

El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos

EL "ESTADO DEL ARTE" EN LA MATERIA

La transición de un mundo configurado por las relaciones entre estados soberanos a otro caracterizado por el fortalecimiento de las relaciones transnacionales entre los múltiples segmentos que presentan las distintas sociedades nacionales, constituye probablemente la tendencia central del sistema internacional contemporáneo.

La literatura centrada en el análisis de esta tendencia o en el del incremento de la interdependencia, un fenómeno que se encuentra estrechamente asociado con ella, es muy abundante en los países avanzados. Se ha señalado que el desarrollo de los estudios internacionales durante el presente siglo se encuentra dominado por tres grandes debates: el de los realistas versus los idealistas, durante el período de entreguerras; el de los tradicionalistas versus los behavioralistas, en los decenios siguientes a la Segunda Guerra Mundial, y el de los estados-céntricos (neo-realistas) versus los transnacionalistas (globalistas) a partir del último decenio¹.

Obsesionados por las causas de la guerra, y por la amenaza de una nueva conflagración, los realistas consideraban que la búsqueda del interés nacional a través del ejercicio del poder constituía una tendencia natural, y que la renuncia a ejercer el poder conducía tarde o temprano a la guerra; la vida internacional era protagonizada exclusivamente por estados soberanos que buscaban maximizar su seguridad mediante el incremento de sus recursos de poder. Los idealistas creían en la viabilidad de la seguridad colectiva, basada en la disposición de los estados para responder conjuntamente a todo intento de agresión y para crear una organización internacional investida de las facultades necesarias para promover esa acción concertada, así como también para desarrollar una política exterior racional, abierta e ilustrada. Bajo el impacto del desarrollo que experimentaron las ciencias sociales durante la postguerra, la escuela tradicionalista —que basaba el estudio de las relaciones internacionales en el análisis racional de la historia, las instituciones, los tes-

¹R. Maghroori y B. Bamberg (editores), *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1982.

timonios relevantes y las experiencias particulares— comenzó a sufrir el ataque proveniente de los behavioralistas, quienes creían que sólo el análisis empírico de la conducta internacional de los estados, a través del uso de modelos, métodos cuantitativos, antecedentes estadísticos y estudios cumulativos, permitiría extraer generalizaciones susceptibles de explicar racionalmente esa conducta y fundamentar algunas predicciones. La acelerada transición económica, tecnológica y cultural iniciada a escala mundial a fines de los años sesenta inaugura otro debate entre los que mantiene una visión clásica de un sistema internacional basado en la interacción entre estados soberanos que procuran maximizar poder y seguridad y los que anticipan la transformación de ese sistema como consecuencia del avance del proceso de transnacionalización.

Detrás de este debate, particularmente en sus formas más recientes, no sólo subyacen contraposiciones ideológicas sino también distintas preferencias académicas: el énfasis en los elementos de continuidad presentes en las distintas situaciones, la concentración en las fuentes de anarquía que operan en el sistema internacional y la inclinación a privilegiar los procesos macro-políticos, en el caso de la escuela tradicional, versus la mayor sensibilidad para captar los puntos de discontinuidad y cambio, la búsqueda de un orden en la evolución de las relaciones internacionales y la mayor atención prestada a los microprocesos observables en los planos anteriormente mencionados. El hecho de que estas notas tengan un propósito eminentemente pragmático, y procuren mostrar la forma en que estas tendencias afectan a América Latina, impiden penetrar aquí en la riqueza de este debate².

En contraste con esa singular riqueza, en los países en desarrollo la discusión en torno al avance y las consecuencias del proceso de transnacionalización es todavía notablemente escasa. Por lo demás, los estudios adelantados en dichos países sobre esta problemática aún adolecen de importantes limitaciones. En efecto, la mayoría de estos estudios se ha orientado hacia el análisis del impacto que el proceso de transnacionalización ha ejercido sobre las sociedades y las economías nacionales, sin influir en forma apreciable sobre los enfoques a partir de los cuales tradicionalmente se han examinado sus relaciones internacionales. Además, por lo general se han con-

²Una de las principales excepciones son los trabajos del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), primeramente con referencia a los medios de comunicación, y más adelante en el campo económico. Ver también los trabajos publicados por Osvaldo Sunkel, especialmente en la revista *Estudios Internacionales*, como *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina*, Nº 16, enero-marzo 1971; *Capitalismo Transnacional y Desarrollo Nacional* (preparado conjuntamente con Edmundo Fuenzalida), Nº 44, octubre-diciembre de 1978, y *la Crisis del Sistema Transnacional y la Transformación de las Relaciones Internacionales de los Países en Desarrollo* (conjuntamente con L. Tomassini), Nº 50, abril-junio 1980.

centrado en los aspectos económicos que presenta este proceso. Por último, se han detenido en el diagnóstico del fenómeno y en la denuncia de sus consecuencias, sin avanzar suficientemente en el análisis de las estrategias que podrían ensayar los países en desarrollo dentro de un escenario externo transnacionalizado.

Uno de los trabajos más recientes y comprensivos sobre el tema³ ilustra de una manera explícita tanto las limitaciones como las perspectivas que presenta el análisis de esta problemática. El trabajo está fundamentalmente interesado en verificar la hipótesis que se plantea desde sus primeras líneas, según la cual "el desarrollo de las economías capitalistas está experimentando profundas transformaciones que repercuten sobre el funcionamiento global de las formaciones sociales" —entendidas estas últimas con un alcance claramente nacional— conforme esas formaciones entran en una fase caracterizada por la transnacionalización del capital. En otras palabras, la concentración del capital, al desbordar las fronteras nacionales, tiende a "reorganizar las condiciones internas y externas del funcionamiento de las sociedades capitalistas". El trabajo se centra más en la transformación de esas sociedades que en los mecanismos internacionales que en buena medida producen esos cambios, mecanismos que tienden a perder importancia causal en el análisis. Al mismo tiempo, se circunscribe al ámbito económico, y al principal agente del proceso que nos ocupa en ese campo: las empresas transnacionales. Por lo demás, sus propios autores señalan la necesidad de incluir junto a la transnacionalización del capital productivo el fenómeno de la transnacionalización bancaria, y de examinar en forma integrada las cuestiones económicas, políticas e ideológicas cuya interacción permite el surgimiento y la utilización de "modelos de desarrollo" que favorecen el proceso de transnacionalización en su conjunto⁴. También está claro que, en su actual etapa, las investigaciones cuyos resultados se sintetizan en ese importante trabajo no han tenido aún oportunidad de examinar las respuestas que los países en desarrollo podrían ensayar frente a este proceso.

Lo anterior refuerza nuestra conclusión inicial en el sentido de que es necesario emprender nuevos estudios que efectúen tres aportes principales: 1) situar el análisis del proceso de transnacionalización en la base de los estudios sobre las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, las que hasta ahora han sido examinadas a partir de enfoques tradicionales; 2) acentuar, en el examen de dicho proceso, la interrelación existente entre sus diversas facetas: económicas, políticas, estratégicas y culturales, y 3) examinar las respuestas que podrían adoptar las diversas sociedades nacionales

³R. Trajtenbert y R. Vigorito, *Economía y Política en la Fase Transnacional: Algunos Interrogantes*, ILET, noviembre 1981. El autor desea hacer un recuerdo de Raúl Vigorito, muerto trágicamente en 1982.

⁴*Ibid.*, pp. 127 y siguientes.

frente a este fenómeno, a fin de sacar el mejor partido posible del balance de riesgos y oportunidades que comporta tal tendencia, y de determinar las condiciones bajo las cuales podría ser factible maximizar su autonomía.

A continuación se formulan algunas consideraciones que podrían ser de utilidad para avanzar dentro de estas perspectivas. El problema no es sólo complejo, sino también muy debatible, por lo que todo aporte individual habrá de ser necesariamente parcial y tentativo⁵. Para paliar en parte estas limitaciones parece conveniente explicitar desde la partida las principales hipótesis en que se fundan estas reflexiones. Estas son básicamente las siguientes:

1) la que, como consecuencia de factores muy complejos que operan a partir de mediados de los años setenta, el sistema internacional de la postguerra, basado en los conceptos de poder y seguridad, está siendo reemplazado por otro en que predominan los conceptos de interdependencia y bienestar;

2) la de que, en una perspectiva más reciente, la crisis de las sociedades industriales y de la economía mundial en su conjunto, con su secuela de problemas globales (estanflación, energía, medio ambiente), fortaleció la tendencia previa hacia una reciente interdependencia, y

3) la de que ese proceso de transnacionalización está alterando profundamente las relaciones internacionales de los países en desarrollo.

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Tradicionalmente se entendió que las relaciones internacionales estaban configuradas por las relaciones mantenidas entre estados soberanos a través de sus fronteras nacionales. Hoy tienden a concebirse en forma más amplia, como toda forma de interacción que se establezca entre las distintas sociedades nacionales, a través de los diversos grupos que forman parte de ellas —gubernamentales o no gubernamentales— actuando en función de sus intereses específicos⁶.

⁵Parte de estas reflexiones fueron sugeridas por el grupo de trabajo sobre Interdependencia y Desarrollo Nacional, formado dentro del marco del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). En parte también constituyen una ampliación sustancial del trabajo sobre el mismo tema publicado por el autor en el N° 58 de la revista Estudios Internacionales, correspondiente a abril-junio de 1982.

⁶Entre los trabajos que con mayor anticipación analizaron este fenómeno, en el campo económico, se cuentan los de Richard N. Cooper, "The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community", 1968, y "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", en *World Politics*, vol. 24, N° 2 enero de 1972. Un libro fundamental, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, es "Power and Interdependence: World Politics in Transition", por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1977), así como la obra editada anteriormente por los mismos autores bajo el título "Transnation-

El "orden internacional" de la postguerra procuró reparar los estragos causados por la aplicación de estos arquetipos hasta un período tan reciente como el Tratado de Versalles, pero tuvo que hacerlo sin disponer de arquetipos nuevos, tal vez porque todavía faltaba la perspectiva necesaria para comprender la realidad internacional contemporánea y asegurar una paz estable, o bien porque la transformación de esa realidad se encontraba aún en sus inicios. De hecho, el arreglo alcanzado entonces, basado en la presencia de un poder hegemónico al interior del campo capitalista y en un precario y explosivo equilibrio mundial entre las dos superpotencias, si bien fue construido sobre la base de las condiciones creadas por el trauma de la guerra y suministró elementos de estabilidad por algún tiempo, no tuvo un alcance verdaderamente "internacional" ni fue un "orden"⁷.

El hecho es que se consolidó así una visión en que el sistema internacional aparecía integrado exclusivamente por estados soberanos, interactuando en función de sus respectivos intereses nacionales, y en que se prestaba escasa consideración a los intereses reales de esa gama cada vez más compleja y diversificada de sectores que actualmente intervienen en la dinámica social⁸. Desde la perspectiva de hoy podría decirse que esa visión estaba construida sobre peligrosas abstracciones. De hecho, de los diversos elementos que de acuerdo con ella configuraban la "anatomía del estado nacional", sólo uno —el concepto abstracto de soberanía— tenía un carácter indivisible y absoluto, en tanto que los demás eran relativos y muchas veces daban la impresión de estar en permanente proceso de consolidación: la base geográfica, un espacio económico, la identidad cultural o el sentimiento nacional.

Incluso el concepto que dentro de esa concepción orienta la con-

als Relations and World Politics" (1972). Entre la literatura sobre el tema, ver "Interdependence: Myth or Reality", por R. Rosencrance y A. Stein, en *World Politics*, vol. 28, Nº 1, 1976, y los numerosos trabajos sobre el tema publicados por *International Organizations*.

⁷Sobre el concepto de "orden internacional", su ausencia en la política mundial contemporánea y la forma en que el proceso de transnacionalización y el incremento de la interdependencia podrían limitar o favorecer sus perspectivas —temas muy importantes que deberían ser objeto de reflexiones separadas— se formularán algunas sugerencias al final de este ensayo. Es extremadamente estimulante, en tal sentido, el libro de Stanley Hoffmann "Primacy or World Order: American Foreign Policy Since the Cold War" (1978) y, más aún, desde nuestra perspectiva, el trabajo de Celso Lafer titulado "Reflexiones sobre el tema del Nuevo Orden Mundial en un Orden Internacional en Transformación", publicado en *Estudios Internacionales* Nº 58, abril-junio de 1982.

⁸Los exponentes clásicos de esta visión forman una larga lista, desde Hans H. Morgenthau en su "Politics Among Nations" hasta el último libro de Hedley Bull, "The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics", pasando por Louis L. Snyder "The Meaning of Nationalism", (1954) o "The Might of Nations", por John Stoessinger (4ª ed., 1973).

ducta internacional de los estados —el del interés nacional— constituye otra abstracción que guarda poca semejanza con los intereses que se agitan en la vida real de las sociedades. “El concepto del interés nacional emerge de la contienda entre los intereses sectoriales en conflicto es algo más que nada uno de los intereses particulares de cada sector o que la suma total de esos intereses. Representa el más bajo común denominador entre todos ellos, en donde los intereses sectoriales y el interés nacional se encuentran en un compromiso poco fácil, que puede dejar mucho que desear a la luz de todos los intereses involucrados”. No es de extrañar así que, para sobrevivir, esa ficción deba defenderse permanentemente frente a la presencia de otros intereses más concretos y particulares: por eso se afirma que “la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a su posible usurpación por parte de otros intereses nacionales, subnacionales o supranacionales”⁹. No hay duda de que los intereses que se ocultan bajo estas últimas categorías, no obstante el uso de una terminología mediante la cual se los descalifica en comparación con un pretendido interés nacional, están mucho más cerca de la realidad que aquel concepto abstracto.

Similares limitaciones afectan la concepción del poder preva-
ciente en la teoría clásica de las relaciones internacionales. Desde
nuestro punto de vista sería aceptable definirlo como “la capacidad
de una nación para usar sus recursos tangibles e intangibles de tal
manera de poder afectar la conducta de otras naciones”¹⁰. Sin em-
bargo, los exponentes de esa visión clásica del poder no se sienten
cómodos manejando sus elementos intangibles, tales como el carácter
nacional, las ideologías, las imágenes, la naturaleza del liderazgo,
o la forma de gobierno con que cuentan las naciones. En cuanto
a sus elementos más tangibles, si bien estos autores se refieren al
papel que desempeña la geografía, la población o los recursos natu-
rales, salta a la vista que en último análisis los consideran como
meros ingredientes del poderío militar de las naciones —el único que
realmente cuenta para ellos—. Este reduccionismo crea una pen-
diente a través de la cual se llega a identificar el poder con las ca-
pacidades militares (o conexas) de que dispone un estado, y a pro-
clamar que su misión más importante es acumular tales capacida-
des, consideradas como la llave para alcanzar otros objetivos en la
vida internacional. De allí los peligrosos cursos de acción seguidos
por las grandes potencias durante la postguerra, basados en un con-
cepto de poder como acumulación de capacidades y no como con-
trol sobre los resultados (tema sobre el cual volveremos más adelan-
te), así como también sus imprevisibles y frustrantes desenlaces.

⁹Las citas están tomadas de H. J. Morgenthau “Another Great Debate: The National Interest of the U.S.”, en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, Nº 4, 1952.

¹⁰J. Stoessinger, *op. cit.*, p. 27.

En conclusión, continuando una tradición iniciada en el siglo xvii, en el mundo de postguerra, tal como era concebido por la escuela "realista", el principal objetivo de los estados era la seguridad estratégica, y el poder militar, el principal medio para conseguirlo. "Los problemas no militares no sólo debían subordinarse a los problemas estratégicos, sino que incluso debían ser estudiados en función de sus implicaciones político-militares. Los problemas de balance de pagos, por ejemplo, eran considerados a la luz de su impacto sobre el balance del poder mundial por lo menos en la misma medida en que lo eran en función de sus ramificaciones puramente financieras. Mc George Bundy se conformaba a las concepciones realistas cuando en 1964 sostenía que se debía considerar seriamente una devaluación del dólar si esta medida era necesaria para librar la guerra de Vietnam. En alguna medida hizo lo mismo el Secretario del Tesoro, Henry Fowler, cuando en 1971 argüía que los Estados Unidos necesitaban un superávit comercial de cuatro mil a seis mil millones de dólares para poder mantener el liderazgo en la defensa del mundo occidental"¹¹.

No es de extrañar que el sistema internacional resultante de una visión como la que se acaba de resumir acerca de sus protagonistas principales, los estados nacionales, no se haya organizado tanto en torno a valores sustantivos cuanto en función de los conceptos de "poder" y de "seguridad". Dos fueron los grandes problemas que tuvo que enfrentar la comunidad internacional después del término de la Segunda Guerra Mundial y del subsiguiente estallido de la guerra fría: cómo hacer posible la reconstrucción del mundo capitalista occidental, asegurando la firme participación en él de los países derrotados en la guerra, y al mismo tiempo responder al nuevo y formidable desafío planteado por la emergencia del campo socialista mediante una vigorosa política de contención. Como el primero de estos objetivos en último término no era sino un medio para lograr el otro, del cual se pensaba en esa época que dependía la supervivencia de Occidente, en definitiva ambos proyectos pasaron a encontrarse dominados por consideraciones estratégicas¹². El primero pudo ser implementado a partir de la hegemonía de una de las dos superpotencias, por cuanto la reconstrucción de Europa Oc-

¹¹R. O. Keohane y J. S. Nye, "Power and Interdependence", *op. cit* 1977, página 30.

¹²La relación de subordinación existente entre esos dos objetivos, pese a la retórica desplegada en contrario, estuvo presente desde el comienzo de la guerra fría. Ver, por ejemplo, "La Misión Imposible del Presidente Nixon", de L. Tomassini, en *Estudios Internacionales*, N° 12, enero-marzo 1970. Refiriéndose a la Doctrina Truman, acuñada con ocasión del rescate de Grecia y Turquía, dicho artículo señala cómo una "operación diseñada para asegurar el equilibrio de fuerzas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en Europa Central fue presentada como un compromiso para la defensa de las instituciones libres en todo el mundo" (p. 527).

cidental y del Japón se verificó bajo el paraguas financiero, tecnológico y militar de los Estados Unidos. El segundo, basado en una política de contención, tuvo éxito en la medida en que esa misma potencia pudo conservar cierta primacía en el desarrollo de la guerra fría, ya sea mediante el establecimiento de los "cordones sanitarios" inspirados por John Foster Dulles (NATO, ANZUS, CENTO y SEATO); ya sea desarrollando algunos principios básicos para regular las relaciones entre las dos grandes potencias en el plano militar (como los de evitar el uso de armamentos nucleares, así como la confrontación directa entre ellas); sea a través del apoyo que los Estados Unidos lograron orquestar en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de sus iniciativas políticas hasta mediados de los años setenta, o bien en razón de su predominio dentro de los organismos económicos internacionales establecidos en Bretton Woods. Conviene subrayar una vez más aquí que estas acciones, especialmente a causa de la prioridad asignada a la política de contención, no se articularon en torno a unos valores sustantivos, a un modelo de sociedad o a un proyecto de civilización, sino en torno a conceptos instrumentales como los de "poder" y "seguridad".

En la actualidad tiende a predominar, en cambio, una nueva visión de las relaciones internacionales que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples temas sustantivos, a partir de los conceptos de "interdependencia" y "bienestar"¹³.

Esta nueva percepción se origina en la transformación experimentada por la estructura del sistema internacional desde mediados de los años setenta en comparación con aquella que prevaleció durante la postguerra. Dicha transformación está vinculada con los cambios que tuvieron lugar al interior de las sociedades nacionales. Y ambos fenómenos, a su vez, están relacionados con la creciente importancia y complejidad de la tecnología moderna.

En el plano nacional, el prolongado proceso de crecimiento económico, desarrollo social y fortalecimiento democrático que experimentan las sociedades industriales durante la postguerra, eleva incesantemente el bienestar y promueve el crecimiento y diversificación de la sociedad civil en esos países. En una primera etapa, los estados nacionales presionados por ese fenómeno, se comprometen con una gama de objetivos cada vez más amplia y más compleja que, junto a la seguridad nacional incluye el desarrollo económico, el incremento del ingreso, la defensa del empleo, la preservación del medio ambiente, la identidad cultural y la calidad de la vida en sus respectivas sociedades, objetivos que pasan a gravitar decisivamente en sus relaciones externas. En una segunda etapa, mien-

¹³Ver L. Tomassini (editor) "Relaciones Internacionales de la América Latina", México, FCE, 1981. Introducción.

tras la sociedad civil continúa expandiéndose en múltiples sectores organizados en torno a actividades económicas, políticas, comunales, científicas y culturales específicas, dichos sectores aspiran a tomar en sus manos una proporción mayor de los asuntos que interesan a la comunidad. Comienzan a cuestionarse entonces, desde diversas perspectivas ideológicas, las expectativas depositadas en el estado benefactor, y a plantearse la necesidad de revisar sus funciones en comparación con las que está en condiciones de desempeñar la comunidad organizada. Se fortalece así el papel de los sectores no gubernamentales en el desarrollo, a la vez que la estructura del estado se fragmenta en numerosas "burocracias", que trabajan en estrecha relación con estos grupos no gubernamentales.

Reflejando la transformación experimentada por el papel relativo del estado y de la sociedad civil en el desarrollo reciente de los países industriales, el director general de la OCDE abría así un simposio sobre "El Estado Benefactor en Crisis":

"Los límites del estado benefactor, analizados más arriba, no constituyen una suerte de moratoria contra el progreso social en los países de la OCDE. Por el contrario, ellos pretenden reflejar dos realidades:

— las necesidades sociales y las preferencias individuales están cambiando de tal manera en las sociedades industriales avanzadas que el estado benefactor, cuyo propósito fue ocuparse de la pobreza y de la seguridad social, deja de ser el único agente de bienestar;

— hay un cambio muy definido en las actitudes de la población frente a los métodos de las políticas públicas, en favor de modalidades de acción surgidas de la base.

El punto que quisiera enfatizar aquí radica en que de la naturaleza de las necesidades y aspiraciones sociales emergentes en las sociedades postindustriales contemporáneas fluye la necesidad de buscar nuevas relaciones entre la acción del estado y la acción privada; de promover el surgimiento de nuevos agentes de bienestar y desarrollo y de reforzar las responsabilidades de los individuos frente a ellos mismos y frente a los demás. Es en este sentido que la emergencia de una *sociedad del bienestar* es al mismo tiempo inevitable y deseable"¹⁴.

La transferencia de responsabilidades hacia la sociedad civil, la consiguiente proliferación de grupos no gubernamentales y la expansión de sus expectativas, en un mundo en que el cumplimiento

¹⁴Ver OCDE, "The Welfare State in Crisis", París, 1980, especialmente la exposición del señor Emile Van Lennep, Secretario General de la OCDE, de donde está tomada la cita. Ver también el interesante artículo de W. Plaff "In the Finest Spirit of Democracy, Government is Slowing Down", en *Internacional Herald Tribune*, 1º de junio de 1982.

de estas últimas depende cada vez más de la solución de problemas globales y complejos, obliga a esos grupos con frecuencia a buscar en el plano internacional la satisfacción de sus intereses.

La proyección externa de esos agentes y de sus intereses se ve alentada por un creciente grado de permisividad internacional. El mundo rígidamente jerarquizado que emergió de la postguerra cede paso a un mundo multipolar, con la reconstrucción o el surgimiento de Europa, el Japón y China y con la incorporación a la comunidad internacional de un creciente número de países en desarrollo, muchos de los cuales disponen de un margen de maniobra considerablemente ampliado. Se transita de un mundo dominado por consideraciones de seguridad estratégica y por la confrontación entre las dos superpotencias, como fue el de la postguerra, hacia otro caracterizado por la búsqueda de la distensión y por una atmósfera más favorable a la prosecución de otros intereses —económicos, tecnológicos, sociales, ecológicos y culturales— en las relaciones entre las distintas naciones. Dicho proceso es estimulado también, como se ha dicho, por la emergencia de problemas globales —como la estanflación, el medio ambiente o la energía— de cuya solución depende el bienestar de un número cada vez más amplio de sectores al interior de las sociedades nacionales.

Emergen nuevos centros de poder mundial. El estado asume un número cada vez mayor de compromisos cuya satisfacción, en muchos casos, depende de sus relaciones externas. Se acrecienta la interpenetración entre las diversas sociedades nacionales. La agenda internacional se vuelve menos jerarquizada y más compleja. El estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a poner en juego recursos de poder no tradicionales, actuando en una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes.

Estos elementos permiten reconstruir la estructura y el funcionamiento de numerosos “ámbitos”, “juegos” o “circuitos”, que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas señaladas más arriba, y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de ámbitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural, dotados de un considerable grado de especificidad propia. Lo que es más importante, la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones de países que actúan en cada uno de esos ámbitos es en cada caso diferente, dependiendo de la naturaleza de los intereses en torno a los cuales se organizó cada circuito y de la situación de cada una de aquellas agrupaciones de países frente a esos intereses.

Como se ha señalado, la transformación experimentada por las sociedades nacionales y los cambios que han tenido lugar en el sis-

tema internacional se encuentran estrechamente asociados al lugar cada vez más importante que ha pasado a ocupar la innovación tecnológica en la dinámica del mundo contemporáneo, alterando profundamente las expectativas individuales y las formas de satisfacerlas, las fuentes de poder de las sociedades nacionales y las arenas en que se libra la competencia entre ellas —competencia que, precisamente, se ha desplazado cada vez más hacia el terreno industrial y tecnológico.

Sin ánimo de esbozar siquiera una problemática tan compleja, sino tan sólo con el de mencionarla debido a su aguda vinculación con este tema, podríamos conjeturar que el mundo contemporáneo está experimentando un período de transición tal vez sin precedente a lo largo de los últimos doscientos años. La sociedad industrial del siglo xx se basó en los avances científicos y tecnológicos del siglo pasado, los que a su vez fueron posibles dentro de la atmósfera creada por la ilustración y la revolución industrial en el siglo xviii. No hay solución de continuidad a partir de ese período: el criticismo filosófico, el auge del estado nacional, la secularización y burocratización de la vida social, el avance de la ciencia y la tecnología y el incesante desarrollo industrial son frutos de esa época. Desde la desintegración de la síntesis medieval, a lo largo del espléndido y turbulento período de transición que se prolongó entre los siglos xv y xvii, no se había alcanzado un *plateau* histórico dotado de una estabilidad parecida. Es esa estabilidad la que está en vías de romperse en el nuevo período de transición que ahora se inicia. La estructura económica del siglo xx estuvo dominada por las industrias químicas, siderúrgicas y metalmecánicas, con un extraordinario auge de la producción automotriz y de la construcción de barcos, actividades cuyos orígenes se remontan al siglo pasado y que, en buena medida, son consideradas hoy “crepusculares”. Los nuevos sectores dinámicos de la economía probablemente estarán vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales, la producción de nuevos materiales, la bio-industria y la energía, por una parte, así como la microelectrónica, la información y los servicios, por la otra. Los límites entre los servicios y la actividad fabril, así como también entre esta última y las actividades extractivas, se volverán más complejos y difusos. La fuerza de trabajo tenderá a especializarse en el manejo de la información y los sistemas. Se trata de elementos más volátiles que las instalaciones físicas en que hasta ahora estuvo basado el poderío industrial de las naciones, elementos que con facilidad tienden a traspasar las fronteras nacionales y a crear ámbitos transnacionalizados, tanto desde el punto de vista de los intereses que se pretende servir con dichos medios como de la administración de esos sistemas¹⁵.

¹⁵Ver Peter Druker, “The Age of Discontinuity: Guidelines for our changing Society”, 1968; J. J. Servan-Schreiber: “El Desafío Mundial”, 1980; “The

EL PROCESO DE TRANSNACIONALIZACIÓN

El elemento central de las hipótesis que se manejan en este trabajo consiste en que estaríamos pasando de un sistema internacional dominado por los conceptos de "poder" y "seguridad", como el que a grandes rasgos se ha descrito más arriba, a otro basado en relaciones de "interdependencia" y orientado hacia la maximización del "bienestar" de las sociedades nacionales.

La visión "realista" de las relaciones internacionales se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias; con una u otra de las cuales debían alinearse los estados menores, dando lugar a la formación de bloques o esferas de influencia a cuyo interior la potencia hegemónica dirimía conflictos e imponía cierto orden, y entre las cuales imperaba un estado de confrontación minorizada por la declinante primacía de los Estados Unidos. La segunda visualizaba las sociedades nacionales como unidades relativamente simples, que actuaban en función de un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. De allí una tercera presunción, que reducía la agenda internacional a un limitado número de temas rígidamente jerarquizados entre sí, dentro de los cuales el tema de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la básica homogeneidad de los agentes que actúan en la vida internacional, representados por los estados nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes premunidos de la capacidad para actuar entre y/o al interior de ellos. No es de extrañar que, en quinto lugar, se tuviera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un estado podía emplear para influir sobre otros, recursos que parecían preferentemente circunscritos a la esfera política y militar, así como también acerca de las arenas en que podían ponerse en juego esos recursos —las que parecían ser pocas, bien acotadas y suficientemente conocidas.

Naturalmente, dicha visión implicaba numerosas consecuencias, entre las cuales nos limitaremos a señalar aquellas que más nos ayudarán a comprender las diferencias existentes entre la visión clásica

Global 2.000 Report to the President: Entering the Twenty-first Century", primer volumen, 1982; y, sobre todo, el estudio comisionado por la OCDE, dentro del marco del proyecto *Interfutures*, titulado "Facing the Future", 1979. Nótese muy especialmente el acento colocado por el Presidente de Francia, F. Mitterrand, sobre la importancia de la tecnología para las relaciones futuras de los países industrializados, así como entre éstos y los países en desarrollo, en la Conferencia de Jefes de Estado de las siete mayores potencias industriales en Versalles, en junio de 1982. Véase en relación con este punto CEPIL, "La Montée des Tensions", París, 1983.

y la visión moderna de las relaciones internacionales. La primera y más fundamental consiste en que, al ignorar el carácter instrumental del poder, dicha visión tendió a confundir los medios con los fines. Esta confusión resalta ya en los escritos de uno de los grandes teóricos del tema, quien habla del "uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores"¹⁶. A partir de esta confusión, la "política del poder" relegó al olvido los valores y temas de carácter sustantivo en torno a los cuales se articulan las relaciones de conflicto o cooperación entre las naciones, que permiten clasificar a los países como amigos o enemigos, y que confieren a las relaciones internacionales cierto contenido. Sólo desde esta perspectiva se comprende que en nombre de la democracia se haya apoyado a las peores dictaduras, que en defensa del mundo libre hayan sido reprimidos inevitables movimientos populares, y que se haya favorecido el crecimiento del más formidable aparato de manipulación de los valores que haya conocido la historia, a fin de promover el surgimiento de una sociedad de consumo propicia al desarrollo de las corporaciones transnacionales, mientras se pretendía defender la libertad de la cultura. La segunda consecuencia se refiere a la entronización de una "diplomacia de doble vía", que reservaba a los estadistas el manejo de los asuntos incluidos dentro de los estrechos parámetros que según las convicciones en boga enmarcaban la alta política internacional, dejando en manos de los hombres de negocios y los agregados comerciales de las embajadas la conducción de las relaciones económicas entre los estados y otras cuestiones de poca importancia¹⁷. La última de las consecuencias que se desea destacar por ahora radica en la tendencia inherente a esta concepción de la política internacional a promover las relaciones de "conflicto" con más fuerza que las de "cooperación".

Todas las presunciones señaladas más arriba han sido sobrepasadas por la evolución de la realidad internacional contemporánea y, por lo tanto, todas sus consecuencias respecto al manejo de la política internacional están siendo cuestionadas.

A la internacionalización del comercio y de la producción primaria, que dominó la primera mitad del siglo xx, siguió la de la producción industrial y los servicios, de tal manera que a comienzos de los años setenta el valor de la producción de las empresas transnacionales fuera de su país de origen había sobrepasado con creces el del comercio internacional, en tanto que una proporción creciente de este último se verificaba al interior de esas mismas firmas. Por esa misma época, la inconvertibilidad del dólar, primeramente, los excedentes acumulados por la OPEP más tarde y la recesión en los

¹⁶Harold Laswell, "Power and Personality", 1948, p. 30. El subrayado es nuestro.

¹⁷Richard Cooper, "Trade Policy is Foreign Policy", en *Foreign Policy* N° 9, 1972-73.

países industrializados, por último, provocan el renacimiento de los mercados financieros internacionales, representados por los mercados de euromonedas, cuyo tamaño en la actualidad excede al trillón de dólares, superando también el valor de los activos controlados por las autoridades monetarias nacionales. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica se convierte en el principal factor de competencia entre las naciones industrializadas, en circunstancias de que su control radica fundamentalmente en las empresas transnacionales, ya sea actuando en función de sus propios planes de expansión o de contratos suscritos con el estado. El crecimiento económico, el aumento del bienestar y la ampliación de la democracia en las sociedades avanzadas, determinan que un número cada vez mayor, más fuerte y más articulado de grupos socialmente organizados adquiera un interés directo en las consecuencias internas de acontecimientos registrados en otras sociedades, tales como cambios en los índices relativos de productividad, avances tecnológicos, tendencias recesivas, variaciones en el nivel de empleo, presiones inflacionarias, triunfos electorales de determinadas corrientes ideológicas, cambios de gobiernos y los consiguientes cambios de política. Por último, la intensidad del conflicto ideológico entre las grandes potencias, el fuerte efecto de demostración asociado con los principales sistemas económicos y sociales en conflicto —capitalistas y socialismo— y el avance de las comunicaciones, desencadenan fuertes influencias ideológicas y culturales de origen transnacional sobre todas las sociedades nacionales.

Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder, 2) cuya actuación externa tiende a satisfacer una gama de objetivos mucho más amplia que en el pasado, no sólo ya a través del estado, sino también de la sociedad civil organizada, 3) se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada, 4) son manejados por nuevos y múltiples agentes, distintos del estado, que 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales en una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes. Conviene analizar un poco más las nuevas presunciones que tienden a imponerse en torno a cada uno de estos cinco temas.

1) *La evolución de la jerarquía internacional.* Aquí nuestra hipótesis consiste en que la tendencia hacia la multipolaridad y el ensanchamiento del margen de maniobra de una vasta gama de países intermedios ha tendido a erosionar el rígido sistema de estratificación internacional que imperó durante la postguerra, y a reducir la abrumadora importancia atribuida durante ese período a las consideraciones vinculadas con la seguridad militar, abriendo paso a la expresión de otros intereses en el plano interno e internacional. Conforme la política de contención se desgasta y pierde credibilidad

(en parte a causa de su deliberada ceguera frente al significado y los matices que presenta cada situación específica, las que tienden a ser evaluadas a la luz de un esquema maniqueo elaborado en función de una contienda global exclusivamente planteada en términos de poder, y en parte como consecuencia de las deplorables consecuencias de la militarización de la contención), las superpotencias encuentran cada vez más difícil exigir un alineamiento incondicional a los demás países. Si a ello se agrega la tendencia hacia la dispersión del poder económico mundial, señalado más arriba, el resultado es necesariamente un sistema internacional más fragmentado; cuyo manejo deberá ser distinto que en el pasado, requiriendo de mecanismos colegiados más complejos¹⁸.

2) *La expansión del estado y de la sociedad civil.* Nuestra interpretación consiste en que durante la postguerra, contra el telón de fondo de un período de prosperidad sin precedentes, asistimos a un poderoso proceso de desarrollo y diversificación de las sociedades nacionales que, en una primera etapa, presionan sobre el estado para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones, y posteriormente, disputan con éste el cumplimiento de las mismas. Se produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado, con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones organizadas para la prosecución de determinados valores o intereses, cuya satisfacción supone con frecuencia la actuación internacional de esos sectores, ya sea directamente, o a través de los distintos segmentos en que paralelamente se ha dividido una burocracia estatal tan fragmentada como la propia gama de intereses y grupos de presión que integran una sociedad moderna. La intensidad de la pugna distributiva en las sociedades capitalistas avanzadas, y la búsqueda de seguridad económica por parte de cada uno de los grupos anteriormente señalados, desencadena fuertes presiones sobre el estado, cuyas capacidades acaban por ser sobrepasadas, planteándose una crisis en que se mezclan consideraciones de legitimidad y de eficacia, con la consiguiente devolución de responsabilidades a la sociedad civil organizada. Surge así con renovada fuerza y bajo nuevas perspectivas el viejo tema de la economía política, cuya importancia comprendieron perfectamente bien tanto Adams Smith como Karl Marx, en torno a la medida en que los mercados deben sustituir a la autoridad o la autoridad debe reemplazar a los mercados¹⁹. En todo caso, tanto el estado como la sociedad civil se ven

¹⁸Con respecto a la evolución de la jerarquía internacional, ver. S. Hoffmann, "Primacy or World Order", *op. cit.* Acerca del concepto de manejo "colegiado" del sistema internacional y otras alternativas, ver el informe del proyecto *Interfutures* de la OCDE, "Facing the Future", *op. cit.*

¹⁹Sobre la importancia y consecuencias de la pugna distributiva en las sociedades capitalistas modernas, ver el libro de Lester C. Thurow, "The Zero Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change", 1980, especial-

en la necesidad de buscar cada vez con mayor frecuencia en el plano internacional la prosecución de sus intereses.

3) *La configuración de la agenda internacional.* Nuestro planteamiento aquí consiste en que, como consecuencia de la revolución de las expectativas a que da lugar el desarrollo de las sociedades modernas (a la cual nos referíamos en el acápite anterior), dentro del marco de una creciente permisividad internacional creada por la erosión de la jerarquía que surgió de la postguerra, la agenda internacional se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada. Ningún tema domina abrumadoramente sobre los otros. Junto al tema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía de las decisiones, la identidad cultural y la calidad de la vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados. La mayor parte de los nuevos objetivos sociales tiene que ver con la prosecución del bienestar y pone un énfasis cada vez mayor en sus aspectos cualitativos, por lo cual su obtención no es indivisible sino gradual o distributiva, apuntando a la satisfacción relativamente balanceada de las aspiraciones de los distintos grupos. Lo anterior, unido al entrelazamiento existente entre los distintos problemas desde un punto de vista técnico, abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el tratamiento de los distintos temas y por consiguiente, amplía las oportunidades para que participen en el juego internacional países medianos o pequeños que poseen algún interés o capacidad en uno u otro tema. La distinción entre la esfera pública y privada tiende a desdibujarse, tanto al interior de las sociedades como en el ámbito de sus relaciones internacionales, toda vez que la mayor parte de estos temas adquiere con toda razón un *status* público, independientemente de que su manejo queda entregado a organizaciones gubernamentales o no gubernamentales —lo cual plantea la posibilidad de diferenciar entre la privatización de antiguas funciones del estado y la asunción de nuevas responsabilidades públicas por parte de la sociedad civil organizada. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, cobra inusitada importancia la confección y el manejo de la agenda que enmarca las negociaciones respectivas, y se

mente el capítulo 1. Un importante aporte al análisis del papel del estado y de las políticas públicas frente a este proceso, desde la perspectiva de los países en desarrollo, se encuentra en Fernando Henrique Cardoso, "Las Políticas Sociales en la Década del 80: Nuevas Opciones", presentado en el Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo —ILPES y UNICEF en Santiago, del 2 al 15 de abril de 1982. Ver también los trabajos agrupados en *Crítica y Utopía* Nº 6, bajo el título Sociedad Civil Autoritarismo, particularmente el de A. Flisfisch, "Notas Acerca del Reforzamiento de la Sociedad Civil". La relación entre la autoridad y los mercados se analiza desde un punto de vista teórico de Charles E. Lindblom, "Politics and Markets: The World Political-Economic System, 1977.

abren inesperadas perspectivas como consecuencia de la posibilidad de combinar el tratamiento de los distintos temas (*linkage politics*)²⁰.

4) *La proliferación de los agentes.* Como consecuencia de las tendencias anteriormente mencionadas, el estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones internacionales, e incluso se fragmenta o burocratiza en su actuación externa, mientras que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas: agrupaciones empresariales, organizaciones laborales, partidos políticos, corrientes religiosas, asociaciones científicas o establecimientos militares. Estos nuevos agentes pueden intervenir en la vida internacional ya sea actuando en contacto directo con sus contrapartidas en otras sociedades, a través de los sectores pertinentes de sus propias burocracias nacionales, o mediante su acceso a organismos internacionales que se ocupan de temas afines con sus intereses. La proliferación de los agentes que participan en la vida internacional no representan necesariamente una disminución del papel del estado. Por una parte, éste conserva muchas de sus funciones tradicionales, las cuales se aplican de una manera creciente a fijar las orientaciones y definir los parámetros dentro de los cuales debe encuadrarse la actuación internacional de los demás sectores. Por la otra, el surgimiento de la llamada "política burocrática" en la conducción de las relaciones exteriores (lo que equivale a la aparición de múltiples burocracias especializadas comprometidas con la consecución de determinados intereses) influye para que el comportamiento de ciertas agencias gubernamentales tienda a asimilarse al de aquellos sectores no gubernamentales cuyos intereses acompañan. Simplificando modelos sugeridos en la literatura, podría decirse que existen tres niveles de interacción a través de los cuales los distintos grupos que actúan en el interior de las sociedades nacionales pasan a ser agentes de la vida internacional: a) la interacción entre el público y las élites que expresan y articulan sus diversos intereses; b) la interacción entre la sociedad *at large* (público y élites) y las diversas burocracias gubernamentales; y c) la interacción entre sectores (gubernamentales y no gubernamentales) pertenecientes a distintas sociedades nacionales²¹.

²⁰Tal vez los autores que más han llamado la atención sobre tan importante problemática sean J. Keohane y J. Nye, "Power and Interdependence", *op. cit.*, especialmente en el capítulo 2.

²¹Para una categorización más complicada, ver Chadwick F. Alger, "Foreign Policies of us Publics", en *International Studies Quarterly*, vol. 21, Nº 2, 1977. En relación con la proliferación de los agentes, en general, además de las obras de J. Keohane y J. Nye, varias veces citada, ver especialmente Philip A. Reynolds, "Non-State Actors and International Outcomes", en el *British Journal of International Studies*, vol. 5, Nº 2, 1979; Wolfram F. Hanrieder, "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State", en *The American Politi-*

5) *La transformación de los recursos de poder.* Mientras se devalúan los recursos militares en una era en que la amenaza de un holocausto nuclear hace necesario recurrir a la disuasión, los *próximos* y las guerras limitadas, surgen recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de "alta política", de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. Junto con la imposibilidad de emplear para cualquier efecto práctico medios nucleares de destrucción masiva, los analistas de la declinación del poder militar contemporáneo mencionan su ineficacia para combatir las ideas en un mundo en que (como ya se ha señalado) intereses cada vez más complejos intervienen en la política internacional; su anacronismo como instrumento para zanjar en forma estable los conflictos entre las potencias industriales y los países en desarrollo, al antiguo estilo colonial, como una vez más lo pondrán de manifiesto las inevitables secuelas de la guerra del Atlántico Sur; o la tendencia a considerar la amenaza de la guerra como una carta de la diplomacia, más bien que como una alternativa a ella, en una era en que los recursos militares son empleados cada vez más para influir, disuadir o enviar "señales" al adversario en términos de obtener los resultados esperados sin llegar a la guerra o evitando el escalamiento de ella. "Hoy día se arguye que los intereses que realmente están en juego en la política internacional están completamente desvinculados de los usos tradicionales del poder militar, tales como la adquisición de imperios y territorios. En el mundo moderno, los objetivos de los estados son mucho más intangibles, como, por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. En la prosecución de esos objetivos, el poder militar es, en el mejor de los casos, irrelevante, y en el peor, contraproducente"²². En un mundo en que los objetivos de la política internacional —y sus agentes— han cambiado tan profundamente, el poder deja de ser medido solamente en términos de la acumulación de capacidades militares, y pasa a ser concebido como la capacidad específica de unos agentes —gubernamentales o no gubernamentales— para influir sobre el comportamiento de otros y para obtener los re-

cal Science Review, vol. 72, Nº 4, 1978, y Samuel Huntington, "Transnational Organizations in World Politics", en *World Politics*, vol. xxv, abril de 1973. Sobre la llamada "política burocrática", ver Graham T. Allison, "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis", 1971, en E. M. Destler, "Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy", 1974. Ver también "The Non Territorial System: Non Territorial Actors", for Johan Galtung, en R. Falk, S. S. Kim y S. H. Mendlowitz (editors) *Toward a Just World Order* (vol. 1), Westview Press, Boulder, Colorado, 1982.

²²John Garnett, "Contemporary Strategy", 1975. Sobre esta problemática ver especialmente, de varios autores, "Force in Modern Societies: Its Place in International Politics", *Adelphi Papers*, Nº 112, 1973, así como también Klaus Knorr y Frank N. Trager (editors), "Economic Issues and National Security", 1977.

sultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos —por contraposición con la relativa uniformidad de las capacidades de cuya acumulación, según los “realistas”, dependía el mantenimiento o la ruptura del equilibrio del poder. Desde este punto de vista resulta todavía insuficiente la interpretación de Rosenau, según la cual el fenómeno transnacional se identifica con la aparición de “estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales”, esto es, con aquellos casos en que la autoridad superior está situada en un estado y las organizaciones a las que legítimamente puede exigir obediencia en otros. Las formas modernas de poder tienen mucho más que ver con el concepto de “influencia”, es decir, con la capacidad para determinar ciertos resultados independientemente de las estructuras formales de autoridad, nacionales o supranacionales²³. La importancia de controlar la agenda de las negociaciones, de dominar técnicamente los respectivos temas y de explotar la vinculación existente entre ellos —aspectos a los cuales se ha hecho referencia más arriba— se explica, precisamente, en función de la especificidad de los resultados esperados.

Al mismo tiempo, el surgimiento y la utilización de recursos de poder no tradicionales multiplica las arenas en las cuales éstos pueden ponerse de acuerdo. Así, por ejemplo, la estrategia de las potencias de la alianza atlántica frente a los acontecimientos de Polonia, desborda el terreno reservado a la diplomacia tradicional. “Los miembros de la OTAN han puesto tres condiciones para levantar las sanciones a Polonia: la ley marcial debe ser derogada, todos los detenidos deben ser liberados y deben reanudarse las conversaciones con Solidaridad y la Iglesia Católica”. Y lo que es más interesante, sus objetivos no apuntan a establecer su superioridad, sino a fortalecer la posibilidad de que se mantenga la relación de interdependencia que se ha venido desarrollando durante los últimos años entre aquel país y las economías del mundo occidental: de hecho, esas tres condiciones estaban diseñadas “para mantener presiones encaminadas a restaurar el tipo de relaciones entre el gobierno y el pueblo, que podrían dar a la economía polaca la oportunidad de funcionar”²⁴.

La especificidad de los “ámbitos”, “juegos” o “circuitos” en los cuales actores pertenecientes a distintas sociedades nacionales entrelazan su actividad para obtener ciertos resultados, nos da un punto de partida para definir este fenómeno. En cada uno de ellos, dichos actores no se contentan con maximizar seguridad mediante la acumulación de recursos de poder, sino que buscan obtener ciertos beneficios mediante una división del trabajo o complementación de esfuerzo que genere una relación de interdependencia. Volviendo a los tres corolarios de la visión “realista” de las relaciones internacio-

²³James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, 1980, p. 25.

²⁴“Don't feed the Crow”, en *The Economist*, 1-7 de mayo de 1982.

nales que destacábamos más arriba, los actores que participan en cada uno de estos ámbitos no buscan tanto afirmar su superioridad sobre los otros sino organizarse conjuntamente con ellos para conseguir las ventajas que se pueden obtener en ese campo, de acuerdo con la racionalidad requerida para el manejo del respectivo tema. Su actuación externa deja de estar preferentemente referida a la esfera de la "alta política", para desarrollarse en ámbitos concretos (sea en el sector petrolero, alimentario, tecnológico, cultural o estratégico), dotados de especificidad e importancia propias y susceptibles de las más variadas conexiones. Por la misma razón, la proclividad al conflicto tiende a ser reemplazada por la búsqueda de la complementación, para asegurar la cual el manejo de cada circuito pasa a ser controlado por una compleja organización burocrática de alcance transnacional.

Desde este punto de vista, la transnacionalización consistiría en la integración de actores locales a un ámbito de carácter global, cuyo manejo requiere de una estrategia igualmente global²⁵. Zanjando una cuestión planteada desde que se inició el estudio de este fenómeno, puede decirse que es el carácter global de dichos ámbitos de acción lo que define la naturaleza transnacional de los actores, y no viceversa. Desde este punto de vista sería falsa la percepción que inspira gran parte de la literatura sobre esta problemática, según la cual los agentes transnacionales "nacen y no se hacen". Cada vez que encontremos un actor transnacional lo veremos actuar en un ámbito transnacionalizado, sea éste la religión, la producción moderna o las finanzas. Refiriéndonos a otra falsa dicotomía²⁶, cabría agregar que estos actores pueden ser gubernamentales no limita necesariamente el papel de los estados. Como se señalaba más arriba, en un mundo transnacionalizado los gobiernos nacionales continuarán actuando en mayor o menor medida, pero sus diversas agencias tenderán a comportarse cada vez más de acuerdo con la lógica transnacionalizadora propia de aquellos ámbitos globales en que hoy deben perseguir sus intereses. Esta definición, apenas esbozada, pone de manifiesto la interpenetración que actualmente se da entre las distintas sociedades nacionales y enfatiza su sensibilidad —o vulnerabilidad, como situación extrema frente al contexto externo.

²⁵Este criterio, que consideramos útil para avanzar hacia una definición del fenómeno transnacional, fue sugerido por algunos miembros del grupo de trabajo del RIAL a que se hacía referencia en un comienzo, aunque también fue controvertido por otros. Este debate dice relación con la tendencia predominante en la literatura inicial sobre este tema a explicar este fenómeno por la naturaleza transnacional (y no gubernamental) de los actores, sin profundizar en la estructura de los ámbitos en los que éstos se mueven, muy evidente en la primera obra sobre la materia editada por J. Keohane y J. Nye, "Transnational Relations and World Politics", 1970 y 1971.

²⁶Nos referimos a la dicotomía entre agentes gubernamentales, que tenían un papel protagónico en la visión clásica, y no gubernamentales, cuya intervención definiría, desde este punto de vista, el fenómeno transnacional.

INTERDEPENDENCIA Y CRISIS EN LOS CENTROS

La existencia de una aguda relación de interdependencia entre todos los países del mundo, y la sensibilidad de las diversas sociedades nacionales frente al contexto externo, se han puesto claramente de manifiesto como consecuencia de la crisis por que atraviesan las sociedades industriales y de la toma de conciencia a nivel global acerca de la existencia de límites al crecimiento experimentado por la economía mundial durante el período de postguerra.

El extraordinario período de auge por el que atravesaron los países industrializados durante los decenios de 1950 y 1960 constituyó el telón de fondo que hizo posible la formación del sistema internacional contemporáneo y —como veremos más adelante— la progresiva integración de los países en desarrollo dentro del sistema. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, fueron poniéndose de manifiesto los costos, contradicciones y efectos indeseables de dicho proceso. El decenio de 1970 se distinguió por la inflexión del ciclo expansivo de los centros, fenómeno que determinó la evolución de la economía mundial en su conjunto, caracterizada desde entonces por la inseguridad en el abastecimiento de energía y de otras materias primas estratégicas, por una situación de inestabilidad aguda y por tendencias inflacionarias y recesivas crónicas. De allí que a lo largo del último período no haya cesado de profundizarse la conciencia que el crecimiento económico tiene ciertos límites. El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre esta problemática contribuyó a iniciar un debate que generó una pluralidad de reacciones, en el plano teórico, mientras que las decisiones adoptadas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el plano de las realidades²⁷.

En el plano económico, esta conciencia está asociada con las tendencias observables actualmente en los centros, entre las cuales destacan el aumento de los costos de operación de sus sistemas productivos, como consecuencia de la elevación de los salarios y del gasto público; la declinación de la productividad; la caída de las inversiones y la disminución de la rentabilidad de las mismas; la aparición de capacidad ociosa en una gama cada vez más amplia de ramas industriales; la atenuación del ritmo de innovación tecnológica y, en general, la pérdida de competitividad en un creciente número de actividades productivas, en un contexto de fuertes presiones medio-

²⁷Ver D. H. Meadows *et al*, "The Limits to Growth", 1972; "A Blueprint for Survival", en *The Ecologist*, 1972; Barbara Ward, "Only One Earth", 1973; Lester Brown, "World Without Borders", 1973; A. Petit-Jean, "Quelles Limites?", 1974; M. Mesarovic y E. Pestel, "The Mankind at the Turning Point", 1974; E. J. Mishan, "The Economic Growth Debate: An Assessment", 1977, así como Ch. Freeman y M. Jahoda, "World Futures: The Great Debate", 1978. Desde una perspectiva latinoamericana, ver A. Herrera y otros, "Catastrophe or New Society", 1976, y C. Mendes (editor), "Le Mythe du Développement", 1977.

ambientales y en un clima generalizado de inseguridad en cuanto al abastecimiento de energía y otras materias primas industriales²⁸.

Desde un punto de vista sociopolítico, se ha señalado la tendencia hacia la oligopolización de las relaciones sociales que caracteriza a las sociedades avanzadas y la creciente pugna redistributiva, como otros tantos factores de rigidez y crisis del sistema. Los cambios que han tenido lugar en la fuerza de trabajo en dichas sociedades, como consecuencia de la mayor diferenciación y calificación de sus componentes, de la mutación en las preferencias de los trabajadores y de la protección otorgada a ciertos sectores por las organizaciones sindicales o por el estado, contribuyen a fortalecer esas rigideces. La colusión entre agrupaciones de productores que buscan ejercer conjuntamente su poder económico o político para posponer innovaciones o impedir cambios en la asignación de recursos que puedan amenazar sus posiciones, postergando el ajuste que deberían encarar esas economías para adecuarse a las nuevas condiciones creadas por el impacto de la competencia en un mundo interdependiente es una fuente adicional de rigideces. Entre ellas se cuenta también el crecimiento de la intervención gubernamental a través de la proliferación de medidas reguladoras, el aumento del gasto público o la creciente participación del estado en proyectos industriales, por razones estratégicas o sociopolíticas.

Una última categoría de factores que está incidiendo en la transformación y crisis del sistema transnacional contemporáneo se refiere a la profunda mutación de los valores o preferencias sociales que está experimentando un número creciente de grupos y sectores en el interior de las sociedades avanzadas. Desde la sociedad "postindustrial" hasta la sociedad "hecha a la medida" que podría suceder a la era de producción en masa, pasando por el ataque al gigantismo de los sistemas económicos y sociales prevalecientes en los países industriales, lanzando bajo el slogan "small is beautiful", son numerosas las imágenes que la ciencia social de los países nórdicos nos ofrece para interpretar transición y crisis. Según un informe de la OCDE, varias veces citado, esa transición se expresaría en el reemplazo de un conjunto de valores materialistas por otros de carácter postmaterialista, que giran en torno a preferencias vinculadas a la calidad de la vida²⁹.

²⁸Ver especialmente OCDE, *Facing the Future*, *op. cit.*; N. W. Rostow, "Getting from here to there: America's Future in the World Economy", 1978; R. E. Muller, "Revitalizing America: Politics for Prosperity", 1980; The Chatham House Annual Review, vol. 1, International Economic and Monetary Issues, 1981, y Osvaldo Sunkel, *la Dimensión Ambiental y los Estilos de Desarrollo en América Latina*, 1981.

²⁹Ver Daniel Bell, "The Coming of Post-Industrial Society", 1973, y "The Cultural Contradictions of Capitalism", 1976; E. F. Schumacher, "Small is Beautiful: Economics as if People Mattered", 1973; A. Toffler, "The New Wave", 1980 y, sobre todo, OCDE, "Facing the Future", *op. cit.*, 1979.

La crisis de las sociedades industriales, el recrudecimiento de la competencia entre ellas —con las consiguientes amenazas neomercantilistas— y la transmisión internacional de las presiones económicas, primeramente; la mayor sensibilidad de un creciente número de grupos sociales organizados frente al impacto de factores externos, enseguida; la internacionalización y pugna de ideologías y concepciones del mundo contrapuestas, por último, han agudizado la sensibilidad de las diversas sociedades nacionales frente al contexto externo. Ello subraya la necesidad de analizar el proceso de transnacionalización y su principal resultado: el incremento de la interdependencia, así como el impacto de esta tendencia sobre la evolución de las sociedades nacionales, con énfasis en la experiencia de los países en vías de desarrollo.

EL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En otro lugar hemos señalado el cambio que han experimentado las relaciones internacionales de los países en desarrollo a lo largo de los últimos treinta años³⁰. De acuerdo con esta interpretación, del concepto de "cooperación" que prevaleció durante la postguerra, basado en una pretendida "armonía natural de intereses" entre los países desarrollados y en desarrollo, se pasó a una era de "confrontación" en que tendieron a ponerse de relieve las contradicciones y conflictos existentes entre el centro y la periferia. En una tercera etapa, como consecuencia del proceso de transnacionalización descrito más arriba, se estaría transformando también el patrón tradicional de relaciones entre ambos segmentos del sistema.

Dentro del contexto de una interdependencia creciente, se ha transformado la naturaleza de los problemas en torno a los cuales giran las relaciones internacionales de los países en desarrollo: a los temas de los productos básicos, la inversión extranjera y la ayuda externa, se han agregado la preocupación por la energía, y la alimentación, el proteccionismo y el acceso a los mercados de los países industrializados, el redespigue industrial, la fluidez y predictibilidad de los mercados financieros internacionales, la capacidad para absorber y adaptar tecnologías externas, el mejoramiento de las formas de contratación con las corporaciones transnacionales, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa de la autonomía política y la afirmación de la identidad cultural de esos países. También han cambiado los agentes del proceso, antiguamente representados por los gobiernos de los países industrializados, las compañías transnacionales radicadas en los sectores primarios y las institucio-

³⁰Ver "Factores Ambientales, Crisis en los Centros y Cambios en las Relaciones Internacionales de los Países Periféricos", en Revista de la CEPAL N° 12, diciembre de 1980.

nes financieras internacionales, añadiéndose las empresas localizadas en los sectores manufactureros y de los servicios, la banca privada internacional y otros protagonistas representados por agrupaciones intelectuales, religiosas, laborales, políticas y militares de la más diversa naturaleza. Al mismo tiempo, se acentuó la integración de los países en desarrollo en el sistema internacional, y se diversificaron considerablemente sus formas de inserción externa

Surgen así múltiples, nuevos y más complejos canales de vinculación entre los países en desarrollo y las sociedades avanzadas. Esta tendencia, que cada día percibimos con mayor claridad, ya fue intuida por uno de los más recordados pensadores de la CEPAL, don José Medina Echavarría, cuando planteaba "la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el esquema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza, como dependencia hegemónica unilateral", y cuando sugería el surgimiento de "una forma inédita de esa dependencia como relación plurilateral"³¹. En otras palabras, si bien el esquema centro-periférico continúa siendo válido como categoría de análisis, debe aplicarse a una estructura internacional muy diferente a la del pasado. Ello exige una reinterpretación de las relaciones existentes entre los dos segmentos del sistema, a la luz de la cual probablemente los centros presenten una imagen menos monolítica y algunos países en desarrollo ocupen una posición menos periférica.

Es cierto que estos cambios no afectan por igual a todos los países de la periferia. Los beneficios derivados del excepcional período de crecimiento económico que tuvo lugar durante los últimos decenios se distribuyeron en forma muy desigual entre los distintos países en desarrollo. De hecho, aquellos que ya han alcanzado una etapa de desarrollo intermedio en la América Latina y en el sudeste de Asia (lo que, aplicando un indicador muy restrictivo, el Banco Mundial denomina de "ingresos medios" y, en forma más restrictiva aún, la literatura anglosajona clasifica como *newly-industrializing countries* o NIC's) tienden a absorber una proporción desmesuradamente alta de los mismos, en contraste con la mayoría de los países de Asia y África, que han registrado tasas de crecimiento muy inferiores, y en donde vive la mayoría de los pobres del mundo. Pero debe tenerse presente que el desarrollo es un proceso dinámico, y que es probable que un número cada vez mayor de estos países pueda acceder en forma paulatina a aquellas etapas intermedias, de tal manera que los países del Tercer Mundo que hoy se encuentran en un estadio relativamente más avanzado podrían estar señalando el camino que en el futuro habrán de recorrer los países menos desarrollados³².

³¹José Medina Echeverría, América Latina en los Escenarios Posibles de la Distensión, en Revista de la CEPAL, N° 6, segundo semestre de 1976.

³²Entre otros trabajos recientes, ver Bela Balassa, The Newly Industrializing

Los países de desarrollo intermedio, manteniendo muchos problemas en común con el resto del Tercer Mundo, se diferencian en distintas medidas desde el punto de vista de su grado de desarrollo económico, la amplitud y diversificación de su base industrial, su capacidad para incorporar y adaptar tecnologías externas, la participación de las manufacturas en sus exportaciones globales (y de una creciente gama de productos complejos dentro de las primeras), su acceso a los mercados financieros internacionales, su creciente habilidad para tratar con las empresas transnacionales, la calificación de su fuerza de trabajo, sus niveles de educación y el grado de articulación de sus sociedades.

Conviene examinar, brevemente, para ilustrar nuestra hipótesis, algunos de los aspectos en que se manifiestan los cambios que han experimentado recientemente las relaciones internacionales de los países en desarrollo.

En el plano económico, que es el que ha sido más analizado, dichos cambios se advierten en las nuevas formas de interdependencia ecológica, económica y financiera que tan fuertemente condicionan la evolución y perspectivas de la economía mundial contemporánea.

Los años setenta marcaron el fin de una era caracterizada por un prolongado período de crecimiento de los centros industriales, basado en un suministro abundante y barato de energía y dependiente de un producto no renovable, como el petróleo. El hecho de que, como consecuencia del estilo de desarrollo prevaleciente en los centros industriales, la demanda energética tendiera a crecer más rápidamente que la producción de estos recursos, unido al recrudecimiento de las tensiones planteadas en el Medio Oriente dentro de un escenario de mayor fluidez internacional, hicieron que los países exportadores de petróleo utilizarán su organización con el fin de ejercer presiones eficaces para elevar los precios del petróleo. Todo indica que, con altibajos, éstos seguirán elevándose hasta alcanzar niveles que permitan incorporar al uso económico fuentes alternativas de energía cuya operación es hoy más costosa, con las consiguientes presiones sobre las balanzas de pago de los países importadores. Al mismo tiempo, a dichas presiones se añaden los requerimientos de inversión de esos países, orientados a desarrollar nuevas fuentes convencionales o alternativas de energía.

Todo ello crea una fuerte mutualidad de intereses entre los paí-

Countries in the World Economy, Pergamon Press, Londres 1981 y S. Frödel, J. Heinrich y O. Kreye, La Nueva División Internacional del Trabajo: Paro Estructural en los Países Industrializados e Industrialización en los Países en Desarrollo, siglo XXI, México, 1981. Ver también una síntesis en Los Países de Desarrollo Intermedio en el Sistema Internacional: Una Visión desde América Latina, por L. Tomassini, en E. Hill y L. Tomassini (editores), América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1981.

ses desarrollados y en desarrollo en torno a 1) el descubrimiento y difusión de tecnologías que permitan la conservación de energía, 2) el financiamiento de los desequilibrios de balanzas de pagos y de las inversiones requeridas para mantener los mercados e incrementar la oferta energética en los países en vías de desarrollo, y 3) la puesta en común de tecnologías que permitan incorporar fuentes nuevas y renovables de energía, particularmente en el Tercer Mundo. La crisis energética provocó debates en torno a si el petróleo sería "la excepción" o la "cabeza del iceberg" de una situación prospectiva de escasez generalizada de alimentos y materias primas industriales. Pese a que la saturación petrolera había atenuado estas presiones a comienzos de los años 80, los principales estudios prospectivos elaborados en los Estados Unidos y Europa continuaban mostrando preocupación a este respecto.

Esta situación de interdependencia se repite en el campo del comercio, la industrialización y la división internacional del trabajo. La participación de las manufacturas en las exportaciones totales de los países en desarrollo se ha ido ampliando desde el 10% en 1955; al 20% diez años más tarde, y al 40% en 1975. Se espera que ellas representen más de la mitad de las exportaciones globales del Tercer Mundo al promediar el presente decenio. Para Sir Arthur Lewis, "la división del mundo entre países en desarrollo que exportan productos agrícolas e importan manufacturas, y países desarrollados que hacen lo contrario, está en vías de desaparecer" y, por lo tanto, "la supresión de las restricciones a los productos industriales importados es lo más importante que podría ocurrir en el área del comercio internacional" desde el punto de vista del Tercer Mundo³⁸. Esto explica el recrudescimiento del proteccionismo y las nuevas modalidades que este fenómeno ha adoptado en los países industrializados. Entre estas modalidades se cuentan su carácter más sistemático, su permanencia y su selectividad, esto es, su aplicación discriminatoria contra aquellos productos que se van tornando más competitivos, particularmente los bienes industriales que gradualmente están en condiciones de exportar los países en desarrollo. Con todo, hay una diferencia substancial entre esta situación y aquella en que estos países se encontraban a comienzos de la postguerra, cuando simplemente no podían exportar manufacturas. Detrás del "velo proteccionista" levantado por los países industrializados se encuentra su pérdida de capacidad competitiva en un creciente número de ramas industriales. En tal sentido, debería constituir un fenómeno esencialmente transitorio y adverso a los intereses de los propios países avanzados, no sólo porque tiende a postergar el ajuste de sus economías, sino porque limita la expansión de los ingresos y, por consiguiente, de los mercados de los países en desarrollo, mercados

³⁸Arthur Lewis, "The Evolution of the International Economic Order", Princeton, 1979.

que han pasado a adquirir una importancia creciente para la recuperación de los países industrializados. La redistribución industrial, esto es, la internacionalización del ciclo productivo, a través de una variedad de formas de inversión extranjera directa, acuerdos de coproducción, mecanismos de subcontratación, arreglos de comercialización o de servicios técnicos y otros, constituye una faceta complementaria de este mismo proceso, que tiende a integrar cada vez más, aunque naturalmente en forma asimétrica, los dos grandes segmentos de la economía internacional.

Ya se ha señalado que durante el último decenio la economía mundial se caracterizó por haber alcanzado un extraordinario grado de liquidez financiera internacional. Este fenómeno tornó elegibles para la banca privada y los mercados financieros internacionales a deudores que antes no lo habrían sido, entre ellos un creciente número de países en desarrollo. Esta situación hizo posible el explosivo crecimiento de la deuda externa de estos últimos países, fenómeno que fue acompañado de un drástico cambio de su composición, en favor de obligaciones contraídas con fuentes privadas. La deuda externa de los países en desarrollo no exportadores de petróleo bordeaba los 600 mil millones de dólares a fines del año 1982, a lo que debe sumarse la abultada deuda externa contraída por los países del campo socialista, lo cual implica que durante los últimos años una proporción substancial de los créditos internacionales se han dirigido hacia países que hasta entonces se encontraban virtualmente marginados del circuito financiero internacional. Debe tenerse en cuenta que, al acudir a ese grado de endeudamiento externo, los países en desarrollo estaban optando por postergar la contracción económica que habrían experimentado como consecuencia de la recesión mundial y del aumento de los precios del petróleo y de los bienes de capital. Por otra parte, también estaban subestimando la magnitud de los problemas que andando el tiempo plantearía el servicio de la deuda e incrementando dramáticamente su vulnerabilidad externa, como consecuencia de la estructura del nuevo endeudamiento en lo que se refiere a la elevación de sus tasas de interés, su inestabilidad y la brevedad de los plazos a que se sujetan esos compromisos. Es éste, como veremos con mayor detalle en la sección siguiente, otro campo en que el entrelazamiento entre las economías desarrolladas y en desarrollo se pone de manifiesto en toda su intensidad.

En efecto, como consecuencia de la agudización de la crisis internacional, a partir de los años 80, el creciente entrelazamiento de los países en desarrollo con la economía mundial ha tenido para ellos consecuencias negativas, al incrementar su vulnerabilidad frente a las turbulencias externas. No sólo los países que de una u otra manera han venido realizando experiencias de apertura externa, comercial y financiera, han sido los más afectados por esta situación, sino también otros que aprovecharon la bonanza externa para se-

guir políticas sobre expansivas dentro de los cánones más convencionales. La declinación de la demanda de los países industriales, la caída de sus inversiones, sus políticas fiscales restrictivas, sus tendencias neoproteccionistas y las altas tasas de interés prevaletientes en los mercados financieros internacionales actúan como poderosas correas de transmisión de esas perturbaciones hacia las economías de los países en desarrollo. No hay dudas de que el aumento de su vulnerabilidad externa habrá de inducirlos a buscar medidas de defensa al impacto adverso de la coyuntura externa. Es probable que, hasta cierto punto, estas medidas transiten por una creciente "internalización del desarrollo", tanto en los planos nacional como regional e interregional, que no adoptará necesariamente las mismas formas que en el pasado. Con todo, nuestra hipótesis apunta a que, aun cuando el desafío actual de los países en desarrollo consista en buscar nuevas formas de defensa frente a las perturbaciones económicas internacionales y en maximizar la autonomía de su desarrollo, dicho desafío habrá de ser encarado dentro de un contexto externo crecientemente transnacionalizado. Apunta también al hecho de que, en el largo plazo, ese fenómeno no sólo entraña riesgos sino también oportunamente como las que se han señalado más arriba.

Similares consideraciones cabe formular *en el campo político*. Ya se ha señalado también que, como consecuencia de la ampliación de los procesos democráticos, la elevación del ingreso y el incremento del bienestar que ha tenido lugar en los países industrializados, no han cesado de fortalecerse, articularse y proyectarse en todas direcciones un creciente número de grupos de interés al interior de esas sociedades. Cada vez resulta más frecuente que, en forma organizada, esos grupos salgan en defensa de los intereses de grupos afines o se interpongan para frustrar las expectativas de sus competidores en otras sociedades internacionales. Tal es el caso no sólo de numerosos grupos económicos, sino también de otras agrupaciones sectoriales o regionales cuyos intereses dependen cada vez más de la prevalencia de ciertos valores, normas o conceptos a nivel internacional. Lo mismo ocurre en relación con la proyección externa de algunos partidos políticos, grupos religiosos o corrientes de opinión: si bien es cierto que el proceso democrático ha tenido a morigerar las posiciones ideológicas extremas al interior de esas corrientes, no es menos cierto que en general éstas han acrecentado su gravitación, vigencia y proyección externas. Tras el quebranto sufrido por las instituciones políticas después de la Segunda Guerra Mundial, y la extrema rigidez con que se manejaron las relaciones diplomáticas de estado a estado durante ese período, volvieron a reconstituirse y a emerger en el plano internacional un sinnúmero de instituciones que de maneras muy variadas expresan distintas corrientes ideológicas a través de agrupaciones intelectuales y religiosas, movimientos estudiantiles, organizaciones laborales, grupos

étnicos, fundaciones, comunidades científicas, cuerpos voluntarios y otros mecanismos más o menos sutiles, que florecen con más fuerza en aquellas sociedades que poseen una tradición democrática más ideológica y articulada, como las europeas, que en sociedades de estructuración más reciente como la de los Estados Unidos. Es este el nuevo marco político en que se desenvuelven las relaciones de los países en desarrollo, las que han pasado a depender crecientemente de sus vinculaciones con corporaciones o grupos no gubernamentales, situación claramente perceptible en lo que se refiere a los contactos internacionales de sociedades civiles gobernadas por regímenes autoritarios.

En un plano estratégico, el efecto disuasivo causado por la acumulación de armamentos nucleares, la necesidad de dirimir conflictos potenciales mediante el uso de recursos convencionales, la consiguiente fragmentación del teatro de las operaciones, el deseo de evitar la participación en ellas de las grandes potencias y de actuar a través de los llamados *proxies*, y el auge de las estrategias de "respuesta flexible" (todo ello unido a la importancia estratégica adquirida por una serie de temas, actores, recursos y arenas que no tenían ninguna importancia o habían desempeñado un papel subordinado durante la etapa de la guerra fría), acentúan la interdependencia militar entre naciones de envergaduras muy dispares, e introducen en la palestra mundial a un creciente número de regiones en desarrollo.

Finalmente, la progresiva desilusión que se experimenta en las sociedades industriales frente al creciente papel del estado y a la proliferación de sus regulaciones, la tendencia a la privatización de las más variadas actividades, el fortalecimiento de la sociedad civil en sus diversas esferas y, en el seno del mismo gobierno, el predominio de la "política burocrática" vis-a-vis un comportamiento supuestamente homogéneo del estado, alientan el surgimiento y presencia de múltiples agentes que intervienen con intereses y estilos propios en el manejo de las relaciones internacionales, incluyendo las relaciones entre países industrializados y países en desarrollo³⁴.

Los mismos resortes operan en el plano cultural. Desde las pautas de comportamiento "modernas" de Parsons (universalismo en

³⁴Ver OGDE, "The Welfare State in Crisis", *op. cit.* Desde un ángulo latinoamericano, ver F. H. Cardoso, Las Políticas Sociales en la Década del 80: Nuevas Opciones, "ILPES-UNICEF", 1982, así como también los trabajos reunidos en el N° 6 de Crítica y Utopía, bajo el título "Sociedad Civil y Autoritarismo", particularmente el de A. Flisfisch, "Notas Acerca del Reforzamiento de la Sociedad Civil". De A. Flisfisch ver, posteriormente, "El Surgimiento de una Nueva Ideología Democrática en América Latina", conjuntamente con el trabajo de F. Dellich, "La Construcción Social de Legitimidad Política en Procesos de Transición Democrática", incluidos en el N° 9 de Crítica y Utopía. Ver, asimismo, "Algunas Reflexiones sobre los Procesos de Cambio Social en América Latina", por Enzo Faletto y Germán Rama, CEPAL, 1983.

los criterios, especificidad en los roles, prosecución del logro y neutralidad afectiva versus la aplicación de criterios particularistas, el desempeño de roles difusos, la adscripción a un grupo y el predominio de motivaciones afectivas) hasta su versión latinoamericana según Gino Germani (acción electiva versus acción prescriptiva) la sociología cultural acuñada en los países industrializados procura difundir una racionalidad y un concepto de modernidad favorable a la modalidad social, la competencia económica, el lucro empresarial, la innovación tecnológica y el papel del mercado como marco fundamental de los comportamientos señalados.

Surge así el funcionalismo como base no sólo de las ciencias sociales sino, y muy especialmente, de una cierta ingeniería social encaminada a crear un mundo seguro para la expansión de las sociedades industriales, a través de la subordinación de los distintos procesos sociales a los requerimientos planteados por la operación eficiente de un sistema poco respetuoso de todo particularismo y que, además, no postula valores cualitativos sino que busca en su simple operatividad la garantía de su expansión o supervivencia. Todo ello se traduce en el surgimiento y la proyección de un ethos que entroniza el mercado como el supremo asignador de los "valores" sociales, que hace del éxito económico la fuente del mérito, convierte a la publicidad en la principal fuente de arquetipos sociales, y orienta al grueso de las expectativas del público hacia el consumo de bienes materiales.

Ha sido precisamente la profundización de esta ética —y su proyección transnacional a través de complejos engranajes— lo que ha suscitado movimientos contraculturales o corrientes que buscan formas de desarrollo alternativas, tanto en las sociedades industriales como en las que se encuentran en vías de desarrollo.

LA CRISIS MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA: UNA PRECARIA RELACIÓN DE INTERDEPENDENCIA

Se ha sostenido en este documento que el proceso de transnacionalización constituye el rasgo central del sistema internacional contemporáneo, dando lugar a una desigual relación de interdependencia entre los países industrializados y los países en desarrollo, que enfrenta a estos últimos con una inestable y ambigua combinación de riesgos y oportunidades. En la sección anterior, unos y otras han sido analizados desde una perspectiva de largo plazo, que podría ser valedera para el período que se inicia con las primeras manifestaciones de la actual crisis internacional, a comienzos de los años setenta, y que podría incluir las transformaciones que probablemente tendrán lugar en las economías y sociedades hasta fines del presente siglo. Sin embargo, desde una perspectiva más coyuntural, no hay dudas de que la agudización de la crisis a partir de

1980 agravó los costos que el proceso de transnacionalización impone a los países en desarrollo y redujo sus oportunidades, particularmente en el caso de América Latina; la que debido a su creciente integración en la economía mundial experimenta una mayor dificultad para desvincularse del ciclo externo que en el pasado.

Esta última característica es la que explica que la región haya experimentado en forma extremadamente aguda el impacto de una crisis internacional de suyo grave, en donde factores coyunturales, de carácter recesivo, se han superpuesto a tendencias estructurales de origen más profundo y más lejano. El impacto de la crisis en los países de América Latina ha sido magnificado, además, por la falta de comprensión o coherencia de que han dado muestras los países industrializados respecto a las implicaciones de vivir en un mundo interdependiente en el momento en que debieron haber asumido los costos de esa interdependencia. De allí que América Latina enfrente en la actualidad su crisis económica más grave desde la gran depresión de los años treinta.

Al analizar las causas de la crisis actual y de la magnitud de su impacto sobre América Latina, es preciso reconocer que ellas tienen un origen interno y externo. Entre los factores internos que contribuyeron a multiplicar el efecto de la crisis deben mencionarse los errores de distinto signo en que incurrieron las políticas económicas de la mayor parte de los países latinoamericanos durante el pasado decenio. Sin embargo, el hecho de que con distinta intensidad y forma, la crisis haya afectado a todos los países de la región sin excepciones, incluyendo a países que habían seguido políticas económicas muy diferentes, demostraría que esas causas son predominantemente externas³⁵.

Debe destacarse aquí, en especial, el papel desempeñado por la recesión internacional a partir de los años ochenta, al frenar el vigoroso proceso de expansión que venían mostrando las exportaciones latinoamericanas y al deprimir marcadamente sus términos de intercambio, así como también al dar lugar a la aplicación de políticas monetarias extremadamente restrictivas por parte de algunos países industrializados, políticas que provocaron un alza espectacular.

³⁵Ver Enrique V. Iglesias, "Reflexiones sobre la Economía Latinoamericana durante 1982", en Revista de la CEPAL Nº 19, abril de 1983. Ver también "La Crisis Económica Internacional y la Capacidad de Respuesta de América Latina", documento presentado por la CEPAL a la Reunión de Personalidades sobre La Crisis Mundial y América Latina realizada en Bogotá, en mayo de 1983, y el documento presentado por CEPAL y el SELA al Presidente de Ecuador, doctor Osvaldo Hurtado, titulado "Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional". También conviene examinar las conclusiones de la reunión convocada por el RIAL y El Colegio de México en Tepoztlán, sobre "Crisis y Deuda en América Latina", en julio de 1983, que aparecen reproducidas en el Nº 64 de la Revista Estudios Internacionales, correspondiente a octubre-diciembre de 1983.

lar de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, con el consiguiente aumento del peso del servicio de la deuda externa para los países de la región. El efecto combinado del descenso del valor de las exportaciones y el abrupto aumento de las remesas por concepto de amortización e intereses de la deuda fue reforzado por la brusca reversión de los movimientos netos de capital hacia la región, cuyo monto se redujo en 1982 a menos de la mitad del que había alcanzado el año anterior.

De allí que en la crítica situación por la que hoy atraviesa América Latina el endeudamiento acumulado por esos países ocupe un lugar primordial. Este fenómeno se originó, por una parte, en el extraordinario clima de permisividad financiera internacional que prevaleció durante el decenio pasado, cuando los bancos privados competían activamente para colocar sus excedentes. Por la otra, se agravó debido a la aplicación de estrategias de desarrollo de distinto signo que, sin embargo, presentaron el rasgo común de estar fuertemente basadas en el endeudamiento externo por parte de los países latinoamericanos. Los elevados costos que llegó a tener la obtención de nuevos créditos después de 1980, el carácter variable de esos mismos costos y la brevedad de los plazos a que se sujetaron dichos créditos, tornaron extremadamente gravoso el servicio de la deuda, y costosas e inciertas las reprogramaciones consiguientes.

Esta experiencia muestra que la banca privada no ha comprendido adecuadamente la relación de interdependencia que existe en la actualidad entre acreedores y deudores, ni ha extraído sus consecuencias. Las renegociaciones efectuadas hasta ahora no sólo han sido lentas e inciertas, sino que han significado sustanciales costos adicionales para los países deudores. Los refinanciamientos se sujetaron, en general, a plazos cortos, altas tasas de interés y comisiones adicionales onerosas.

Tomando en cuenta las desfavorables tendencias de la economía mundial y el esfuerzo ya realizado por los países latinoamericanos para ajustarse a la nueva situación a través de la comprensión de sus importaciones y el uso de sus reservas, las dos vías convencionales de que disponen en el corto plazo para servir su deuda —la obtención de superávit en sus balances comerciales y la utilización de sus reservas internacionales— se encuentran prácticamente cerradas. Queda abierta, entonces, la inquietante alternativa de que se vean forzados a extremar las medidas de ajuste —lo que acentuaría sus procesos recesivos, con imprevisibles consecuencias económicas, sociales y políticas— o que declaren unilateralmente una moratoria, como la gran mayoría de ellos lo hiciera ya en los años treinta. Aunque la conducta seguida por los gobiernos latinoamericanos revela su determinación de evitar esta última salida, es evidente que muchos de ellos podrían no estar en condiciones de afrontar las consecuencias que acarrearía la aplicación de políticas de ajuste aún

más recesivas, ni de atender el servicio de la deuda en las condiciones que ésta ha sido contratada.

Es evidente que tanto la opción de una moratoria como la de una profundización de la recesión en estos países serían profundamente perjudiciales, no sólo para la estabilidad del sistema financiero internacional, sino también para las perspectivas de recuperación de la economía mundial. En cuanto a lo primero, es útil recordar que tan sólo los préstamos efectuados por los bancos norteamericanos a prestatarios del Brasil y México representan alrededor de los dos tercios del capital de todos los bancos del país del Norte. En cuanto a lo segundo, es preciso recordar también que, durante el período que precedió a la actual recesión, las economías de América Latina representaron uno de los mercados más dinámicos para la producción de los países industrializados, en especial para sus exportaciones de bienes manufacturados. En la actual emergencia, los países desarrollados no han sabido reconocer la mutualidad de intereses existentes entre ellos y los países en desarrollo. Si lo hicieran, sería más fácil que los futuros refinanciamientos se efectuarán bajo condiciones que tomen en cuenta la necesidad de estimular y mantener la actividad económica en los países deudores, objetivo que debería ser considerado como un elemento importante desde el punto de vista de las perspectivas de la reactivación económica mundial. Esta necesidad fue reconocida, con elocuencia, por el ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Henry Kissinger, quien recientemente expresara a la revista "Newsweek":

"Acreedores y deudores se encuentran así atados en un mismo sistema, en donde cualquier desastre para una de las partes significará la ruina para todos. Los acreedores no pueden suspender los créditos a sus deudores sin arriesgarse a enfrentar, no sólo un desastre bancario, sino también una profundización del proceso recesivo. Nuestro objetivo real debe apuntar a promover el crecimiento sostenido de los países en desarrollo. Sin éste, las más frenéticas renegociaciones de la deuda externa se limitarán a dilatar la inevitable crisis".

La situación de los países latinoamericanos será más desesperada en la medida en que no se aprecie correctamente la mutualidad de los intereses involucrados en la crisis y no se actúe en consecuencia. Para que esta apreciación surja y dé lugar a conductas apropiadas, se necesitan tres requisitos. Primero, sacar la discusión sobre la deuda externa del estrecho círculo de agentes del sector financiero —público y privado— en que se ha desenvuelto hasta ahora e incorporar al debate a representantes de otros sectores, que tienen un interés aparentemente más indirecto pero no menos fuerte en que se dé una solución de fondo a este problema, como los industriales y los exportadores. Segundo, plantear el debate en torno de la deuda, en

último término, en un plano político, en que las distintas corrientes de opinión organizadas participen sobre la base de una información adecuada. Tercero, abordar el problema con una visión de más largo plazo, reconociendo que una eventual recuperación en los países industrializados probablemente no habrá de conducir a un tipo de crecimiento similar al del pasado sino que deberá enfrentar la necesidad de promover un estilo diferente de desarrollo, más acorde con las lecciones dejadas por la crisis y por las nuevas circunstancias creadas por ella.

Refiriéndose, precisamente, a los intereses que se verían afectados por situaciones de este tipo, no adecuadamente administradas, el Secretario de Hacienda de los Estados Unidos, señor Donald Regan, manifestó recientemente:

“¿Es legítimo para los ciudadanos norteamericanos preguntarse por qué ellos, junto con su gobierno, deben preguntarse por el problema de la deuda internacional. Por qué debemos preocuparnos de que algunos prestatarios extranjeros se vean privados de préstamos bancarios o de que los bancos pierdan su dinero? Nadie los obligó a hacer los préstamos y deben atenerse a las consecuencias de sus decisiones como en cualquier otro negocio. Si el gobierno de los Estados Unidos no tuviera más propósito que el de dar dinero a los prestatarios y a sus prestamistas, sería difícil justificar el uso de fondos de los Estados Unidos en esfuerzos encaminados a resolver la crisis de la deuda, especialmente en un momento de reajustes en los gastos internos. Pero, por supuesto, hay más ángulos en el problema y también en la solución. Primero, una nueva y brusca contracción en gran escala de las importaciones de los países menos desarrollados perjudicaría grandemente a la economía de los Estados Unidos. Segundo, si la situación no se tratara adecuadamente, las dificultades de los prestatarios de los países menos desarrollados llegarían a ser tan imposibles que éstos se verían tentados a adoptar medidas desesperadas para evadir la situación”³⁶.

Sin embargo, no basta con que algunos dirigentes en los países del Norte den la voz de alarma para que su voz sea escuchada, sobre todo si, paradójicamente, los países del Sur permanecen silenciosos frente a sus actuales problemas o se limitan a insistir en sus numerosas y antiguas demandas retóricas. Es preciso que sean ellos, y muy particularmente los países latinoamericanos, los que hagan llegar a los dirigentes del Norte un diagnóstico lúcido acerca de esos problemas y de sus posibles soluciones, en donde pongan claramente en relieve la mutualidad de intereses que existe entre ambos grupos de países en torno a la necesidad de encontrar una salida esta-

³⁶Regan, Donald, Statement to the United States Congress, 7 abril, 1983.

ble a la crisis que, lejos de deteriorar aún más la situación de los países en desarrollo, los habilite para desempeñar el papel que le corresponde en la economía mundial del futuro.

Pero también sería suficiente que los países latinoamericanos tomaran la iniciativa para reclamar acciones globales concertadas, basadas en el reconocimiento de esa mutualidad de intereses, sino que sería necesario que emprendiesen paralelamente medidas encaminadas a rectificar los estilos de desarrollo que aplicaron internamente durante el último decenio y que, en una forma u otra, tanto contribuyeron a agravar las consecuencias de la crisis. Es aquí en donde los efectos de la interdependencia a nivel global sobre los sistemas políticos, económicos y sociales de los países latinoamericanos se deja sentir con toda claridad.

El hecho de que, como consecuencia de la agudización de la crisis a partir de 1980, América Latina haya experimentado los efectos adversos de su creciente relación de interdependencia con el resto del mundo y de que los países desarrollados hayan eludido las responsabilidades que les impone un mundo interdependiente, no puede autorizarnos para abandonar analíticamente ese concepto, ni para cejar en la búsqueda de nuevos estilos de desarrollo y nuevas formas de inserción externa que respondan más eficazmente a los riesgos que el sistema internacional nos transfiere, en la coyuntura, y a las oportunidades que, superada la crisis, podría abrirnos en el largo plazo. La conclusión central de este análisis consiste en que, en la definición de las opciones de política que enfrentarán los países latinoamericanos en los próximos años, en el frente interno y externo, no podríamos prescindir de un análisis profundo y objetivo acerca de las características que presentará el sistema internacional, en la forma en que éste actualmente opera, ya que estas características —y no las que desde nuestro particular punto de vista deseáramos que tuviera ese sistema— inevitablemente tenderán a actuar como otras tantas condiciones favorables o adversas para el desenvolvimiento y la inserción internacional de nuestras sociedades.

ALGUNAS PERSPECTIVAS

La resistencia que en muchos analistas provenientes de los países en desarrollo provoca el avance de la transnacionalización y la interdependencia se debe a la subsistencia de algunas confusiones que hasta ahora han sido poco esclarecidas. En primer lugar, este avance de la interdependencia (vis-a-vis la desvinculación) entre los países en desarrollo y los desarrollados no es sinónimo o consustancial con algunas experiencias de "apertura externa" realizadas a partir de distintas épocas y de diferentes circunstancias, a manera de opciones pretendidamente contrapuestas a las estrategias "crecimiento hacia adentro" seguidas en el pasado, experiencias que en los últi-

mos años fueron protagonizadas por un número creciente de países latinoamericanos con diversas combinaciones de pragmatismo y ortodoxia. En otras palabras, el reconocimiento de que está cambiando aquella tendencia a la desvinculación de los países periféricos frente a los centros industriales que predominó en la postguerra, y de que ella está siendo reemplazada por una mayor integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial, no significa renegar del "crecimiento hacia adentro" ni abrazar sin contrapesos estrategias aperturistas de crecimiento exo-dirigido. Se trata de dos planos diferentes. Sin embargo, los rasgos que objetivamente presenta el escenario internacional contemporáneo algo tiene que decir acerca de la estrategia externa que deberían adoptar los países en desarrollo, con relativa independencia del hecho de que hayan optado por un modelo "aperturista", en donde las exportaciones actúan como el "motor" del desarrollo, se haya orientado en el sentido de un "crecimiento hacia adentro", utilizando las exportaciones como el "lubricante" de ese desarrollo, según la conocida imagen de Lewis³⁷, o hayan ensayado algún tipo de combinación entre ambos modelos, dependiendo de su ideología y de las características de su economía. Apuntamos aquí hacia la hipótesis de que, cualquiera que sea el camino que escoja un país en desarrollo dentro de este espectro, habrá de recorrerlo dentro de un marco caracterizado por un creciente entrelazamiento con el sistema internacional, muy diferente de la situación imperante en la postguerra.

En segundo lugar, este creciente entrelazamiento de los países periféricos en el sistema internacional no responde exclusivamente a un "proyecto transnacionalizador" impulsado por los centros sino que, sin desestimar los intereses ni el poderío de éstos, obedece a la dinámica global del sistema transnacional contemporáneo. Es necesario esclarecer si el fenómeno transnacional constituye un proyecto o un proceso. Nuestra hipótesis es la de que se trata de un proceso que está alterando sustancialmente la naturaleza del sistema internacional contemporáneo dentro del cual las potencias dominantes, y muy particularmente los Estados Unidos, insertaron un proyecto encaminado a difundir a escala global el "American way of life" junto con los estilos de producción y de consumo requeridos por éste y con las instituciones apropiadas para implantar dicho estilo. Desde este punto de vista habría que distinguir entre el proceso de transnacionalización, considerado como la tendencia dominante del sistema internacional en nuestros días, el proyecto encaminado a difundir el estilo de desarrollo prevaleciente en los centros —con ingentes beneficios para éstos— utilizando los canales abiertos en un mundo transnacionalizado. La prueba de ello es que los proyectos alternativos o contraculturales que bajo distintos signos se desarrollan en el mundo actual utilizan para su propagación

³⁷A. Lewis, *op. cit.*, 1980.

canales igualmente globales. El uso de mecanismos transnacionales para contener los procesos revolucionarios sólo tienen parangón con el uso del mismo tipo de circuitos, como instrumentos de redemocratización en sociedades dominadas por regímenes de carácter autoritario y represivo.

En tercer lugar, el avance y la inevitable aceptación de la tendencia hacia la transnacionalización tampoco es sinónimo con el debilitamiento del estado. Como se señalaba más arriba, la esencia de dicho proceso no consiste en la sustitución de los gobiernos por actores no gubernamentales en el manejo de las relaciones internacionales, aunque estos últimos adquieran una presencia más activa en el nuevo escenario, y el carácter transnacional de su comportamiento no se define por una pretendida naturaleza transnacional de los agentes sino por la integración de actores tradicionalmente locales en ámbitos, juegos o circuitos transnacionalizados. De hecho, en cada uno de estos circuitos, los actores gubernamentales y no gubernamentales tienden a fragmentarse y a compartir la responsabilidad por el manejo de los distintos temas. Además, el desafío que el proceso de transnacionalización presenta a las distintas sociedades nacionales consiste en cómo preservar un margen de autonomía razonable, logrando una "participación selectiva" en el sistema, un objetivo cuyo logro pasa fundamentalmente por la fortaleza y la actitud que muestren los estados nacionales. Por último, la crisis de la economía internacional si bien, por una parte, refuerza la interdependencia entre los diversos grupos de países y entre todos los segmentos del sistema internacional también, por la otra, devuelve en forma a veces dramática al estado la responsabilidad de manejar dicha independencia, asumiendo con frecuencia aquellos compromisos que, bajo un sistema menos estatista y más transnacionalizado, habían adquirido instituciones no gubernamentales o los sectores privados.

Lo que una y otra vez se pretende subrayar con estas reflexiones es que el mejoramiento de las relaciones entre los países desarrollados y los en desarrollo sólo pueden concebirse dentro del marco de la evolución del sistema internacional en su conjunto. No depende, como se concebía en un comienzo, de los programas de cooperación internacional puestos en marcha por los países industrializados. Tampoco depende, como se creyó más tarde, de las concesiones arrancadas a éstos por la presión de los países en desarrollo debidamente organizados en los distintos foros internacionales. Depende, cada vez en mayor medida, de las reformas estructurales que de común acuerdo, aunque no sin enfrentamientos ni presiones se introduzcan en un sistema internacional que, para muchos efectos, ha pasado a ser uno solo³⁸. De este énfasis se deriva, entre otras

³⁸L. Tomassini, *Las Negociaciones Norte-Sur: Algunas Alternativas*; documento presentado en una reunión sobre el porvenir de las negociaciones globales

conclusiones, la noción de que el ritmo y estilo del desarrollo de los países de la periferia estará cada vez más estrechamente asociado al grado y forma que adopte su integración en el sistema internacional. Ya se ha señalado que esta integración no debería ser indiscriminada sino selectiva.

Uno de los primeros llamados en favor de una "participación selectiva" en el sistema internacional se encuentra en la Declaración sobre la Situación de América Latina en la Actual Coyuntura Económica Internacional, formulada por el Foro Latinoamericano en Caracas, en abril de 1975. "La experiencia latinoamericana demuestra la necesidad de abandonar la idea de que el estímulo fundamental al desarrollo proviene de una inserción total en el sistema económico internacional. Por el contrario, la implantación de nuevos estilos de consumo y producción, así como la consecución de un nivel mínimo de autonomía requieren avanzar hacia políticas de participación selectiva en el sistema que permitan escoger el tipo de vinculaciones que se desea mantener. Se trata de minimizar la dependencia, de maximizar la autonomía y de buscar nuevos modelos de desarrollo autosostenido"³⁹.

Tales estrategias suponen la posibilidad de combinar diversos grados de apertura o de intervención por parte de los estados nacionales —lo que equivale a decir de integración y autonomía por parte de las respectivas sociedades— dentro de una gama de alternativas como la que se sugería en el siguiente esquema⁴⁰.

Intervención Estatal

	+		-
Apertura Externa	+		
	-		

Sería posible así, distinguir, de un modo general, cuatro tipos de estrategia externa: 1) apertura con intervención como, por ejemplo, en las experiencias de Brasil y Corea del Sur; 2) apertura sin inter-

realizada en el CEESTEM en julio de 1981, publicado en El Trimestre Económico Nº 183, abril-junio de 1982.

³⁹Estudios del Tercer Mundo, Vol. 1, Nº 1, marzo de 1978.

⁴⁰Tomado del trabajo de O. Sunkel y L. Tomassini ya citado.

vención, como en el caso de Chile; 3) aislamiento (o protección) con intervención, como en el caso de las estrategias de sustitución de importaciones, y otras experiencias más recientes, y 4) aislamiento sin intervención, como en las estrategias autarquizantes orientadas hacia la satisfacción de las necesidades básicas, propuestas para algunos países de menor grado de desarrollo. En esta tipología, el concepto de intervención es entendido como el ejercicio de la capacidad nacional, principalmente expresada a través del estado, para regular la aplicación de la estrategia y, por consiguiente, el grado y forma de inserción externa de las sociedades.

El margen de maniobra para la aplicación de uno u otro tipo de estrategia dependerá, obviamente, de las características que presente cada país, incluyendo el tamaño y grado de desarrollo de su economía, su estructura económica y social, su régimen político, su importancia estratégica y la forma que tradicionalmente han adoptado sus relaciones externas. Naturalmente, la posibilidad de controlar la forma y grado de inserción externa de una sociedad determinada —y, por consiguiente, el grado de autonomía relativa de su respectivo proceso de desarrollo— depende estrechamente de las opciones que dicha sociedad adopte con respecto a las restantes dimensiones en función de las cuales es posible caracterizar su estilo de desarrollo —un tema que nos llevaría a explorar territorios más alejados de estas reflexiones⁴¹.

La posibilidad de ensayar una estrategia de participación selectiva en un sistema que presiona en favor de la integración transnacional de las distintas sociedades nacionales y el reconocimiento de la impotencia que reviste aquella creciente relación de interdependencia no equivalen necesariamente ni a reducir la elección de sus formas de inserción externa a un problema predominantemente tecnocrático, ni a separar la política interna de la internacional, privilegiando la importancia de esta última. La selectividad de la estrategia externa de cada país depende de su grado de identidad nacional, manifestada en la claridad con que define sus intereses y en la firmeza con que los persigue en el plano externo, cualidades que son función de su organización política. Sólo puede practicarlas un país que es capaz de articular una voluntad nacional a través de un sistema político consensual participativo y democrático, en que no sólo se expresen las distintas dependencias del estado ni

⁴¹En otro lugar (O. Sunkel y L. Tomassini, *op. cit.*) se ha señalado que el estilo de desarrollo predominante en una sociedad determinada se puede caracterizar en función de las opciones que ésta adopte en relación con diversas dimensiones, entre las cuales se cuentan a) el crecimiento económico, b) el desarrollo social, c) la participación política, d) la identidad cultural, e) su sustentabilidad ecológica, y f) su grado de autonomía nacional. En ese lugar se postulaba la existencia de una necesaria correlación entre las posiciones adoptadas por un país determinado frente a las diversas dimensiones anteriormente mencionadas.

un reducido número de grupos de interés, sino todos los sectores que integran su trama social. Los regímenes autoritarios instaurados para asegurar el predominio de determinadas minorías carecen por definición de la capacidad de hacerlo, porque han renunciado a interpretar los intereses mayoritarios de sus sociedades cuando no son proclives a servir los de los grupos transnacionales que los apoyan, y porque su carencia de una base consensual debilita la estabilidad de sus políticas.