

## El Nuevo Orden Económico Internacional: varios enfoques

Tanto el autor de estas notas como la revista *Estudios Internacionales* se han ocupado intensamente, desde una perspectiva latinoamericana, de la problemática relacionada con el nuevo orden económico internacional. Mientras las negociaciones respectivas continuaban desarrollándose en diversos foros internacionales, la literatura sobre el tema no ha cesado de crecer, principalmente como resultado de la labor desarrollada por algunos centros académicos en los países industrializados. Nos ha parecido de interés comentar algunos de ellos\*.

Las obras a que se refieren estos comentarios constituyen una pequeña muestra de la extensa literatura que se ha venido produciendo en el Norte acerca de las alternativas planteadas en relación con el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Aunque tanto el tema como las obras escogidas en esta oportunidad son importantes, la selección ha sido estrictamente personal, lo cual no encierra ninguna preferencia ideológica como lo revela la variedad de los enfoques que ofrecen las obras comentadas.

\*Karl P. Sauvant y Hajo Hasemflug (editores), *The New International Economic Order*, Boulder, Colorado, 1977. W. Arthur Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton, 1978; Jan Timbergen (coordinador), *Reshaping the International Order (RIO), a report to the Club of Rome*, N. York, 1976; W. Howard Wriggins y Gunnar Adler Karlsson, *Reducing Global Inequities, 1980's Project, Council on Foreign Relations*, N. York, 1978; Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, N. York, 1976; Jagdish N. Bhagwati (editor), *The New International Economic Order: The North-South Debate*, Cambridge, Mass, 1977; Eleanor B. Steinberg and Joseph A. Yager, *New Means of Financing International Needs, Brookings' Institution*, Washington D.C., 1978; Joan Adelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, New York, 1977; Robert L. Rothstein, *The Weak in the World of the Strong: The Developing Countries in the International System*, New York, 1977; Gerry K. Helleiner (editor), *A World Divided: The Less Developed Countries in the International Economy*, Cambridge, Inglaterra, 1976; Albert Fishlow, Carlos Díaz Alejandro, Richard Fagen y Roger Hansen, *Rich and Poor Nations in the World Economy 1980's Project, Council on Foreign Relations*, New York, 1978 y Martín M. McLaughlin, et al., *The United States and World Development: Agenda for Action 1979, Overseas Development Council*, Washington D.C., 1979.

Se escogieron trabajos que poseían una orientación académica o, al menos, independiente. En razón de la necesidad de acotar el alcance de estos comentarios, se excluyeron informes representativos de la posición de gobiernos u organismos multilaterales. Por la misma razón, nuestra exploración se circunscribió a la literatura generada en el Norte. Si bien tres de los autores incluidos en estos comentarios nacieron en la India, Pakistán y Saint Lucie, respectivamente, los tres enseñan o escriben en Estados Unidos desde hace largos años.

Contrasta, por lo demás, la abundancia y profundidad de los estudios acerca de las relaciones Norte-Sur realizados en los países industrializados con la pobreza que éstos presentan en América Latina, una región del mundo que debería estar vitalmente interesada en la evolución de dichas relaciones. Aparte de los infatigables escritos del Dr. Raúl Prebisch, quien año a año continúa entregando aportes tan sólidos como renovados, en general, los trabajos que ocasionalmente se publican en torno a dichos temas por estas latitudes constituyen la versión revisada de alguna obra pretérita, con la excepción de un número limitado de aportes realmente nuevos<sup>1</sup>. Con razón, un informe sobre la materia, publicado en 1973 bajo la coordinación de Fred Bergsten, con el auspicio de la Fundación Ford, llegaba a la conclusión de que "con pocas excepciones, los académicos de los países en desarrollo están trabajando en problemas internos, no externos", y comentaba cuán insatisfactoria es una situación en la que "en el largo plazo los dirigentes de los países en desarrollo tengan que depender exclusiva, o fundamentalmente, del asesoramiento de expertos pertenecientes a los países ricos para relacionarse con el sistema económico internacional"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Me refiero a Raúl Prebisch, *Crítica al Capitalismo Periférico*, en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, y *Estructura Socioeconómica y Crisis del Sistema*, en la misma publicación, segundo semestre de 1978. Véase también *Notas sobre el Desarrollo del Capitalismo Periférico*, en *Estudios Internacionales* Nº 43. Entre los pocos esfuerzos encaminados a reunir aportes dispersos, de carácter novedoso, se cuenta un volumen editado en 1979 por E. Hill y Luciano Tomassini, titulado *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, con el patrocinio del CPU y el RIAL, y otro editado el mismo año por J. Villanueva con el patrocinio del Instituto Torcuato di Tella, bajo el título *América Latina y la Economía Mundial*.

<sup>2</sup>C. FRED BERGSTEN, *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Nueva York, Lexington Book, 1973.

Una segunda conclusión a que nos conduce un desprejuiciado recorrido a través de la literatura relacionada con el NOEI, es la de que el tratamiento de esta problemática se ha visto perjudicado en razón de haberse mantenido en un plano preponderantemente tecnocrático. En otras palabras, los análisis pierden relevancia en la medida en que no se incorporan al análisis económico las variables sociopolíticas que constituyen la esencia del problema. Algunos de los autores escogidos insisten, precisamente, en el proceso de "politización de lo económico" que está teniendo lugar en el plano de las relaciones internacionales (J. Adelman Spero, pág. 3), o en el "predominio de la política" en este orden de cosas (Rothstein, pág. 35). Ul Haq, que durante los trece años anteriores a su incorporación al Banco Mundial, en 1970, encabezó el proceso de planificación en Pakistán, y en 1968 desató en su país una tormenta política al denunciar la concentración del ingreso industrial en manos de 22 grupos familiares, observa también que los trabajos más serios provocados por dicho debate fueron realizados por científicos políticos y sociólogos, y no por economistas.

He reunido los doce libros comentados en cinco grupos que no obedecen a ningún criterio preconcebido. En el primero contrasta agudamente lo que se podría denominar el "oficialismo burocrático" con la cautelosa "voz de la experiencia" representada por Sir Arthur Lewis. El segundo está integrado por tres propuestas globales de sesgo marcadamente utópico, empleando este término en su mejor sentido. En el segundo predominan planteamientos utópicos de cuño tecnocrático. El cuarto incluye dos esfuerzos importantes para comprender las relaciones Norte-Sur a la luz de un análisis más realista y refinado que privilegia las variables políticas. El quinto comprende tres obras que, desde el ángulo de la política económica, contribuyen en forma sustancial a llevar el análisis a un plano de sofisticación muy avanzado.

El volumen editado por Sauvant y Hasampflug contiene una nutrida colección de ensayos y documentos oficiales en que campea la confianza en la viabilidad del NOEI y queda poco espacio para la crítica o la duda. Las negociaciones entre el Norte y el Sur parecerían haber nacido en 1974. "El programa del NOEI —sostiene el prólogo de Karl Sauvant, experto vinculado a las Naciones Unidas, se distingue de los programas económicos internacionales anteriores en virtud de sus objetivos. Estos consisten no sólo en mejorar el fun-

cionamiento del sistema económico internacional existente sino en cambiar sus mecanismos y estructuras para adoptarlo a nuevos objetivos. El propósito que se añade a los que existían es el desarrollo". Para alcanzar este objetivo, de tan cuestionable novedad, se proponen una serie de antiguas ideas: mayor control de los países en desarrollo sobre sus propias economías, cooperación internacional y asistencia activa en favor de estos países, y un tratamiento preferencial y no recíproco para los países en desarrollo (pág. 10).

La expectativa de cumplir con un programa en que se registró tan poco progreso durante los últimos 20 años se basa en la percepción de que los países en desarrollo han adquirido un nuevo poder de negociación "consistente en la oportunidad de obstruir el sistema económico internacional (y, especialmente, el funcionamiento de las sofisticadas economías de los países desarrollados), de introducir incertidumbres y cerrar posibilidades", incursionando en áreas como "el abastecimiento de recursos naturales, el funcionamiento del sistema financiero (incumplimiento masivo del pago de la deuda desencadenado por su insolvencia), o las operaciones de las transnacionales" (pág. 8). La introducción, redactada por Sauvant, ofrece una visión que puede considerarse, por decir lo menos, optimista.

El otro editor de la obra balancea esta visión en uno de sus artículos, al destacar la necesidad de que las economías en desarrollo expandan y diversifiquen su estructura productiva y la composición de sus exportaciones. Hasempflug señala, con realismo, que esos esfuerzos serán vanos si los países desarrollados mantienen sus actuales barreras proteccionistas en aquellos sectores en que los países en desarrollo poseen un mayor potencial de industrialización, concluyendo que, de mantenerse estas tendencias, no valdría la pena seguir discutiendo la alternativa del "comercio en lugar de la ayuda" (págs. 132 y 133).

La obra incluye 24 trabajos distribuidos en siete partes, a saber: una sección introductoria; las posiciones del Norte y del Sur; comercio internacional y productos básicos; transferencia de recursos reales; tecnología; industrialización y empresas transnacionales, y confianza en sí mismos (*self-reliance*).

El libro abre, sin embargo, algunos resquicios a la crítica. Charles Ries, uno de los colaboradores, señala cinco fuentes de dudas frente al programa del NOEI. La primera se identifica con quienes no ven en él un programa económico sino una ofensiva política, como el

columnista del Wall Street Journal Irving Kristol<sup>3</sup>. Otra proviene de los que creen que las causas de la pobreza en los países del tercer mundo son internas, no externas, argumentación desarrollada por Moynihan en su famoso artículo *The United States in Opposition*<sup>4</sup>. Otros ven en este programa una tentativa para abolir el libre funcionamiento del mercado. Hay quienes consideran que el NOEI implica la revisión de un número sustancial de instituciones y convenios aceptados actualmente por la comunidad de las naciones y representa, por lo tanto, una amenaza contra el derecho internacional. Otros, por último, consideran que el programa del NOEI se basa en un injustificado sentimiento de culpa por parte de los países desarrollados (págs. 65-70). Otra apreciación escéptica acerca de las perspectivas del programa del NOEI proviene del capítulo aportado por Catherin Gwin, quien cree que, por razones similares a las reseñadas más arriba, tanto los países del Norte como los del Sur han comenzado a darse cuenta de las dificultades que se oponen a la implementación de ese programa, y están comenzando a reemplazar las tácticas de confrontación por estrategias orientadas a la búsqueda de la conciliación (pág. 106).

En contraste con la visión oficial y programática del nuevo orden económico internacional que, con las pocas excepciones anotadas más arriba, ofrece el enjundioso volumen comentado, el profesor Arthur Lewis, en su breve obra *The evolution of the International Economic Order* (81 págs.), presenta algunas reflexiones destiladas a través de una tan larga como rica experiencia académica y práctica. "En los círculos internacionales el tópico del día es la demanda del tercer mundo por un nuevo orden económico internacional. Mi tópico es la evolución del orden económico existente. Cómo éste llegó a existir hace poco más de un siglo y cómo ha ido cambiando hasta ahora" (pág. 3). Sin ocultar las pertinaces e indeseables realidades que condicionan las relaciones entre países pobres y ricos, pero evitando juicios de valor, el profesor Lewis señala: "Cuando los países en desarrollo se mueven desde la exportación de productos primarios hacia la exportación de manufacturas a los países ricos, cambian una dependencia por otra. El campo potencial es mucho más ancho. Hay un límite en la cantidad de té, cocoa, o café que los

<sup>3</sup>Véase un reportaje sobre este personaje en la edición del 13 de febrero de 1979 del *Esquire*, dedicada al "neoconservatismo".

<sup>4</sup>*Commentary*, marzo de 1974.

países ricos pueden comprar, pero con las exportaciones de manufacturas provenientes de los países en desarrollo representando sólo el 8% del comercio mundial de productos industriales en 1975, estos países enfrentan un potencial de crecimiento prácticamente ilimitado en este campo durante el próximo decenio" (pág. 70).

El segundo grupo de trabajos, que recoge el aporte de algunos utopistas globalizadores, se inicia con el informe preparado bajo la coordinación del premio Nobel Jan Tinbergen, titulado *Reshaping the International Order* (110). El informe, que ha tenido repercusión mundial, está dividido en tres partes: La primera está destinada a examinar "por qué" es necesario el nuevo orden internacional; se exploran los problemas globales planteados por la carrera armamentista, la población, la alimentación, los asentamientos humanos, el medio ambiente, el sistema monetario y comercial, los recursos naturales y la energía, la ciencia y la tecnología, las empresas transnacionales, los océanos y el espacio externo, y se termina evaluando los progresos alcanzados hasta ahora en las negociaciones respectivas. La segunda parte está dedicada a analizar en "qué" consiste el nuevo orden internacional, y bosqueja su posible "arquitectura", enfatizando la necesidad de salvar la creciente brecha existente entre países ricos y pobres. La tercera parte está consagrada a formular "propuestas para la acción" en cada uno de los sectores mencionados.

Veintidós expertos de la mayor competencia contribuyeron a elaborar un diagnóstico y a formular prescripciones en cada uno de los grandes campos anteriormente mencionados. Algunos de ellos consignan sus opiniones personales en documentos breves, reunidos en la parte final del volumen.

El informe posee un alto componente valorativo. Los objetivos fundamentales del nuevo orden internacional son la equidad, la libertad, la democracia y participación, la solidaridad, la diversidad cultural y la integridad ecológica (págs. 61 a 63). Para lograr esas metas sería necesario seguir estrategias orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas, la erradicación de la pobreza, la promoción de un desarrollo autocentrado y participatorio, y ecológicamente balanceado, a través de un amplio ejercicio del poder público. Muchos de los miembros del grupo —pero no todos— creen que un orden que posea estas características puede ser alcanzado dentro de un sistema de socialismo humanístico.

En un plano más operacional y menos valorativo, el informe mues-

tra una marcada inclinación en favor de soluciones globales para cada una de las áreas señaladas más arriba; una unidad de reserva internacional como base de un nuevo sistema monetario; una tesorería mundial encargada de recolectar y asignar recursos sobre bases planetarias; mecanismos que incorporen una mayor automaticidad en el proceso de transferencia internacional de recursos; arreglos que aseguren la renegociación ordenada de la deuda externa de los países en desarrollo; el establecimiento de una organización mundial para el comercio y el desarrollo; una estrategia internacional de industrialización apoyada en un instituto mundial encargado de vigilar su aplicación; una agencia mundial para la administración de los recursos minerales; un *pool* internacional de información tecnológica; un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología; una autoridad mundial para el desarrollo tecnológico; un código de conducta para las corporaciones transnacionales, y una agencia mundial para controlar la utilización de los "bienes comunes" de toda la humanidad.

Detrás de estas oposiciones pretendidamente operativas, afloran nuevamente opciones axiológicas, que se encuentran explícitas en distintas partes de la obra: la necesidad de reinterpretar la soberanía nacional y de avanzar hacia un concepto de "soberanía planetaria descentralizada" (págs. 82-84); la necesidad de emprender un proceso global de "cambio programado" (pág. 59 y siguientes); la conveniencia de dirigir ese proceso hacia ciertas "direcciones preferidas" (págs. 5 y 103), cuyos rasgos se diseñan con trazos agudos a lo largo del informe.

Mahabub ul Haq, ex jefe de planificación de Pakistán y actual director de programas del Banco Mundial, representa un ejemplo estimulante de cómo el pensamiento es capaz de evolucionar a la luz de sucesivas experiencias. La factura de su libro *The Poverty Courtain* fue concebida para reflejar aquella evolución, la que no se ha detenido, como se verá al comentar un trabajo más reciente de ul Haq aparecido en otra de las obras a la cual nos referiremos al avanzar en nuestro recorrido.

Recién salido de los campus de Cambridge y Yale, ul Haq volvió a Pakistán en 1957, para verse inmediatamente envuelto en la formulación e implementación de sus planes quinquenales de desarrollo. Eran días felices, dice el autor. "Mi horizonte era claro, y no tenía dudas en cuanto a mis opiniones sobre el desarrollo económico. Con

exuberancia juvenil las expresé en mi primer libro (*The Strategy of Economic Planning*, Oxford 1963)". "El camino hacia una eventual igualdad —pensaba el autor por aquel entonces— puede pasar inevitablemente a través de desigualdades iniciales". La concentración del ingreso a que condujo el proceso de desarrollo de Pakistán durante los próximos 5 años lo llevaron en 1968 a plantear una política que, eventualmente, rebundó en la caída del presidente Ayub, quien la había endosado. En 1971, dirigiéndose a la Sociedad Internacional para el Desarrollo, ul Haq hacía un llamado para "colocar el desarrollo sobre sus pies", proponía como objetivos centrales del proceso el ataque a la pobreza crítica y la creación de empleos.

Pero no era posible impulsar esas estrategias sin un contexto externo más favorable. "Fue en esa etapa cuando empecé a argüir —nota el autor— que las naciones pobres deberían organizarse para arrancar concesiones importantes de las naciones ricas y para promover una genuina transferencia de recursos" (pág. 143). La posibilidad de hacerlo se veía avalada por la percepción que "habría de producirse un cambio dramático en el balance de poder entre los países desarrollados y en desarrollo durante las próximas décadas", en virtud del nacimiento de un "nuevo sindicalismo internacional", en el cual las naciones pobres se percatarían de la posibilidad de encauzar sus relaciones con los países ricos a través de instrumentos de negociación colectiva (págs. 144 y 146). A partir de esos supuestos, el autor propone un programa maximalista de reformas, que en conjunto tienden a fortalecer la transferencia unilateral de recursos desde los países ricos hacia los países pobres (ver especialmente págs. 150 y 151).

El mismo idealismo inspira el libro de Wriggins —actualmente embajador de Estados Unidos en Sri Lanka— y Adler Karlsson. Los dos trabajos que lo integran se refieren fundamentalmente a las acciones que los países en desarrollo deberían adoptar por sí mismos para reducir la brecha que los separa de los países ricos y radicar la pobreza dentro de sus propias sociedades. El libro de Fishlow y otros autores que se comenta más adelante, y que como este forma parte del proyecto de 1980 del Council on Foreign Relations, pone énfasis en las políticas que deberían adoptarse en el plano de comunidad internacional. Sin embargo, el presente volumen también examina lo que podría denominarse "la política de los débiles" frente a las naciones poderosas. Esas estrategias incluyen las de a) construir coaliciones de productores, como en el caso de la OPEP; b) establecer



coaliciones regionales, como la ASEAN o el Pacto Andino; c) construir coaliciones universales, como el grupo de los 77 ó el movimiento de los países no alineados; d) asociarse con una potencia mundial; e) la provocación de conflictos locales, y f) el ejercicio de la violencia irregular. La vena idealista del autor se manifiesta en su confianza en que la mayoría de los países en desarrollo optarán por una estrategia de confrontación *vis-à-vis* los países ricos, a través de una acción concertada, en lugar de una política de acomodo a los intereses de las potencias industriales. Catherin Gwin, la directora del proyecto 1980, quien además prologa este libro, pone una nota de escepticismo al recordar las dificultades que enfrentarán los países en desarrollo tratando de "mantener la solidaridad del grupo mientras (algunos) maniobran en función de ventajas separadas de alcance nacional e incluso personal". Su conclusión, sin embargo, es la de que "en el futuro, tanto más integrados lleguen a estar los países en desarrollo dentro de la economía internacional —y más importante llegue a ser su cooperación para el manejo del sistema— más efectivamente estarán en condiciones de ejercer presión sobre los países desarrollados para la reforma de las instituciones y normas internacionales".

El libro editado por Jagdish Bhagwati, con el título *The North-South Debate*, es el primer ejemplo que he escogido para ilustrar una actitud que podría denominarse de "utopismo tecnocrático". Al hacerlo, procedí bajo la impresión de que la agudeza y el equilibrio del análisis contenido en la introducción preparada por el editor, y en algunos capítulos como los de Fred Bergsten sobre acceso a fuentes de abastecimiento de productos básicos, de Harald B. Malmgren sobre las políticas comerciales de los países desarrollados durante la próxima década y de Gerry K. Helleiner sobre problemas tecnológicos internacionales, se ve eclipsado por el impacto que producen algunas propuestas irrelevantes o excesivamente alejadas de la realidad, que se plantean en otros capítulos. Tomando en cuenta el escaso margen de maniobra de que disponen los países en desarrollo dentro de las actuales condiciones de la economía internacional para mantener su deuda externa dentro de proporciones razonables, y la aún mayor improbabilidad de que algunos consigan reducirla, cabría incluir dentro de este último grupo de propuestas la que se encuentra implícita en el análisis de Peter B. Kenen sobre "el alivio de la deuda como asistencia para el desarrollo" (capítulo 11). Igualmente improbable parecería ser en el corto plazo la formación de un amplio y

fluido mercado de información tecnológica, sustancialmente derivada de las corporaciones multinacionales, que permitan a los países en desarrollo mejorar las condiciones bajo las cuales adquieren la tecnología, como sugiere Stephen P. Magee al proponer una teoría de la inversión extranjera directa basada en el concepto de "apropiabilidad" (capítulo xiii). Las propuestas de Richard M. Cooper acerca de "los océanos como fuente de recursos internacionales" (capítulo iv) y del propio Bhagwati en el sentido de que los países desarrollados compensen financieramente a los países en desarrollo por los perjuicios derivados de la aplicación de barreras comerciales no arancelarias, particularmente en caso de las llamadas "restricciones voluntarias", contenido en el capítulo vi, pueden considerarse como sugerencias importantes y justificadas, pero cuya implementación se ve aún muy lejana. Por último, la idea de establecer un "impuesto a la fuga de cerebros", como una fuente adicional de recursos en favor de los países en desarrollo, que plantea Koichi Hamada en el capítulo v, haciéndose eco de planteamientos similares formulados en otro lugar por Jagdish Bhagwati, cabe simplemente en el campo de lo irrevelante.

El libro de Eleanor Steinberg y Joseph Yager, *New Means of Financing International Needs*, fue preparado con el auspicio de la Brookings Institution. A partir de un análisis acerca de la expansión de las necesidades internacionales y la limitación de los recursos financieros disponibles hoy para atenderlas, procura identificar nuevas fuentes de financiamiento, entre las cuales propone fundamentalmente la adopción de impuestos internacionales sobre la renta de las firmas y los individuos, de impuestos sobre actividades contaminantes del medio ambiente marino y de impuestos a los beneficios derivados de la explotación de los recursos oceánicos de naturaleza no biológica. El libro explora otras fuentes posibles de financiamiento, cuya utilización podría ser más factible que las anteriores, sin profundizar en ellas. También contiene consideraciones en torno a los mecanismos legales y administrativos que habría que poner en juego para generar y canalizar esos recursos.

El cuarto grupo incluye algunas obras que alcanzan un mayor grado de realismo, mediante la incorporación de las variables políticas al análisis de las relaciones Norte-Sur, y se inicia con el libro de Joan Adelman Spero titulado *The Politics of International Economic Relations*. La obra comienza deplorando el divorcio que suele presentarse en el análisis de las relaciones internacionales entre sus

aspectos económicos y políticos. Señala como causas de este divorcio la rigidez de las especializaciones académicas, la postergación de las cuestiones económicas como consecuencia de la primacía que adquirieron los problemas vinculados con la esfera de la seguridad como resultado de la emergencia de la guerra fría, y el deliberado silencio en que se mantuvieron los supuestos políticos en que se inspiró el orden económico internacional diseñado en Bretton Woods. Sostiene que esa separación es artificial: que los sistemas políticos moldean el orden económico internacional, que las consideraciones políticas influyen en la formulación de la política económica y que, en definitiva, las relaciones económicas internacionales son, por su naturaleza, políticas. "La interacción entre los grupos que integran el sistema internacional oscila entre el conflicto y la cooperación... El objeto de las relaciones económicas internacionales puede ser concebido como el manejo de esas relaciones de conflicto y cooperación en la ausencia de un gobierno central" (págs. 10 y 11). El libro constituye "un estudio de la forma en que los distintos grupos han logrado manejar las relaciones económicas internacionales desde la segunda guerra mundial, o bien han fracasado" (pág. 12).

El análisis se extiende a las relaciones de interdependencia que prevalecen en el Oeste, a las relaciones Norte-Sur de dependencia y a la relación de independencia que predomina entre el Este y el Oeste. Se reconoce que la distinción entre estos subsistemas resultan un tanto artificial. Durante el período de postguerra, la subsistencia del colonialismo y de un débil grado de incorporación de los países del Sur en el sistema, y la ruptura entre el Este y el Oeste como consecuencia de la guerra fría, contribuyeron a mantener esos tres subsistemas separados. La *détente* entre el Este y el Oeste y las reivindicaciones económicas del Sur están superando esa separación y provocando una estrecha interacción entre esos subsistemas. "El problema crucial de las relaciones internacionales (en la actualidad) consiste en determinar si es posible desarrollar nuevas formas de manejo político de esas relaciones y si aquellas formas serán capaces para manejar los tres problemas claves de nuestro tiempo: el control de la interdependencia, el logro de la equidad y el fin de la dependencia del tercer mundo y la reintegración del mundo comunista en la economía internacional" (pág. 28).

Con todo, el manejo de las relaciones Norte-Sur es muy diferente de las que existen al interior del mundo occidental. "Para las economías desarrolladas de mercado, el dilema consiste en si es posible

alcanzar la capacidad política internacional necesaria para promover relaciones económicas mutuamente beneficiosas. Tratándose de las relaciones de dependencia Norte-Sur, el dilema radica en si es posible alcanzar la capacidad política internacional necesaria para *crear* un sistema que sea mutuamente beneficioso para todos” (pág. 121). El libro concluye prediciendo que “los problemas de la interdependencia tendrán un grado más alto de probabilidad de ser controlados porque son de mayor importancia para las economías desarrolladas de mercado”. En cambio, “los progresos en materia de equidad internacional serán mucho menos probables”. Ello podría llevar a un recrudecimiento de las tácticas de confrontación entre países ricos y pobres. Sin embargo, “la experiencia de postguerra sugiere la voluntad y la capacidad para encontrar soluciones de interés recíproco existe y que persistirá una actitud de cooperación de parte de los más poderosos” (pág. 289).

El libro de Rothstein titulado *The Weak in the World of the Strong* denuncia la excesiva preocupación que ha existido en el pasado acerca de las limitantes externas del desarrollo, a expensas de los factores internos, a los cuales en el libro se presta cuidadosa e imaginativa atención. En favor de esta opción se argumenta que los países pobres poseen escasos medios para influir en el escenario internacional; que la razón de su insistencia en la salvación externa radica en la persistente falla de sus políticas internas; y que, al fin y al cabo, estas últimas son las únicas que los países en desarrollo pueden efectivamente controlar (pág. 10).

La crisis del petróleo presenta una excelente ilustración de la “inflación de las expectativas” generada por esos factores externos. La actuación de la OPEP acentuó la dependencia de los países en desarrollo frente a la disponibilidad de recursos externos y engendró, por ende, una desesperada determinación de establecer un “nuevo orden económico internacional”. La satisfacción en el sufrimiento del tradicional enemigo —los países industrializados— explica la solidaridad del tercer mundo con los países de la OPEP. Sin embargo, existen numerosas razones técnicas que tornan improbable la extrapolación de la experiencia de la OPEP hacia otros sectores, de interés para otros países productores de materias primas (págs. 14 y 15). El autor se muestra dudoso frente a la pregunta de si el tercer mundo permanecerá suficientemente unido detrás de una estrategia de confrontación, creo que los riesgos que entraña esta estrategia han sido deliberada-

mente silenciados, y no cree en la factibilidad de un enfoque radical (págs. 20 y siguientes).

El libro contiene una excelente discusión sobre la racionalidad, las limitaciones y los costos de la estrategia de sustitución de importaciones seguida por los países periféricos en sus primeras etapas de desarrollo, examinada contra su trasfondo político, así como de las implicaciones de esa estrategia sobre la dependencia externa de dichos países (págs. 73 y siguientes). Por lo demás, el autor no cree en la existencia de un modelo único de desarrollo para todos los países del tercer mundo (pág. 8), ni menos en que estos modelos puedan ser impuestos desde afuera (pág. 9). Una conclusión consiste en que no es probable que ocurran grandes cambios en las políticas de los países desarrollados y que, en todo caso, esos cambios no serían suficientes en la medida en que los países en desarrollo continuaran ignorando las resoluciones que deberían adoptar por sí mismos. Otra, a nuestro juicio, más fundamental, se refiere a que "un orden internacional —especialmente uno en que prevalece un alto grado de interdependencia— en el cual cada estado procura maximizar su autonomía, como objetivo principal, es inherentemente inestable".

El último grupo comprende algunos exponentes de aquella línea de análisis que, recientemente, ha tenido el acierto de presentar las perspectivas de los países en desarrollo frente a la economía internacional en forma más lúcida, realista y, al mismo tiempo, matizada. La primera obra que he seleccionado, publicada hace ya algún tiempo (1976), en la colección de trabajos titulada *A World Divided: The Less Development Countries in the International Economy*, editada por Gerry Helleiner. Escapa a las dimensiones de esta reseña la posibilidad de mencionar los principales aportes contenidos en los ricos trabajos incluidos en esta excelente colección. Entre ellos merecen destacarse los de Alfred Maizels, Paul Streeten y Francis Stewart, en relación con la política comercial internacional; los de Constantine Vaitsos y Edith Penrose en relación con las empresas transnacionales; los de Carlos Díaz Alejandro y Göran Olin, en el campo de la política financiera y monetaria, y el artículo de John White titulado "International Agencies: The Case for Proliferation".

"Las relaciones entre las naciones ricas y pobres han entrado claramente en una nueva fase en los años 1970" (introducción pág. 1). La importancia asignada por los países en desarrollo a la ayuda externa se ha reducido en forma sustancial debido a la expansión que experimentaron sus exportaciones durante los años 60. Esa expan-

sión estuvo relacionada directamente con el largo período de rápido crecimiento por el cual atravesaron los principales países industrializados durante dicho período, y no puede atribuirse a las políticas concesionales que ese grupo de países se comprometió a instrumentar, las que por lo general quedaron confinadas a un ámbito puramente retórico. Sin embargo, esos beneficios podrían haber sido mayores si el crecimiento y la diversificación del potencial económico de los países en desarrollo no hubiera continuado enfrentando condiciones desfavorables en el plano internacional, condiciones que tendieron a empeorar a partir de comienzos de este decenio. Las conclusiones del editor consisten en que “las reglas prevalecientes en las transnacionales internacionales son el producto de particulares sistemas políticos y sociales, nacionales e internacionales, cada uno sustentado de una particular constelación de poder”, que “la economía internacional ha continuado funcionando sin ser afectada, en la práctica, por la creciente discusión acerca de sus distorsiones desde el punto de vista de los intereses de los países en desarrollo”; que la única manera de arribar a una solución global que asegure una distribución verdaderamente equitativa de los beneficios derivados de la actividad económica mundial “sólo sería posible si existiera un gobierno mundial”. Mostrando un camino realista, el editor señala que “uno debería distinguir entre aquellas situaciones que son una “suma igual a cero”, como en el caso en que los beneficios para una nación representen pérdidas para otra, de aquellas que no lo son, como aquel en que dos naciones interdependientes se benefician recíprocamente a través de su interacción”. La conclusión última, obviamente, es la de que el camino de la “suma igual a cero” no ofrece expectativas muy promisorias (introducción, *passim*).

El libro publicado por Albert Fishlow y otros autores, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, es altamente destacable por el rigor del análisis crítico a que somete las relaciones entre ambos grupos de países. Sobre la novedad del programa del nuevo orden económico internacional, Fishlow nos recuerda que no se trata “de un paquete improvisado e incoherente de reformas *sui generis*”, sino de un planteamiento “familiar”, profundamente enraizado en la teoría económica convencional. Reconoce la importancia central del pensamiento de Prebisch en la elaboración, de esos planteamientos, pero señala que el valor de “la doctrina Prebisch no está relacionado con las oscilaciones reales experimentadas por los términos de intercambio (entre ambos grupos de países), sino con su desviación respecto

de la pauta que éstos *deberían* haber seguido" (pág. 21). La esencia de la posición de Prebisch radica en que "el crecimiento de la producción mundial tiende a incrementar progresivamente la participación del producto vis-a-vis la de la producción primaria, disminuyendo las oportunidades comerciales de esta última" (pág. 22).

Una conclusión fundamental que se derivaba de esta caracterización de la demanda internacional consistía en la desconfianza en las exportaciones: las políticas de muchos países en desarrollo se basaron en esta idea (pág. 23). Sin embargo, aquel diagnóstico reconocía explícitamente "la necesidad de los países en desarrollo de integrarse en el sistema económico global". Para los críticos radicales del sistema, los países en desarrollo deberían repudiar la interdependencia, y basar sus estrategias de desarrollo en su desvinculación frente al sistema internacional y en la confianza colectiva en sí mismos. Aquí Fishlow disiente: "para la mayor parte de los países en el Sur la reforma del orden actual, no su rechazo, es la consigna" (pág. 24).

El crecimiento del mundo en desarrollo ha estado estrechamente asociado con su progresiva participación en el comercio internacional (pág. 26). La expansión de la economía mundial, a partir de la segunda parte de los años 60, fue especialmente beneficiosa para aquellos países en desarrollo cuyas estructuras productivas se encontraban más diversificadas y cuyas políticas comerciales estaban más agresivamente ya orientadas hacia afuera (pág. 28).

Sin embargo, sostener que el crecimiento de los países en desarrollo supone, de alguna manera, su creciente integración en la economía internacional, no equivale a pensar que ésta no requiera de cambios profundos. "Un liberalismo moderno, aplicado a los mercados internacionales, no significa una aceptación sin cuestionamientos del *statu quo*" (pág. 55). El autor ofrece dos principios simples para servir de base a una reestructuración de las relaciones económicas Norte-Sur. Uno consiste en el compromiso de extender y tornar más efectivos los mercados internacionales. El otro, en otorgar una mayor participación a los países en desarrollo en la formulación de las reglas y políticas que encuadran el funcionamiento de tales mercados (pág. 54).

Carlos Díaz Alejandro, en un brillante ensayo incluido en el mismo volumen, lleva a efecto una crítica comprensiva pero demoledora de la posición de aquellos que preconizan la desvinculación de los países en desarrollo frente a la economía internacional (*delinking*), sin preconizar su integración indiscriminada en el sistema, sino abo-

gando más bien por un mundo en que se pueda practicar la "selectividad" en forma pacífica.

El informe titulado *The United States in World Development*, publicado periódicamente por el Overseas Development Council, estuvo en 1969 bajo la coordinación de Martin McLaughlin. En él se reexaminan temas tratados anteriormente en informes similares y se ponen de relieve nuevas realidades. Entre los primeros, se señala el avance de la interdependencia en las relaciones Nort-Sur, y un persuasivo capítulo escrito por John Sewell procura responder a la pregunta acerca de si los países del Norte pueden continuar siendo prósperos sin el progreso de los países del Sur<sup>5</sup>. Entre los temas nuevos se encuentra la importancia asignada a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad en los países del tercer mundo como un *componente* esencial, más no como una *alternativa*, de sus respectivas estrategias de desarrollo —un punto que enfatizan en su introducción el padre Theodor Hesburgh, presidente de la Universidad de Notre Dame y de la Fundación Rockefeller, y James Grant, presidente del Overseas Development Council, la institución que publica este informe. Ul Haq, en su contribución<sup>6</sup>, estima que la primera fase del diálogo Norte-Sur fue, "utilizada fundamentalmente por los países del Tercer Mundo para establecer la necesidad de efectuar cambios profundos en el orden internacional existente", está llegando a su fin. A su juicio, estamos en vísperas de una segunda fase, en que pueden y deben iniciarse "negociaciones serias" en torno a "áreas de interés común" (págs. 115-120)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup>Publicado en Estudios Internacionales Nº 42, abril-mayo de 1979.

<sup>6</sup>Publicado en Estudios Internacionales Nº 41., enero-marzo de 1979, con el título El Diálogo Norte-Sur: La Segunda Fase.

<sup>7</sup>Un punto de vista coincidente con el de este comentarista: véase Intereses Mutuos: Las Verdaderas Bases del Diálogo Norte-Sur, en Estudios Internacionales Nº 41.