

# La cooperación técnica entre los países en desarrollo

## Un instrumento viable para la autodeterminación colectiva

DIETER ERNST\*

En este trabajo me ocuparé de una de las formas de la cooperación internacional en el campo de la ciencia y la tecnología: la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD).<sup>1</sup> La pregunta que me planteo es si la CTPD es un instrumento viable de cooperación Sur-Sur; en otros términos, en qué condiciones podría realmente “organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva”.<sup>2</sup>

No repetiré aquí definiciones y expectativas. Ya se han formulado, por extenso, en otros trabajos.<sup>3</sup> (En realidad, los términos “autodeterminación” y “autodeterminación colectiva” han tenido recientemente una circulación amplia, lo que los ha convertido en fácil presa del uso indebido o erróneo.) Me referiré, en cambio, a cinco preguntas específicas:

¿Cuál es el marco en que se aplica este concepto?

¿Cuál es su “capacidad de reforma” inherente?

¿Cuáles serían las condiciones mínimas que habría que tener en cuenta para lograr éxito en su aplicación?

¿Cómo evaluar los resultados de la conferencia de Buenos Aires sobre el tema?

Por último, ¿qué temas habría que analizar con mayor profundidad para sortear el callejón sin salida a que condujo esa conferencia?

### UN ELEMENTO TODAVIA MARGINAL DEL PROGRAMA PARA UN NOEI

El fomento de la cooperación Sur-Sur es uno de los tres

\* El autor trabaja en el proyecto sobre Transferencia de Tecnología de la Universidad de Hamburgo. Traducción del inglés de Rubén Svirsky.

1. Por supuesto, la CTPD está muy vinculada a la CEPD (Cooperación Económica entre Países en Vía de Desarrollo), una de las fórmulas acuñadas en la V UNCTAD. Véase, por ejemplo, Ch. Raghavan, “Towards a New International Economic Order through Collective Self-Reliance and Strategy of Negotiation and Confrontation”, en *IFDA Dossier*, núm. 5, marzo de 1979.

2. *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, División de Información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1978, p. 5.

3. Véase, por ejemplo, W.K. Chagula, B.T. Feld, A. Parthasarathi y P.J. Lavakare (eds.), *Pugwash on Self-Reliance*, Conferencias Pugwash sobre Asuntos Científicos y Mundiales, Nueva Delhi, 1977.

elementos fundamentales de la estrategia para transformar las actuales relaciones económicas internacionales en un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En este marco, la autodeterminación colectiva es el complemento necesario de la restructuración de las relaciones Norte-Sur y de la promoción de la capacidad potencial de cada uno de los países en desarrollo, la cual incluye su capacidad científico-tecnológica.

La lógica inherente a este enfoque se expuso en forma persuasiva en un reciente trabajo del Grupo de los 77, en el que se establece la posición que éste adoptaría en la Conferencia de Viena sobre Ciencia y Tecnología: “La mayor cooperación bilateral y multilateral entre los países en desarrollo, sobre la base del principio de autodeterminación colectiva, especialmente en el campo de la ciencia y la tecnología, promovería el logro de un marco más equitativo y estable para el desarrollo global. Esa cooperación es fundamental para iniciar, programar, organizar y promover la creación, adquisición, adaptación, transferencia y combinación de recursos, conocimientos y experiencias en beneficio mutuo de todos los países en desarrollo. . . La cooperación científica y tecnológica entre los países en desarrollo permite reforzar la posición de éstos en campos tan fundamentales como la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, la industrialización acelerada, el aumento de su participación en el comercio internacional y la erradicación eventual de la dependencia tecnológica, así como de las condiciones monopólicas y oligopólicas a que se enfrentan en el mercado internacional de tecnología.”<sup>4</sup>

Así definidos, los conceptos de autodeterminación colectiva y de CTPD resultan esencialmente razonables. Sin embargo, todo depende, como siempre, de la aplicación concreta de tales conceptos, es decir, de las instituciones y políticas en que se traduzcan.

Hasta ahora, la cooperación Sur-Sur, en cualquiera de sus niveles, sigue siendo un elemento muy marginal de las relaciones internacionales. Tampoco existe un marco institucional que pudiera promover y proteger la cooperación entre los países del Tercer Mundo.

Lo anterior es particularmente válido en el caso de las relaciones económicas internacionales y, más aún, en el de la división internacional de capacidades científicas y de innovación. Considérense, por ejemplo, las exportaciones de productos industriales: menos de un tercio de las que realiza el Tercer Mundo está dirigido a otros países en desarrollo. O la

4. *Position of the Group of 77 regarding a programme of action for the United Nations Conference on Science and Technology for Development. Target Area A – Strengthening the Scientific and Technological Capacities of Developing Countries (A/Conf.81/PC/CRP.2)*, Secretaría de la UNCTAD, Nueva York, 3 de mayo de 1979, p. 4.

transferencia de tecnología, que todavía consiste casi exclusivamente en acuerdos Norte-Sur. Sólo en los últimos tiempos surgen como proveedoras algunas empresas privadas y estatales de los llamados países de industrialización reciente (PIR), como la India, Corea del Sur, Brasil, Argentina y México, aunque casi siempre como subcontratistas dentro de acuerdos triangulares.<sup>5</sup>

Es obvia la urgente necesidad de aumentar la cooperación Sur-Sur. No menos obvia es la enorme amplitud del ámbito posible para tal cooperación, así como los conflictos potenciales inherentes con respecto tanto a las relaciones Sur-Sur como a las Norte-Sur. Por consiguiente, todo intento serio por aumentar la cooperación entre países en desarrollo exige un enfoque concertado y de alto nivel político.

#### LA CTPD: UNA POSICIÓN DE RETROCESO, NO DE PROGRESO

Opino que la CTPD, la variante más reciente de los intentos por institucionalizar la cooperación Sur-Sur, es una posición de retroceso, no de avance. Se trata básicamente de una posición defensiva, que intenta consolidar algunos requisitos mínimos de la posición original sobre el NOEI. Se la comprende mejor como el mínimo común denominador entre las exigencias de la cooperación global Sur-Sur y los intereses que se le oponen (todavía predominantes) de algunos países desarrollados, sobre todo los principales de la OCDE. Por tanto, su capacidad de convertirse en el camino hacia la cooperación global Sur-Sur parece bastante limitada.

Una rápida ojeada a los intentos de posguerra por institucionalizar esta cooperación puede aclarar el punto. Se distinguen tres etapas. Durante la primera, aproximadamente hasta comienzos del decenio de los setenta, los acuerdos institucionales se limitaban, fundamentalmente, a sistemas regionales de libre comercio o mercado común, acompañados por la creación de instituciones financieras regionales. En la práctica, estos sistemas estuvieron subordinados a las necesidades mundiales y regionales de aprovisionamiento de las empresas transnacionales y, por consiguiente, aumentaron sólo en forma marginal la capacidad de cooperación entre los países en desarrollo.<sup>6</sup>

5. Se dice que un acuerdo es "triangular" cuando incluye, por ejemplo, a una empresa de un país de la OCDE que actúa fundamentalmente como cabeza del proyecto, otra de un PIR que provee por subcontratación algunos servicios esenciales, y empresas locales cuya participación se limita a subcontratos de menor importancia. Véase, por ejemplo, el contrato recién firmado en Kenia para establecer un complejo refinador de azúcar (capacidad anual: 60 000 ton; inversión total prevista: 40 millones de dólares). Se formó un consorcio integrado por la empresa alemana Buckau R. Wolf AG, de Grevenbroich, que lo dirige; su filial en la India, la Buckau Wolf India Engineering Works Ltd., de Pimpri; la Mehta Group International, de Hamilton (Bermuda) y la South Nyanza Sugar Company Ltd., de Nairobi, Kenia. Otro ejemplo es el reciente acuerdo firmado por la empresa suiza Landis and Gyr AG, la hindu Hindustan Machine Tool International Ltd., de Bangalore, y la empresa estatal argelina Société Nationale de l'Electricité et du Gaz, para el suministro, "llave en mano", de dos fábricas productoras de reguladores de presión de gas y medidores de gas. (Datos tomados de los archivos del proyecto "Transferencia de Tecnología" de la Universidad de Hamburgo.)

6. Constantine V. Vaitsos, *The Role of Transnational Enterprises in Latin American Economic Integration Efforts: Who Integrates and with Whom, How and for Whose Benefit?*, informe preparado para la Secretaría de la UNCTAD (TAD/EI/SEM.5/2), UNCTAD, 15 de marzo de 1978.

Después de 1973 pareció tomar fuerza una nueva ola de solidaridad en el Tercer Mundo, apoyada en los primeros éxitos de la OPEP. Aparentemente, se habían vuelto posibles otros movimientos hacia la cartelización de la exportación de recursos naturales de los países en desarrollo. Muchos suponían que tales tendencias ayudarían a preparar el terreno para una autodeterminación colectiva de alcance mucho mayor. Estas expectativas alcanzaron su punto más alto en 1974. La "Declaración y Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional" (aprobada en mayo de ese año durante el VI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" (aprobada en diciembre, durante el XXIX Período de Sesiones de la misma Asamblea) parecían encaminar las negociaciones hacia una restructuración de la economía mundial.

No obstante, menos de un año después, durante el VII Período Extraordinario de la Asamblea (en septiembre de 1975), el cuadro había variado en forma considerable. En especial, después del callejón sin salida a que condujo la Conferencia de París (el llamado "Diálogo Norte-Sur"), hubo un retroceso evidente de la mayoría de los países en desarrollo, aun de los más activos propulsores del NOEI, hacia posiciones más "blandas" y acomodaticias. La nueva consigna fue la "cooperación económica internacional", que desplazó rápidamente a la anterior, la "restructuración de la economía mundial".<sup>7</sup>

Es evidente que también había que adaptar el concepto de cooperación Sur-Sur. La autodeterminación colectiva se había definido originalmente como la combinación concertada y completa de los recursos del Tercer Mundo con el objeto de reducir, cuando menos en parte, el abrumador predominio de los países industrializados en las relaciones internacionales económicas, políticas y militares. En cambio, en esta etapa se puso el acento, cada vez más, en formas mucho más reducidas y parciales de cooperación Sur-Sur.

El concepto de CTPD se creó en este marco de retroceso de las posiciones vinculadas con el NOEI, sobre todo en la Conferencia de Países No Alineados de Colombo, en 1976, y en la del Grupo de los 77 (México, 1977). En su documento inicial<sup>8</sup> se usa todavía la agresiva terminología de 1974. Sin embargo, el centro real ya no está en la restructuración de la economía mundial sino en la adaptación a los requisitos de la nueva división internacional del trabajo.

Por consiguiente, pese a la posición convencional y a las grandes expectativas voceadas por incontables resoluciones de conferencias internacionales, tiendo a ser bastante escéptico sobre las posibilidades de la CTPD en favor de la autodeterminación colectiva de los países del Tercer Mundo.

7. Véase, por ejemplo, la resolución sobre "El desarrollo y la cooperación económica internacional" aprobada en el citado VII Período Extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

8. La llamada "Declaración de Kuwait sobre CTPD" se publicó, entre otras formas, como documento de las Naciones Unidas: *Organization of the UN Conference on I.C.D.C. The Kuwait Declaration* (A/Conf.79/PC/18), Nueva York, 22 de junio de 1977.

## LA CAPACIDAD REFORMISTA DE LA CTPD

A pesar de sus carencias y de sus deformaciones estructurales básicas, la CTPD podría tener capacidad para llevar a cabo ciertas actividades “reformistas”, que pudiesen ayudar a mitigar algunos de los efectos más negativos del actual sistema de transferencia internacional de tecnología.

Puede sostenerse que, dada la conformación del poderío económico, político y militar que prevalece, probablemente la CTPD sea uno de los pocos campos en que todavía podrían ocurrir cuando menos algunas reformas aisladas. Se ha llegado a un callejón sin salida con respecto a la reforma del sistema internacional de patentes y al establecimiento de un código obligatorio de conducta sobre transferencia de tecnología. En los últimos tiempos, las políticas nacionales para seleccionar y controlar las importaciones de tecnología han experimentado retrocesos de importancia. En verdad, salvo participar en la CTPD, la mayoría de los países en desarrollo no tiene ante sí muchas opciones en el “frente reformista”.

Mi opinión es que cualquier estrategia para aumentar la autodeterminación colectiva de los países en desarrollo debería aprovechar las tendencias que de todos modos prevalecen en el escenario político, intentando virarlas hacia la dirección “correcta”. Habría que preguntarse, pues, en qué condiciones la CTPD podría tener, si se la maneja con cuidado, una capacidad “reformista” significativa con respecto al aumento de la cooperación Sur-Sur, por lo menos durante un período de transición y con referencia a ciertos problemas específicos.

Conviene comenzar por la identificación de algunos elementos esenciales de un posible enfoque reformista de la CTPD. Entre otros, podrían ser los siguientes:

a] *El establecimiento de redes sustitutivas de comunicación, ya sean de naturaleza institucional o informal.* En efecto, una condición previa y básica para construir una capacidad de autodeterminación colectiva sería la desvinculación selectiva de las redes de comunicación predominantes, localizadas en los países industrializados. En este campo se han desarrollado recientemente algunas actividades.<sup>9</sup> No obstante, todavía no existen en el Tercer Mundo redes de comunicación viables capaces de actuar como sustitutos.

Un enfoque pragmático podría consistir en la utilización del directorio del PNUD, recientemente actualizado, sobre instituciones de países en desarrollo dedicadas a la CTPD; la recopilación preliminar de la ONUDI<sup>10</sup> sobre “tecnologías de países en desarrollo”, y el *Directory of Development Research Institutes in Developing Countries* que editará próximamente el Centro para el Desarrollo de la OCDE.<sup>11</sup> Esto podría complementarse con las distintas redes de información que ya existen como, por ejemplo, las establecidas por el Centro Regional Africano de Tecnología, el Foro del

Tercer Mundo, la Asociación de Economistas del Tercer Mundo, la Fundación Internacional para Alternativas del Desarrollo, la Asociación Internacional de Investigación sobre la Paz, el Centro de Investigación sobre el Desarrollo Internacional y el Instituto de Política de Investigación de Lund.

b] *Cooperación para reorientar la fuga internacional de cerebros hacia, cuando menos, algunos proyectos de colaboración Sur-Sur.* En los últimos tiempos se ha hablado mucho sobre este tema, pero prácticamente nada ha cambiado. La mayor parte del Tercer Mundo carece incluso de “inventarios de mano de obra calificada” subregionales o regionales que sean confiables. Casi no existen proyectos viables, bilaterales o multilaterales, para la cooperación científica y tecnológica entre países en desarrollo. Ni siquiera hay normas eficaces que puedan garantizar que, por lo menos en cuanto a la elaboración y la aplicación de proyectos para la CTPD, se otorgará prioridad a los científicos y técnicos del Tercer Mundo. Por el contrario, los proyectos promovidos por el Banco Mundial y por el PNUD, por ejemplo, utilizan todavía fundamentalmente servicios de consultoría en ingeniería de países desarrollados, ya sea para estudios de preinversión, para la preparación de ofertas de licitaciones y para diseño técnico.<sup>12</sup>

c] *Cooperación para reforzar la capacidad de ingeniería básica nacional y regional.* Por ejemplo, establecer equipos de ingeniería muy especializados en ciertos campos prioritarios exige que tengan un tamaño mínimo y que sus integrantes puedan trabajar juntos durante períodos largos. La CTPD podría ayudar a obtener economías de escala y la necesaria continuidad de los pedidos.

d] *Cooperación selectiva y planificada para impulsar nuevos caminos de producción de tecnología,* por lo menos en ciertos campos prioritarios. Los ejemplos abundan. Entre otros: disminución planificada de escalas, sobre todo en industrias basadas en recursos naturales; reducción del grado de automatización; aumento de la descentralización y cambios en la organización del proceso de trabajo, y sustitución planificada de materiales sintéticos por recursos naturales de la región. Además, la CTPD podría ser especialmente útil para redescubrir y mejorar en forma selectiva tecnologías tradicionales.

e] *Cooperación en estudios y medidas preventivas frente a los efectos de los principales avances tecnológicos de los países de la OCDE en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo y, en especial, en su autodeterminación científica y tecnológica.* Este aspecto sería particularmente aplicable en los siguientes campos:

- El desarrollo de productos sintéticos y otras formas de investigación de sustitutos estimuladas por los aumentos de precios de las materias primas. En realidad, la producción precautoria de materiales sintéticos es un poderoso instrumento de los países de la OCDE para contrarrestar los intentos de cartelización, estilo OPEP, de los productores del Tercer Mundo. Algunos casos ejemplares: el cobalto; la

9. Véanse por ejemplo, varios números de *TCDC News*, publicados por la Unidad Especial para la CTPD del PNUD.

10. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

11. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

12. Diego Pizano y Guillermo Perry, *The Scientific and Technological Dimensions of the New International Economic Order: An Exploratory Study* (inédito), Bogotá, marzo de 1979, p. 11.

cromita; el azúcar y otros edulcorantes derivados del maíz; el guayule como nueva fuente de caucho natural; el chocolate producido a partir de la soya.

- Innovaciones tecnológicas en el campo de la minería, la perforación y la prospección en lechos marinos.
- Nuevas tecnologías militares y sus potenciales consecuencias civiles, como, por ejemplo: la tecnología de rayos láser; la óptica; la modificación de climas; el armamento biológico.
- Nuevas tecnologías de prueba y producción de materiales en el espacio.
- Nuevas tecnologías de miniaturización y descentralización de sistemas de automatización.
- Tecnologías que aumenten la movilidad internacional del capital, como, por ejemplo: fábricas a bordo de buques; costos bajos o nulos de mantenimiento y reparación; técnicas de construcción de edificios móviles.
- La inmensa capacidad tecnológica potencial de la ingeniería genética y de las industrias biológicas.
- Nuevas tecnologías para aumentar la computarización de la sociedad.
- Nuevas tecnologías disponibles para la humanización (parcial) del proceso de trabajo.

f] *Cooperación sobre la conceptualización y la aplicación de nuevas pautas y sistemas educativos.* No se trata sólo de que los sistemas educativos actuales sean inadecuados para las necesidades del desarrollo, sino de que en realidad constituyen un factor básico de dependencia. Habría que dar a la educación la función de capacitar para la autodeterminación.<sup>13</sup> La CTPD podría ayudar a combinar recursos, a acumular experiencias diversas y a facilitar la desvinculación selectiva de los sistemas educativos "occidentales" prevalentes.

#### LOS REQUISITOS MINIMOS DEL EXITO

Aun si se adopta un enfoque reformista de la CTPD, son muchas las contradicciones y los conflictos de intereses. Tratemos de identificar, por consiguiente, algunas condiciones mínimas que requiere el éxito de tal enfoque. Analizaré sólo tres: la prioridad de la autodeterminación nacional; el papel de los países de la OCDE, y los vehículos y la ordenación temporal de la CTPD. En el capítulo siguiente me ocuparé de los aspectos financieros e institucionales.

#### *La prioridad de la autodeterminación nacional*

Aun cuando sean muy limitadas, habría que analizar primero las posibilidades de la autodeterminación nacional. Ello es así porque la ciencia y la tecnología sólo podrán aplicarse con

13. El término se toma de François Le Guay, "Industrialization as Part of a Self-Reliance Strategy", en *IFDA Dossier*, núm. 2, noviembre de 1978, p. 7.

eficacia al desarrollo si el gobierno de cada país en desarrollo se propone deliberadamente asumir el tema de la tecnología como parte de un proceso autónomo de decisión por medio de la desvinculación tecnológica selectiva y de la definición de campos prioritarios para la autodeterminación tecnológica.<sup>14</sup> Esto exige, a su vez, una concepción clara de los objetivos fundamentales del desarrollo, a los cuales deben subordinarse las prioridades científicas y tecnológicas. Entre otros, esos objetivos pueden ser:<sup>15</sup>

- El control efectivo de los sectores clave.
- La congruencia de las necesidades con las demandas efectivas.
- El apoyo a la agricultura, sobre todo para lograr la autosuficiencia alimentaria.
- La optimización social del uso y la elaboración de los recursos naturales.
- La identificación y el apoyo a las "industrias industrializadoras".

Nos interesa subrayar aquí la prioridad de la autodeterminación nacional. En ningún caso los proyectos de cooperación como la CTPD deben concebirse como sustitutos de la autodeterminación nacional. Al contrario, se deben usar deliberadamente como un medio de ampliar, acelerar y profundizar, mediante la ayuda mutua, los esfuerzos por disminuir la dependencia de cada uno de los participantes.

#### *El papel de los países industrializados*

Según la Declaración de Kuwait, "La CTPD no debe permitir a los países industrializados que se desentiendan de sus responsabilidades con respecto al desarrollo de los países en desarrollo. Por el contrario, deberían aumentar considerablemente su contribución al desarrollo y a la realización de cambios estructurales en el sistema internacional".<sup>16</sup>

¿Qué significa, concretamente, esa afirmación? Es obvio que los países en desarrollo necesitan tener una concepción bien definida del papel de los industrializados y, sobre todo, de los principales de la OCDE, para que la CTPD se convierta en un instrumento viable para aumentar la capacidad de autodeterminación colectiva del Tercer Mundo.

Por ejemplo, en lugar de buscar la proliferación indiscriminada de las importaciones de tecnología occidental, los países en desarrollo tendrían que poner el acento en la compra muy selectiva de tecnologías estratégicas con efectos multiplicadores significativos en el aumento de su autonomía tecnológica. Un modo de hacerlo sería otorgar especial atención a tecnologías para producir bienes de capital vinculados con la satisfacción de necesidades básicas. Subrayemos, con toda claridad, que esto exige desarrollar capacidades

14. Este argumento se desarrolla en Dieter Ernst (ed.), *The New International Division of Labour, Technology and Underdevelopment - Consequences for the Third World* (en prensa), sobre todo en los capítulos I y V.

15. Véanse más detalles en Dieter Ernst, "The Choice of Priorities for the Application of Science and Technology to Development", que se publicará próximamente en *Economic and Political Weekly*, Bombay.

16. Declaración de Kuwait, *op. cit.*, p. 3.

nacionales de ingeniería y de investigación básica orientadas a la satisfacción de las necesidades fundamentales. Si se carece de ellas, es muy fácil que la producción local de esos bienes de capital caiga en manos ajenas y se reincorpore a la estrategia de suministros del capital internacional.

Seamos más específicos. Supongo que los países económicamente más poderosos de la OCDE, y otros de similar actitud mental, ofrecerán muy pronto nuevos catálogos de estímulos y proyectos pilotos para la CTPD. Antes de participar en tales proyectos, los gobiernos de países en desarrollo deberían identificar, con el escepticismo y el cuidado del caso, aquellas condiciones que no les signifiquen atarse a nuevas formas de dependencia.

Para quienes vivimos en países de la OCDE, pienso que la actitud política correcta sería promover la expansión de tales programas de ayuda para la CTPD. Sin embargo, habría que agregar siempre la advertencia, claramente expresada, de que el país en desarrollo implicado debe tener una participación directa en su conceptualización y aplicación. Además, habría que incluir en ellos normas tendientes a establecer nuevas formas de participación democrática de los campesinos y trabajadores afectados por esos programas, así como a que la identificación de las necesidades sociales se realice como un proceso de aprendizaje social.

Otro aspecto, no menos importante, es la necesidad de corregir la tendencia actual hacia formas nuevas y más indirectas de cláusulas restrictivas para la concesión de ayuda técnica, práctica corriente en la mayoría de los países de la OCDE. Ya hemos señalado que el Banco Mundial y el PNUD tienen buen cuidado de incluir en muchos de sus proyectos ataduras de este tipo, incluso en aquellos que se dicen vinculados con la CTPD. Por cuanto sé, los programas de esa clase patrocinados por los países de la OCDE utilizan los mismos mecanismos informales de condicionamiento.<sup>17</sup> Obviamente, todo proyecto para la CTPD que se base en ataduras implícitas semejantes no será otra cosa que un nuevo instrumento de penetración en el mercado. No obstante, es difícil ver cómo los países en desarrollo podrían disminuir el peso de esas cláusulas, dada la creciente competencia entre los principales países de la OCDE por los mercados mundiales.

#### *Los vehículos y la ordenación temporal de la CTPD*

Para que la CTPD sea una estrategia viable, no es suficiente saber cuáles son sus objetivos y por qué. Hay que determinar también *quiénes* la llevarán a cabo, es decir, cuáles serán los vehículos de esa estrategia, y *cómo* lo harán. Es evidente que esto presupone un análisis crítico del orden mundial prevaliente, sobre todo con respecto a los factores y mecanismos subyacentes en las relaciones internacionales económicas, científicas, tecnológicas y políticas. Sólo así podrían identificarse con eficacia las fuerzas sociales y políticas pertinentes que están detrás de la CTPD, los campos de conflicto y los campos en que es posible la conciliación de intereses, las disposiciones institucionales necesarias y, por último, las

coaliciones sociales y políticas necesarias para llevar a la práctica esa estrategia.

Identificar a los portadores de la CTPD y sus intereses conflictivos es una tarea muy compleja y multidimensional. No alcanza con tomar en cuenta algunos conflictos globales entre el Norte y el Sur. Es evidente la necesidad de vincular las relaciones Norte-Norte, Norte-Sur, Este-Oeste y Sur-Sur y los conflictos inherentes. Considérese, por ejemplo, la creciente diversidad del Tercer Mundo. Como bien dijo el presidente Nyerere, de Tanzania, en la reciente conferencia de ministros del Grupo de los 77, en Arusha:<sup>18</sup> "fue nuestro nacionalismo lo que nos obligó a unirnos. . . El Grupo de los 77 no tiene una ideología común. Algunos de nosotros se dicen socialistas 'científicos', otros socialistas a secas, otros capitalistas, otros teocráticos ¡y otros fascistas! No somos necesariamente amistosos unos con otros; algunos de nosotros. . . están en guerra entre sí." Además, como también señaló, "hay una tendencia a formar subgrupos en el seno de los 77. . . inevitablemente, los subgrupos generan sus propios ajustes y su sentido de unidad interna, que puede convertirse en una unidad contra los otros subgrupos, en lugar de serlo con ellos y contra el orden mundial vigente. Si eso ocurre, resultará difícil aprovechar una ventaja en la negociación de un asunto para lograr un avance en la negociación de otro en el cual la ventaja está en manos de la otra parte. 'Dividir para reinar' es una vieja técnica de dominio; las naciones desarrolladas no desconocen su utilidad."

Son obvias las implicaciones que tiene para la CTPD esta creciente fragmentación de la solidaridad del Tercer Mundo. No lo es menos, empero, la carencia de toda investigación sistemática sobre este problema.

Otro aspecto crucial es el de la oportunidad. Galtung señaló recientemente que tiene dos dimensiones: el principio del momento de maduración y el principio del ordenamiento temporal correcto.<sup>19</sup> Si los países en desarrollo, al participar en la CTPD, basaran sus estrategias y tácticas en un análisis cuidadoso del problema del tiempo, ya no se verían limitados a reaccionar simplemente ante las actividades dominantes del Norte. Podrían en cambio, por primera vez en la historia, aprovechar los desequilibrios y contradicciones inherentes a la CTPD como una fuerza impulsora para ampliar la capacidad de maniobra hacia la autodeterminación colectiva. Y, sin embargo, en los análisis sobre cómo llevar adelante la CTPD se ha ignorado casi totalmente el factor oportunidad.

#### LA CONFERENCIA DE BUENOS AIRES SOBRE LA CTPD

Hay otra condición básica para que los países en desarrollo puedan cosechar algunos de los beneficios de la capacidad reformista de la CTPD: que los acuerdos financieros y las instituciones que se establezcan estén efectivamente bajo el control de los países en desarrollo implicados.

Buena parte de la controversia en la reciente conferencia de Buenos Aires giró alrededor del control de la nueva maquinaria intergubernamental para supervisar las actividades

17. Véase, por ejemplo, el discurso de Carl Werner Sanne, secretario de Estado del Ministerio de Cooperación Económica de la RFA, en el V Simposio sobre Cooperación con los PIR, realizado en la Feria de Hannover de 1979 (*Suddeutsche Zeitung*, 24 de abril de 1979).

18. Las citas que siguen se tomaron de *IFDA Dossier*, núm. 5, marzo de 1979, pp. 4 y 5.

19. Hohan Galtung, "What is a Strategy? ", en *IFDA Dossier*, núm. 6, abril de 1979, pp. 15-20.

de CTPD y de los nuevos acuerdos financieros para esas actividades.<sup>20</sup>

La conferencia tuvo "éxito", puesto que aprobó el llamado "Plan de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre países en desarrollo", que recomienda varias reformas en los niveles nacional, regional e internacional, tendientes a mejorar las posibilidades de la cooperación técnica... pero sobre una base puramente voluntaria. La conferencia no asignó fondos especiales para la CTPD ni instituyó una agencia especial al efecto. Por el contrario, dejó el control de todas las actividades vinculadas con la CTPD en manos de la Secretaría del PNUD y de reuniones periódicas de alto nivel de todos los países que participan en ese programa. Este procedimiento significa que la capacidad de votación estará determinada por el monto de las contribuciones al presupuesto del PNUD. En consecuencia, y pese a la resolución aparentemente favorable a los beneficiarios en cuanto a que todas las decisiones se adoptarían "en estrecha consulta con los países en desarrollo implicados", el control real de la mayoría de las actividades de la CTPD quedará en manos de los principales países de la OCDE.<sup>21</sup>

En resumen, en el marco institucional que se estableció en la conferencia de Buenos Aires, la CTPD no ayudará mucho a reforzar la autodeterminación colectiva de los países en desarrollo. Esta conclusión es válida aun si se aplica una diluida concepción reformista de la CTPD. Aunque ésta se encuentra en una situación de retroceso con respecto a conceptos anteriores sobre cómo lograr un nuevo orden económico internacional, incluso esta debilitada concepción de la cooperación Sur-Sur estará efectivamente controlada, primero, por algunos de los principales países de la OCDE y, segundo, por algunos de la OPEP y de los llamados países clave del Tercer Mundo.

#### LA CONCEPCIÓN REFORMISTA ANTE UNA ENCRUCIJADA: ¿COMO SEGUIR ADELANTE?

La CTPD es uno de los intentos por reformar el "orden científico y tecnológico internacional", cuya negociación, por alguna razón, recibió vía libre. Otros de esos intentos son el código de conducta para la transferencia de tecnología, de la UNCTAD, y la reforma del sistema internacional de patentes. Es evidente que estas concepciones reformistas prevalecientes están ante una encrucijada. El balance global que puede extraerse hoy en día es bastante sombrío, para usar un eufemismo.

Tales concepciones no tocan siquiera los temas reales del subdesarrollo y el dominio. Esto se aplica específicamente a las limitaciones impuestas por la forma de inserción de la ciencia y la tecnología en un orden mundial cada vez más jerárquico. Sean cuales fueren las buenas intenciones que pudieren estar detrás de los actuales movimientos de refor-

ma, su puesta en práctica llegó a un callejón sin salida o resultó contraproducente.<sup>22</sup>

Lo anterior no supone negar que las "fuerzas reformistas" han logrado ciertos avances, que algunos de estos intentos han resultado en soluciones institucionales y financieras ni que se han obtenido nuevas posibilidades de legitimación para usar esas instituciones y fondos de un modo algo distinto al anterior. Tampoco puede negarse que, como consecuencia de estos intentos reformistas, se ha desenterrado una cantidad inmensa de nueva información sobre los mecanismos y los efectos del actual orden científico y tecnológico internacional, ni que los burócratas y políticos del Tercer Mundo que intervienen en el proceso internacional de reforma han mejorado considerablemente sus técnicas de negociación. No obstante, estos puntos resultan de importancia menor si se los compara con los temas reales que están en juego.

- Primero, el tremendo y creciente incremento del subdesarrollo, de la miseria y de la explotación que oprimen a la mayoría de la población mundial exige un esfuerzo urgente y concertado por aplicar realmente la ciencia y la tecnología al desarrollo. Este debe entenderse como un proceso de transformaciones radicales, económicas, sociales y políticas, que permitan mejorar significativamente el bienestar material y social de los desposeídos. Si ello no se logra con rapidez, los conflictos potenciales podrían escapar a todo control.

- Segundo, las conferencias internacionales no tienen por qué ser, necesariamente, el método más adecuado para lograr reformas. En realidad, abundan las pruebas del consenso tácito de las élites dominantes, tanto del Norte como del Sur, para utilizar la técnica de las conferencias internacionales como una forma de apropiarse, diluir, desviar y, en última instancia, impedir el cambio. Y ello es así porque las megaconferencias internacionales, por "progresista" que sea su agenda, terminan por dejar el poder de decisión en las manos de gobiernos que, por lo general, no otorgarán prioridad alguna a los intereses de los desposeídos. Por otra parte, esas conferencias tienden a excluir a muchas de las personas más capacitadas para identificar los problemas y con más experiencia para enfrentarse a ellos.

- Tercero, debe revisarse concienzudamente la lógica subyacente al programa del NOEI. Es obvia la disminución de su eficacia como instrumento de negociación, entre otras razones debido a la agudización de la crisis del sistema económico mundial. Además, la concepción del NOEI resultó insuficiente para asegurar un mínimo de "solidaridad tercermundista" frente al Norte. En realidad, las élites de poder del Tercer Mundo son cada vez más conscientes de esta "disfuncionalidad" creciente del programa NOEI. Ejemplo de ello es la intensificación reciente de la competencia entre los países del Tercer Mundo por lograr un acceso privilegiado a

20. "Report of the United Nations...", *op. cit.*, pp. 17 y 18.

21. Hay una interpretación más optimista en Ch. Raghavan, "TICDC: Towards Collective Self-Reliance", en *IPDA Dossier*, num. 2, noviembre de 1978. Según este autor, los acuerdos financieros y la maquinaria intergubernamental establecida para supervisar la CTPD, tanto en el PNUD como en todo el sistema de las Naciones Unidas, "tienen capacidad suficiente para asegurar al Tercer Mundo que, en definitiva, su punto de vista será aceptado", p. 14.

22. Un tratamiento completo de estos temas puede verse en *The New International Division of Labour...*, *op. cit.*, especialmente en los capítulos I, II y IV. Sobre el código de la UNCTAD véanse Miguel S. Wionczek, "Prospects for the UNCTAD Code of Conduct for the Transfer of Technology", en *Mazinger*, num. 8, Oxford, 1979, y Dieter Ernst, "A Code of Conduct for the Transfer of Technology: Establishing New Rules or Codifying the Status Quo?", en Karl P. Sauvant y Hago Hasenpflug (eds.), *The New International Economic Order. Contention or Cooperation between North and South?*, Westview Press, Boulder (Colorado), 1977.

la "cooperación industrial" con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

Con una óptica más profunda habría que preguntarse si el NOEI se concibió alguna vez como un instrumento de cambio sustancial de las actuales relaciones internacionales de poder económico y político. En realidad, como sostienen algunas personas que conocen por dentro el proceso de negociación del NOEI, éste bien podría resultar contraproducente, en la medida en que oprime fuerzas liberadoras potenciales.<sup>23</sup>

■ Cuarto, el fomento de la autodeterminación científica y tecnológica de los países en desarrollo y la aplicación eficaz de la ciencia y la tecnología al desarrollo exige al Tercer Mundo realizar transformaciones socioeconómicas y políticas profundas. Además, se requieren cambios sustanciales en la estructura de las relaciones internacionales de poder.

Por otra parte, este argumento, indudablemente válido pero habitualmente desechado en las discusiones actuales sobre la reforma, no debe tomarse como una coartada para justificar la apatía política. Le experiencia histórica nos enseña que lo que en un momento podía parecer improbable o incluso utópico, al cabo de un lapso, a veces muy corto, terminó por convertirse en rutinario. Esto implica que los intentos por elaborar un marco analítico para la acción política reformista en el campo de la ciencia y la tecnología no deben excluir las "utopías concretas" como, por ejemplo, cambios fundamentales en la estructura internacional del poder. (Considérense, como un caso extremo, los recientes acontecimientos en Irán y sus tremendas repercusiones en los circuitos geopolíticos y económicos internacionales.)

Para concluir, es obvio que los países del Tercer Mundo no tienen otra opción que participar en el "juego reformista internacional", con los esfuerzos más concertados y el mayor empuje del que sean capaces. Esto es válido también para las negociaciones sobre la CTPD. Empero, tales políticas deben apoyarse en un marco analítico mucho más sólido que el actual. Es muy urgente la necesidad de un enfoque nuevo y original para conceptualizar dicho marco.

#### PRIORIDADES DE INVESTIGACION Y TEMAS DE DISCUSION

Si queremos identificar opciones realistas para la autodeterminación colectiva de los países en desarrollo (sobre todo con respecto a la CTPD), así como las instituciones y coaliciones sociales y políticas necesarias para convertir estos conceptos en realidades, es imprescindible analizar con más profundidad los siguientes cuatro temas.

#### *Procedimientos de decisión y criterios de instrumentación de programas y proyectos de CTPD*

Es necesario un vasto conjunto de estudios de casos sobre procedimientos de decisión y criterios de instrumentación de programas y proyectos sobre la CTPD, en especial sobre los que administra el PNUD. Entre ellos debería haber estudios

nacionales y sectoriales, así como otros referidos a instituciones específicamente orientadas hacia la CTPD.

Asimismo sería necesario realizar estudios sobre empresas específicas. Esta investigación ayudaría a establecer diferencias de motivación, estrategia y estructura organizativa entre las empresas de la OCDE, las del CAME,<sup>24</sup> y las de los PIR. También ayudaría a identificar las pautas según las cuales ha evolucionado la división del trabajo entre ellas. Por ejemplo, habría que analizar sistemáticamente la creciente intervención de empresas privadas y estatales de la India (sobre todo en los ramos de consultorías de ingeniería, construcción y maquinaria pesada) como proveedoras de tecnología en el Cercano Oriente, Africa y algunos países del sudeste de Asia.<sup>25</sup> Esto ayudaría a distinguir entre "el negocio habitual", las que sólo son nuevas formas de subcontratación internacional y los que, en definitiva, son cuando menos los primeros pasos hacia una creciente cooperación Sur-Sur en términos de beneficio mutuo. Lo mismo se aplica a empresas de Yugoslavia, España, Rumania, Corea del Sur, México, Brasil y Argentina.

#### *Los obstáculos en el corto plazo: la ineficiencia administrativa y la burocratización*

En la mayoría de las administraciones públicas de países en desarrollo todavía no se asigna a nadie el trabajo específico de investigar los campos de cooperación potencial entre tales países ni el de coordinar en forma sistemática las actividades consiguientes, incluida la formulación de políticas. Esto ocurre a pesar (¿o quizá como consecuencia?) de la proliferación reciente de instituciones científicas y tecnológicas. En los niveles altos de decisión sobre políticas, preguntas tales como "¿qué podemos hacer, entre nosotros, por nosotros mismos?" se manejan, en esencia, como instrumentos retóricos.

Proyectos como el de Instrumentos de Política de Ciencia y Tecnología (STPI), del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo,<sup>26</sup> han documentado ampliamente las múltiples incongruencias y contradicciones de las políticas nacionales de ciencia y tecnología. Resulta urgente y necesario un enfoque similar para investigar las instituciones y los instrumentos de política vinculados con la CTPD.

Además, es necesario investigar concienzudamente la influencia conservadora de la burocracia internacional enquistada en las distintas agencias especiales. En efecto, estas agencias y sus empleados suelen ocuparse, fundamentalmente, de impedir ya sea la inversión de sus campos de acción, ya la pérdida de prerrogativas y de poder de sus órganos ejecutivos y de gobierno. Un ejemplo de ello puede ser la reciente división de tareas convenida por el PNUD y la UNCTAD con respecto a la CTPD y la CEPD. Por otra parte, las organizaciones internacionales tienden a suponer que los países y gobiernos están a su servicio, y no lo contrario.

24. Consejo de Ayuda Mutua Económica.

25. Véanse la nota 5 y, por ejemplo, K.K. Sharma, "Indian Construction Industry. Mideast Contracts Lead Way", en *Financial Times*, 18 de abril de 1979.

26. Francisco Sagasti, *Science and Technology for Development: Main Comparative Report of the STPI Project*, IDRC/Ottawa-109e, 1978.

23. Véase, por ejemplo, Karl P. Sauvant, "The NIEO Programme: A Framework for Restructuring the World Economy?", en *The New International Division of Labour...*, op. cit.

*La distribución de costos y beneficios de la CTPD*

Parafraseando a Vaitos,<sup>27</sup> debemos preguntarnos: "¿quién coopera y con quién, cómo y en beneficio de quién?" Ello supone identificar a los actores principales: países, organizaciones internacionales, gobiernos (y, en su caso, fracciones de la administración pública), empresas, clases y segmentos de la fuerza de trabajo. También debe analizarse con minuciosidad el tema crucial del control eficaz y la participación democrática. Si no ayuda a disminuir la desigualdad internacional, la CTPD carece de sentido. Sin embargo, podría sostenerse que ésta, en su forma actual, no sólo no disminuiría sino que incluso podría aumentar la jerarquización en las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur por, cuando menos, las cuatro razones siguientes:

- Los nuevos mercados para las exportaciones de tecnología y las nuevas fuentes, regionales y mundiales, de recursos (en particular, la capacidad técnica que puede obtenerse a bajo costo en el Tercer Mundo) se abrirán al capital privado localizado en los países de la OCDE, lo cual incluye, hoy en día, a una cantidad creciente de empresas medianas.

- El capital privado de algunos países de la OPEP y el de países clave del Tercer Mundo puede llegar a participar en esta apropiación de nuevas fronteras y fuentes de recursos, aunque en una posición de socios menores.

- Los centros podrán apropiarse y manejar con más facilidad los conceptos reformistas que, en los contextos nacionales y regionales de los países en desarrollo, tienden a la selección y el control de las importaciones de tecnología y al fomento de la autodeterminación tecnológica nacional y regional.

- Por último, la jerarquización de las relaciones económicas, políticas y militares Sur-Sur experimentará un nuevo incremento. Al mismo tiempo, los pocos países del Tercer Mundo que tienen una importancia económica o geopolítica significativa para la "Comunidad Atlántica" pueden ser "ascendidos" e integrados con más eficacia en la evolución actual de la nueva división internacional del trabajo.

La futura investigación debería prestar mucha más atención que hasta el presente a esta clase de problemas. Ya hay algunos intentos en ese sentido, de los cuales pueden citarse, como ejemplo, el proyecto del Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas (UNITAR) sobre "Tecnología, distribución interna y las relaciones Norte-Sur"; algunos proyectos de investigación del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET, México) y estudios emprendidos en el marco del proyecto "Tercer Sistema" del IFDA.<sup>28</sup> No obstante, sólo se trata de un comienzo y aún carecemos de un objetivo claramente orientado hacia la CTPD.

27. Véase la nota 6.

28. Sobre el proyecto del UNITAR véase "Technology, Domestic Distribution and North-South Relations", informe de avances de investigación de Graciela Chichilnisky y Sam Cole, UNITAR, Nueva York, agosto de 1978. Sobre los proyectos del ILET, *Research Programme of the Division of Economic Studies*, ILET, México, abril de 1978. Sobre el proyecto "Tercer Sistema" del IFDA, varios números de *IFDA Dossier*.

*Las posiciones divergentes y los conflictos de intereses entre los países industrializados*

Seguimos sin emprender la investigación sistemática, desde una perspectiva del Tercer Mundo, de la crisis de las relaciones económicas y políticas internacionales y de cómo afecta las posiciones de los países industrializados con respecto a la CTPD y a otras formas de autodeterminación colectiva.

Es claro que las tendencias actuales apuntan hacia posiciones mucho más rígidas y menos comprometidas que hasta el presente.<sup>29</sup> Sin embargo, esta afirmación es de carácter global, y la realidad es mucho más compleja. Habrá, sin duda, diferencias entre los países y entre los sectores industriales involucrados. Las habrá aún mayores entre grupos políticos y clases sociales.

Veamos, por ejemplo, el caso de la OCDE. A pesar de la creciente homogeneidad alcanzada recientemente por los países que la integran para mejorar su capacidad de negociación frente a un Tercer Mundo cada vez más fragmentado, no hay dudas de que la crisis económica mundial genera en forma permanente nuevos conflictos y fricciones políticas entre las distintas fracciones de la región. Lo mismo puede aplicarse a la escena mundial, utilícese o no el término "multipolarización".

Sería más importante todavía analizar la dinámica de estos conflictos en el nivel de ramas y sectores industriales específicos. Esto ya se ha hecho por extenso desde el punto de vista de los países de la OCDE; ejemplo: el proyecto Interfutures, del Directorio para la Ciencia, la Tecnología y la Industria (DCTI), de la OCDE, y el organismo francés GRESI (Grupo de Reflexión sobre Estrategias Industriales).<sup>30</sup> Por último, no es un secreto para nadie que, en general, las organizaciones sindicales tienen ideas distintas de las de, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, sobre cómo integrar a los países en desarrollo en una economía mundial reestructurada.

Los países del Tercer Mundo deberían ser capaces de aprovechar la investigación de estas posiciones divergentes y de estos conflictos de intereses en el seno de los industrializados. Sólo así podrían determinarse con eficacia operativa las áreas de conflicto y aquéllas en las que sería posible una conciliación de intereses. Sólo así podrían identificarse opciones realistas para las estrategias colectivas del Tercer Mundo tendientes a diversificar la dependencia. □

29. Véase, por ejemplo, el artículo "New World Economic Order", en *Business Week*, 24 de julio de 1978. Sobre Europa Occidental, véase Constantine V. Vaitos, "From a Colonial Past to Asymmetrical Interdependence. The Role of Europe in North-South Relations", ponencia presentada en la Conferencia General de la EADI (European Association of Development Research and Training Institutes), Milán, septiembre de 1978.

30. La mayoría de los estudios del proyecto Interfutures son de distribución restringida, así como los del DCTI de la OCDE. Sobre el GRESI, véase "L'évolution à long terme de la division internationale du travail" (documento de trabajo), París, noviembre de 1975. Véanse, también, Yves Berthelot y Gérard Tardy, *Le défi économique du tiers monde*, La Documentation Française, París, 1978, y las actas de la audiencia sobre "Interdependencia Norte-Sur" del parlamento alemán, Bonn, 1979 (en prensa).