificación de fondo en las relaciones de comercio y de asistencia tecnológica y financiera entre aquéllos y el mundo desarrollado. Fue así que se planteó la urgencia del Nuevo Orden Económico Internacional. Desde el principio, los países ricos se mostraron muy poco dispuestos a aceptar esta idea y consiguieron encarrilar su discusión fuera del ámbito natural en que debía desarrollarse, la ONU, que era donde pese a todo, se conseguiría aprobar, a fines de 1974, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en cuya gestación tuvo un papel preponderante México.<sup>1</sup>

1. Véase Kurt Waldheim, R. Flores Caballero, Jorge Castañeda y otros, *Justicia Económica Internacional*, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México, 1976.

Un año antes habían tenido lugar las restricciones de la oferta y la suspensión de suministros de petróleo y se inició la escalada de los precios de los hidrocarburos, lo que movió a las naciones ricas a tratar de entablar negociaciones económicas con los países periféricos, aunque limitadas a la energía. Por su parte, los países subdesarrollados defendieron el carácter global de las negociaciones y su necesaria vinculación con todas las otras cuestiones económicas que se relacionan con el desarrollo.

Así fue como, de 1975 a 1977, se llevaron a cabo las reuniones de París, denominadas Norte-Sur, en las que, fuera del ámbito de la ONU, se discutieron los temas del desarrollo y de la participación de la periferia en el sistema económico mundial dentro de un marco general. Con posterioridad hubo dos reuniones en Nueva Delhi y otra en Nairobi, que terminaron, como la de París, en sendos fracasos.

El revés de la reunión de París había inducido a Robert McNamara, ex-director del Banco Mundial, a auspiciar la formación de una comisión para estudiar las relaciones entre las naciones ricas y las pobres. Este grupo de trabajo que después se denominaría Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarrollo Internacional, celebró una serie de reuniones en

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

Suiza bajo la presidencia de Willy Brandt, máximo dirigente de la Internacional Socialista. La Comisión Brandt intentó, sin éxito, incluir a expertos de la URSS en su cuerpo técnico, y contó con el respaldo del gobierno de James Carter. En 1980 se conoció el resultado de dichos trabajos: el llamado Informe Brandt se sumó a otros estudios realizados en los últimos años acerca de las perspectivas del desarrollo económico y su relación con la población mundial. Esos estudios comenzaron con el informe de Dennis Meadows y Jay Forrester, *Los límites del crecimiento*, auspiciado por el Club de Roma, y dieron lugar a importantes debates en los que muchas veces se cuestionaron sus bases ideológicas y metodológicas. También hubo otros que, en este aspecto, tuvieron más rigor crítico, como sucedió con el estudio de la Fundación Bariloche.<sup>2</sup> El Informe Brandt, a diferencia del de Meadows y Forrester, no centra el problema en el crecimiento de la población, pero, según muchos de sus impugnadores, propone medidas que no son sustancialmente diferentes de la filosofía del estudio mencionado. Más tarde, un grupo de expertos vinculados al gobierno de Carter produjo *El mundo en el año 2000*, conocido también como *Global 2000*, con un planteamiento bastante similar al del Informe Brandt que, a su vez, fue financiado por muchos de los patrocinadores del Club de Roma.

El Informe Brandt se caracteriza por un mayor interés en las peculiaridades de los países subdesarrollados, a tal punto que se propone que el desarrollo no subvierta las culturas indígenas y que se utilicen las industrias en pequeña escala. Algunos de los críticos de dicho Informe afirman que sólo mediante tecnología moderna podrán los países subdesarrollados romper sus limitaciones económicas actuales, por lo que es indispensable crear las condiciones para una verdadera transferencia de tecnología entre el norte y el sur.

No obstante, el Informe Brandt plan-

tea claramente que el pleno desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales requiere reformas a las instituciones financieras, a las modalidades del comercio mundial y a las relaciones entre los países del Tercer Mundo y las empresas transnacionales, así como una especial consideración del problema del hambre y de la creciente deuda externa de los países subdesarrollados.<sup>3</sup>

Las naciones periféricas no expresaron en momento alguno una identificación con las propuestas del Informe Brandt. No obstante, es indudable que éste es el primer planteamiento originado en los países desarrollados que caracteriza al subdesarrollo como un problema determinante para encarar las presentes dificultades de la economía mundial y, por tanto, para resguardar la paz entre las naciones. El punto de partida de las inquietudes del Informe es el siguiente: no puede pensarse en un porvenir para la economía mundial y para las naciones ricas si no se dispone de una estrategia para dar respuesta a la pobreza. Sin embargo, muchos críticos opinan que el Informe Brandt no deja de ser una visión del subdesarrollo desde la óptica de los países desarrollados, algo así como una "versión de izquierda" del planteamiento formulado por el Club de Roma. No obstante, para este último, la argumentación central gira casi exclusivamente alrededor del problema del crecimiento demográfico, que aparece como el máximo obstáculo para el desarrollo, lo que no es el caso en el Informe Brandt.

#### *La crónica reciente*

En 1980 tuvo lugar, en Nueva York, una reunión entre el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, y el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda. El primero planteó entonces al alto funcionario mexicano la conveniencia de preparar una reunión Norte-Sur en el máximo nivel. El Informe Brandt adjudica el fracaso de los anteriores encuentros en gran medida al hecho de que éstos hayan sido reuniones de técnicos. La idea

era que hacía falta una reunión en la cumbre, de jefes de Estado o de Gobierno, capaces de comprometer directamente a sus países en las negociaciones. Aparentemente, la propuesta de Waldheim estuvo inspirada por la misma convicción: sólo un encuentro entre un grupo de jefes de Estado o de Gobierno representativo de los países del norte y del sur podía romper el estancamiento político de uno de los aspectos más conflictivos del mundo moderno. Waldheim apeló a México para que iniciara las gestiones, debido al papel relevante cumplido por los gobiernos mexicanos en la lucha por un nuevo orden económico internacional y porque su investidura de secretario general de la ONU le impediría tomar una iniciativa en ese sentido.

Castañeda sometió la propuesta al presidente de México, José López Portillo, quien decidió impulsar el encuentro y ofreció organizarlo en territorio mexicano. Waldheim, a su vez, habló con Bruno Kreisky, canciller de Austria, y se pensó que lo ideal sería que la proyectada junta contara con la copresidencia de López Portillo y Kreisky, uno por el Sur y otro por el Norte. Más tarde hubo una reunión entre Castañeda y Kreisky, en la que se convino que la junta tuviera lugar a no más de un año de plazo, y apareció el problema de las invitaciones. La cuestión era que si concurrían todos los jefes de Estado o de Gobierno del mundo no podría haber verdaderas negociaciones. El propósito era elegir un grupo representativo, de 20 o 22 estadistas, en una proporción aproximada de dos por el Sur por cada uno del Norte, más o menos similar a la de la ONU. Por último, se eligió un grupo organizador compuesto por Argelia, Canadá, Francia, Yugoslavia y la India, más los dos países que habían tomado la iniciativa: México y Austria.

El problema de los participantes generó una serie de delicadas complicaciones políticas. La reunión Norte-Sur no tenía sentido sin la presencia de Estados Unidos. Empero, el Presidente estadounidense vetó la presencia de Cuba. De ahí que, si se insistía en la participación de Cuba, no habría reunión. Así, el país antillano fue eliminado de la lista de participantes. La cuestión fue tratada en Cozumel en una entrevista de López Portillo con el presidente cubano, Fidel Castro. López Portillo expuso el problema a Castro y Cuba liberó de toda responsabilidad a México y a otros diez países.

2. Véanse los siguientes trabajos publicados en *Comercio Exterior*: "El diálogo Norte-Sur o lo que no fue", Ariel Buira S., "Diálogo Norte-Sur: final del juego" y Jorge Eduardo Navarrete, "La conferencia de París: un final esperado", vol. 27, núms. 7 y 9, julio y septiembre de 1977, pp. 830-835, 1051-1056 y 1059-1063, y Amílcar Herrera, "Tecnologías científicas y tradicionales en los países en desarrollo", vol. 28, núm. 12, diciembre de 1978, pp. 1462-1476.

3. Véanse *Norte-Sur, Un programa para la supervivencia*, Informe de la Comisión independiente sobre problemas internacionales del desarrollo presidida por Willy Brandt, Ed. Pluma, Bogotá, 1980 y *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 7, México, julio de 1981, dedicado a "Las negociaciones económicas internacionales y la cooperación para el desarrollo", México, julio de 1981.

Durante la organización del encuentro de Cancún se acordó, además, que la reunión no desembocara en acuerdos prácticos, sino que debía consistir en un intercambio de ideas y opiniones. Por consiguiente, no habría comunicado conjunto final, sino un comunicado de prensa que debería ser emitido en forma conjunta por los dos copresidentes.<sup>4</sup>

#### *El subdesarrollo y el porvenir de la periferia*

La situación de los países subdesarrollados en la economía mundial es conflictiva. La vieja división internacional del trabajo les asignó la producción agrícola y minera. Su excesiva especialización en esos rubros, la competencia de los productos sintéticos y su retraso industrial por falta de capitales y de tecnología, como resultado de la explotación colonial y semicolonial, los llevó a perder mercados aun para los productos en los que se habrían especializado, o a que éstos se depreciaran sistemáticamente con respecto a los bienes manufacturados y de capital producidos en los países industrializados. Asimismo, la crisis agrícola en la periferia también se derivó, en gran medida, de la industrialización de la agricultura en las naciones avanzadas.

Los países subdesarrollados crecieron, en conjunto, a una tasa de 3.5% en el decenio de los sesenta, que se redujo a 2.7% en los diez años siguientes. En las naciones subdesarrolladas de bajo ingreso el panorama es todavía más grave: en ellas el promedio de crecimiento, de uno a otro decenio, pasó de 1.8 a 1.6 por ciento.<sup>5</sup> En estos últimos países, los niveles de vida se estancaron y están en trance de empeorar por la virtual paralización del crecimiento y la baja capacidad de generar divisas, debido a la depreciación de sus materias primas, al alza de los precios del petróleo y al encarecimiento del crédito, por efectos del aumento en la tasa de interés. Esta situación requería una negociación pero —como ya se dijo— las naciones industrializadas bloquearon la negociación en la ONU y ésta tuvo que llevarse a cabo fuera de ella, sin posibilidad de alcanzar objetivos prácticos. Por consiguiente, para que la reunión de Cancún significara un avan-

ce, era muy importante que de ella surgiera una recomendación para que se iniciaran las negociaciones globales pertinentes en el marco de la ONU.

#### *El fantasma del nuevo orden económico*

La perspectiva de alcanzar un resultado aceptable era, por cierto, bastante lejana. Baste señalar que los países desarrollados no querían saber nada, ni siquiera del concepto del nuevo orden económico internacional (“no entiendo qué es eso”, diría a los periodistas la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, al finalizar la conferencia de Cancún).<sup>6</sup> A tal punto existía en los círculos dirigentes de estos países un sentimiento de fastidio o de indiferencia por los planteamientos de las naciones periféricas, acompañado de tal seguridad en su propio sistema, que ciertos dirigentes del Banco Mundial habrían comentado que “el Sur no hizo favor alguno al sugerir que el nuevo orden económico internacional era una demanda. Debía haber sido presentado como una necesidad del Norte”.<sup>7</sup>

Por un lado, la posición de los países subdesarrollados corría el riesgo de encontrar en esta oportunidad mayores incomprensiones que en el pasado, debido al carácter ultraconservador de los gobiernos de dos de los países más representativos del mundo capitalista desarrollado. Ronald Reagan y Margaret Thatcher esgrimen de manera tan exclusiva las ideas de la libre empresa en el campo nacional e internacional, que suelen criticar cualquier observación a este principio general en el intercambio internacional como si se enfrentaran a argumentos socialistas. Los círculos dirigentes de Estados Unidos y del Reino Unido se oponen a la ayuda masiva propuesta en el Informe Brandt, porque los gobiernos de esos países están enfrascados en lograr reducciones de los gastos presupuestarios y porque creen que esa ayuda puede debilitar a la empresa privada.

#### *Mitterrand: un complicado juego político*

Sin embargo, mientras se preparaba la

reunión de Cancún, muchas cosas estaban sucediendo en el mundo. Para empezar, en medio de la presente crisis económica mundial, el Tercer Mundo tiene —aun contra su voluntad— una evidente capacidad de complicar un orden económico y social instituido sin su consenso. Por otro lado, Estados Unidos está embarcado en un proyecto tendiente a recuperar su hegemonía, para el que tiene el pleno apoyo del Gobierno británico. Los dirigentes conservadores de estos países plantean la amenaza de lo que denominan el “expansionismo soviético”, para enfrentarse al cual deben evitar una gran disputa entre las naciones capitalistas. Si ellos aspiran a un “consenso estratégico”, deben empezar por hacer concesiones. Por otra parte, esos mismos sectores tienden a interpretar que las manifestaciones de inconformidad política y social frente al orden existente son, en todos los casos, expresiones del “terrorismo internacional”, supuestamente derivado del “expansionismo soviético”. La estrategia de respuesta a esas amenazas, imaginadas o ciertas, requiere un Tercer Mundo no demasiado inconforme con el liderazgo económico de las naciones capitalistas industrializadas. Esta pieza es de suma importancia, incluso para atraer a China a esta política frente a la URSS, ya que China, en sus aspiraciones económicas, es un país esencialmente tercermundista según lo demostró en Cancún.

En tales condiciones, la política de desestimar todo tipo de concesión y de bloquear permanentemente el diálogo con los países subdesarrollados no tenía ninguna perspectiva. Empero, había una respuesta originada en otros países capitalistas avanzados, aunque con un enfoque diferente, más comprensivo de las necesidades de las naciones periféricas. Ese enfoque no era otro que el contenido en el Informe Brandt. Por consiguiente, cualquier política capaz de tener éxito encaminada hacia los países subdesarrollados tenía que partir del abandono de las posiciones inflexibles y de la aceptación del diálogo. Así, era preciso acercar en alguna medida las posiciones de Estados Unidos y del Reino Unido en el campo de las relaciones económicas internacionales a las del Informe Brandt defendidas en el campo mundial por los máximos dirigentes de la socialdemocracia, Willy Brandt y Bruno Kreisky, y, sobre todo, en la actualidad, por el presidente de Francia, François Mitterrand.

4. Véase conferencia del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, en *El Día*, México, 5 de noviembre de 1981.

5. Véase Raúl Olmedo, “Norte contra Sur”, en *Excelsior*, México, 26 de octubre de 1981. (Los datos corresponden a ONU-FAO, *The Fourth World Food Survey*, Roma, 1977).

6. Véase Carlos Vanella, “Margaret Thatcher dijo desconocer los alcances de un nuevo orden económico”, en *El Día*, México, 25 de octubre de 1981.

7. Véase “Respuestas a largo plazo a las voces de Cancún”, *Análisis económico para la dirección de empresas*, vol. XVI, núm. 757, México, 2 de noviembre de 1981.

La política internacional aconsejada por Mitterand podría ofrecer, de esta manera, un flanco aceptable para la política estadounidense. La respuesta francesa, como agudamente lo ha entendido *Le Nouvel Observateur*, es un "tercermundismo atlantista", que pretende organizar el desarrollo del Tercer Mundo alrededor de los países capitalistas avanzados de Occidente.<sup>8</sup> En esta concepción estratégica, sólo la ayuda al Tercer Mundo podría ser capaz de limitar la posible influencia soviética en esos países.

Esta concepción, como puede apreciarse, es más arriesgada pero más hábil que la de Estados Unidos, temeroso de que sus capitales, en el marco del nuevo orden económico internacional, pudieran llegar a beneficiar a los países del Tercer Mundo más cercanos a la URSS.

#### *Reagan: la política de la inflexibilidad*

En vísperas de la reunión de Cancún, la política de Reagan parecía mantener un grado de inflexibilidad que no se correspondía con las propuestas de algunos países europeos. En una exposición ante el Consejo de Asuntos Exteriores de su país, el Presidente estadounidense dijo que era imprescindible mejorar el clima para los inversionistas extranjeros a fin de facilitar la transferencia de tecnología. Esta advertencia constituía un reparo a los países que, como México, tienen una política de control y limitaciones relativas de la inversión extranjera. En su exposición, Reagan también aludió a la influencia del sector público y la carga impositiva de sector privado.<sup>9</sup>

En las economías del Tercer Mundo hay una amplia intervención estatal y sectores públicos muy desarrollados no sólo por una cuestión de preferencia, sino porque la "iniciativa privada" no siempre se hace cargo de las inversiones necesarias, sobre todo en infraestructura. Por consiguiente, era un condicionamiento por demás intolerable que la ayuda estadounidense se hiciera depender tan estrictamente de un tratamiento "favorable" a la inversión extranjera y del "buen" comportamiento del sector público. Una muestra de ello es la posición del presidente Reagan con

respecto al programa internacional de energéticos del que se haría cargo el Banco Mundial. Según sus ideas, el programa sería aprobado de manera bilateral y no se ofrecería al Tercer Mundo préstamos para subcontratos; las compañías estadounidenses harían sus propias exploraciones y perforaciones. Este proyecto también planteaba graves trabas para países que han encarado programas petroleros propios, entre ellos México.<sup>10</sup>

La publicación que da cuenta de esta idea comenta la diferencia de procedimiento del régimen de Reagan con respecto al de Carter: "Así como el gobierno de Carter se fijaba en el carácter 'moral' de los países que buscaban ayuda, Reagan dijo que sus colaboradores en el ramo del comercio internacional se interesarán en la forma en que manejan el dinero".<sup>11</sup>

La versión más extrema de tal política de inflexibilidad fue expuesta por el monetarista Karl Brunner, en el London's Trade Policy Research Centre, de Londres, a fines de septiembre pasado. Brunner señaló claramente la oposición de esa corriente al Informe Brandt, que implicaría "una extensión de las instituciones socialistas en la arena internacional". El Banco Mundial —dijo Brunner— "debería eliminar todos los esquemas redistribucionistas y las políticas de préstamos persistentemente cultivadas bajo la presidencia de Robert McNamara", para actuar como un banco comercial, especializado en prestar a inversionistas privados internacionales. Para Brunner no es admisible la negociación de un nuevo orden monetario internacional, el cual, en todo caso, debería ser una opción estratégica "bajo el control pleno de Estados Unidos", basado en una política monetaria y fiscal estable, exclusiva de ese país.<sup>12</sup>

Estados Unidos también era hostil a crear una filial energética del Banco Mundial. Así se expresó en la conferencia de la ONU sobre energéticos nuevos y renovables, realizada en agosto pasado en Nairobi y en la cumbre de Ottawa. Sin duda, la resistencia al problema general de las negociaciones globales en la ONU, estaba fundamentada porque, en ese foro, Estados Unidos no cuenta con la mayoría

relativa de votos que sí tiene en los organismos especializados, como el FMI o el Banco Mundial.<sup>13</sup>

Con esos antecedentes, es explicable que pocos esperaran que la Conferencia de Cancún sirviera para algo. Los mismos estadounidenses partidarios de otra política para el Tercer Mundo así lo señalaban. Douglas Bennet, administrador de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) durante el gobierno de Carter y teórico en el tema de la asistencia al desarrollo económico, decía que la "magia del mercado" de Reagan no tenía en cuenta que la iniciativa privada no suele construir las obras de infraestructura más necesarias a las economías nacionales del Tercer Mundo y concluía que su país no debería tratar de imponer el modelo estadounidense de industrialización y producción agrícola, porque éste se halla encaminado a satisfacer el afán de lucro de las empresas transnacionales antes que las necesidades de los mercados nacionales.<sup>14</sup>

Richard Barnett, asesor de política exterior del presidente Kennedy y cofundador del Instituto para Estudios Políticos, llegó a la conclusión (en vista de los antecedentes mencionados, a los que se pueden agregar las políticas más duras del Banco Mundial y del FMI o las de Estados Unidos frente a la Conferencia del Mar) de que "es inútil esperar alguna respuesta positiva de Washington sobre los problemas entre el Norte y el Sur". Añadió que había que "buscar otro camino para seguir adelante".<sup>15</sup>

Tampoco es difícil entender, con estos antecedentes, la ausencia de la URSS en Cancún, país que, por otra parte, jamás confió en que se llegara a modificar el orden económico internacional. La negociación económica global con el Tercer Mundo aparecería, además, en el marco de la reunión y dentro de las opciones que se manejaban, como una posibilidad casi exclusiva de los países capitalistas industrializados. Indudablemente, resultaba muy difícil colocarse en una posición de

13. Véase "Poco avance; formales los cambios de actitud de Washington: *Le Monde*", en *Excelsior*, México, 25 de octubre de 1981.

14. Véase Fausto Fernández P., "El modelo estadounidense debe mantenerse ajeno a los países en desarrollo: Bennet", en *Excelsior*, México, 6 de noviembre de 1981.

15. Véase Miguel Ángel Granados Chapa, "El Reagan verdadero", en *Uno más Uno*, México, 22 de octubre de 1981.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. Véase Anatole Kaletsky, "US urged to improve on Brandt economic proposals" en *Financial Times*, Londres y Francfort, 29 de septiembre de 1981.

8. Véase "Horizons européens pour le Tiers Monde", en *Le Nouvel Observateur*, París, 24 de octubre de 1981.

9. Véase "Respuestas a largo plazo. . .", *op. cit.*

crítica a Estados Unidos sin ofrecer una respuesta global a las necesidades del Tercer Mundo. Después de la reunión, sin embargo, la URSS ratificó sus postulados de apoyo a las posiciones del Tercer Mundo en cuanto a la necesidad de encarar un nuevo orden económico internacional.<sup>16</sup>

#### *El encuentro y las diferentes posiciones*

Iniciado el encuentro, en una reunión informal se decidió que el primer ministro de Canadá, Pierre Elliot Trudeau, sustituyera a Bruno Kreisky, ausente por enfermedad, en la copresidencia de las sesiones.

El primer indicio cierto de que podría haber un vuelco en lo que atañe a las negociaciones globales estuvo dado por el hecho de que el ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Lord Carrington, aceptó ese tipo de procedimiento en nombre de Margaret Thatcher.<sup>17</sup> Al día siguiente, Reagan, en su intervención en la junta, ofreció llevar a cabo un proceso "mutuamente aceptable" de negociaciones globales y propuso reuniones informales para discutir los procedimientos adecuados para llegar a dichas negociaciones. Empero, el Presidente estadounidense dijo que la posibilidad de negociaciones globales debía estar sujeta a cuatro entendimientos esenciales: 1) que se indentificaran los obstáculos para el desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad de liberar el intercambio comercial, desarrollar la energía y la alimentación y mejorar el clima para los inversionistas; 2) respetar la competencia, las funciones y los poderes de las agencias internacionales especializadas (el FMI y el Banco Mundial, por ejemplo); 3) que las negociaciones se orientaran a obtener mayores niveles de crecimiento y desarrollo internacional mutuamente beneficiosos, pero tomando en cuenta las políticas nacionales y, 4) que las conversaciones se desarrollaran en una atmósfera de cooperación.

En su intervención, Ronald Reagan defendió la política económica de su gobierno y dio cuenta del volumen de la asistencia estadounidense dedicada al de-

sarrollo, de la ayuda alimentaria y del alto grado de apertura de sus mercados de capitales.<sup>18</sup>

Margaret Thatcher, por su parte, insistió en el condicionamiento de las negociaciones globales en la ONU, exigiendo que las agencias especializadas— el Banco Mundial, el FMI y el GATT— se mantengan sin compromisos. Refiriéndose a dichas instituciones afirmó: "Ellas, quizá, puedan recibir solicitudes, pero no se les puede dar instrucciones".<sup>19</sup>

La Primera Ministra británica también señaló otro cambio importante en las posiciones de los países industrializados menos dispuestos a la negociación: "después de la Conferencia nosotros veríamos que la ayuda al desarrollo agrícola fuese más importante que la ayuda para la alimentación".<sup>20</sup>

El punto de más difícil negociación fue el de las reformas al sistema financiero internacional. En el sostenimiento del FMI y del Banco Mundial como columnas vertebrales de dicho sistema coincidieron plenamente Estados Unidos, el Reino Unido y la RFA.

Japón tuvo una posición un tanto ambivalente. Por un lado, planteó con crudeza que los países industrializados ya habían desembolsado 22 000 millones de dólares en créditos blandos y que había llegado la hora de que cada uno resolviera sus propios problemas.<sup>21</sup> Sin embargo, en una de las sesiones, Japón parece haberse referido a las políticas dirigistas del período Meiji, que no pueden interpretarse más que como un respaldo a la posición defendida por la mayoría de los países subdesarrollados, de que la iniciativa privada debe ser complementada con una elevada inversión pública y con la intervención del Estado.

En el bloque de países subdesarrollados, los puntos de vista no parecen haber sido del todo homogéneos, pero ello puede deberse a múltiples motivos. Por un lado, el deseo de no provocar enfrentamientos y hacer los planteos con firmeza aunque cuidando las formas; por

otro, la desconfianza inicial de algunos de ellos (Argelia, por ejemplo) respecto a que pudiera obtenerse un saldo positivo de la discusión, y, por último, la necesidad de conciliar en algunos aspectos sus posiciones con las más amplias de ciertos países industrializados sin que, por ese motivo, pueda inferirse que existía igualdad de criterios. Esta forma de coincidencia diferenciada se planteó, indudablemente, entre las naciones periféricas que adoptaron una posición más activa en Cancún (México, India, Nigeria, Tanzania y, en menor medida, Brasil) y Francia y Austria. Los puntos de vista de la Internacional Socialista tuvieron indudable repercusión en la reunión cumbre, a través de estos países y de las declaraciones de Willy Brandt.

En los planteamientos del núcleo más activo de los países del Sur estuvo implícita la búsqueda de maneras para permitir la industrialización del Tercer Mundo con el concurso del sistema financiero internacional, para lo cual se requería reformarlo. Aquí, aparentemente, se dieron las divergencias más grandes con las naciones industrializadas. Este programa de industrialización, según la óptica del Sur, exige el concurso del capital público y privado. La ofensiva alrededor de este problema parece haber correspondido a la India y a Brasil. En lo que atañe a la forma de financiamiento necesaria, que no puede quedar restringida al capital privado, hubo un polémico cambio de opiniones entre Julius Nyerere, presidente de Tanzania, y Reagan. Nyerere dijo que si no hay préstamos y financiamiento de gobierno a gobierno y asistencia económica por parte de instituciones de la ONU los países subdesarrollados no podrán crear la infraestructura para el desarrollo, porque la iniciativa privada no se arriesga en inversiones de ese tipo. Con respecto a los préstamos del FMI, el Presidente de Tanzania lanzó una fuerte crítica a su condicionamiento. Ronald Reagan señaló que estas condiciones son necesarias para que pueda realizarse la inversión privada, pero, frente a los argumentos de Nyerere con relación a los préstamos públicos, dijo que estaría de acuerdo en considerar que tales inversiones se necesitan, y que la inversión privada podría ser complementaria en esos casos.<sup>22</sup>

El presidente de México, José Lopez Portillo, marcó un punto culminante en el

16. Véase Serge Schmemmann, "Soviet rejects criticism of its shunning of Cancún", en *The New York Times*, Nueva York, 26 de octubre de 1981.

17. Véase Miguel Angel Granados Chapa, *op. cit.*

18. Véase Fausto Fernández Ponte, "Negociación global 'mutuamente aceptable' plantea EU", en *Excelsior*, México, 23 de octubre de 1981.

19. Véase Carlos Vanella, *op. cit.*

20. *Ibid.*

21. Véase "Respuestas a largo plazo. . .", *op. cit.*

22. Véase Manuel Buendía, "Red Privada", en *Excelsior*, México, 26 de octubre de 1981.



debate cuando exigió una "respuesta política" "ante el hecho de que por voluntad de un solo país ahora el mundo esté sumido en la recesión".<sup>23</sup> En la lectura de la declaración final, López Portillo subrayó el problema alimentario, señalando que sólo el esfuerzo interno sostenido y a largo plazo de los países subdesarrollados para lograr la autosuficiencia en ese plano podría dar lugar a una verdadera solución del problema del hambre. Señaló que sería necesario que los países subdesarrollados implantaran estrategias alimentarias nacionales que abarquen el ciclo completo de producción, distribución y consumo de alimentos, de tal manera que se logre el desarrollo rural por la vía de la integración campesina, y también se refirió a las distintas formas de colaboración internacional en ese campo.<sup>24</sup>

Las naciones periféricas se encontraron con una inflexibilidad total en cuanto a las materias primas. Los países del Sur abogaron por un programa de respaldo de precios para ellas, internacionalmente convenido. La respuesta fue "la magia del mercado". Con inteligencia, *Análisis Económico* señaló que "aquí, en este punto, es donde empezaron las reuniones Norte-Sur, hace 10 años. . ." <sup>25</sup>

Dado el carácter limitado de los propósitos de Cancún, es muy difícil valorar lo que allí sucedió, pues fue muy poco lo que trascendió acerca de las discusiones y sólo hay un documento de características *sui generis*: la declaración final de los copresidentes. No habrá manera de valorarla más que por los hechos futuros. En Cancún no se logró un pronunciamiento definitivo y para siempre; apenas se inició, quizá, un camino, seguramente sujeto a las cambiantes circunstancias de la política mundial. La reunión en sí fue un ejemplo de ello. En Cancún estuvieron, como una síntesis de las principales políticas e intereses mundiales que tienen algo que decir sobre el porvenir de las relaciones Norte-Sur, representantes de países con intereses contrapuestos y políticas diferentes, que llegaron a acuerdos estratégicos o de conveniencia para impulsar, cada uno a su manera, unas relaciones de tanta importancia que pueden contribuir

a la paz internacional o a hacer del mundo un lugar inhabitable.

Allí los industrializados inflexibles mostraron algunos indicios de flexibilidad. Los industrializados más flexibles trataron de demostrar que ese es el mejor camino para un acuerdo aceptable. Los países más activos del Sur expusieron con calma y serenidad sus problemas, tratando de aprovechar la mayor comprensión de algunos y el convencimiento de que la negativa perpetua puede ser peligrosa, por parte de otros. También estuvieron los que empezaron la reunión con escepticismo o sin trazar una línea propia dentro de la complejidad del encuentro. Y aun los ausentes voluntarios que dieron un veredicto sobre el intento de Cancún, en el que pudo haber nacido o no una pequeña esperanza para el Tercer Mundo.

#### *Un balance y las primeras consecuencias*

El presidente de México señaló cuál fue el verdadero éxito de la reunión: permitir que este mismo año se inicien los plantamientos para conducir a negociaciones globales en la ONU. Sin embargo, no ocultó que ese proceso va a demorar mucho.<sup>26</sup>

En el resumen de las deliberaciones, leído por López Portillo y Trudeau, se refleja el carácter complejo de los acuerdos informales. En la conferencia sobre los resultados de Cancún, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, dijo que en el párrafo inicial de dicho resumen se declara: "Los jefes de Estado y de Gobierno confirmaron la conveniencia de apoyar en las Naciones Unidas, con carácter de urgente, un consenso para iniciar las negociaciones globales"; y que el agregado estadounidense señala a continuación: "sobre una base mutuamente acordada en circunstancias que ofrezcan la perspectiva de un progreso significativo".<sup>27</sup>

Dicho párrafo es una síntesis de la compleja conciliación de tendencias encontradas. La primera parte acepta las negociaciones globales. La segunda sostiene que esas negociaciones deben establecerse por *acuerdo*, no por *mayoría de*

*votos*, que es la pesadilla de Estados Unidos en la ONU. La fórmula es ambigua: en las Naciones Unidas, pero por negociación, en la que seguramente unos votos pesarán más que otros. Empero, podría decirse que la fórmula también es algebraica: sus componentes concretos van a estar dados por el juego de las presiones y las relaciones de fuerza.

Los primeros ecos de Cancún en la ONU no parecieron auspiciosos. El 4 y 5 de noviembre se inició en la Asamblea General un debate sobre las negociaciones globales que fue calificado de "premature" por la representante de Estados Unidos. El Reino Unido insistió en que el FMI y el Banco Mundial debían tener un papel clave en las negociaciones. Estas prevenciones resultan particularmente graves si se tiene en cuenta que las sesiones de la Asamblea General del máximo organismo mundial concluyen a mediados de diciembre. Antes de estos episodios, China había advertido que la disponibilidad de Estados Unidos al diálogo estaba condicionada y que su posición era "inquietante".<sup>28</sup> Willy Brandt, por su parte, también se mostró relativamente decepcionado y dijo que, con todo, los países desarrollados no comprendieron plenamente cómo las negociaciones globales marcan la ligazón de sus economías con las del Tercer Mundo.<sup>29</sup>

Posteriores episodios permiten creer que podría modificarse la actitud de Estados Unidos con respecto a la iniciación de las negociaciones y que éstas podrían estar encaminadas en los primeros cuatro o cinco meses de 1982, pero entonces se agudizará la polémica en torno al papel que tendrán en ellas el FMI y Banco Mundial. Como se ve, Cancún parece haber abierto un camino cuyos pasos se irán marcando con lentitud y no sin conflictos. No cabe duda que los países desarrollados que van a decidir acerca de esa rapidez o de esa lentitud defienden con todas sus fuerzas la "magia del mercado" a la que aludiera Reagan. ¿Alcanzarán a convencerse de que esa "magia" es insuficiente para solucionar el problema del subdesarrollo del Tercer Mundo, o encontrarán la fórmula para que pueda resolverlo? □

23. *Ibid.*

24. Véase J.M. Nava, R. Riva Palacio y F.F. Ponte, "Declaración de Cancún. La seguridad alimentaria del III Mundo, prioridad", en *Excelsior*, México, 24 de octubre de 1981.

25. Véase "Respuestas a largo plazo. . .", *op. cit.*

26. Véase Isabel Zamorano, "Equidad y estímulos, no caridad, demandó el Sur: JLP", en *Excelsior*, 25 de octubre de 1981.

27. Véase conferencia del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, *op. cit.*

28. Véase "Cauto optimismo chino sobre el desarrollo del diálogo Norte-Sur", en *El Día*, México, 27 de octubre de 1981.

29. Véase "No me atrevo a tener la esperanza de que la junta de Cancún haya abierto un nuevo camino: Willy Brandt", en *Uno más Uno*, México, 31 de octubre de 1981.

# El precio, elemento fundamental de la crisis energética

ANDRE VAN DAM\*

En el llamado Cuerno de Africa hay un conflicto entre Etiopía y Somalia, en el que países como China, Cuba, Estados Unidos y la Unión Soviética desempeñan papeles importantes. Ello refleja, entre otras cosas, el significado estratégico del petróleo en la política exterior, atribuible a su alto precio, así como a su suministro restringido.

Es probable, incluso, que la energía constituya dentro de poco el meollo de la política exterior, por lo menos en los países deficitarios en energéticos y en los que llegarán a serlo antes de finalizar el siglo. Hay diversos aspectos de la política exterior relacionados con el precio y el suministro de la energía. Por ejemplo: a] las relaciones entre Japón y el mundo árabe; b] las relaciones comerciales entre China y Japón; c] los acuerdos nucleares entre Argentina y Alemania Occidental y entre Brasil y Canadá; d] la cooperación francesa con la OTAN; e] la masiva venta de armas al Medio Oriente; f] la política soviética en Afganistán, y por último, aunque no menos importante, g] la reanudación de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Aunque a largo plazo la crisis energética no se resolverá satisfactoriamente con nuevas tecnologías ni mediante la libertad de precios, conviene destacar que tanto en la política nacional como en la internacional el precio es el factor más importante para los países deficitarios. Es decir, el precio tiene una importancia que sobrepasa de lejos sus efectos comerciales o el equilibrio entre tal o cual forma de energía. Hay quienes consideran que un precio justo de la energía resolverá el problema; otros estiman que el precio constituye el centro mismo de la crisis.

## ENERGIA Y PRODUCTO NACIONAL

En términos estrictamente monetarios, la energía no desempeña un papel importante en la economía nacional. En Estados Unidos, país que utiliza dos veces más energía per cápita que Europa y Japón, el costo total de la energía representa 6% del

producto nacional bruto, y podría llegar a 9% si los precios de todos los energéticos fuesen completamente libres. En países como Japón y Brasil, el costo del petróleo puede llegar a pesar excesivamente en la balanza de pagos, con su correspondiente efecto en la política exterior.

Hasta antes de la crisis petrolera, el consumo energético crecía a mayor velocidad que la economía. La experiencia reciente demuestra, empero, que la economía puede crecer a un ritmo mayor que el consumo de energía. Los países industriales acaban de llegar a un acuerdo para lograr que la elasticidad entre el crecimiento del uso de energéticos y la expansión económica sea de 0.7.

Es muy posible que si se duplica el precio de la energía (en términos medios), a fin del siglo la elasticidad haya bajado a 0.5. De modo que, a largo plazo, el costo de la energía podría representar solamente 4.5% del producto nacional bruto de Estados Unidos, mientras que en Europa y Japón sería de 3%, proporciones que no deberían causar efectos dramáticos en la política exterior.

Dicho en otros términos, si Estados Unidos pagase por el petróleo importado 60 dólares por barril, en vez de 30 dólares o un poco más, el efecto real de esa diferencia sería retardar el crecimiento del producto nacional bruto en dos o tres años. En vez de alcanzar tal o cual meta económica en 1990, por ejemplo, se alcanzaría en 1992 o 1993.

Hay dos maneras de calcular la "pérdida" que causaría a un país un precio libre de 60 dólares por barril (o su equivalente en carbón, gas o energía nuclear). La pérdida es alta y equivale, en Estados Unidos, a su presupuesto de defensa nacional, o a 70% de los gastos público y privado en salud. Sin embargo, en forma relativa representa solamente 3% de su producto nacional bruto, que ya es enorme y que seguramente crecerá durante muchos años más.

Empero, aunque el costo real para la nación puede ser insignificante, las diferentes capas de la población serán afectadas en forma muy desigual.

\* Economista, especializado en prospectiva.

La energía desempeña un papel preponderante en la economía nacional y en la forma de vida, que nada tiene que ver con su costo actual o futuro. De modo que un altísimo costo de la energía puede cambiar radicalmente la estructura de la economía, así como las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad.

Surgen varias preguntas importantes. Si, por ejemplo, los consumidores debieran aumentar en 100% la proporción de sus ingresos netos que destinan en forma directa e indirecta a la compra de energía, ¿cuáles serían los productos o servicios que dejarían de comprar? ¿Habría regiones geográficas, capas de la población y sectores económicos que soportasen ese aumento mucho mejor que otros? ¿Qué harán los productores de energía cuando sus recursos monetarios se dupliquen? ¿En qué lapso se efectuarán los ajustes de costos y precios? ¿Será posible que los consumidores cambien su estilo de vida paulatina y libremente, o lo harán en forma brusca y forzada? Y por último, aunque no menos importante, ¿puede el sistema de precios libres (oferta y demanda) regular adecuadamente el uso de los recursos energéticos, cuando la oferta es cada día más limitada por tratarse, en el caso del carbón, petróleo y gas, de recursos naturales no renovables?

#### HACIA UNA POLITICA DE PRECIOS CONGRUENTE

Es evidente que el sistema de precios libres tiene sus límites en cuanto al uso óptimo de la energía. Cuando dentro de poco tiempo, por ejemplo, los costos de diferentes tipos de energía empiecen a variar significativamente, aún no será posible sustituir el petróleo por el carbón, ni la energía nuclear por la solar. Para alcanzar esta flexibilidad en el suministro de energía no sólo se requieren inversiones cuya magnitud desafía nuestra imaginación, sino que además demoran de 5 a 15 años la construcción de las plantas capaces de responder a variaciones masivas de la demanda ocasionadas por cambios en la estructura relativa de costos y precios.

Por ejemplo, Brasil sí podrá remplazar la gasolina por etanol en los automotores, pero ¿cuánto tiempo requerirá el país para instalar plantas de alcohol, si para tal fin la mitad de su área cultivable deberá destinarse, a fin de siglo, a la producción de etanol? De la misma manera, hay enormes reservas de petróleo en las arenas bituminosas de Wyoming y en los esquistos de Alberta, pero ¿cuánta inversión y cuánto tiempo se requerirán para explotarlos en escala industrial?

Para que haya una política congruente de precios de la energía es preciso que la "opinión pública" acepte la realidad: a) que el suministro de energía es forzosamente limitado cuando se trata de recursos no renovables; b) que se debe pagar un precio basado en el costo de remplazo, que es altísimo a causa de las inversiones requeridas; c) que no es posible recuperar el poder adquisitivo así perdido, mediante un mero aumento de sueldos, jornales y precios.

Si esta conciencia falta, se tiente a los gobiernos de los países deficitarios no sólo a intervenir en el mecanismo de oferta y demanda, sino a hacerlo también en escala interna-

cional, mediante la aplicación de una geopolítica algunos de cuyos posibles efectos se mencionaron al principio.

#### EFFECTOS INDIRECTOS

Aunque el costo de la energía como proporción del producto nacional bruto es pequeño, no es así cuando se toma en cuenta a todos los bienes y servicios que usan energía. Por ejemplo, la industria de automotores, la agricultura y la vivienda representan partes importantes del quehacer nacional.

Por tanto, todos quienes producen y usan automóviles, bombas de agua y equipos de calefacción; quienes construyen autopistas, hospitales y hoteles; quienes invierten en energía nuclear o solar, tienen sumo interés en conocer el precio de la energía, comparado con la estructura general de precios. De poco sirve subvencionar el precio de la energía o esconder su costo real a la opinión pública. Lo que importa para la sociedad entera es conocer y pagar el precio real de remplazo. Dicho precio debe incluir también el costo ecológico. Por ejemplo, los posibles daños al ecosistema de los océanos, la deforestación, la erosión del suelo y la contaminación del aire. Al fin y al cabo, quienes usan energía deben pagar no sólo por su explotación sino también por el deterioro del ambiente. Más aún: con el propósito de defender a la siguiente generación, que deberá sufrir por nuestro indiscriminado consumo de energía, el precio real debe incluir el costo de su agotamiento.

Una vez que se haya logrado implantar un precio real, será posible elaborar una estrategia de conservación, así como de sustitución de una fuente energética por otra. Únicamente el precio verdadero, que incluye todos los costos directos, indirectos, futuros, ecológicos, etc., servirá para advertir a los productores y consumidores que una unidad de energía ahorrada cuesta menos que la misma unidad generada. De la misma manera, caerán las importaciones de petróleo y disminuirá la importancia de la OPEP en general y del Medio Oriente en particular.

Sin embargo, una política de precios reales de los energéticos dañará de modo intolerable a los países que son a la vez pobres y deficitarios de energía. Aunque consumen apenas 5% de la energía internacionalmente comercializada, la comunidad internacional y los países productores de petróleo deberán tomar medidas financieras excepcionales para que dichos países tengan acceso al petróleo, hasta que puedan encontrar fuentes baratas de energía. Tales medidas deben formar parte integral de una estrategia mundial de energía.

Para todos los demás países, a largo plazo el precio genuino de la energía, tal como se define en este artículo, dejará mucho más beneficios que costos. Implicará una difícil transición hacia una época pos-petrolera, con consecuencias a menudo imprevisibles en la política exterior. Los países que cuentan con una amplia variedad de fuentes de energía renovables serán los beneficiarios mayores. Este es, por ejemplo, el caso de los países ribereños de la Cuenca del Plata, cuya posición estratégica internacional será envidiable antes de entrar en el tercer milenio. □