

América Latina ¿Hacia qué nuevo orden internacional?*

Actualmente, existe una percepción generalizada acerca de la necesidad de introducir cambios fundamentales en el orden económico y político internacional. Puede afirmarse que tanto en los países desarrollados capitalistas como en los socialistas, y más aun entre los países subdesarrollados, son muy pocos los que vacilan en afirmar que el orden internacional de la postguerra ya no contempla en forma adecuada las necesidades de un mundo profundamente modificado por el surgimiento de nuevos Estados, la redefinición de las relaciones entre las superpotencias, el desafío planteado en los países centrales por las nuevas exigencias del desarrollo postindustrial, la escasez de recursos y la pobreza de la mayoría de la población mundial.

Sin embargo, este consenso no trasciende, en lo esencial, el reconocimiento de que ciertos cambios deberían operarse. A partir de esta coincidencia, las posturas son múltiples y revelan divergencias profundas. Así, los cambios requeridos pueden afectar los fundamentos del sistema o, simplemente, provocar cambios en las reglas de juego del sistema vigente; pueden referirse a un aumento de la eficiencia en el uso de los instrumentos conocidos o a la utilización de nuevos instrumentos y estrategias.

Por una parte, la actual coyuntura revela con claridad que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados incluidos en el mundo capitalista trabajan en la elaboración de los lineamientos básicos de un predecible nuevo orden internacional. Es menos claro, en cambio, que las premisas básicas de ese nuevo orden alienten objetivos comunes; por el contrario, no sólo difieren entre sí, sino que, al menos parcialmente, resultan antagónicas.

En este sentido, resulta útil concentrar la atención más allá de las

*Ponencia presentada al Seminario "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional" organizado en Viña del Mar, entre los días 7 y 11 de enero de 1979, por el CPU y el RIAL.

posiciones oficialmente asumidas por las partes en las tendencias económicas y políticas detectadas en los países del Norte y del Sur, y, a partir de las mismas en el tipo de orden económico internacional que subyace bajo la inevitable retórica utilizada en la exposición de los casos.

La trabajosa elaboración de los lineamientos del NOEI —tal como surgen de la Declaración y Programa de Acción en torno al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional—, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Programa Integrado de la UNCTAD, etc., refleja al mismo tiempo tanto la fuerza como los puntos débiles del Sur como bloque.

Resulta difícil hallar, detrás de los justos reclamos de los países del Tercer Mundo, un marco teórico sólido y coherente que sirva de referencia a las demandas y proposiciones planteadas a los países industrializados.

Esta suerte de vaguedad ideológica es el resultado de la transacción realizada entre las distintas posturas e intereses de países que, además de poseer distintos niveles de desarrollo, sostienen objetivos divergentes en el mediano y largo plazo y, sobre todo, una interpretación distinta del modelo o vía de desarrollo más adecuado al contexto internacional donde se desenvuelven.

Ello explica que algunas demandas incluidas en el programa básico del NOEI incluyan implícitamente la convicción de que el elemento clave del desarrollo nacional es el comercio exterior, y tiendan, en consecuencia, a lograr una inserción más justa y equilibrada en la economía internacional. Así, las demandas para facilitar el acceso de productos manufacturados provenientes de países subdesarrollados a los mercados de países industriales; los reclamos de transferencia acelerada de tecnología, de protección contra las bruscas fluctuaciones de precios de los productos primarios y de revisión de la estructura de mercado y de los mecanismos de precios para los productos primarios, son parte de un programa destinado a profundizar y mejorar un sistema cuyo núcleo dinámico es el comercio internacional.

Otro tipo de demanda, en cambio, acentúa la necesidad de transferencias sustanciales de recursos hacia los países subdesarrollados, o reafirman la soberanía nacional sobre los recursos naturales y el derecho de expropiación de las inversiones extranjeras —poniendo en evidencia la opción por el llamado “desarrollo autodependiente”, o, más específicamente, por el carácter prioritario de la cooperación

e integración económica entre los países del Tercer Mundo. Estas demandas conllevan, por lo general, un cuestionamiento del modelo de desarrollo extrovertido. Se parte de una doble premisa: de desequilibrios considerados estructurales y de que el tipo de interdependencia existente entre Norte y Sur es la causa principal de la inequidad que reina en las relaciones económicas internacionales. Revertir esta situación exigiría una estrategia de desarrollo de largo plazo radicalmente distinta del "paradigma occidental"; así, en lugar de sostener la integración en el "sistema occidental", se pone énfasis en la autodependencia¹.

Conviene insistir en un punto: que en el programa oficial del NOEI se percibe una transacción entre los distintos sectores de la sociedad internacional para impulsar un nuevo programa de desarrollo; y que la misma resulta análoga a las que en muchos aspectos suelen operarse entre los distintos sectores sociales de una nación. El amplio espectro de posturas e intereses que desarrollan los protagonistas —desde los sectores dominantes a los más desfavorecidos, pasando por los sectores medios dinámicos—, dota a la mencionada transacción de una vulnerabilidad esencial, determinando que el frágil equilibrio logrado se vea amenazado constantemente por los efectos de medidas que, partiendo de las dispares oportunidades y aspiraciones de cada país, satisfarán los intereses de una parte en desmedro de los objetivos de la otra.

Ello no implica negar los aspectos positivos de la solidaridad, particularmente "intra-Sur"; no obstante, nuestro propósito es desnudar las posiciones fundamentales y los intereses básicos de cada parte para analizar las perspectivas de realización del programa, y, sobre todo, identificar los flancos más débiles, es decir, aquellos donde es presumible advertir la posibilidad de una ruptura de la alianza.

Según nuestra hipótesis, tanto el Norte como el Sur tienen su propio esquema del orden económico internacional que regulará las relaciones entre ambos grupos de países y entre los países de cada grupo. Además, ese esquema no responde en forma consistente a las propuestas asentadas en los foros internacionales. De este modo, desprovistos de sus aspectos retóricos o estrictamente coyunturales,

¹AMUZEGAR, JAHANGIR: "A requiem for the North-South Conference", en *Foreign Affairs*, octubre, 1977, pág. 142.

los nuevos órdenes económicos internacionales del Norte y del Sur son básicamente opuestos y difícilmente complementarios.

Finalmente, dentro del bloque Sur juegan un rol especial las llamadas potencias intermedias (la actual "clase media" de las naciones), cuya adhesión a los reclamos básicos de la mayoría de los países del Tercer Mundo no alcanza a disimular las tendencias políticas y económicas que, en lo esencial, prefiguran una mayor afinidad con los objetivos y planteos del mundo desarrollado. Todavía vale la analogía con la clase media dentro de la sociedad nacional, en particular cuando se analizan sus patrones usuales de comportamiento a partir de alianzas con sectores de intereses diversos.

Una aproximación atenta a las manifestaciones implícitas y explícitas de la posición del Norte permite trazar un diseño de los perfiles básicos del nuevo orden internacional que proyecta; el mismo estaría fundado en los siguientes puntos:

— Funcionamiento sin distorsiones del sistema de mercado y libre comercio;

— Cooperación estable entre los países desarrollados;

— Relaciones entre el Norte y el Sur estructuradas en torno al concepto de interdependencia;

— Estabilidad en los sistemas políticos de los países subdesarrollados y apoyo a la instauración de regímenes del tipo "autoritario flexible";

— Facilidades para las inversiones extranjeras y el acceso de las empresas multinacionales a los mercados de los países subdesarrollados;

— Transnacionalización creciente de la toma de decisiones y disminución paralela o debilitamiento del poder decisorio del Estado Nacional;

— División internacional del trabajo fundada en una periferia especializada en la oferta de materias primas y productos agrícolas producidos principalmente por empresas modernas de alta productividad.

Ahora bien, cuando se observan los principales postulados del programa del bloque Sur, surge una imagen considerablemente distinta;

— Alteración de ciertos mecanismos esenciales del funcionamiento del sistema de mercado;

— Fortalecimiento del poder de negociación de los países del Tercer Mundo;

— Autodependencia individual o colectiva de los países subdesarrollados;

— Democratización a nivel internacional y énfasis en la necesidad de redistribución de los recursos;

— Reafirmación de la soberanía sobre los recursos naturales y control nacional sobre las empresas multinacionales;

— Fortalecimiento del Estado Nacional;

— Modificación de la actual división internacional del trabajo entre centro y periferia, y subordinación del comercio exterior a la estrategia interna del desarrollo autodependiente.

A continuación procuraremos esclarecer e interrelacionar estos puntos con el objeto de descubrir las aspiraciones menos explícitas en la posición de cada grupo, para luego concentrar nuestra atención en las tendencias observables en los países latinoamericanos, particularmente en los de mayor desarrollo relativo, y en el comportamiento que previsiblemente adoptarán frente al NOEL.

ENFOQUES DIVERSOS

Antes de entrar en el tratamiento de los temas específicos, conviene revisar las posiciones asumidas por los especialistas y políticos representativos de uno y otro grupo de países en relación con las propuestas de un nuevo orden económico internacional.

En cuanto al bloque del Norte, se perciben en líneas generales tres enfoques distintos:

a) *Posición moderada.* Sostenida por los actuales detentadores del poder y la riqueza. Aunque poseen clara conciencia de la necesidad de realizar cambios en las relaciones Norte-Sur, procuran "administrarlos" (the managerial response) de modo que, sea el que fuere el nuevo orden emergente, continúen siendo dueños de la situación.

Además, privilegian el valor de la estabilidad y ponen el acento en las soluciones de tipo técnico, relegando al último plano las de tipo político y normativo. Asimismo, rechazan el orden basado en las "esferas de influencia" y enfatizan, frente al nuevo marco de cre-

ciente interdependencia, la necesidad de una conciliación de ambas partes. Finalmente, consideran que el sistema de relaciones internacionales vigente es susceptible de cambios significativos y que la guerra es instancia última y árbitro de todo conflicto.

Posiciones de este tipo son sostenidas, por ejemplo, en algunos trabajos del Banco Mundial, del Club de Roma, del Overseas Development Council, de la Brookings Institution y, principalmente, de la Comisión Trilateral.

El Banco Mundial fue una de las primeras instituciones que reconocieron la necesidad de hallar urgentemente una respuesta "controlada" a las transformaciones planteadas por el Sur. En este sentido, el estudio *Partners in Development*, elaborado por la Comisión Pearson en 1969, si bien reconocía que las legítimas demandas del mundo en desarrollo exigían reformas en el comercio, las finanzas y las inversiones internacionales, el cumplimiento de estos reclamos no debía significar un sacrificio de los intereses básicos del Norte².

La Comisión Trilateral, por su parte, ha manifestado a través de sus máximos representantes que sus preocupaciones básicas son el crecimiento de la economía mundial y el establecimiento de mecanismos de cooperación estable entre los países del Norte frente a las amenazas provenientes de:

- el mundo comunista (susceptible de ser "administrada" mediante arreglos de tipo militar y político);
- el Tercer Mundo (controlable por medio del otorgamiento de concesiones superficiales), y
- la profundización de la competencia entre los países desarrollados (cuyo control presenta dificultades mayores que las del mundo comunista y el Tercer Mundo)³.

La respuesta "administrada" a estos reclamos por un nuevo orden estaría asegurada en el caso de acordarse una concertación entre los países industrializados, en la que desempeñarían un papel importante las empresas multinacionales.

En cuanto al Tercer Mundo, se intentaría llegar a un entendi-

²Véase Smith, Tony: "Changing configurations of power in North-South relations since 1945", *International Organization*, Standford, Standford University, 1977, vol. 1, pág. 6.

³Véase Falk, Richard A.: "Contending Approaches to World Order", en *Journal of International Affairs*, vol. 31, Nº 2, 1977, pág. 184.

miento "cooptacionista" con los centros regionales de poder económico (Brasil, México, Venezuela, Argentina, Arabia Saudita, Nigeria, India e Indonesia).

Los problemas mundiales de mayor envergadura serían solucionados mediante cambios menores y graduales —que no alterarían la estructura del poder mundial— y por la cooptación privilegiada de algunas potencias intermedias, que podrían convertirse en serias desafiantes de la dominación hegemónica⁴.

De los innumerables trabajos producidos por los miembros de este grupo, es posible deducir un listado de las proposiciones más importantes sustentadas en relación con el NOEI:

— apoyo a sistemas generales de preferencias para las importaciones de manufacturas de trabajo intensivo provenientes del Tercer Mundo;

— oposición a la indexación y a la "cartelización";

— apoyo al establecimiento de "códigos de conducta" para la gestión de las empresas transnacionales, exigiendo como contrapartida el otorgamiento de garantías a la inversión;

—apoyo al mantenimiento de la ayuda externa a ciertos niveles mínimos y consentimiento para que las demandas del Sur encuentren mayor recepción en el FMI y otras agencias internacionales.

b) *Posición conservadora.* Rechaza la idea de un nuevo orden internacional, calificándolo de poco realista e impracticable. Sostiene que el orden actual es susceptible de ser mejorado mediante la adopción de mecanismos graduales que permitan la solución "paso a paso" y "caso por caso" de los reclamos existentes. Asimismo, y según las palabras de Jahangir Amuzegar, ofrece a los países subdesarrollados más que un nuevo orden una suerte de *new deal* ⁵.

Finalmente, rechazan las tesis económicas "intervencionistas", apoyando en cambio las posturas "librecambistas" que implican, obviamente, el sistema de mercado libre y la libre competencia.

Dentro de esta corriente, los sectores más reaccionarios exigen una contraofensiva del Norte para reestructurar el sistema internacional de postguerra y asegurar la defensa contra los eventuales avances del

⁴Véase Mendlovitz, Saul: "The Program of the Institute for World Order", en *Journal of International Affairs*, *op. cit.*, pág. 261. 2.

⁵AMUZEGAR, JAHANGIR, *op. cit.*, pág. 146.

mundo comunista (presión por mayores gastos militares) y contra los reclamos igualitarios del Tercer Mundo.

Los argumentos más radicales de esta posición pertenecen a los analistas P. T. Bauer y Daniel Moynihan —a través de artículos publicados en la revista norteamericana *Commentary*— y a grupos como el *Committee on Present Danger*. En el número correspondiente al mes de marzo de 1975, Moynihan, en la revista mencionada, afirma: "La economía mundial no es lo suficientemente mala como para justificar las medidas propuestas (por el Tercer Mundo), y es mucho peor de lo que en realidad debería ser en razón de las medidas que el Tercer Mundo ya ha tomado"⁶.

c) *Posición radical*. De acuerdo con lo sostenido por estos sectores, el nuevo orden "constituye un instrumento llamado a hacer posible una revisión profunda de la actual estructura de las relaciones internacionales a partir de un análisis crítico de la propia sociedad industrial o postindustrial donde les corresponde vivir"⁷. Aceptan las posiciones teóricas y los reclamos del Sur y reconocen la existencia de imperativos morales y humanitarios para establecer con el Tercer Mundo relaciones internacionales más justas, que reemplacen a las actuales. Estas, al haber sido impuestas por los países desarrollados, responden exclusivamente a sus intereses.

Apoyan esta posición los críticos e intelectuales de la nueva izquierda y algunos sectores políticos⁸.

También en el Sur es posible identificar posiciones diversas:

a) *Posición radical*. Atribuye el actual subdesarrollo del Sur a la estructura de dominación impuesta por los países centrales durante la etapa colonial y la posterior fase neocolonial. Plantea una revisión completa del orden actual, postulando cambios que permitan bases más igualitarias en la redistribución de la riqueza y el poder. Rechaza el paradigma occidental en favor de un tipo de desarrollo basado en

⁶Citado por Smith, Tony, *op. cit.*, pág. 6.

⁷IGLESIAS, ENRIQUE: "La Cooperación Económica Internacional. Una visión desde América Latina", exposición realizada en el *Seminario sobre Areas Prioritarias de Investigación: Economía Internacional y Países en Desarrollo*, organizado por CIEPLAN, Santiago de Chile, 25 al 27 de mayo de 1978, mimeo, pág. 7.

⁸Al respecto, pueden consultarse los trabajos de Geoffrey Barraclough: "Wealth and Power: The politics of food and oil" y "The Haves and the Have-Nots", en *The New York Review of Books*, 7/8/1975 y 13/5/1976, respectivamente.

las características nacionales y en la fuerza y capacidad creativa propia de cada país.

Esta posición presenta una gran diversidad de matices: posiciones extremas —separación total del sistema y disociación absoluta—, posiciones de confrontación parcial y otras que apoyan tesis de disociación diferenciada, entre las que cabe mencionar, por ser la más conocida, a la *self-reliance* (autodependencia), con sus dos variantes, la individual y la colectiva. Según esta última tesis, la comunidad nacional debe dirigirse al exterior sólo cuando el aporte extranjero resulta indispensable en una actividad precisa y bien determinada.

Los argumentos esgrimidos parten de una comprobación empírica: la historia demuestra que nadie da voluntariamente nada; por lo tanto, para introducir cambios en las relaciones Norte-Sur es imprescindible asumir actitudes militantes.

La corriente de la *self-reliance* tiene un paralelo reaccionario en el Norte: se trata del *Project Independence or Western Disengagement*, que, bajo el liderazgo de Nelson Rockefeller, propugna la *separación* del Norte con el objeto de mantener el crecimiento de la sociedad industrial y marginarla de los problemas relacionados con la creciente pobreza del resto del mundo.

b) *Posición moderada.* Tanto como en el Norte, existen en el Sur tendencias moderadas que si bien reconocen la injusticia de la actual estructura internacional, consideran que una interdependencia creciente entre ambos bloques permitirá —a través de negociaciones globales y temáticas— la identificación de intereses mutuos. Ello dará lugar a beneficios recíprocos y posibilitará una más justa distribución de la riqueza y el poder.

FORTALECIMIENTO O ALTERACIÓN DEL SISTEMA

Habíamos afirmado que uno de los elementos básicos del nuevo orden internacional, tal como es percibido por los países del Norte, es el mantenimiento del sistema económico de mercado y el principio de libre comercio. Para evitar distorsiones, necesitan contar con la adhesión de los países subdesarrollados, subrayando que el sistema —a pesar de ciertas ineficiencias actuales y, sobre todo, de acuerdo al modo como ha venido funcionando desde 1945— se reveló esencialmente apto para lograr altas tasas de crecimiento y el adecuado desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales.

En esta instancia el acento está puesto en los ajustes requeridos

por el juego de los mecanismos de mercado para eliminar los desequilibrios evidentes. Desde esta perspectiva, estos desequilibrios e ineficiencias no se originan en el sistema como tal, sino en su funcionamiento precario. La idea subyacente es que el crecimiento sostenido en los países desarrollados es un prerequisite ineludible para el desarrollo económico de los países subdesarrollados: ello permitirá elevar la demanda de bienes provenientes del Tercer Mundo, dinamizando el sector exportador y permitiendo que los países subdesarrollados accedan a los productos industrializados y a la tecnología adecuada *obligados* por su propio desarrollo interno. Estas posibilidades desaparecerían si los países centrales sufrieran procesos de estancamiento o recesión.

La noción de desarrollo simultáneo e interdependiente ha sido ampliamente analizada y su tratamiento excede los límites de este trabajo. Sí interesa subrayar la profunda divergencia conceptual existente entre este planteo y la interpretación del desarrollo contenida en la posición del Sur frente al NOEI.

En la clase de orden mundial propuesto por los países avanzados no tienen cabida medidas que prohíban o restrinjan la entrada de capitales extranjeros, la formación de cartels de productores, la indexación del precio de las materias primas, etc., y que constituyen parte significativa del ideario de nuevo orden defendido por el Tercer Mundo.

Los principales estudios acerca de las políticas que deberían implementar los países desarrollados enfatizan la importancia de una defensa consistente del sistema de mercado, por una parte, y el logro de un compromiso de los países subdesarrollados con los principios esenciales del mismo, por la otra. En Estados Unidos, las políticas tendientes a poner en práctica estos fines sólo apoyan aquellos esquemas que se revelen capaces de:

- proporcionar un rápido crecimiento económico mediante una economía de mercado libre;
- no adoptar posiciones reticentes frente a la inversión privada extranjera; y
- no promover alianzas y políticas antiamericanistas (como, por ejemplo, la formación de "cartels", las expropiaciones de bienes de inversión extranjeros, etc.)⁹.

⁹THEBERGE, JAMES D. y FONTAINE, ROGER W.: *Latin America Struggle for Progress*, Lexington, 1977, pág. 52.

No obstante, en la actualidad estos principios no son observados de modo ortodoxo por los países industrializados. Sus propios problemas de inflación y desempleo generan políticas proteccionistas cuyos efectos alcanzan de lleno a las economías de los países subdesarrollados. El "libre comercio organizado" que propone Francia, por ejemplo, no es más que un modo de proteccionismo dirigido tanto contra los países desarrollados —con industrias más competitivas en sectores de alta tecnología— como contra los países subdesarrollados, que cuentan con la ventaja comparativa de sus bajos salarios¹⁰.

Los informes de la Comisión Trilateral destacan que en tiempos de escasez, inflación y disminución del ritmo de crecimiento económico, crecen las presiones en favor de una política nacionalista y neomercantilista; y, por otra parte que los sistemas políticos democráticos son particularmente vulnerables a presiones provenientes de grupos industriales, regionales y de organizaciones sindicales, que ven perjudicados sus intereses por la competencia extranjera¹¹.

Existe sin embargo, cierta convicción acerca de la necesidad de revertir esa tendencia y facilitar la apertura de la economía con el objeto de permitir una colocación más favorable de los productos provenientes del Tercer Mundo. En Estados Unidos, aun los sectores más reacios a considerar la posibilidad de modificar el orden internacional aceptan que un programa de acción que exprese los intereses de largo plazo debe implicar:

- una apertura sustancial de su economía, y
- la remoción de las barreras comerciales y políticas que obstaculizan la inversión privada en el exterior.

La oposición de los países centrales a cualquier medida que afecte los principios de libre intercambio, competencia y división internacional del trabajo, alcanza y afecta más allá de las relaciones internacionales, el plano interno de los países subdesarrollados. Así, se califican de "dispendiosas" e "inhumanas" políticas tales como el establecimiento de monopolios estatales de exportación; la proliferación de la acción del Estado en las compañías de transporte, bancos o

¹⁰Véase Serfaty, Simon: "Conciliation and Confrontation: A Strategy for North-South Negotiations", en *Orbis*, Nº 1, 1978, pág. 115.

¹¹CROZIER, MICHEL y otros: "The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Countries", *New York University Press*, 1977, pág. 11.

empresas industriales; la supresión de actividades comerciales privadas en favor de empresas estatales (incluidas las cooperativas con patrocinio oficial); la prohibición o restricción a la entrada de capitales privados extranjeros y las "políticas antieconómicas de sustitución de importaciones y controles de cambios"¹².

En el caso de los países subdesarrollados está en juego el modelo de desarrollo; en este sentido, muchos de ellos están convencidos de que la operación de revertir el proceso de redistribución de los recursos debe ser encarado fuera de las reglas del mercado.

De acuerdo con un ya avanzado proceso de revisión de las opciones económicas, un gran número de países periféricos —entre ellos los más desfavorecidos— han cuestionado la eficacia de los mecanismos de mercado y el libre comercio, proponiendo alternativas de desarrollo más equitativo y armónico. Los postulados contenidos en el programa del NOEI reflejan los objetivos de la periferia: obtener cambios sustanciales en el funcionamiento de la economía internacional, incidiendo en el plano específico de la división internacional del trabajo.

Aunque las posiciones distan de ser homogéneas, subyace la idea común de que sólo a través de la implementación de estos cambios se evitará el ahondamiento de las inequidades actuales y la condena de los países del Tercer Mundo a permanecer dentro de un desarrollo periférico y en creciente dependencia.

COOPERACIÓN O CONFRONTACIÓN

Los países industrializados despliegan en la actualidad esfuerzos considerables para redefinir bases de cooperación mutua; ello a los efectos de alejar el peligro de fricciones o rupturas que los deje en posición vulnerable frente a las naciones del Tercer Mundo o del bloque comunista.

Los antiguos fundamentos de cooperación económica entre los países centrales sufrieron en esta década el impacto desintegrante de acontecimientos como el "shock Nixon", en 1971, y el embargo del petróleo seguido de la cuadruplicación del precio de los hidrocarburos en 1973, de modo que se impone volver a alguna forma de cooperación estable, tal como había venido sucediendo desde la Segunda Guerra Mundial.

¹²BAUER, P. T. y YAMEY, B. S.: "Against the New International Economic Order", en *Commentary*, Nº 63, Ap. 77, pág. 28.

Por otra parte, la redistribución del poder mundial y el reacomodamiento derivado de la "détente" acentuaron dramáticamente las diferencias entre los distintos miembros de la alianza occidental tanto en el plano militar como en el político y económico. Influentes círculos de poder consideran, dentro del marco de los países desarrollados, que "el plano visible de la escena internacional está más dominado por el conflicto entre el mundo trilateral y el mundo en desarrollo que por el conflicto entre las democracias trilaterales y los Estados comunistas, y que las nuevas aspiraciones de los países del Tercer Mundo representan en conjunto una amenaza mucho mayor a la naturaleza del sistema internacional..."¹³. Resulta por lo tanto natural que, dentro de la estrategia del Norte, consolidar el bloque de los países desarrollados sea el elemento clave para afrontar en mejores condiciones las presiones del Sur. Dentro de este esquema Estados Unidos debe cumplir un rol fundamental, tanto por el hecho —como explica Kissinger— de que sus intereses están más en la estructura global del orden que en la administración de cualquier empresa regional, como por la circunstancia, también destacada por Kissinger esta vez ante la UNCTAD, en mayo de 1974: que Estados Unidos, a diferencia de otros países desarrollados, puede resistir la confrontación e ignorar propuestas "no realistas" y "demandas perentorias". Europa Occidental no saldría tan fácilmente inmune de una confrontación con los países de la OPEP, por ejemplo, y en consecuencia es más proclive a buscar vías de entendimiento con el Tercer Mundo que, en muchos casos, desbordan los parámetros "realistas" sostenidos por los norteamericanos.

De este modo, restablecer la confianza y la estabilidad de las relaciones con sus socios occidentales atendiendo a la diversidad de situaciones, al surgimiento de una renovada unidad europea sobre la base del predominio germano occidental, y al logro de una nueva cooperación atlántica bajo la dirección americana, resulta de interés prioritario para Estados Unidos¹⁴.

Precisamente, el objetivo básico del esfuerzo de la Comisión Trilateral es minimizar las fricciones y la competencia dentro del mundo trilateral, unificándolo a la mayor brevedad.

Otro elemento que favorece la estrategia del Norte es la evolución de las relaciones comerciales entre los países del bloque. En este

¹³BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: "Trialogue", *Summer 75*, pág. 12.

¹⁴SERFATY, SIMON: *op. cit.*, pág. 112.

sentido, el comercio entre países industrializados y con estructuras similares resulta mucho más dinámico que el intercambio entre países de desarrollo desigual.

Existe en la actualidad, además, un nuevo modo de interdependencia entre los países industrializados de Occidente, derivada de la especialización intraindustrial. Los países subdesarrollados deberán tener muy en cuenta esta circunstancia. "El espíritu de Rambouillet" —como dice Furtado—, debilitará la posición de los países periféricos. "La emergencia de un sistema de corresponsabilidad de las grandes potencias en la gestión de la economía internacional debilitará la posición de los países periféricos necesariamente"¹⁵.

Este primer objetivo del nuevo orden mundial, tal como resulta planteado por los países industrializados, resulta conflictivo en relación con las aspiraciones del Tercer Mundo. En el anverso del mismo estaría el declarado propósito de los países subdesarrollados de fortalecer su poder de negociación y afianzar la solidaridad entre sí, con el objeto de constituir un bloque sólido frente al Norte.

Si bien es cierto que los reclamos del Tercer Mundo en relación con el establecimiento de un nuevo orden internacional son anteriores a la crisis del petróleo, y que en muchos casos no son más que la revalorización de antiguas demandas detectables a partir de la década del 60¹⁶, debe reconocerse que el fulgurante éxito de la OPEP en 1973 fue un ejemplo alentador y un factor aglutinante para los países subdesarrollados. La firme y espontánea solidaridad alcanzada por los exportadores de petróleo no pudo ser fracturada ni siquiera por la evidencia de que los logros de la OPEP constituían serios reverses para los planes de desarrollo de los países más pobres.

El prolongado y decepcionante *Diálogo Norte-Sur* llevado a efecto en París fue un test fundamental para poner a prueba esta solidaridad; y aunque se idealizaron las posibilidades de una acción similar en relación con otras materias primas, el resultado fue la toma de conciencia del poder potencial de los países productores en el plano internacional. Por su parte, los países desarrollados trataron por todos los medios de erosionar esa cohesión, subrayando los enormes perjuicios que sufrirían las naciones más débiles y la imposibilidad de transferir la experiencia de la OPEP a los productores de

¹⁵FURTADO, CELSO: "El reordenamiento de la economía mundial", en *Carler y la lógica del imperialismo*, San José, Hugo Assmann, ed., 1978, pág. 304.

¹⁶PREBISCH, RAÚL: *Hacia una nueva política comercial para el desarrollo*, UNCTAD, 1964.

otras materias primas (salvo, quizá, la bauxita, el estaño y en menor medida el cobre y el manganeso), y desagregando además, a los países exportadores de petróleo del Tercer Mundo, al extremo de hacerlos corresponsables de la suerte del llamado Cuarto Mundo (así, se los puso en pie de igualdad con las potencias industriales como posible fuente de ayuda para los países más pobres, a pesar de la enorme desproporción entre el Producto Bruto Nacional combinado de uno y otro grupo)¹⁷.

Sin embargo, cabe consignar que parte del poder derivado del petróleo pudo ser usado efectivamente para influir sobre los aspectos económicos de interés más general en el conjunto de los países subdesarrollados —como sucedió en el Diálogo de París—, y en tal sentido constituyó un elemento esencial en el aumento del poder económico y, por lo tanto, de negociación de la periferia.

En síntesis, si los países del Norte, al mismo tiempo que reconocen la necesidad de un orden más justo y equitativo —con mayores oportunidades para los de menores recursos— se esfuerzan por consolidar su cohesión como bloque, los países del Sur tratan, por su lado, de incrementar su poder de confrontación con el objeto de arribar a las posteriores negociaciones en condiciones más ventajosas. Y si bien los foros multitudinarios —como la Asamblea General de la NU— no son los más indicados para lograr resultados concretos en materias tan complejas, permiten exteriorizar esa solidaridad.

La confrontación, a pesar de ser una alternativa poco deseable, constituye siempre un camino para el logro de objetivos específicos. Utilizando la analogía de Sidney Weintraub, un sindicato no obtiene concesiones por medio de imploraciones sino por el ejercicio de su poder¹⁸.

INTERDEPENDENCIA O AUTODEPENDENCIA

Ya nos referimos a la creciente interdependencia de las sociedades centrales. Una interdependencia de otro tipo es la que se postula para los países desarrollados y subdesarrollados en el marco global de la evolución del sistema capitalista.

¹⁷TRILATERAL COMMISSION. Task Force Reports I-7. The Triangle Papers: 3: "A turning point in North-South Economic Relations", por Richard Gardner, Saburo Okita y B. J. Udink, en *New York University Press*, 1977, pág. 61.

¹⁸Weintraub, Sidney: "North-South Dialogue at the UN. How the UN votes on Economic Issues", en *International Affairs*, vol. 53, Ap. 77, Nº 2, pág. 199.

En el actual contexto de las relaciones internacionales no resulta demasiado evidente la posibilidad de una vinculación realmente interdependiente entre las economías subdesarrolladas y dependientes del Sur y las economías desarrolladas y autocentradas del Norte. No obstante, de acuerdo a la opinión de ciertos sectores provistos de poder significativo tanto del mundo industrializado como del Tercer Mundo, esta interdependencia es el único camino capaz de evitar la amenaza de confrontaciones entre el Norte y el Sur. "Los países subdesarrollados necesitan ayuda, tecnología, *Know-how* y mercados de los países trilaterales, y los países trilaterales necesitan a los países subdesarrollados como fuentes de materias primas, como mercados de exportación y como socios constructivos"¹⁹, señala un informe de la Trilateral Commission en una frase que resume el fundamento explícito del énfasis en la relación interdependiente y se inserta en el ya aludido marco teórico del "desarrollo simultáneo" de centro y periferia. No resulta demasiado claro, por otra parte, que el programa del NOEI implique una reducción sustancial de esta interdependencia asimétrica, ya que el catálogo de reivindicaciones contenidas en el mismo se incluyen postulados que suponen la búsqueda efectiva de nuevas formas de cooperación horizontal y de un modelo de desarrollo autodependiente, junto con otros que evidencian el interés por una mejor y más completa inserción en el sistema mundial, que podrían llegar a reforzar —en el caso de que sea lograda— los lazos que unen el mundo industrializado con el subdesarrollado.

No obstante, los países del Norte advierten en el programa del NOEI cierta tendencia a minimizar la dependencia recíproca entre Norte y Sur, y llaman la atención sobre los peligros que ello acarrearía para la estabilidad del sistema. En este sentido, están de acuerdo en la necesidad de dar satisfacción a ciertos reclamos de los países subdesarrollados, con el objeto de que las relaciones de interdependencia postuladas reflejan en alguna medida los intereses de los mismos.

Si bien es cierto que existe dependencia recíproca entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, es igualmente innegable que un extremo de la relación resulta mucho más dependiente que el otro de los resultados de la interdependencia. El Sur es significativo para

¹⁹TRILATERAL COMMISSION, *op. cit.*, pág. 59.

el Norte como mercado para sus exportaciones y éste es un aspecto que presenta en todos los análisis que tratan el tema. Además de su importancia cuantitativa, los mercados del Tercer Mundo posibilitan en muchos casos —como un factor importante entre otros— la expansión de sectores industriales que en los países desarrollados soportan etapas de desaceleración. Es el caso típico de la industria nuclear alemana, que en 1975 atravesaba problemas de desempleo y existían síntomas que hacían presagiar el cierre de algunas fábricas. Así, Alemania se veía enfrentada a la posibilidad de perder el esfuerzo económico y tecnológico realizado durante varios años, con el agravante de verse obligada a abandonar la esperanza de que ciertas innovaciones tecnológicas pudiesen reactivar en el futuro esta rama industrial. En esas circunstancias, cuando mantener aglutinadas las inversiones en el área atómica requerían un esfuerzo mayor, el contrato con Brasil le permitió contar con los 10 ó 15 años que necesitaba. Brasil soportó hasta cierto punto los costos de desenvolvimiento de los nuevos reactores, posibilitando que la industria nuclear germana permaneciese viva y en pleno funcionamiento.

Asimismo, los países del Sur son importantes como proveedores de materias primas, y fue justamente este aspecto el que sensibilizó a los países industrializados frente al problema de la interdependencia. Ya se mencionó, sin embargo, que el intercambio entre los países centrales tiende a aumentar en detrimento del existente entre países centrales y periféricos. Estos últimos, a su vez —con una participación cada vez menor en el comercio mundial (del 30,5% en 1950, al 24,6% en 1976 según datos del Banco Mundial)— realizan la mayor parte de sus transacciones no entre sí, sino con el mundo industrializado.

La consecuente vulnerabilidad se ve agravada por un cambio de perfil en la demanda mundial, que paulatinamente va descolocando la oferta proveniente de los países subdesarrollados.

La interdependencia, para ser tal, supone una simetría entre las partes, que no se da en el caso Norte-Sur y que resultará ilusoria si la especialización de la periferia mantiene sus características actuales.

El programa del NOEI no cuestiona globalmente el concepto de interdependencia propuesto por el Norte, y en muchos casos lo sostiene y aun lo defiende como una vía para hacer valer su reforzada capacidad de negociación; sin embargo, traduce al mis-

mo tiempo la voluntad de analizar otras alternativas. El tema de la *self-reliance* colectiva ha ganado espacio entre los países del Tercer Mundo, y a su luz es posible considerar con sentido renovador la problemática integracionista, las ventajas de una intensificación de vínculos entre los países subdesarrollados —a nivel regional, subregional o global—, la formación de empresas transnacionales entre países subdesarrollados, etc.

No se trata de una tendencia autárquica o de “retiro” del sistema. El acento está puesto en la valorización de los recursos propios como garantía para el logro de un desarrollo por vías no condicionadas por la estrategia antagonista de los países industrializados.

El futuro orden internacional tendrá un perfil en caso de predominar la opción “interdependentista”, y otro considerablemente distinto si la que prevalece es la alternativa “autodependentista”.

DEMOCRACIA O AUTORITARISMO

Los aspectos más complejos del programa de cambio del orden internacional se agrupan en torno a los presupuestos políticos implícitos en los distintos modelos que se propician.

El modo ambiguo y general con que se han tratado los temas estrictamente políticos se agrava cuando se comprueba que, en muchos casos, resulta imposible inferir con claridad la perspectiva ideológica de la cual se parte. Ello hizo posible que se atribuyeran al programa del NOEI distintos y dispares objetivos que van desde la implantación de una suerte de socialdemocracia global, hasta el afianzamiento del totalitarismo gubernamental o la difusión del socialismo.

Conclusiones tan disímiles obedecen en parte a la defensa de intereses determinados (presentar al NOEI como el emisario de una grave amenaza, o, por el contrario, como el marco de referencia necesario para llevar a la práctica los ideales de justicia y desarrollo); sin embargo, son generalmente el resultado de planteos equívocos y de reservas mentales en el caso del Norte, y del divorcio entre aspiraciones y realidades y tendencias en el caso del Sur.

En nuestra opinión, el análisis de los presupuestos políticos del nuevo orden debería abarcar cuatro planos distintos.

En cuanto a la posición observable en el Norte —que en este punto corresponde casi exclusivamente a la de Estados Unidos, es necesario diferenciar el plano de las posiciones declaradas del plano

correspondiente al orden deseado (esto es, separar la retórica del proyecto político subyacente).

En relación con los países del Sur, corresponde distinguir el plano de las aspiraciones políticas básicas —que registra diferencias sustanciales entre los países—, del plano de las tendencias actuales (con escasos puntos en común con las aspiraciones originarias). El estudio de estos aspectos debería develar los puntos de contacto y de fricción entre las tendencias manifiestas y los propósitos subyacentes de ambos bloques.

Así, el análisis de la posición declarada por Estados Unidos en cuanto al substrato político del nuevo orden internacional lleva a ciertas conclusiones confusas.

Parece obvio que un nuevo orden económico internacional no puede adquirir significación plena si no va acompañado de un nuevo orden interno coherente con sus premisas básicas. Esta afirmación no debe, sin embargo, arrastrarnos a la falacia de pretender primero una más justa y equitativa estructura interna y luego la modificación del orden internacional, como si se tratara de variables independientes.

De las declaraciones, estudios académicos y proposiciones significativas originadas en Estados Unidos, parece desprenderse que el paradigma propuesto a los países del Tercer Mundo es el ideal democrático. De acuerdo con la misma fuente, se trataría de la vía más adecuada para aumentar el bienestar de todos los sectores sociales en forma armónica, señalándose, al mismo tiempo, que “una estructura social en la cual la riqueza y el saber están concentrados en las manos de unos pocos, no conduciría a la democracia”²⁰. Es decir, que democratización y más amplia y justa distribución de los recursos son términos interrelacionados de un proyecto político que se propondría a los países del Tercer Mundo.

Sin embargo, en nuestra opinión el acento se ha colocado en un aspecto menos declarado pero más importante para los países centrales: la estabilidad política del mundo subdesarrollado.

Este es, en suma, el objetivo subyacente bajo todos los postulados. Y si reducir las desigualdades de los ingresos es importante, lo es fundamentalmente porque contribuye a aumentar la estabilidad política. “Comparar seguridad contra la inestabilidad política mundial y otros desarrollos indeseados puede ser un motivo para transferir recursos”, afirma Richard Cooper, reflejando la posición de la Tri-

²⁰TRILATERAL COMMISSION, *op. cit.*, pág. 52.

lateral, una entidad cuya alta cuota de poder e influencia es bien conocida²¹.

La actual situación política de Irán demuestra que el simple crecimiento económico no asegura la estabilidad política; por ello, es necesario identificar aquellos elementos aptos para el logro de ese primordial objetivo.

La primera confusión surge cuando se compara la declarada defensa del sistema democrático, por una parte, y la tan mentada redistribución interna de los recursos, por la otra, con los ejemplos propuestos como modelos posibles: Brasil, Venezuela, México, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Malasia.

Un país como Brasil, con su sistema político autoritario, que ha optado por un tipo de desarrollo que implica la concentración elitaria del ingreso, suele ser considerado un paradigma. La mayoría de los analistas norteamericanos coincide en afirmar que sólo Brasil, entre las potencias intermedias latinoamericanas, tiene la oportunidad de elevarse a la categoría de potencia secundaria en las próximas décadas. Como mérito relevante se señala la estabilidad política lograda por la élite militar y civil que gobierna el país desde 1964, comparándola con la inestabilidad que ha caracterizado a otros países medianos (entre ellos, la Argentina).

Según Theberge y Fontaine se trata de una élite calificada capaz de poner en práctica un programa de efectivas reformas, y orientada por el cúmulo de sus experiencias a creer en el gobierno fuerte y la empresa privada como las llaves maestras del desarrollo económico²².

“Hay muchos ejemplos de países del Tercer Mundo —dicen Bauer y Yamey— que han crecido rápidamente, como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Malasia, Costa de Marfil, Kenya, los Estados petroleros de Medio Oriente, Brasil, México y Venezuela”²³.

¿Cómo conciliar entonces los modelos que se ofrecen con los principios defendidos? ¿Cómo compatibilizar un desarrollo económico centrado en el papel de la gran empresa privada, nacional y extranjera —que produce para sectores restringidos del mercado interno— con una distribución más equitativa de los recursos? Si éstos deben concentrarse en los sectores más dinámicos y sofisticados y de acuerdo

²¹COOPER, RICHARD: “New International Economic Order for Mutual Gain”, en *Foreign Policy*, N° 26, Spr. 77, pág. 66.

²²Véase Theberge y Fontaine, *op. cit.*, pág. 41.

²³Ibidem, pág. 26.

a las pautas señaladas por las empresas transnacionales —caso flagrante en los países de Asia Oriental—. ¿Cómo evitar el detrimento de la agricultura y la industria pequeña y mediana, que producen para el mercado interno?

El tipo de desarrollo propuesto exige mantener un nivel de concentración de la renta incompatible con los postulados de mayor equidad. En este sentido, la experiencia del Brasil —reconocida por sus propias autoridades²⁴ y reflejada con exactitud en los últimos informes del BIRF²⁵— es un ejemplo del carácter contradictorio de los términos y modelos utilizados.

Por otra parte, la democracia implica participación popular, movilización política y masas politizadas, que los sectores del Norte consideran más una amenaza que un *desideratum*. En relación con la gobernabilidad de una sociedad, una población politizada puede constituir un problema de envergadura en las sociedades de desarrollo tardío.

¿Cuál es el modo, entonces, de asegurar la solidez y perdurabilidad del sistema político? Parece claro que las reglas del juego democrático no son, en la perspectiva de Estados Unidos, totalmente adecuadas para lograrlo. Al menos, quienes desde el Norte pretenden responder a esta interrogante han planteado serias dudas en relación con la aptitud del sistema democrático para llevar a la práctica ese objetivo. El proyecto que estimulan —transmitido y reproducido por las élites de los países subdesarrollados—, tiene las características de un régimen que podría describirse como “autoritario flexible”, a mitad de camino entre la dictadura tradicional y la democracia liberal, que en los países periféricos se han revelado ineficaces para preservar la estabilidad del sistema.

Las características esenciales de los regímenes de tipo “autoritario flexible” serían:

—Concentración del poder real en una élite tecno-burocrática, civil o militar.

—Sólido compromiso con el modelo de desarrollo económico basado en la actividad de la gran empresa privada, nacional y extranjera, y en el papel clave del sector exportador.

²⁴Véanse los conceptos vertidos por el ex ministro de Hacienda y futuro ministro de Agricultura, Delfim Netto, en conferencia transcrito por el *Jornal do Brasil*, 17/10/1978, pág. 17.

²⁵Véase *Jornal do Brasil*, 22/10/1978, pág. 36/38.

—Bloqueo de los canales de participación popular.

—Liberalización controlada capaz de reducir las tensiones provenientes de la falta de participación, ello sin que se promuevan en forma simultánea aperturas democráticas efectivas.

—Aplicación de mecanismos de control sobre las instituciones básicas del sistema para permitirles un juego reducido, sin comprometer los fundamentos del régimen.

Conviene señalar la diferencia que existe entre la gradual liberalización —aceptada como una característica del régimen—, y la democratización que se posterga para una etapa muy posterior. Este es el planteo teórico sostenido entre otros por Juan Linz, de reconocida influencia sobre importantes sectores de poder en Brasil (en especial sobre Golbery da Couto e Silva y Ernesto Geisel), que distingue las medidas que tienden a disminuir la represión, conceder más libertad de palabra y de crítica y respetar en mayor grado los derechos y garantías individuales (liberalizadoras), de aquellas que se refieren específicamente a elecciones, entrega del poder a los elegidos, participación popular, etc. (democratizadoras).

El método de liberalizar sin producir al mismo tiempo avances democráticos conduce a un régimen autoritario no rígido, que algunos han dado en llamar “dictadura benigna”.

En cuanto a la posición de los países subdesarrollados, todos sus reclamos se dirigen al logro de un sistema democrático internacional que les permita una participación acorde con el mayor peso que han adquirido. Sin embargo, esta democratización reclamada no se corresponde con los sistemas políticos internos, factor que sirve a los sectores más conservadores del Norte para referirse al “cinismo” que caracterizaría las demandas de una “nueva ética” en el plano internacional, presupuesta por el NOEI.

La explicación del desfasaje entre aspiraciones igualitarias y democráticas en el plano externo y tendencias autoritarias y discriminatorias en el interno, debe pasar por el análisis de la estructura sociopolítica y económica de los países del Tercer Mundo como un factor limitativo de sus alternativas.

La tendencia a implantar modelos “estatizantes”, con el sector público ocupando el papel protagónico, es muy marcada en los países de menor desarrollo relativo e independencia reciente. Asimismo, se advierte cierto deslizamiento hacia formas de capitalismo de Estado, con distintos grados de profundidad según los casos.

Este último aspecto debe ser relacionado con las características de la estructura social. La ausencia o debilidad de las burguesías empresarias locales da lugar a un tipo de sociedad que Samir Amin calificó de "trunca"²⁶, donde el papel de liderar el proceso de desarrollo nacional es ocupado por el Estado, percibido con el único poder capaz de poner límites a la dominación extranjera y dirigir el proceso de crecimiento para beneficio de todos los sectores.

Surge así una burocracia estatal de dimensiones y características que no reconocen antecedentes: actúa de acuerdo a un programa propio, no responde a los intereses de ningún grupo social en particular ni está sujeta a presiones internas, lo que la diferencia tajantemente de las burocracias de los países desarrollados²⁷.

También en los países de mayor desarrollo relativo, donde existe un Estado claramente consolidado y un sector burgués fuerte, se advierte una revalorización cíclica de las opciones estatistas. Ello se explica porque la burguesía, en razón de sus estrechos vínculos con el capital internacional y los sectores tradicionales —latifundistas o vinculados con el comercio exterior—, se ha revelado incapaz de ser el motor de un desarrollo autocentrado. Tampoco ha podido imponer un proyecto propio a toda la sociedad, como lo hiciera la oligarquía en su momento. Esta debilidad, que no se atenúa con su crecimiento, determinó que fuese el Estado quien tomara en sus manos la conducción del proceso de desarrollo cuando entró en crisis el modelo de "crecimiento hacia afuera".

Las alternativas "estatistas" están siempre presentes. Puestas en práctica por gobiernos de muy distinto signo, denostadas por los regímenes liberales, no llegan a agotarse ni se realizan plenamente. En este sentido, han merecido el destino común de la mayoría de las opciones intentadas en los últimos cuarenta años.

INTRODUCCIÓN AL CASO LATINOAMERICANO

Si bien hasta aquí hemos encarado en forma global las posiciones de los países desarrollados y subdesarrollados en relación con los principios esenciales del nuevo orden económico internacional, creemos imprescindible aludir a las importantes diferencias existentes dentro de cada grupo. Estas diferencias determinan la adopción de actitudes diversas no sólo frente a la estructura deseable del nuevo

²⁶AMIN, SAMIR: *Le développement inégal*, París. E. de Minuit, 1973, pág. 175.

²⁷Ibídem, pág. 302.

orden emergente, sino también respecto a cuál es el tipo de vinculación que se pretende con el mismo.

A pesar de las divergencias, algunas de las cuales ya fueron señaladas, los países del Norte gozan de mayor homogeneidad. Sus enfrentamientos —por ejemplo, las distintas posiciones observables entre países como Alemania, Francia o Estados Unidos— son menos evidentes en la práctica que en el tenor de las declaraciones.

Entre los países del Sur, en cambio, la heterogeneidad es considerable, tanto si se atiende a los niveles de desarrollo alcanzado como si se toman en cuenta los recursos naturales propios y el grado de madurez de sus respectivos sistemas políticos.

En la actualidad resulta casi tradicional distinguir, dentro de los países subdesarrollados: a) los exportadores de petróleo; b) aquellos que sin serlo poseen otros recursos valiosos y una estructura productiva aceptablemente diversificada; y c) los países que carecen tanto de petróleo como de otros recursos valiosos.

El punto c) agrupa a la mayor parte de la población mundial, constituida en lo que se ha dado en llamar el Cuarto Mundo.

América Latina, por su parte, constituye un ejemplo representativo de la diversidad de situaciones existentes en el Sur.

Resulta por lo tanto previsible que los países del Tercer Mundo —tomando esta denominación en sus implicaciones más generales y sin subestimar la solidaridad alcanzada en torno a las premisas básicas ya descritas— adoptarán en el futuro comportamientos diferenciados.

Nos interesa indagar especialmente en la acción previsible de los países intermedios; en ellos convergen algunas características propias de los desarrollados junto con los rasgos típicos del subdesarrollo. Esta particularidad les plantea una opción difícil: o consolidan sus vínculos con el resto del Tercer Mundo y contribuyen activamente a implementar una estrategia común con los demás países subdesarrollados o, marcando las distancias que los separa de éstos se esfuerzan por lograr una incorporación —aunque sea subalterna— al cerrado círculo de los países industrializados de Occidente.

El caso latinoamericano ofrece varios ejemplos de países intermedios: Brasil, Argentina, Venezuela, México, Chile, Colombia. En primer lugar, procuraremos señalar las tendencias predominantes en los últimos años, especialmente en el plano político, y luego fijar la posición que a nuestro juicio es factible que adopten frente al nuevo orden internacional.

TENDENCIAS OBSERVABLES EN AMÉRICA LATINA

No se nos escapa que el análisis de las tendencias observables en los últimos años en América Latina exige una exposición minuciosa y un trabajo complementario que refleje las alternativas del Norte. A modo de ensayo, trataremos de avanzar señalando los grandes rasgos predominantes, convencidos de que nuestras omisiones y errores servirán para estimular la discusión y enriquecer la investigación posterior.

Por su carácter periférico, el desarrollo latinoamericano estuvo siempre condicionado por la evolución que registraban las relaciones internacionales y el sistema capitalista mundial. Lo distintivo de los últimos treinta años sería —de acuerdo con el análisis de Sunkel y Fuenzalida— la aparición de un nuevo tipo de sistema global originado por la expansión del capitalismo oligopólico tecno-industrial, el cual, en su nueva etapa de organización transnacional, ha marcado de un modo que no tiene precedentes el desarrollo político, económico, cultural y social de la región²⁸.

En esta fase, el avance registrado por el capitalismo —fundamentalmente a través de empresas transnacionales e instituciones conexas— ha acrecentado y dado nuevos matices a una de las características estructurales del subdesarrollo de América Latina: la desnacionalización económica y cultural²⁹.

Se observa asimismo que los importantes éxitos alcanzados en la economía de la región durante los últimos treinta años no han impedido el afianzamiento de un tipo de desarrollo excluyente, concentrado y conflictivo³⁰. Excluyente, porque niega posibilidades de participación a casi el 35% de la población, contribuyendo a perpetuar otra de las características estructurales del subdesarrollo latinoamericano: la marginalidad. Concentrado, porque los patrones de distribución del ingreso no han variado, aunque se observa un

²⁸SUNKEL, OSVALDO y FUENZALIDA, EDMUNDO: "Capitalismo Transnacional y Desarrollo Nacional", documento de apoyo presentado en el Seminario *América Latina y el NOPI*, Viña del Mar, 7 al 11 de enero de 1978. Serie Documentos de Trabajo CPU, N° 143, pág. 5.

²⁹Véase la importante obra de Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas de América Latina: Reforma o Revolución*, Paidós, Buenos Aires, 1972, especialmente págs. 21 a 39.

³⁰PREBISCH, RAÚL: "Planificación, Desarrollo y Democracia", ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre *Condiciones sociales de la democracia*, CLACSO, San José de Costa Rica, 16 al 20 de octubre de 1978, mimeo., pág. 1.

tipo elitario (predominante en Brasil y Chile) y otro mesocrático (en Venezuela, México y Costa Rica)³¹. Conflictivo, por la creciente pugna distributiva que genera: las pautas de consumo de los sectores privilegiados resultan incompatibles con la integración social de las mayorías y consecuentemente con el avance de la democracia de masas³².

La permanencia de estas tendencias pone de manifiesto el carácter centrípeto del capitalismo y desvanece definitivamente el mito de que "...el desarrollo periférico, a imagen y semejanza del desarrollo en los centros, traería la difusión progresiva del bienestar, así como el avance y la consolidación de los movimientos democráticos"³³.

En torno a la idea difusionista del desarrollo resulta útil destacar que se halla de alguna manera presente en el programa oficial del NOEI. De acuerdo con sus lineamientos, el modelo actuaría más o menos de este modo: el Norte debería mantener el funcionamiento dinámico de su economía a fin de consumir en forma creciente los bienes provenientes del Sur, pagarlos mejor (para ello se implementaría el sistema de indexación de precios y se pondrían en práctica sistemas de garantías, etc.), y transferir capitales y tecnología. A lo largo de este proceso, el desarrollo se iría "derramando" hacia el Sur, donde las élites gobernantes del mundo en desarrollo se encargarían de transmitirlo hacia sus respectivas periferias.

En cuanto a América Latina, la nueva fase de desarrollo del capitalismo ha dado lugar —contrariamente a lo sustentado por las tesis difusionistas— a una creciente polarización, tanto a nivel internacional como en el plano interno, hecho que a su vez afecta las relaciones entre el Estado-nación y el capitalismo transnacional³⁴.

En efecto, la internacionalización de la estructura productiva —que trasciende los límites territoriales que el Estado pretende acotar—, junto con el tipo de crecimiento desigual y las agudas tensiones existentes entre los sectores hegemónicos (nacionales e internacionales) y los grupos marginados de los beneficios del proceso, han puesto en crisis la estructura del Estado, dejando abierto el camino

³¹Véase Graciarena, Jorge: "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, 1976, segundo semestre.

³²PREBISCH, RAÚL: "Exposición en la OCDE", en *La Opinión*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 1978.

³³PREBISCH, RAÚL, *op. cit.*, pág. 2.

³⁴SUNKEL, OSVALDO y FUENZALIDA, EDMUNDO, *op. cit.*, pág. 28.

para las soluciones de fuerza y reduciendo en forma considerable las posibilidades de funcionamiento del sistema democrático con participación popular.

Surge entonces una de las tendencias claves de la región: regímenes políticos de tipo autoritario flexible, autocracias de nuevo cuño distinta de las tradicionales (Stroessner, Somoza) y de los populismos clásicos (Vargas, Perón, Pérez Jiménez, Rojas Pinilla).

Conviene tener en cuenta que la tendencia anotada se refiere no tanto a los gobiernos vigentes, sino al tipo de régimen que ocupará a nuestro juicio el espacio político regional de los próximos diez años. Dentro del mismo incluimos todas las formas de dominación propugnadas por el Norte y compartidas por las élites tecno-burocráticas latinoamericanas que privilegian la estabilidad y eficiencia del sistema y no exigen necesariamente que el poder político formal permanezca en manos de las fuerzas armadas. Los autoritarismos flexibles también pueden darse en sistemas que, bajo formas de apariencia democrática, implanten controles o limitaciones que cierran los mecanismos de acceso popular a la participación política.

El régimen descrito parece adecuarse a la nueva estructura del sistema global, en lo que podría calificarse de "afinidad electiva"³⁵ entre el autoritarismo flexible y el capitalismo oligopólico tecno-industrial.

Finalmente, tres notas ayudarán a precisar los supuestos consignados:

1. *El sentido de la dominación.* En el estudio de este tema deberán distinguirse las formas del Estado autoritario —que presentan grandes similitudes en la región— con el sentido de esa dominación, que exige el análisis de la base social y la orientación de las políticas implementadas. Ello permitirá diferenciar, por ejemplo el autoritarismo brasileño del peruano (Velazco Alvarado) o del boliviano (Torres)³⁶.

2. *El sentido de la oposición clásica entre democracia y autoritarismo.* De acuerdo al tipo de desarrollo, de consumo privilegiado,

³⁵Esta denominación fue introducida por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en su ya clásica obra: *Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1969.

³⁶Véase Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo: "Estado y proceso político en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, 1977, en especial, pág. 373 a 387.

vigente en la región; al grado de cultura política alcanzado (sobre todo en los países mayores) y al exceso de demandas insatisfechas, parecería imposible mantener las reglas del juego democrático.

Si esto último es cierto, el análisis debe ir más allá de los moldes tradicionales y profundizar el sentido mismo de la democracia latinoamericana.

En realidad, a lo largo de nuestra historia el sistema democrático ha sido más una excepción que una regla. Algunos estudiosos de la política latinoamericana se han referido a la democracia como un concepto susceptible de ser "ampliado" mediante la incorporación gradual de nuevos sectores al sistema político (clases medias, proletariado urbano, masas rurales). De acuerdo con este análisis, luego de sucesivas etapas se pasaría de una primitiva y limitada democracia elitaria a una democracia moderna y de masas, con participación total.

Sin embargo, y de acuerdo al ya descripto funcionamiento del sistema global, parecería que las probabilidades de una mayor ampliación han llegado a sus límites. En efecto, puede percibirse con facilidad que las nuevas respuestas autoritarias surgen en los países con mayor grado de movilización y cultura política, y en donde existían, al menos teóricamente, posibilidades concretas para el establecimiento de una democracia de masas.

En síntesis, podríamos adelantar la siguiente hipótesis: el desarrollo de una democracia de masas en la periferia resulta incompatible con esta fase de la evolución del sistema capitalista global, o, dicho de otra manera, es manifiesta la compatibilidad entre el sistema capitalista global con regímenes autoritarios (Brasil, Argentina, Chile) y democracias restringidas (México y Colombia).

Parecería, también que un mayor juego democrático es susceptible de ser "administrado" en ciertos casos especiales, y que la tendencia que conduce a la crisis del sistema puede dilatarse —acaso no en forma indefinida— "cuando el Estado dispone de recursos financieros cuantiosos provenientes de la explotación de la riqueza mineral petrolífera"³⁷. Tal el caso de Venezuela, donde el proceso democrático iniciado en 1958 se mantiene sin altibajos y sin que se avizoren riesgos serios para los próximos años, a pesar del proyecto de desarrollo concentrador —similar al del resto de la región— puesto en práctica.

³⁷PREBISCH, RAÚL, *op. cit.*, pág. 22 a 26.

3. *El autoritarismo flexible no rechaza el sistema democrático, o, inversamente, que el Estado no asume como ideología el autoritarismo que practica.* Así, aun reconociendo que la democracia constituye el mejor sistema conocido para gobernar hombres y países, no se la considera el marco adecuado para el logro de la paz social y el "reordenamiento" de la economía.

Esta concepción se distingue de la propuesta por Estados Unidos —a través de la Alianza para el Progreso— durante la década del 60, que pretendía promover conjuntamente el desarrollo económico y la democracia formal. En la actualidad, al privilegiarse la gobernabilidad y estabilidad del sistema, la democracia aparece como una instancia ulterior, corolario del orden restaurado.

Otra de las tendencias que puede percibirse con claridad durante la última década es el fortalecimiento del papel del Estado. Como se sabe, la expansión del sector público y del aparato estatal constituyó una condición indispensable para el avance del proceso industrializador por sustitución de importaciones. Sin embargo, los nuevos desafíos económicos y políticos planteados al sistema —muchas veces al margen de los canales institucionales de participación (guerrilla, terrorismo urbano)—, han dado lugar a una expansión inédita de las funciones del Estado y a modificaciones importantes en su estructura. Así, a pesar del clásico principio liberal de subsidiariedad del Estado —que sigue siendo ardorosamente defendido por la retórica oficial—, éste ha visto notoriamente incrementadas sus funciones, especialmente las empresariales, por dos motivos principales: 1) la ausencia de inversiones privadas en los sectores básicos de la economía; y 2) la necesidad de coordinar su estrategia con la de las compañías transnacionales, e incluso competir con ellas en razón de que sus inversiones se concentran en los sectores más dinámicos.

Como fuera señalado por Lowenthal, "el experimento socialista de Cuba proporciona, por supuesto, el ejemplo más extremo, pero hasta en Brasil los gastos del gobierno consumen ahora el 37% del Producto Bruto Nacional, comparado con el 17% en 1950, y el Estado brasileño juega un papel empresarial en la dinámica de la intermediación de los sectores de bienes de capital. En Perú, la posición del Estado en las inversiones nacionales totales aumentó de un 13% en 1965 a más del 50% en 1973. En Venezuela, que en un tiempo

fue un bastión capitalista, las empresas estatales tienen a su cargo los sectores petroleros, petroquímicos y del acero"³⁸.

A modo de síntesis, resulta útil resumir las tendencias observables en la región. Esto llevaría a incorporar al menos las siguientes:

—mantenimiento y profundización, en algunos casos, de las características estructurales del subdesarrollo latinoamericano (marginalidad, estancamiento, desnacionalización económica y cultural);

—mantenimiento de un modelo de desarrollo excluyente, concentrador y conflictivo;

—evolución hacia el establecimiento de regímenes políticos autoritarios flexibles (afinidad electiva entre autoritarismo y capitalismo oligopólico tecno-industrial). Dentro de esta tendencia es importante destacar tres notas: a) sentido de la dominación autoritaria (base social y políticas implementadas); b) sentido actual de la oposición autoritarismo-democracia; y c) creencia en la incompatibilidad de impulsar en forma conjunta el desarrollo económico y el desarrollo democrático;

—comienzo de una nueva etapa de desarrollo hacia afuera, producto de la estrechez de los mercados internos y el agotamiento del modelo de sustitución fácil de las importaciones;

—fortalecimiento del rol del Estado y fundamentalmente de sus actividades empresariales;

—homogeneización, en el espacio latinoamericano, del tipo de regímenes políticos autoritarios;

—impulso en favor de políticas económicas sustentadas en una filosofía común (liberalismo económico).

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la situación y tendencias delineadas en los párrafos precedentes, pueden formularse algunas reflexiones acerca de los posibles cursos de acción que habrán de implementar los países mayores de la región durante los próximos años.

Ya se ha puesto de relieve que el Sur, en sus negociaciones con el Norte, ha mantenido una actitud solidaria. Sin embargo, los intereses diversos y a veces contrapuestos existentes en su seno reducen en el futuro las posibilidades de acciones coordinadas y homogéneas.

³⁸LOWENTHAL, ABRAHAM: "El fin de la presunción hegemónica", en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, 1977, vol. 37, pág. 57.

En el Norte, por su parte, se perciben posiciones rígidas a nivel de la élite en cuanto a permitir el acceso de otras naciones en el círculo privilegiado de las que detentan el poder de decisión sobre los asuntos de mayor trascendencia internacional. No obstante, la conciencia de los potenciales desafíos al orden actual provenientes de algunos países intermedios, facilitan la apertura hacia vías de acceso e inserción privilegiadas.

De este modo, existen en nuestra opinión posibilidades concretas de alianzas selectivas entre el Norte y algunas potencias intermedias del Sur, que incluirían a los países mayores de América Latina. Puede observarse que las élites dirigentes de esos países no sólo aceptan, sino que comparten la mayoría de las ideas, creencias y símbolos gestados por el sistema cultural del Norte, incluidos por otra parte, dentro de los tradicionales valores del mundo occidental. Contrario sensu, rechazan o son indiferentes a los valores sostenidos por otros países del Tercer Mundo —fundamentalmente de Asia y Africa—, con quienes no tienen mayores puntos de contacto cultural y racial.

Aceptan y comparten con el Norte, además, la idea de que el mejor sistema económico es el liberal, basado en el mercado libre y la libre empresa. Esta filosofía común constituye un importante elemento de contacto con el mundo desarrollado, ya que la negación de los principios del liberalismo económico (que caracteriza a ciertos grupos radicalizados del Sur) conduciría a posiciones de enfrentamiento que las élites no están dispuestas a adoptar.

Por otra parte, si bien se aprecian divergencias entre los grupos políticos del Norte y ciertos gobiernos militares de América Latina en temas relacionados con los derechos humanos, la libertad de prensa, etc., en nuestra opinión las realidades económicas irán venciendo estas incompatibilidades políticas relacionadas con el mejor modo de defender los valores de Occidente.

De la posición de "low profile" adoptada por los países mayores respecto de la integración, puede inferirse, más allá de la retórica, que las alternativas ofrecidas por los procesos de integración autonomizante —que incluso darían viabilidad colectiva a los países de menor desarrollo del continente— han sido dejadas de lado en esta etapa. Por el contrario, se percibe una peligrosa tendencia, dentro de las potencias mayores, proclive a la formación de esferas de influencia que atentan contra la filosofía de la integración solidaria e igualitaria.

Así, la convicción compartida por la mayoría de los estudiosos de América Latina en el sentido de que sólo los grandes espacios integrados desempeñarán en el futuro roles protagónicos, y que el único camino para superar las relaciones asimétricas de dominación es la asociación autonomizante³⁹, crea interrogantes difíciles de satisfacer sobre el porvenir autónomo de los países de la región.

No obstante, a pesar de las coincidencias con el Norte, los países intermedios tienen intereses que los acercan visiblemente al Sur.

En primer término, y desde el punto de vista geopolítico, la calidad de sus relaciones con los países del Sur es un elemento muy importante de su política exterior. Además, la implementación de ciertas propuestas del NORO les proporcionarían beneficios indiscutibles en el plano económico. El debilitamiento de las barreras comerciales, las facilidades de acceso a la tecnología de los países desarrollados y la defensa del valor de las materias primas constituyen —entre otros— temas de interés directo para los países intermedios.

En otro orden de cosas, el resto de los países del Tercer Mundo interesa a los intermedios en un sentido muy parecido al manifestado por el Norte en relación con el conjunto del bloque Sur: como mercados para sus exportaciones y como terreno fértil para la expansión de sus inversiones en el exterior. A ello debe agregarse que estos países son potenciales clientes de una tecnología menos sofisticada y más adecuada a sus necesidades, que las potencias intermedias están en condiciones de satisfacer.

Otro factor significativo es el respaldo político que los países del Sur pueden proporcionar a las potencias intermedias en caso de conflictos específicos. Es un hecho reconocido, por ejemplo, que la solidaridad revelada por los Estados africanos y asiáticos con la posición argentina en materia de recursos naturales compartidos (ONU, Asamblea General, 1973) fue un elemento decisivo en la revisión de la estrategia brasileña respecto de Africa, en el sentido de un mayor acercamiento aun a costa de su tradicional vinculación con Portugal.

³⁹Véase Puig Juan Carlos: "Integración y Autonomía. A propósito de la reunión del Foro Latinoamericano de Caracas", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año I, N° 3, Buenos Aires, septiembre/diciembre de 1975, pág. 8. En un sentido concordante se expresan Guillermo O'Donnell y Delfina Linck cuando sugieren que la estrategia fundamental de los dependientes es la alianza contra el dominante. (Al respecto, véase O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina, *Dependencia y autonomía*, Amorrortu, 1973, pág. 51).

Por el juego de los factores mencionados, es previsible en nuestra opinión que los países más fuertes de la región seguirán una política de tipo pendular que, sin enajenarles la solidaridad del Sur, favorezca su creciente inserción en el Norte. En este sentido, es de imaginar que orientarán la búsqueda de su inserción elitaria en el sistema (cooptación consentida) mediante alianzas múltiples y pluridireccionales, las que, sin embargo, no les harán perder de vista su norte: el mundo desarrollado.