

El nuevo orden económico internacional: la promesa y la realidad

CARLOS DODERO H.*

"Si no vemos como el problema más importante nuestra relación con el mundo, el destino, ¡y qué destino!, pasará sin compasión sobre nosotros."

Oswald Spengler

I. INTRODUCCION

El presente trabajo sobre "El nuevo orden económico internacional: la promesa y la realidad" responde a una tarea de seguimiento permanente de la situación internacional en aquellos aspectos que afectan la política nacional de desarrollo. El análisis cubre los enfoques que plantean los países subdesarrollados y los del centro; los avances logrados hasta ahora, y las perspectivas que se abren a la comunidad latinoamericana.

* Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de Planificación de Perú.

El estudio se realiza en instantes en que los países latinoamericanos están desilusionados por el escaso progreso alcanzado en los principales foros internacionales de negociación. Lo corrobora la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (V UNCTAD), que acaba de terminar en Manila, que evidenció simultáneamente la fuerza del egoísmo de los países ricos, la indiferencia de los socialistas y el debilitamiento de la capacidad negociadora del Tercer Mundo. En efecto, éste no logró establecer un sistema de almacenamiento de reservas que sirviera para equilibrar la oferta y la demanda y mantuviera los precios menos inestables, ni un mecanismo que restructurara o eliminara sus deudas. Tampoco consiguió más mercados para

sus productos, ni tarifas y barreras "proteccionistas" más bajas en el intercambio de bienes y servicios; menos aún influir decididamente en la formulación de las políticas económicas para dar sentido al concepto de interdependencia.

Lo complejo del problema no significa que éste sea insoluble. El concepto de la lucha por el nuevo orden económico internacional (NOEI) no se orienta sólo hacia el pasado, hacia la eliminación de las consecuencias de la explotación colonialista, sino también al presente y, con mayor razón, hacia el futuro. La vieja teoría se fue refinando a lo largo de los siglos; la nueva empieza a edificarse, pero no durante centurias sino en decenios, aun cuando después de cinco años de proclamadas las decisiones relativas al establecimiento del NOEI (1974) sea más evidente que nunca que el proceso resultará largo. En efecto, la dura realidad de los hechos ha mostrado que la independencia política era un logro relativamente fácil al lado de la obtención de un cambio en las relaciones económicas internacionales y en la estructura del poder mundial.

Sin embargo, no es en función de las frustraciones del pasado y del presente que los pueblos construyen su porvenir. Las lamentaciones nunca han constituido cimientos firmes para edificar soluciones positivas, máxime si están abiertos los caminos para la superación del *status* actual: la cooperación económica y técnica de tipo horizontal, el inicio de acciones y empresas multinacionales, el reforzamiento de los mecanismos de integración y, genéricamente, la acción solidaria de los países del Sur a favor de la creación de nuevos mecanismos y estrategias eficientes para su desarrollo colectivo.

De este modo, se puede señalar que el viejo orden internacional está condenado, que los países centrales ya están renovándolo, y que si el Tercer Mundo no logra una presencia internacional más eficaz, el futuro orden económico mundial será hecho al margen de los intereses de la mayoría de la humanidad.

II. EL VIEJO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

El sistema económico y las estructuras internacionales que se crearon hace 30 años, en el período de la posguerra, han servido en forma muy deficiente a la causa de los países subdesarrollados. Esas estructuras estuvieron notoriamente sesgadas a favor de las naciones desarrolladas, y con frecuencia basadas en los pasados vínculos económicos coloniales que existían entre los países del Tercer Mundo y las naciones industrializadas. No sorprende, por tanto, que las relaciones internacionales hayan servido a los intereses de estas últimas e implicado la persistencia de una injusta distribución internacional de beneficios, créditos, servicios y toma de decisiones, durante los últimos decenios, en detrimento del mundo subdesarrollado.

Curtidos por esta dura experiencia, los países pobres reconocen que el desarrollo es un proceso a largo plazo que depende de prolongados esfuerzos, sacrificios y disciplina;

aún más, que la clave del bienestar económico y el cambio social no está en conferencia alguna de por sí ni en un mero juego de propuestas. Para los países latinoamericanos es tarea diaria la lucha tanto interna como externa para despejar sus grandes preocupaciones del presente económico-social: por un lado, satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa excluida de los frutos del desarrollo de las últimas décadas; por otro, encontrar un distinto y más favorable modo de inserción en la economía internacional.

Imbuídos de este espíritu, los países subdesarrollados han expresado en diversos foros internacionales, sin éxito, su propósito de tener acceso real a los beneficios derivados de un largo período de expansión económica, en el que participaron plenamente los países industrializados. Es un hecho que la brecha entre países pobres y ricos se ha venido ampliando. Las fluctuaciones en los precios de las materias primas limitan el poder de compra de aquellos países. Las obligaciones derivadas de la amortización y servicios de la deuda externa han superado las posibilidades de pagos de una parte significativa de los países del Sur. La estructura monetaria y financiera internacional, seriamente conmovida por las decisiones adoptadas por los países desarrollados, no ha sido reformada todavía para responder a una nueva realidad, tan dramática para los países subdesarrollados, como lo fue para las naciones industrializadas al término de la segunda guerra mundial.

Es una realidad tangible y dolorosa que los países desarrollados han mostrado escaso interés por el desplazamiento de la crisis a los países de economías más débiles; han mantenido su intransigencia a reformar el sistema monetario internacional; continúan poniendo barreras al comercio y subsidiando la producción en detrimento de los países "en desarrollo",¹ por lo que se han registrado muy pocos progresos en las negociaciones comerciales multilaterales.

En efecto, el intercambio vertical de productos primarios de los países en "vía de desarrollo" por artículos manufacturados y bienes de capital de los países desarrollados, los mantienen en una estrecha situación de dependencia, no sólo en maquinaria y equipo, sino también en destrezas y tecnologías, ligando sus economías a la orientación y vaivenes de las economías de los desarrollados. En el caso de América Latina, su economía sigue condicionada por estructuras internacionales concebidas por los países desarrollados para

1. Las medidas utilizadas son de diverso tipo: "arreglos de mercado", cuotas de importaciones, precios mínimos para importaciones (caso del acero y productos agrícolas), restricciones "voluntarias" a la exportación, obstáculos administrativos a las importaciones, subsidios a industrias internas, etc. Por otra parte hay restricciones indirectas que tienen un efecto discriminatorio sobre nuestras exportaciones, tales como: regulaciones sanitarias, requerimientos de empaque, prácticas de aduanas y procedimientos administrativos de entrada. Según cálculos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las medidas aprobadas en los últimos dos años por los países desarrollados para restringir las importaciones de un grupo de productos tienen efectos negativos cuyo monto fluctúa entre 30 000 y 50 000 millones de dólares. Entre las categorías de productos afectados por estas medidas se encuentran: textiles, carne, vestidos, calzado, acero, equipo de transporte, automóviles, un conjunto de artículos eléctricos y electrónicos y los productos agrícolas.

atender sus particularidades y necesidades, sin tomar en cuenta los intereses de los subdesarrollados. Así, contrariamente a la enorme gravitación que para los países latinoamericanos tienen sus relaciones económicas con los industrializados, para éstos, dentro del sistema económico de posguerra, sus relaciones con la región y en general con el Tercer Mundo han ido ocupando un lugar secundario en las últimas décadas.

La situación internacional global parecería prefigurar un sombrío futuro para los países subdesarrollados: sus fracasos consecutivos para lograr la aprobación de los instrumentos necesarios para la estabilidad de precios de sus principales productos de exportación; el lento y fatigoso trámite en el que se encuentran empantanados los códigos para sancionar las actividades inconvenientes de ciertos entes transnacionales y normar su conducta, así como el establecimiento de normas válidas de alcance mundial para la transferencia de tecnología; los escasos logros del diálogo Norte-Sur, agravados con el reciente callejón sin salida al que entró la Conferencia sobre Derechos del Mar.

El financiamiento internacional para el desarrollo procedente de los países desarrollados ha resultado más oneroso en términos de pagos, intereses y ataduras, mientras que el procedente de instituciones internacionales de financiamiento es inadecuado, ya que todo intento de lograr un nivel y una calidad operativos se ve obstaculizado por la modalidad existente en la toma de decisiones de esas instituciones que condicionan el acceso y la aplicación de sus recursos a determinadas normas de conducta política y económica, que impiden el desarrollo libre e independiente de los países subdesarrollados.

En cuanto al funcionamiento del sistema monetario internacional, se mantienen las asimetrías existentes antes de la reforma del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI), tanto en materia de ajustes como de creación y distribución de liquidez internacional. No obstante que el Comité Interino de Gobernadores del FMI restableció la creación anual de Derechos Especiales de Giro (DEG), suspendida desde 1972, el monto convenido es muy limitado para cumplir el propósito de que los DEG se constituyan en el centro del sistema monetario internacional. Asimismo, pese a que también se aprobó un aumento de 50% de las cuotas de los países en el FMI, con esta medida no se ha logrado recuperar la importancia relativa que en decenios anteriores tuvieron los recursos del Fondo en relación con el comercio internacional.

El resurgimiento del proteccionismo de los países desarrollados abre serias interrogantes para América Latina y todo el mundo subdesarrollado. Aunque el arancel aduanero ha ido perdiendo paulatinamente su participación, mantiene su vigencia proteccionista para los productos elaborados con alta densidad de mano de obra; por ejemplo, la tasa efectiva de protección en Estados Unidos varía de 22 a 23 por ciento para los alimentos elaborados, industrias ligeras y textiles; en la Comunidad Económica Europea (CEE) esa tasa efectiva se extiende de 15 a 40 por ciento para textiles e industrias ligeras, estimándose que para alimentos procesados es aún mayor, y en Japón ese promedio está comprendido de 22 a

65 por ciento. En muchas partidas arancelarias de evidente interés para los países latinoamericanos, esas tasas sobrepasan 80% y aun 100%. Además, como se ha anotado, el mundo industrializado ha venido estableciendo todo un sistema de medidas o barreras no arancelarias que incluye, entre otras, restricciones cuantitativas, regímenes de licencia, certificaciones sanitarias, impuestos internos específicos aplicados a ciertos productos importados, etcétera.

Se ha calculado que el total de barreras arancelarias y no arancelarias ha determinado en Estados Unidos un alza de precios de los productos afectados que es en conjunto tres veces superior al derecho *ad valorem* correspondiente del arancel y que en la CEE ha determinado un alza de precios de esos productos cercana a 130 por ciento.

El modo de inserción de América Latina en la economía internacional y los efectos que en ello ha tenido la recesión de los países desarrollados, se ha manifestado por su efecto negativo sobre la distribución del ingreso en el interior de los países y por el decreciente grado de autonomía en aspectos esenciales. América Latina es dependiente y vulnerable por la importancia relativa de sus exportaciones primarias en su economía y también por el nivel de importaciones de insumos y tecnología necesarios para su desarrollo industrial. De allí que la crisis actual sea una oportunidad para iniciar un proceso de integración que incrementando su capacidad negociadora, acelere el advenimiento de un nuevo orden económico internacional.

III. EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

1. Programa

El llamamiento a establecer un nuevo orden económico internacional adquirió expresión en diversas reuniones internacionales celebradas en 1974 y 1975. Su filosofía esencial se establece en una "Declaración" y en un "Programa de Acción", adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 1974. El propósito era "reparar injusticias existentes" y hacer posible la supresión de la brecha cada vez más ancha entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo". Las dos resoluciones de la ONU fueron seguidas poco después por la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".

El programa del nuevo orden económico internacional es complejo y global. A largos trazos, sin embargo, lo que buscan los países subdesarrollados es lo siguiente:

- Que sus exportaciones (manufacturas, materias primas y productos agrícolas) tengan un mayor acceso a los mercados de las naciones desarrolladas.
- Estabilizar los precios de los productos de consumo así como los ingresos por la exportación de los mismos.
- Lograr un movimiento cada vez mayor de capital, tanto concesional como comercial, hacia los países en desarrollo, y adoptar medidas para aliviar la carga de su deuda.

- Establecer controles nacionales e internacionales sobre las corporaciones transnacionales que operan en el mundo subdesarrollado.

- Tener un mayor acceso a la tecnología avanzada a costo reducido, pero al mismo tiempo crear un “nuevo orden tecnológico”, dentro del desarrollo de un estilo de tecnología propio de los países latinoamericanos.

La proclamación de las decisiones relativas al establecimiento del NOEI ha significado a tal punto un giro histórico en el trabajo de la ONU y de la comunidad internacional en general, que el Secretario General de las Naciones Unidas, al hablar en la IV UNCTAD, lo igualó con la “lucha de liberación”.

La viga maestra del NOEI descansa en los principios de soberanía nacional sobre los recursos naturales, interdependencia real, no discriminación, justicia y equidad. El programa elaborado hace de la igualdad la base de todo el sistema. En términos económicos esto significa una distribución más justa, la cual debe realizarse a través de la acción de los mecanismos de precios y remuneraciones, del acceso a los mercados, del cambio de las estructuras económicas por medio de múltiples instrumentos, incluyendo la transferencia directa de los medios materiales, financieros y económicos.

2. Demandas de los países en desarrollo

a] *En el campo de la ayuda*

Para hacer frente a la situación crítica señalada, en la UNCTAD se han hecho diversos planteamientos. El primero fue la “ayuda” fijada en 1% del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados. En 1964 dichos países se comprometieron a transferir ese porcentaje de su PNB a los países subdesarrollados, pero menos de cinco lo cumplen. Es claro que aun cuando se hubiera llevado a cabo lo propuesto las cosas no hubieran variado en forma significativa. Por lo demás, la tesis según la cual las obligaciones del mundo industrializado se reducen a conceder ayuda a los menos avanzados entre los países subdesarrollados, provocan manipulación y divisiones artificiales entre estos últimos.

Vista desde la perspectiva del financiamiento, la “ayuda” representa uno de los instrumentos más importantes del funcionamiento del actual sistema económico mundial. En este contexto el término “ayuda” resulta erróneo. Bajo la forma de ayuda se coloca a todas las transacciones financieras entre el Norte y el Sur, desde los regalos netos hasta los créditos de exportación a corto plazo y los préstamos a largo plazo, de los cuales algunos se conceden sobre bases netamente comerciales y otros con determinadas facilidades. Así pues, más que propósitos humanitarios, prima un neto interés comercial. Del total de los flujos financieros internacionales dirigidos hacia los países subdesarrollados alrededor de 70% corresponde a diferentes formas de préstamos que deben ser cancelados, lo que sólo puede hacerse por medio del aumento de la capacidad para obtener divisas mediante el comercio.

El progresivo peso de las deudas se debe en su mayor parte a los crecientes déficit comerciales y a los desplazamientos que registran las finanzas internacionales, aumentando la presión sobre la balanza de pagos y obligando a los países endeudados a seguir endeudándose. En la UNCTAD no se logró establecer un mecanismo que restructurara o eliminara las deudas del Tercer Mundo.

El estímulo a la exportación a través de la “ayuda” y la conservación de restricciones (proteccionismo) representa una de las contradicciones esenciales del actual orden económico; en efecto, por un lado se estimula desde el centro la exportación de maquinarias con distintos instrumentos financieros, y por otro se impide que los productos generados por esas máquinas en la periferia den el dinero correspondiente para la cancelación del crédito correspondiente.

En las instituciones financieras los países desarrollados disponen de más de 60% de los votos, mientras los subdesarrollados, representados por 108 países entre los 127 miembros, poseen apenas 25 por ciento.

Por ello, cabe reflexionar sobre el sistema de financiamiento internacional. El financiamiento en el NOEI no debe ser mirado como un instrumento de ayuda humanitaria, ni como instrumento de dominación. Si bien no se aprecian medidas eficaces que lleven a alterar esta situación —lo cual implicaría un cambio de actitud real de las fuentes financieras— cabría pensar en algunas posibilidades que allanen el camino. No sería real suponer que el financiamiento internacional pueda lograrse a través de impuestos internacionales o mediante la socialización de los contratos bancarios existentes.

Se hace necesario definir alguna estructura de decisión en las instituciones financieras que complemente y oriente a las fuentes privadas y bancarias. Además, el criterio principal para el financiamiento que otorgan las instituciones internacionales debe dejar de ser la “capacidad crediticia” del país usufructuario, para basarse en objetivos de largo plazo. En otros términos, mientras que los países que ya han pasado el punto de despegue en su desarrollo económico pueden seguir recibiendo el apoyo financiero de las fuentes privadas y bancarias, es básico que los países menos privilegiados reciban recursos financieros en condiciones más favorables y sobre bases a largo plazo.

El financiamiento internacional no puede ser tratado aisladamente del comercio, como tampoco de los contratos monetarios y tecnológicos.

b] *En el campo del comercio internacional*

Ante el fracaso de la “ayuda”, representada por 1% del PNB de los países desarrollados, el planteamiento en la UNCTAD fue: comercio, no “ayuda”, con lo que, gracias al mantenimiento de las leyes del mercado, en todo lo que favorezca a los países desarrollados, la situación siguió siendo favorable al mundo industrializado.

El crecimiento del comercio internacional refleja la creciente internacionalización de la economía mundial. El valor de las exportaciones aumentó de 61 millones a mil millones de dólares, mientras que su volumen aumentó cuatro o cinco

veces de 1950 a 1976. En el período de posguerra, la exportación mundial creció en una tasa media anual de 7%, mientras que la producción 5%, de tal manera que el comercio exterior creció más rápido que la producción. El resultado de esta tendencia es la creciente dependencia comercial de los países subdesarrollados.

El comercio mundial fue regido por los países centrales al decidir los precios de las manufacturas y de las materias primas que exportan, generándose el proceso conocido como "deterioro de los términos de intercambio". "Cada vez hay que entregar más café, o cobre, o algodón, para comprar un tractor", según una expresiva frase. Con la tercera revolución industrial se ha iniciado la "industrialización selectiva" de determinadas regiones del Tercer Mundo, haciendo más compleja la economía de materias primas.

Frente a esta situación, los países subdesarrollados pensaron estabilizar los precios de las materias primas para atenuar el deterioro de los términos de intercambio. Así nació el "Programa Integrado de Productos Básicos", también conocido como "Programa Integrado de Materias Primas", que los países del Sur presentaron en la UNCTAD en 1974. Entre otras cosas en el Programa se exige el establecimiento de convenios internacionales para determinadas materias primas, un sistema de almacenamiento de compensación, así como compromisos multilaterales para adquirir y suministrar materias primas, variar el sistema de comercialización y venta, elevar los precios de las materias primas si escasecen los bienes industriales de los países desarrollados (establecimiento de índices de relación), prohibir la sustitución de materias primas por materias sintéticas, establecer un sistema que permita estabilizar los ingresos de los países en desarrollo por la exportación de sus productos, apoyar a los países en desarrollo en la elaboración de sus propias materias primas, y sobre todo, ampliar el Fondo Común para Materias Primas.²

El reordenamiento del comercio mundial tiene, por consiguiente, dos objetivos: a) mejorar los precios de las materias primas en relación con los artículos manufacturados, y b) dar acceso a los países pobres al desarrollo industrial. Ambos objetivos están enlazados en sus raíces. Si los países subdesarrollados reciben mejores precios por sus productos básicos, podrán realizar mayores inversiones para salir del atraso.

En la IV UNCTAD, que se realizó en Nairobi, Kenya, en mayo de 1976, los países productores de materias primas propusieron, tomando como modelo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), organizarse en asociaciones para proteger los precios. Estos bajan en el mercado mundial cuando hay exceso de oferta real o manipulada. Los compradores manejan el mercado utilizando sus existencias; cuando quieren derribar los precios venden una

2. El primer cálculo del costo de este programa hecho por la UNCTAD fue de 6 000 millones de dólares; los analistas de los países industrializados señalaron que tan sólo la creación de existencias estabilizadoras del cobre podría costar 5 000 millones de dólares. Pero en la segunda quincena de marzo del presente año se acordó, en Ginebra, que el Fondo contará con 400 millones de dólares para financiar las existencias reguladoras y con 350 millones para materias primas no almacenables, haciendo un total de solamente 750 millones de dólares.

parte. Por consiguiente, es necesario que las existencias cambien de manos, para que las manejen los compradores, en lugar de los productores. Con respecto al financiamiento de estas existencias, en la V UNCTAD se oficializó el Fondo Común de Productos Básicos, el cual quedó reducido a la octava parte de lo que al comienzo se propuso.

En la misma reunión los países pobres no lograron mejorar su situación desventajosa para acelerar su desarrollo industrial, pues los países ricos no ampliaron el mercado para sus productos ni redujeron las barreras proteccionistas en el intercambio comercial.

c] *En el campo de los alimentos*

Un elemento importante para el establecimiento del NOEI, y que se relaciona con el mecanismo del comercio internacional, lo constituye el problema mundial de los alimentos. Los países desarrollados, con cerca de 17% de la población agrícola mundial y 25% de la superficie cultivable, generan actualmente cerca de las dos terceras partes de la producción y la exportación mundial de alimentos. Por su parte, los países subdesarrollados producen la tercera parte restante y adquieren casi la mitad del total de las exportaciones mundiales. La cuarta parte de la población de los países en desarrollo vive por debajo del nivel suficiente para satisfacer las necesidades vitales básicas. Esto se da en una época en la que el avance tecnológico permite una mayor expansión de la producción de alimentos. Esta contradicción se explica por el hecho de que la tecnología generadora de la "revolución verde" ha tenido éxito en las grandes propiedades que, con fácil acceso al capital, ya disponían de él. En los países en desarrollo, en donde predomina la producción o labranza familiar, los cambios no han llegado a sus parcelas mayormente.

Otro problema es el de la balanza de pagos de los países subdesarrollados. Casi la mitad del déficit financiero en las naciones que no producen petróleo se debe a la importación de alimentos. Parece claro que la solución al problema de alimentos no puede encontrarse sólo a través del mecanismo del comercio internacional. No se puede seguir pensando en mantener ingentes gastos para importar alimentos; el problema no es sólo de producción sino también de distribución y justicia social.

d] *En el campo del empleo*

El empleo total de los recursos humanos y el aprovechamiento racional de las fuentes materiales también son objetivos importantes del NOEI que no se deben descuidar.

Afrontar el problema del empleo implica integrar a los países menos avanzados en el desarrollo tecnológico y socio-económico. En gran medida el problema del empleo es el de aumentar la productividad y cambiar la estructura ocupacional dentro de una economía diferenciada, esto es, en el marco de una reorientación de la estructura productiva.

La parte más débil de la economía mundial se enfrenta a un enorme desafío: absorber a unos 300 millones de desocupados y subempleados. Por lo mismo, este problema no atañe sólo a los países subdesarrollados. El flujo interna-

cional de fuerza de trabajo prácticamente no existe. Todo el complejo de las medidas de políticas del desarrollo internacional debe ayudar a los países subdesarrollados para que absorban el aumento de la fuerza de trabajo. Por ello, la educación y la transferencia de tecnología apropiada resultan de importancia vital.

e] *En el campo de la transferencia de tecnología*

La Declaración sobre el establecimiento del NOEI definió la colaboración técnica entre los países subdesarrollados como un factor importante en el cambio de las relaciones existentes.

El aprovechamiento de los servicios de asesoría, de ingeniería y de consulta, de la venta de licencias, de diversos programas de educación y similares, puede representar un arma poderosa para los países subdesarrollados, pero al mismo tiempo constituye un medio de dominación. En efecto, los servicios intelectuales son en la actualidad medios para la gestión de las grandes empresas transnacionales.

La mayoría de las críticas al sistema imperante se basa en el comportamiento del mercado en este sector: las empresas especializadas no se interesan seriamente por el desarrollo de tipos especiales de soluciones tecnológicas que convengan a las necesidades de los países subdesarrollados.

Considerando que la colaboración técnica es un componente importante del cambio de relaciones para superar el monopolio sobre el conocimiento y la tecnología, en la Conferencia de Buenos Aires, celebrada en 1978, conocida también como "Conferencia Sur-Sur" sobre la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, se llegó al compromiso de intensificar la colaboración entre países subdesarrollados y de fijar planes para el mejor desarrollo de esta colaboración. Sin embargo, la cooperación tecnológica entre países del Tercer Mundo choca con serias dificultades. En efecto, existe entre estos países una serie de diferencias en el enfoque y en las vías para fortalecer las formas bilaterales y colectivas de cooperación, consecuencia de las diferencias en el desarrollo existente, en el orden socioeconómico y en la influencia de los países desarrollados.

La barrera psicológica es igualmente importante. Se tiende siempre a valorar la técnica en función de su utilización en un país industrializado. Empero, el obstáculo más importante es de naturaleza financiera: la débil disponibilidad de divisas representa un "cuello de botella" que limita las posibilidades de intercambio directo entre países pobres. Asimismo, el Tercer Mundo compra a los países industrializados una tecnología demasiado costosa y a menudo incompatible con la proporcionalidad de factores de producción.

Las ventas de tecnología no constituyen operaciones filantrópicas siendo guiadas, como lo indican diversos informes de las Naciones Unidas, más por los imperativos comerciales del vendedor que por las necesidades objetivas del comprador. En 1967, siempre según las Naciones Unidas, la mitad de las inversiones extranjeras en el Tercer Mundo fueron colocadas en los sectores de exportación, minas y petróleo, y 30% en la industria. Esto es un índice de que la tecnología se dirige a sectores que consolidan a los países del Tercer Mundo en su papel de proveedores de materias primas.

La reunión de Buenos Aires estableció ciertos objetivos pragmáticos, como la creación de un "Banco de Información" que centralice las posibilidades de transferir técnicas que puedan ofrecer los diferentes países del Tercer Mundo, sentado un "perfil tecnológico". También se prevé el estudio de una "Unidad de Cuenta Tecnológica" que pueda servir de medio para pago ficticio entre países pobres, a fin de compensar la carencia de divisas. En esta línea se encuentra también el requerimiento de un cuerpo intergubernamental para asegurar la cristalización del plan de acción fijado, así como de proponer medidas ulteriores dentro del espíritu de las conclusiones de la Conferencia.

3. *Perspectivas del proceso*

a] *Inconsistencia en el frente de países subdesarrollados*

Los mecanismos de defensa de los países subdesarrollados son débiles o inexistentes. Con excepción de la OPEP, las demás asociaciones de países productores y exportadores de materias primas no han tenido ninguna eficacia para regular los precios, deficiencia agravada (y tal vez éste sea uno de los factores más importantes) por las prácticas especulativas de los países industrializados en los mercados internacionales de materias (caso del cobre, por ejemplo).

El propósito más general por el cual los países productores y exportadores de materias primas han constituido estas organizaciones, ha sido mejorar las relaciones de intercambio con las naciones industrializadas mediante una organización capaz de enfrentarse a los centros de poder económico internacional.

Sin embargo, el enfrentamiento a los intereses y objetivos de los países subdesarrollados no advino solamente de parte de los países capitalistas desarrollados, sino también por parte de los socialistas de Europa del Este. Estos países plantean la tesis de que el subdesarrollo del Tercer Mundo es una herencia del colonialismo, cuyos protagonistas fueron los países desarrollados de entonces, por lo cual ellos son los responsables de su desarrollo. Sin embargo, no niegan la necesidad de una asistencia socioeconómica a los países subdesarrollados, considerando que la "principal carga financiera tiene que ser asumida por el Occidente desarrollado". Para esa "distribución del ingreso internacional", en su opinión, no se requiere de un NOEI.³

La incoherencia también se refleja dentro de los países que exigen el establecimiento del NOEI. La debilidad central de que adolece la UNCTAD es la falta de coherencia política interna del "Grupo de los 77", debido a que en el bloque tercermundista existen desde países que han adoptado una vía socialista de desarrollo, hasta aquellos que abren sus

3. Comunicado ante la ONU (1974): "Los países socialistas de Europa del Este no están de acuerdo en que se transfiera a ellos, en la misma medida que a los países desarrollados del Oeste, las obligaciones para la construcción del NOEI. Eso significa igualar a los países socialistas con las potencias imperialistas en materia de la responsabilidad histórica por el retraso económico de los países en desarrollo y su ulterior explotación neocolonialista". Esto se ha reiterado en el comunicado conjunto de Bulgaria, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Hungría, Mongolia, Polonia, Ucrania y la URSS. Rumania no suscribió el comunicado (Naciones Unidas, Nueva York, 11 de octubre de 1977).

puertas al capital extranjero y adaptan sus economías a los planes mundiales del gran capital transnacional. Esta falta de coherencia impide una política firme por parte del "Grupo de los 77" y contrasta tanto con el bloque de países capitalistas desarrollados (Grupo B) como con el bloque soviético (Grupo D). En el caso del Grupo B, la creciente fuerza de Alemania Federal y Japón llevó a la constitución de la "Comisión Trilateral" gracias a la cual se ha elaborado una estrategia para reestructurar el actual orden económico en beneficio de estos países. De otro lado, el Grupo D mantiene coherencia en los aspectos políticos y económicos (con la excepción de Rumanía).

Estas incoherencias han influido para que el Tercer Mundo sea incapaz de realizar presiones efectivas en favor de sus demandas. De este modo, los países del Grupo B juegan a la división, por un lado, entre exportadores y no exportadores de petróleo, y de otro, entre aquellos que tienen una actitud firme y los que confían en aplicar modelos de desarrollo que partan de la aceptación de la actual división internacional del trabajo. Al lado de esta división, existe un problema de fondo: en el mundo actual los entes u organismos internacionales son foros en los que los países discuten y presionan, pero estos organismos carecen de capacidad de coerción. Cuando esta capacidad se aplica, es siempre contra algún país del Tercer Mundo y en defensa del actual orden mundial; tal es el caso de las presiones del Fondo Monetario Internacional.

El panorama esbozado implica una grave desventaja para el mundo subdesarrollado, sobre todo si se infieren dos situaciones clave en la definición del nuevo orden económico internacional:

i) En primer lugar, el NOEI no se construirá con base en resoluciones, las que constituyen simplemente un elemento. Por el contrario, será fruto de una lucha política, en la cual es necesaria la unidad del Tercer Mundo, la realización de cambios internos en los países en desarrollo y la utilización de las diferencias existentes en el seno de los países desarrollados. Partiendo de que el NOEI ha de ser construido en su mayor parte sobre el plano de las acciones políticas internacionales y que representa una amalgama de diversas ideas e intereses expuestos a veces parcial o localmente, es claro que su concreción se ha de lograr sólo por medio de la acción.

ii) En segundo lugar, y en razón de lo anterior, la cuestión esencial en la construcción de un NOEI no está en el ejercicio intelectual de búsqueda de un orden hipotético e ideal. El problema reside en la estructura internacional de decisiones. La cuestión fundamental para cualquier sistema económico mundial eficaz debe ser una participación adecuada en la toma de las decisiones clave.

b) *El nuevo orden de la Comisión Trilateral*

Frente a la inconsistencia observada en el frente de los países subdesarrollados, el orden económico internacional creado por el colonialismo se ha mantenido en permanente evolución. En la actualidad el elemento central de esta evolución es la "industrialización selectiva" de determinadas regiones del Tercer Mundo. Para este tipo de industrialización las empresas transnacionales eligen a los países que disponen de

ciertas características: estabilidad política (obtenida generalmente gracias a un régimen represivo), mano de obra abundante y barata, ubicación geográfica favorable, y rico en recursos naturales. La combinación de estos factores hizo que Irán, Sudáfrica y Brasil resultaran elegidos, al igual que Corea del Sur y Taiwán; en estos casos se ha tratado de montar una industria dependiente de insumos importados, orientada a la exportación, y en menor medida, a satisfacer a las élites locales.

De este modo las industrias que no tienen tecnología "de punta", y muchas que por sus niveles de contaminación tienen problemas en los países desarrollados, se trasladan al Tercer Mundo en busca de una mayor libertad de acción y de mano de obra barata. Así, la tasa de ganancia de las transnacionales se multiplica en las zonas de los países subdesarrollados. En otras palabras, la consolidación de esta tendencia supondría el descenso en cascada de las instalaciones productivas desde los países donde el capitalismo está más desarrollado hacia aquellos en los que lo está menos.

La modificación que se está produciendo gracias a este "descenso" de la industria trae una serie de problemas para el Tercer Mundo. En primer lugar, introduce una cuña entre los países subdesarrollados, al generar en su seno una especie de países de "clase media" que tenderían a identificarse con los países dominantes y las transnacionales. En segundo término, en los países de desarrollo intermedio que viven este proceso industrial se comienza a dar una concentración del ingreso que hace más agudas las disparidades económicas y la marginación, deteriora el nivel de vida de los sectores mayoritarios e incrementa las deformaciones en los hábitos de consumo.

La implantación de modelos de este tipo trae consecuencias políticas muy graves, la más notoria de las cuales es la implantación de regímenes autoritarios que violan los derechos humanos para poder imponer un orden que perjudica a la mayoría de la población de sus países.

En el aspecto de las relaciones económicas internacionales, los países desarrollados juegan permanentemente a mantener la subordinación del Tercer Mundo, de tal modo que cuando el modelo exportador de manufacturas los afecta negativamente, recurren al proteccionismo, dejando de lado todas sus prédicas acerca del libre comercio. Al lado de lo anterior, el manejo del comercio internacional se encuentra en manos de las transnacionales, de tal manera que cuando un país nacionaliza un recurso su participación en los ingresos que de él provienen no se incrementa significativamente pues el circuito comercial sigue en manos foráneas. La UNCTAD calcula que sólo 15% del precio de los principales artículos de exportación del Tercer Mundo queda en dichos países, mientras que el resto va a parar a las manos de los comercializadores. A este respecto, las alzas del petróleo han sido aprovechadas en parte por los países desarrollados; en primer lugar, debido a que la comercialización la controlan las transnacionales; en segundo, porque elevaron los precios de sus productos de exportación, transfiriendo la mayor parte de los costos al resto del Tercer Mundo, y por último, porque los exportadores de la OPEP realizaron inversiones en los países desarrollados y compraron una mayor cantidad de manufacturas. Es muy significativo el caso de las compras de armamento.

De este modo, el orden económico internacional está transformándose de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, que coordinan sus planteamientos en la "Comisión Trilateral".

c] *Posibilidades de los países subdesarrollados*

La viabilidad de construir un nuevo orden económico internacional acorde con los intereses de los países subdesarrollados, es algo remoto, muy difícil de alcanzar en el mediano plazo. La primera razón es de índole política: los países desarrollados y las corporaciones transnacionales han demostrado que no tienen interés en avalar y aceptar cambios que no los beneficien. Todos los razonamientos y todas las resoluciones de los organismos internacionales se han estrellado contra esta falta de voluntad política de los países desarrollados. La capacidad de presión por parte de los subdesarrollados es limitada, por la falta de unidad de criterio para enfrentarse a estos problemas, por la dependencia y la debilidad estructural de sus economías y por la mayor capacidad de maniobra del mundo desarrollado.

Un caso significativo es el del petróleo, la única materia prima a la que los países exportadores pudieron imponer un precio. En primer lugar hay un hecho básico, el petróleo no está almacenado en los países desarrollados; lo que se compra se consume, la civilización actual es consumidora de petróleo y el capitalismo contemporáneo, en su versión "consumista", ha tenido como uno de los pilares de su prosperidad el petróleo barato.

Los precios del resto de las materias primas se mantienen variables y su control está fuera de la voluntad y la capacidad de los países subdesarrollados; más grave aún, en un mundo en el que la inflación se está tornando permanente, aspirar a una simple estabilización de los precios es, hoy en día, apoyar el permanente deterioro de los términos de intercambio.

La salida lógica, entonces, sería pensar en una especie de "indización" de los precios de las materias primas, es decir, que éstos corrieran en forma paralela a la elevación de los precios de los artículos que exportan los países desarrollados. Sin embargo, en la práctica ello es inaplicable, por cuanto implica que estos países dejarían de tener el control total del comercio internacional. El Tercer Mundo no tiene la fuerza necesaria para imponer un cambio de esta naturaleza.

Los países subdesarrollados han tenido que moderar sus exigencias: ya no se habla del establecimiento de índices y se han relegado a planos secundarios los compromisos de suministros y compra, la reforma del sistema de comercialización y la prohibición de sustituir materias primas. Hasta ahora se ha debatido poco sobre la estabilización de los ingresos por exportaciones, siendo que lo estratégico es garantizar el poder de compra de las exportaciones de los países subdesarrollados, el cual es erosionado por la inflación importada de las economías centrales. En suma, se podría afirmar que lo conseguido hasta ahora por el Tercer Mundo, no lo ayudará mucho a su desarrollo. Esta situación deja pendientes problemas centrales de la economía mundial, tales como la dependencia del Tercer Mundo y su descapitalización, el proteccionismo de los países desarrollados y la inadecuación del actual sistema financiero.

Acerca del problema central de la dependencia se han realizado largas discusiones en torno al papel de las empresas transnacionales. Sin embargo, debido a que la acción de estas empresas obedece a una estrategia mundial de comportamiento, es un hecho que sus políticas muchas veces chocan con las de los países donde actúan.

Dado que es prácticamente imposible prescindir del capital foráneo, en el Tercer Mundo ha surgido la tendencia de imponer controles a las transnacionales y determinar qué áreas de la economía les deben estar vedadas. La proyección de esta tendencia es el denominado "código de conducta" para las empresas transnacionales.

Frente a esta realidad, el Tercer Mundo tiene que elaborar una estrategia destinada a adquirir una cuota de poder capaz de generar posibilidades de modificación del actual orden económico internacional. Sobre el particular hay un planteamiento que propone adquirir acciones de las empresas dedicadas a la comercialización de materias primas. Es el caso de Malasia, país que logró adquirir un paquete de acciones de la empresa que comercializa su estaño en la bolsa de Londres; gracias a ello el Estado malayo ejerce el control de esta empresa y tiene poder de decisión en la comercialización de su principal producto de exportación.

Otro aspecto importante es que el problema no se agota en el marco "externo". Sin transformaciones de las economías de los países en desarrollo, el NOEI no significaría un real cambio cualitativo. Esas transformaciones suponen la construcción de modelos de desarrollo distintos a los existentes. Se ha señalado que, en términos generales, estos cambios implican la redistribución del ingreso, la eliminación de la marginación, la planificación real de la economía, y la dirección de ésta sobre la base de una racionalidad diferente que dé prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y el empleo.

La formación de un nuevo orden en las relaciones económicas internacionales, entre estados con diferentes y variados ordenamientos sociales, implica realizar cambios sustantivos en la estructura, objetivos, principios, mecanismos e instituciones de las relaciones internacionales. La ejecución de esta tarea exige una reflexión permanente así como la adopción de estrategias comunes, teniendo en cuenta las especificidades histórico-sociales de los pueblos del Tercer Mundo. Al respecto, convendría considerar la estrategia propuesta por el canciller Carlos García Bedoya, al inaugurar el Seminario Regional Latinoamericano sobre la V UNCTAD (19 de marzo de 1979), cuya exposición en la parte pertinente es la siguiente:

"Debemos concentrarnos más en nosotros mismos, hacer un esfuerzo más considerable y significativo para obtener que los países en desarrollo retraigan un poco el estilo de sus debates con los países desarrollados y analicen cuáles son las áreas de cooperación entre ellos que pueden ofrecerles un motivo de cohesión y un nuevo impulso. Es necesario, además, que se identifique cuál es el marco político dentro del cual el mundo en desarrollo necesita replegarse para poder poner en tensión todas las fuerzas que lleva consigo y lanzarse entonces, no diremos a un ataque pero sí, luego de haber comprimido el dispositivo, como se dice en términos militares, a intentar una nueva forma de penetración, en esta

muralla que el mundo desarrollado hasta ahora nos ofrece. Evidentemente, esto no será posible si el examen de conciencia del mundo en desarrollo no se acentúa y no se hace real en toda su dimensión."

Como dice Joseph Grunwald, un estudioso de los problemas de América Latina, éste puede ser el momento en que la región y otras zonas del Tercer Mundo vuelvan a considerar la integración regional, además de buscar nuevos mercados en el Segundo y Tercer Mundos. De hecho, dentro de este contexto, y además de la "autodeterminación colectiva", hay líneas de cooperación horizontal entre las organizaciones de productores que deben explotarse racionalmente. Al respecto deben considerarse los propósitos siguientes:

- El incremento de la producción que puede cumplirse creando mecanismos de información y consulta que permitan a los miembros de tales organizaciones intercambiar técnicas y experiencias de explotación.

- Una mayor participación en la distribución del producto para evitar la dependencia de los sistemas de transporte de las compañías transnacionales y reducir los costos.

- La comercialización conjunta, que se podría lograr de dos maneras: que la agrupación vendiera directamente el producto en los mercados tradicionales para evitar que lo hagan las empresas transnacionales que los han controlado tradicionalmente, y buscando mercados inexplorados (diversificación).

- Investigación sobre posibles nuevos usos finales del producto y su consiguiente elaboración, de acuerdo con los resultados. Esto favorecería la industrialización de los países miembros y permitiría combatir la competencia de los productos sintéticos de los países desarrollados.

IV. CONCLUSIONES

- El antiguo orden internacional, heredero del colonialismo y caracterizado por la subordinación del Tercer Mundo a los países centrales, se encuentra en crisis. Esta situación no es coyuntural sino estructural, signo de la cual es el visible colapso del sistema monetario establecido en Bretton Woods. El desequilibrio entre los países desarrollados y los subdesarrollados no se puede corregir, ni siquiera atenuar, y tiende a deteriorarse aún más.

- El Tercer Mundo ha resumido sus aspiraciones en torno a la búsqueda de un nuevo orden económico internacional. Dentro de esta perspectiva, por medio de la UNCTAD principalmente, se trata de cuestionar un orden que están renovando los propios países centrales. El nuevo orden, tal como lo ven estos países, se basa en una nueva división internacional del trabajo, caracterizada por la industrialización selectiva y dependiente del Tercer Mundo, que debe orientarse exclusivamente al exterior. Frente a todo esto, el Tercer Mundo enarbola un programa que pone el acento en medidas o mecanismos muy globales, de escasa operatividad para abordar los intrincados problemas y oportunidades que plantea en estos momentos la realidad internacional y cuyo manejo exige enfoques más específicos.

- En los años recientes se ha intensificado la operación de las empresas transnacionales y ha emergido un nuevo tipo de proteccionismo en los países desarrollados. Esto último abre serias interrogantes para América Latina y todo el mundo subdesarrollado, dado que implica una grave contradicción entre la política de estímulo a las exportaciones de bienes de capital desde los países del centro, y los obstáculos que levantan éstos a los productos generados por esos mismos equipos en los países de la periferia. A esta dificultad, que impide el acceso de las naciones pobres al desarrollo industrial, se une la subvalorización de las materias primas, todo lo cual determina el proceso conocido como "deterioro de los términos de intercambio".

- El frente de países subdesarrollados no es sólido. Su poder de negociación es débil, con excepción del que ejercen los países miembros de la OPEP. A la falta de acuerdo entre los países productores se agrega la falta de coherencia política del "Grupo de los 77". Aún más, los organismos internacionales que sirven de foro a las demandas del Tercer Mundo, especialmente la UNCTAD, carecen de capacidad de coerción.

- En un mundo en que la producción se ha internacionalizado, el crecimiento de América Latina está dependiendo, entre otros factores, de la capacidad que demuestren los países industrializados de poner en orden sus economías y de retornar a un ritmo de expansión normal. Pero esto no basta; tampoco el cambio en las relaciones económicas internacionales. Un factor fundamental del desarrollo de América Latina descansa en que nuestros países emprendan reformas internas. En la mayoría de ellos, los principales límites al crecimiento no son de orden físico o tecnológico sino que radican en su organización económica y social, la cual, históricamente, ha permitido que una minoría se apropie y use gran parte del excedente económico.

- Habida cuenta de su preocupación por los problemas de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa, al igual que los demás países del Tercer Mundo, los países latinoamericanos se han fijado prioridades como son: dar un mayor grado de elaboración nacional a sus productos primarios, llegar más con sus manufacturas a los mercados internacionales, insertarse en forma más ventajosa en la futura división internacional del trabajo, tener un mejor acceso a las fuentes de capital privado y fijar nuevas formas de relación con la inversión extranjera directa y las empresas transnacionales.

- Existe un campo inédito del cual pueden surgir nuevos mecanismos y estrategias eficientes para el desarrollo colectivo. Se trata del estudio, aun no desarrollado, de las tendencias económicas en los países del centro y de los intereses y prioridades de América Latina frente a los principales aspectos considerados en el Programa del NOEI. De esta manera se puede concretar un abanico de demandas específicas que en lugar de una confrontación implique una negociación en beneficio de ambos bloques. Claro que este "arreglo" exigiría que los países desarrollados renunciaran a seguir levantando un nuevo orden de privilegios y explotación y que aceptaran, asimismo, la introducción de cambios en las estructuras institucionales que hoy gobiernan la producción, el consumo, el comercio, la tecnología y los sistemas monetario y financiero en la economía mundial. □