

UN DILEMA LATINOAMERICANO *

La región en el mundo económico-político contemporáneo

1. LOS JUEGOS INTERNACIONALES

El mundo económico-político contemporáneo está pasando por una época de transición. En toda transición resulta necesario para los actores participantes en el proceso de cambio tomar consciencia de su situación—teniendo en cuenta lo que han sido y lo que son, pero también, y fundamentalmente, teniendo en cuenta lo que estiman puede ser su futuro.

América Latina, como uno de los actores del proceso de cambio que se está viviendo en el mundo actual, no puede escapar a la necesidad que tiene de definir su futura posición en el concierto de las naciones.

Como es sabido, los países en desarrollo—entre los cuales figuran los latinoamericanos—han concretado sus aspiraciones de cambio en lo que ha dado en llamarse un «Nuevo orden económico internacional». Esto ha sido planteado en las Naciones Unidas—tanto en sus Asambleas generales como especiales—y en diversos foros internacionales. El nuevo orden económico internacional a que aspiran los países en desarrollo debería acelerar el desarrollo de los países pobres (o en vías de desarrollo), acortando la diferencia que los separa de los países ricos (o desarrollados). O sea, se trataría de revertir la tendencia preponderante de la economía mundial.

Si se trata de innovar acerca del orden económico internacional, convendría tener en claro el objeto de que se trata. La pregunta a formularse resulta, entonces, ¿qué es el orden económico internacional? Teniendo presente la «teoría de los juegos», el orden económico internacional—el actual, así como cualquier otro de los que han existido en el transcurso de la historia—puede ser conceptualizado como

* Este trabajo ha sido preparado bajo la exclusiva responsabilidad del autor, funcionario de INTAL, y no compromete a la Institución a la cual pertenece.

un juego. Un juego que, como tal, tiene sus ganadores, sus perdedores y las reglas que permiten arribar a estos resultados. Ni las reglas existentes ni los ganadores (y perdedores) resultantes son fruto de la casualidad¹. Las reglas, a la par que reflejan las valoraciones mínimas comunes existentes en el mundo, también reflejan la situación jerárquica de los distintos países que conforman el universo. En otras palabras, las reglas son «funcionales» —en el sentido sociológico del término— a la estructura jerárquica internacional. Vale decir también que las reglas del juego económico internacional no son imparciales. Esto no debe sorprender; por el contrario, refleja una constante de las relaciones sociales, cualquiera que fuere la unidad de análisis que se tome.

En efecto, para concebir la existencia ordenada de una unidad social (desde un pequeño grupo hasta la comunidad internacional) debe suponerse la vigencia de ciertas reglas que responderán, en primer lugar, a los valores e intereses del sector o sectores que han conseguido predominar en dicha unidad social.

El predominio pudo haber sido basado en un mayor número de individuos, en un mayor poder, en una mayor cantidad de recursos, en una mayor inteligencia o habilidad, etc. Pero no importa aquí el origen o fundamento de ese predominio; lo que importa es constatar la existencia de un determinado sector o sectores predominantes.

En realidad, más que un juego económico internacional habría que considerar diversos juegos económicos internacionales: el juego del comercio, el juego de las finanzas e inversiones, el juego de la tecnología, etc., y cada juego con sus reglas específicas.

Algunos de esos juegos son del tipo «suma cero». Otros del tipo «no suma cero». De acuerdo a la teoría de los juegos, los juegos del tipo «suma cero» son aquellos en que la cantidad que gana el bando vencedor es exactamente igual a la cantidad que pierde el bando perdedor. O sea, lo que gana uno es lo que pierde el otro. (Por ejemplo, si juegan a *versus* B, y gana A con el puntaje «3», B debe haber obtenido el puntaje «-3»; en efecto, la suma de los puntajes de ambos contendientes es igual a «0».) En cambio, en los juegos del tipo «no suma cero» la suma de los puntajes obtenidos, respectivamente, por el bando ganador y por el bando perdedor no es igual a «0». O sea, lo que gana uno no es lo que pierde el otro. (Por ejemplo, gana A —que octuvo

¹ Véase MARCELO E. AFTALIÓN: «Poder negociador latinoamericano», *Revista de la Integración* núm. 18, enero de 1975, Buenos Aires, BID-INTAL.

siete puntos— y pierde B—que pudo haber obtenido tres, cuatro, cinco puntos o cualquier otra cantidad inferior a siete—.)

Volviendo a las aspiraciones de los países en desarrollo, en general, y de los países latinoamericanos, en especial, puede suponerse que en la medida que el nuevo orden económico internacional busque su implementación en los juegos del tipo «no suma cero», estarán dadas en principio las bases para que las reformas obtengan cierta receptividad por parte de los países desarrollados. Dicho de otra manera, en la medida en que las aspiraciones de los países en desarrollo no vayan en desmedro del estándar de vida ya alcanzado por los países desarrollados, no puede avizorarse mayor conflicto al respecto.

Por el contrario, si lo que se busca con el nuevo orden económico internacional es a través de juegos del tipo de «suma cero» y además se quiere que el ganador pase a ser el mundo en desarrollo, no parece probable que lo que se propugna tenga viabilidad.

Este punto merece un cuidadoso análisis. En efecto, es conveniente aclarar primero qué es lo que se disputa en cada «juego», cuánto puede llegar a ganar o perder cada bando y cuántos intereses comunes o encontrados existen. Recién entonces se podría saber cuáles son las expectativas a que razonablemente pueden aspirar los distintos bandos y, consiguientemente, podrán quedar esbozadas las metas a fijarse y los caminos a escoger.

En resumidas cuentas y desde el punto de vista de América Latina, se trata de saber en qué medida y de qué manera pueden los países en desarrollo (y en especial los latinoamericanos) alterar el orden económico internacional conforme a sus pretensiones.

2. EL PLAN INTEGRADO DE PRODUCTOS BÁSICOS

El tema de los productos básicos servirá de *case study* para analizar una de las facetas más importantes del nuevo orden económico internacional². Este tema es fundamental para los países en desarrollo, dada la participación decisiva de dichos productos en la composición de su PBI y porque las exportaciones de los mismos los proveen de la mayor parte de las divisas necesarias para su desarrollo. La importan-

² Desde un punto de vista metodológico, la hipótesis subyacente sería la eventual capacidad de los países en desarrollo de alterar el orden económico internacional; este *case study* permitiría verificar una de las expresiones decisivas de la misma. Resulta ocioso destacar la utilidad de replicar este tipo de investigaciones con otros referentes empíricos como: a) los aspectos financieros (inversiones extranjeras y empresas multinacionales: su posibilidad de regulación provechosa); b) la transferencia de tecnología.

cia vital que tienen los productos básicos para los países en desarrollo³ no es solamente un irrefutable dato objetivo, sino que, además, permite explicar por qué el tema de los productos básicos es políticamente mucho más sensible y tiene mayor carga emocional en el mundo en desarrollo que en el desarrollado. Sobre esta circunstancia volveremos más adelante.

La UNCTAD, a instancias de los países en desarrollo, ha elaborado un plan integrado de productos básicos con vistas a cambiar las reglas del juego referidas a la producción y comercialización internacional de los productos básicos⁴. Se trataría, según la UNCTAD, de una «nueva solución». La novedad, en realidad, no radica en las diversas medidas propuestas (pues ya habrán sido propuestas o encargadas anteriormente), sino en el enfoque pluridimensional del problema; en efecto, las medidas aconsejadas forman parte de un «paquete» global, sistemático, interrelacionado.

Las medidas propuestas en el programa integrado son cinco:

1) Constitución de reservas internacionales de productos básicos que garanticen a los productores la colocación de sus productos y a los importadores la seguridad del suministro; todo ello a precios razonables, remunerativos y estables.

2) Creación de un fondo común para el financiamiento de las reservas internacionales de productos básicos.

3) Sistematización de compromisos gubernamentales multilaterales de compra y suministro de productos básicos.

4) Mejoramiento de los mecanismos internacionales de financiación compensatoria en los casos de fluctuación de los precios, y consiguientemente de los ingresos por exportación, de productos básicos para los países en desarrollo:

5) Adopción internacional de medidas que faciliten y aumenten la transformación de los productos básicos en los mismos países en desarrollo que producen y exportan dichos productos.

³ Sobre este punto ya se ha insistido tanto que omito mayores referencias. Véase «Los problemas de las materias primas y el desarrollo», informe del secretario general de la UNCTAD preparado para el VI Período Extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, TD/B/488.

⁴ Véase UNCTAD: «Programa integrado de productos básicos», TD/B/C.1/166, 9 de diciembre de 1974; «Programa integrado para los productos básicos: función de las reservas internacionales de productos básicos», TD/B/C.1/166/Supp. 1; «Fondo común para la financiación de reservas de productos básicos», TD/B/C.1/166/Supp. 2; «Función de los compromisos multilaterales en el comercio de productos básicos», TD/B/C.1/166/Supp. 3; «Financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones en el comercio de productos básicos», TD/B/C.1/166/Supp. 4; «Medidas comerciales para aumentar la transformación de los productos primarios en los países en desarrollo», TD/B/C.1/166/Supp. 5; «Acuerdos internacionales sobre determinados productos básicos en un programa integrado», TD/B/C.1/188.

En relación al primer punto del programa integrado (constitución de reservas internacionales), cabe recalcar que tiene prioridad absoluta en todo el programa y que, además, de acuerdo a la UNCTAD, es la piedra angular del mismo. Originariamente se había previsto una lista de 19 productos; luego quedó reducida a 10, teniendo en cuenta el mayor interés de los países en desarrollo⁵. La UNCTAD expone la conveniencia de la constitución de reservas tanto para los países exportadores como para los países importadores. Los primeros, en períodos de mucha oferta o escasa demanda—caracterizados por descenso de precios—, procuran no vender, ya que las ventas harían disminuir aún más los precios. Como la mayoría de estos países no tienen los suficientes recursos financieros como para restringir sus ventas, el problema se solucionaría pudiendo vender, a precios razonables, a una reserva internacional.

En cuanto a los países importadores, la reserva internacional de productos básicos les garantizaría suministros a corto y largo plazo, un acceso equitativo a los mismos en épocas de escasez y, en tercer lugar, una estabilidad razonable de los precios.

El segundo punto del plan integrado para los productos básicos de la UNCTAD se refiere a la creación de un fondo común para la financiación de las reservas internacionales. La UNCTAD hace hincapié en que la coordinación de los gobiernos podría aumentar su eficacia en materia de reservas a un costo neto para sus respectivas economías considerablemente inferior al de sus necesidades financieras nominales; además podría reducir los gastos públicos imputables a políticas nacionales de estabilización de ingresos y precios, en los casos que hay que enfrentar mercados exteriores inestables⁶.

⁵ Estos productos son: caucho, café, té, estaño, cobre, cacao, yute, fibras duras, azúcar y algodón. Reducida la lista a estos diez productos, pueden dejarse de lado las frecuentes críticas en el sentido de que solicitar una mejora para todos los productos básicos no mejoraría la situación relativa de los países en desarrollo, pues los mayores productores y exportadores de materias primas (excluido el petróleo) en el mundo son los países desarrollados.

⁶ Agrega la UNCTAD (en su documento, ya citado, TD/B/C.1/166/Supp. 3) que «aparte del costo del mantenimiento de reservas en sí, al defender la financiación gubernamental o intergubernamental de las existencias deben tenerse en cuenta sus vastos efectos económicos. La mayoría de los estudios llegan a la conclusión de que las variaciones del volumen de los intercambios y de los ingresos como consecuencia del efecto de la administración de reservas en el precio y el volumen de las transacciones comerciales será mayor que los gastos entrañados por las transacciones de reservas. Por ello, el análisis financiero de una operación relacionada con las reservas no debe considerar únicamente la cuenta de pérdidas y ganancias de esas reservas, sino también las pérdidas y ganancias "ocultas" de su influencia en los rendimientos comerciales. Además, si se preparase una contabilidad económica completa de las políticas de mantenimiento de reservas, habría que tomar en consideración todas las ramificaciones de sus efectos, incluidos los producidos en la balanza de pagos, los gastos públicos destinados a aislar a los sectores internos de la inestabilidad del comercio interno y externo, y su contribución a la política general de estabilización económica».

En cuanto al monto de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento del fondo común, cuando la lista de productos básicos alcanzaba a 18, se había estimado en 10.700 millones de dólares, bajo el supuesto de los precios medios de los productos básicos en el período 1970-74. Como la lista ha quedado reducida a 10 productos básicos, debe procederse a nuevas estimaciones. De cualquier manera hay acuerdo en el sentido de que la cifra que se calcule debe entenderse como tope y que en la realidad los montos desembolsados serán menores. En efecto, como en general las fluctuaciones de los precios de los productos básicos suelen ser desparejas (algunos con tendencia al alza, otros con tendencia a la baja), las ventas de aquéllos podrán compensar las compras de estos últimos ⁷.

El tercer punto del programa integrado se refiere a compromisos multilaterales a ser asumidos tanto por los países exportadores como por los países importadores de productos básicos. Para los primeros, se trataría de obligaciones de vender; para los segundos, obligaciones de comprar.

Para la implementación de estos compromisos podría utilizarse el sistema de cuotas o cualquier otra variante que cumpla los mismos fines.

La UNCTAD confía en la viabilidad de este punto, en parte sobre la base de que este tipo de compromisos facilitaría a los gobiernos una planificación nacional de su política de recursos, con el objetivo final de solucionar los problemas de la balanza de pagos.

El cuarto punto se refiere a «una compensación financiera automática» a los países en desarrollo que exportan determinados productos básicos cuando los precios de estos productos o los ingresos de exportación de los mismos descienden de un nivel de referencia convenido ⁸. Este es un punto crucial del plan y su implementación requiere solucionar problemas espinosos como el sistema de financiamiento a emplear, el origen de los fondos y los requisitos para hacerse acreedor a la financiación compensatoria.

Finalmente, el quinto punto se refiere a las medidas susceptibles de aumentar la transformación de productos primarios en los países de origen. El objetivo es que los países en desarrollo puedan exportar más productos manufacturados o semimanufacturados. De esta manera

⁷ Véase CEPAL: «Aspectos del programa integrado sobre productos básicos», *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina* núm. 208, febrero de 1976.

⁸ UNCTAD: «Financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones en el comercio de productos básicos», TD/B/C.1/166/Supp. 4.

podría ir transformando gradualmente su estructura económica y disminuir la vulnerabilidad causada por su dependencia de los productos básicos.

En este punto son de esperar negociaciones complejas, a fin de conseguir una mayor participación de los países en desarrollo en la elaboración industrial de sus productos primarios. Es probable que las empresas multinacionales que se dedican a estas actividades desde tiempo atrás quieran seguir teniendo una posición destacada en sus respectivos mercados. O sea, si los países en desarrollo quieren obtener ventajas arancelarias para colocar sus productos transformados, ventajas arancelarias que deberían ser concedidas por los países desarrollados, no es descartable que como contrapartida estos últimos países pidan garantías y cierta flexibilidad en el tratamiento de sus empresas multinacionales por parte de los países en desarrollo. Vale decir, es probable que las empresas filiales de matrices que tienen su sede principal en los países que concedan ventajas arancelarias pretendan ciertas reglas de juego que les permitan participar activamente en la transformación de productos básicos. Como simultáneamente los países en desarrollo están embarcados en gestiones tendentes a la sanción de un código internacional de conducta para las empresas multinacionales, resulta evidente la complejidad sistemática que conlleva un nuevo orden económico internacional.

3. EL TRASFONDO DE LA CUESTIÓN

La discusión en torno al nuevo orden económico internacional, y especialmente en torno al programa integrado de productos básicos, puede enfocarse desde un punto de vista estrictamente económico (o técnico-económico), y también desde un punto de vista político-económico.

Ambos enfoques son válidos, pues se trataría de distintas conceptualizaciones de un mismo fenómeno. Aquí haremos hincapié primordialmente en el segundo enfoque. Creemos que de esta manera será más fácil identificar qué está en juego, qué implicancias tiene y qué posibilidades reales existen de que se plasme un cambio en las relaciones económicas internacionales a través del programa integrado de productos básicos.

La aceptación del trasfondo político de la cuestión es, sin embargo, materia de discusión y críticas. Así, se argumenta que el nuevo

orden económico internacional sería, en realidad, un nuevo orden político internacional, lo cual serviría para desautorizarlo. En este sentido, un columnista británico argumenta que la idea global sería reemplazar las relaciones de mercado por las políticas, y que por esta misma razón sería probable que se convierta en un desorden más que en un orden⁹.

Según nuestra manera de ver, no debe asombrarnos que el nuevo orden económico internacional sea un operativo político. Un nuevo orden económico internacional será tan político como lo es el existente en la actualidad.

Aun si fuera cierto—como afirma el columnista británico—que las leyes de mercado rigen el orden económico actual, va de suyo que hay implícita una decisión política—expresa o tácita—de elegir unas reglas determinadas, cuya efectivización se traduce en una particular constelación de derechos y obligaciones, de sanciones y premios, para las distintas partes interactuantes.

No hay posibilidad de eludir el elemento político en una regulación tan compleja, con tantos intereses en juego, como el ordenamiento económico internacional.

Aceptado el elemento político, lo que cambiaría entonces serían los criterios y valoraciones políticas del orden económico internacional. Corresponde, en consecuencia, averiguar si hay posibilidades objetivas de llegar a un acuerdo en donde se satisfagan los intereses de las diversas partes; corresponde también averiguar si puede haber interés en llegar a ese punto de coincidencia, vale decir, si hay una voluntad negociadora o si, por el contrario, se prefiere la confrontación.

En primer lugar, cabe preguntarse si los cinco puntos del programa integrado de productos básicos de la UNCTAD son aceptables para los países desarrollados. La primera reacción de estos últimos ha sido, en líneas generales, reticente.

Las primeras objeciones al programa, expresadas por los dirigentes políticos, han quedado reflejadas y resumidas en artículos como los del alemán Alfons Lemper¹⁰, en donde la queja radica, fundamentalmente, en que el programa integrado sería demasiado ambicioso. Se hace alusión a que los detalles del programa integrado no son nuevos en la arena de las relaciones económicas internacionales, que ellos habrían sido tenido en cuenta por distintos planes anterior-

⁹ SAMUEL BRITAN, en *The Financial Times* de 28 de agosto de 1975.

¹⁰ ALFONS LEMPER: «The New Integrated Commodity Approach», *Intereconomics* núm. 5, 1975, y «The Old Order and the New Order», *Intereconomics* núm. 9, 1975.

res que no tuvieron mayor eco (propuestas de Prebisch, Pisani y Olano), y que hay problemas operativos que dificultarían la aplicación de las medidas. Hay, generalmente, una nota de escepticismo en cuanto a la posibilidad de obtener los montos necesarios para el fondo común de financiamiento de reservas internacionales, y a cómo se arreglará la asignación de las cargas¹¹. También se ha expresado una preferencia por un enfoque del tema producto por producto, alejándose de la globalidad, del programa integrado¹².

Al respecto, no puede negarse que el programa integrado de productos básicos presentado por la UNCTAD pretende alcanzar ciertas metas ambiciosas. Y no podría ser de otra manera. Esto es una negociación, y en toda negociación las posturas iniciales de los participantes están siempre «agrandadas».

Se pide más, sabiendo de antemano que se obtendrá algo menos que lo pedido. Con esta aclaración, puede calificarse como «idealista» al plan integrado de productos básicos.

Pero un análisis más detenido del programa integrado permite aseverar que su basamento fundamental es realista y no idealista. En efecto, parece existir una *coincidencia de intereses*. Como dice la UNCTAD, «...la necesidad que experimentan los países en desarrollo no exportadores de petróleo de lograr que los precios de sus exportaciones de productos primarios mejoren considerablemente y de modo duradero, coincide con la necesidad por parte de los países

¹¹ Históricamente los países desarrollados (importadores de materias primas) se han mostrado reacios a colaborar en la financiación de existencias reguladoras, arguyendo de que éstas favorecerían fundamentalmente a los productores. Sólo en tiempos recientes, con motivo de los acuerdos internacionales del estaño y del café, parecerían asomar un cambio de actitud al respecto.

¹² Sin embargo, cabe recordar que, con referencia al punto 4.º del programa (mecanismo de financiación compensatoria de las caídas de los ingresos de exportación), Henry Kissinger, en su discurso ante la VII Asamblea Especial de las Naciones Unidas, propuso la creación—dentro del FMI—de una oficina crediticia con un capital de 10.000 millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo a estabilizar sus ingresos por exportaciones. Para Estados Unidos, los recursos del FMI serán suficientemente abundantes para afrontar este tipo de préstamos. Según Albert Fishlow, subsecretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, lo que Estados Unidos está tratando de hacer es movilizar el capital con más eficacia.

Aquí se acortarían las distancias entre las posiciones de los dos grupos de países. Pero tampoco hay que pecar de optimista, pues, como ha señalado la CEPAL («Algunas consideraciones sobre las nuevas propuestas para modificar el Servicio de Financiamiento Compensatorio», *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina* núm. 209, febrero de 1976), «... si el nuevo servicio de financiamiento compensatorio se ofrece como un complemento de las medidas para obtener precios remunerativos y estables de los productos básicos..., muchos países en desarrollo podrían considerar que los costos que pagarían de aceptar este esquema excederían mucho los beneficios que podrían derivar del mismo». Agrega la CEPAL que como la mayoría de los países latinoamericanos tienen un ingreso per cápita superior a 375 dólares por año, recibirían los préstamos en condiciones parecidas a los comerciales, lo cual, aun cuando no le resta utilidad, impide considerarlo como un sustituto de las medidas que evitan las bajas anuales de precios.

desarrollados de disponer de un suministro garantizado de materias primas y productos alimenticios de primera necesidad a precios razonables y relativamente estables», por tanto, «... a ambos grupos de países les interesa que se elabore un amplio programa de estabilización de los mercados de productos básicos que incluya las disposiciones oportunas encaminadas a que los exportadores y los importadores se comprometan a suministrar y adquirir, respectivamente, cantidades apropiadas de productos básicos»¹³.

Esto resulta de importancia capital. Parece razonable aceptar que la viabilidad de cualquier política internacional será mayor en la medida que esté basada fundamentalmente en consideraciones realistas que fengan muy en cuenta los intereses en juego¹⁴.

Conviene entonces recalcar cuál es, en resumidas cuentas, la fundamentación realista básica que haría viable un programa integrado de materias primas¹⁵.

El objetivo principal es la estabilización de los mercados internacionales de productos básicos. Esto significa cinco cosas. En primer lugar, una reducción de las fluctuaciones excesivas de los precios. Esto es conveniente tanto para los países productores como para los países importadores. En segundo lugar, significa que la estabilización de los precios debería hacerse alrededor de un nivel que se considere remunerador o suficiente para los países productores. En tercer lugar, y como limitación al punto anterior, los precios deberán resultar equitativos para los países importadores.

Finalmente, como puntos cuarto y quinto de esta enumeración, la estabilización del mercado lograda mediante las reservas internacionales de productos básicos, dentro de un programa integrado, proporcionaría a los productores la seguridad de colocar sus excedentes exportables a un precio no inferior a un mínimo, y a los países importadores, como contrapartida, la seguridad de suministros a un precio no superior a un máximo.

¹³ UNCTAD, TD/B/C.1/186, *op. cit.*

¹⁴ WERNER LEVI, en *The Relative Irrelevance of Moral Norms*, dice así: «Los estadistas, al tomar decisiones de política, están inclinados a dar una consideración secundaria a las normas morales o a considerar la moralidad en forma muy ligera. Los intereses tienen una precedencia cronológica sobre las normas en la formulación del comportamiento de las naciones.»

¹⁵ Véanse los documentos ya citados de la UNCTAD, especialmente «Acuerdos internacionales sobre determinados productos básicos»; informe de la Secretaría de la UNCTAD, TD/B/C.1/188.

International Politics, en JAMES N. ROSEMAN (comp.), *International Politics and Foreign Policy*, The Free Press, Nueva York, 1969.

Ahora bien, resultan obvios y autoexplicativos los beneficios que el programa integrado de productos básicos llevaría aparejados para los países en desarrollo, productores de materias primas¹⁶.

Por el lado de los países desarrollados, éstos también se verían beneficiados con algunos de los objetivos básicos del programa integrado, pues, como ya hemos visto, ellos están interesados en la seguridad del suministro de materias primas a precios razonables.

Sin embargo, la pregunta que cabe formularse es si los países desarrollados están dispuestos a asumir el costo resultante de su participación en el programa integrado. Costo que puede traducirse en aportes financieros al fondo común de las reservas internacionales y a los mecanismos de financiación compensatoria, en obligaciones de compra, en preferencias arancelarias, etc.

En definitiva, se trata de analizar objetivamente qué grado de interés podrían tener los países desarrollados para decidirse a entrar en tal tipo de negociaciones. Dicho de otra manera, lo que hay que llegar a discriminar es: *a)* si los países desarrollados tienen «alternativas funcionales», tales que permitan alcanzar los mismos objetivos con otros medios menos onerosos; *b)* caso negativo, cuán desfavorable les resultaría a los países desarrollados no obtener un suministro adecuado de materias primas a un precio razonable; *c)* si esas consecuencias desfavorables no podrían ser rápidamente subsanables por los países desarrollados por sus propios medios. Resumiendo, la pregunta sería: ¿es dable pensar que si los países desarrollados no se aseguraran un suministro estable de productos básicos a precios razonables incurrirían en un costo que no están dispuestos a afrontar, y que, por tanto, preferirán entrar en negociaciones con los países en desarrollo para cambiar las actuales reglas del juego?¹⁷

Son varios los argumentos que se hacen valer para pensar que los países desarrollados preferirán una solución negociada para el

¹⁶ Algunos de ellos ya han sido mencionados en el texto. Según la UNCTAD, otras ventajas adicionales, provenientes de una estabilidad en los precios, serían las siguientes: *a)* La posibilidad de una asignación más eficiente de los recursos, ya que las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos impiden o dificultan la adopción de decisiones racionales sobre producción e inversiones por los gobiernos, los agricultores y demás productores. *b)* La oportunidad para recuperar, a largo plazo, una posición en el mercado frente a la fuerte competencia de los sucedáneos (v. gr., sintéticos). *c)* Una mayor corriente estable en los ingresos por divisas facilitaría la diversificación y modernización de la producción y de las exportaciones de los países en desarrollo.

¹⁷ Al fin y al cabo, la experiencia histórica muestra que hasta ahora y con excepción del petróleo los países desarrollados no han tenido mayores problemas para abastecerse de productos básicos. Si, como recuerda la UNCTAD, la comunidad internacional apenas ha adoptado medidas efectivas en relación a los productos básicos, si ha faltado «voluntad política» en tal sentido, debemos pensar que ello se ha debido a que no había intereses firmes que respaldaran esa voluntad.

nuevo orden económico internacional, y especialmente para el programa integrado de productos básicos¹⁸.

En la actualidad, dada la existencia de un tercer mundo emergente, y hasta desafiante, la alternativa a una solución negociada es una confrontación, un enfrentamiento directo y fuerte, que causaría un efecto destructivo en la economía de los países en desarrollo. ¿Es posible pensar que los países desarrollados quieran, o al menos consientan, que se produzca tal tipo de consecuencia? Desde el punto de vista del interés nacional de los países desarrollados la respuesta parece ser negativa. Y el fundamento de esta negativa no radica en que los países desarrollados teman salir perdedores. Por el contrario, una confrontación directa entre países desarrollados y países en desarrollo sólo puede terminar con el triunfo de aquéllos. Ello, por definición. Cualquier indicador económico o militar que se tome arroja una diferencia considerable a favor de los países desarrollados. Pero sucede que, aun cuando en definitiva ganaran los países desarrollados, el costo de esta alternativa sería muy alto para ellos. En efecto, habría que buscar nuevas fuentes de abastecimiento o, llegado el caso, reconstruir las destruidas; habría que reconstruir los canales de comercialización; y, en fin, habría que reconvertir una serie de actividades económicas. Todo esto implicaría unos elevados costos económicos que deberían ser pagados por los países desarrollados, y, en esta última instancia, por el público consumidor de esos países.

Ahora bien, no parece probable que los países desarrollados estén dispuestos a asumir estos costos. En efecto, un costo económico de este tipo significaría también un costo político interno. Los electorados de los países desarrollados pueden cambiar sus preferencias en el caso de que sus gobernantes adopten políticas externas que signifiquen un detrimento de su nivel de vida.

Esta línea argumental tiene mayor peso todavía si se admite la

¹⁸ Véase OTTO G. MAYER: «From confrontation to negotiation», *Intereconomics* núm. 9, Hamburgo, 1975; ALFONS LEMPER: «The New Integrated Commodity Approach», *Intereconomics* núm. 5, 1975; ALFONS LEMPER: «The Old Order and the New Order», *Intereconomics* número 9, 1975; ROGER HANSEN: «The political economy of North-South relations: How much change?», *International Organization*, University of Wisconsin Press, vol. 29, núm. 4, otoño 1975; THIERRY DE MONTERIAL: «For a New World Economic Order», *Foreign Affairs*, Nueva York, octubre 1975; TOM J. FABER: «The United States and the Third World: Bases for accommodation», *Foreign Affairs*, octubre 1975; «Poor vs. Rich: A New Global Conflict», *Time*, 22 de diciembre de 1975; PAUL LEWIS: «Estados Unidos frente al nuevo orden económico internacional», *Comercio Exterior* núm. 7, México, julio 1975; WALTER F. MONDALE: «Beyond Detente: Toward International Economic Security», *Foreign Affairs*, octubre 1974; ALFRED MAIZEL: «Una nueva estrategia internacional para productos primarios», *Comercio Exterior* número 9, septiembre 1975.

hipótesis de que una confrontación externa desembocaría en un conflicto bélico. En efecto, los costos económicos—y, consiguientemente, los políticos—serían muy superiores en caso de guerra.

Además, hay que tener en cuenta que en el periodo actual de *détente*, las grandes potencias tratan de evitar, en lo posible, cualquier tipo de actividad bélica para evitar el riesgo de que la misma se generalice o de que se trastroque el *statu quo* internacional, con sus zonas de influencia. Las nuevas alianzas que podrían formarse en caso de una guerra Norte-Sur podrían alterar el equilibrio fundamental Este-Oeste ¹⁹.

No faltará quien arguya que la hipótesis de una confrontación «dura» o de un conflicto bélico es irrealista y, por tanto, ajena a la línea argumental que se sigue en este trabajo. Irrealista por irracional, pues se trataría de una posición suicida para los países en desarrollo, visto que, en definitiva, saldrían perdedores. Un argumento así falla por etnocéntrico, pues aplica los criterios de racionalidad de los países desarrollados para juzgar a los en desarrollo. En efecto, podría no resultar irracional para algunos países en desarrollo productores de determinadas materias primas necesarias, o incluso vitales, para el mundo desarrollado la decisión de interrumpir el suministro, aun cuando en definitiva significara una pérdida económica para los países en desarrollo. Los efectos negativos que ello causaría en los países desarrollados podrían ser motivo suficiente para actuar en tal sentido. No se trataría, en rigor, de un acto irracional, sino de una racionalidad basada en valores diferentes y en particular sensibilidad política para con los productos básicos, según se afirmara más arriba.

Otro argumento que induce a tener la expectativa de una voluntad negociadora por parte de los países desarrollados es, como señala Hansen, el interés de las empresas multinacionales por mantener abiertas las puertas de los mercados y de los productos de los países en desarrollo. En efecto, como esas empresas deben mantener una cierta rentabilidad constante, se opondrían a políticas que puedan implicar interrupciones serias en el flujo normal de sus negocios, y

¹⁹ El ex canciller francés Michel Jobert, poco después de dejar su cargo, afirmaba en relación a la cooperación del mundo desarrollado con el Tercer Mundo, que «detrás de las nobles palabras de los discursos oficiales yace en realidad la ansiedad de los gobiernos por el equilibrio internacional, el deseo por aquietar la confrontación, las rivalidades y la guerra económica». MICHEL JOBERT: *Mémoires dévenir*, París, Bernard Grasset, 1975; citado por RICHARD WIGG: «France and the raw materials question», *The World Today*, Chatham House, Londres, diciembre 1975.

es sabida la capacidad de esas empresas para influir en las políticas gubernamentales.

Finalmente, es dable esperar que el mundo desarrollado opte por una posición negociadora ante el nuevo orden económico internacional, ya que la confrontación requeriría una cohesión interna, de la que carece. Por empezar, Europa y Japón son más vulnerables que Estados Unidos, en lo que se refiere a su dependencia de las materias primas, lo cual los torna más flexibles al respecto. Por su parte, la CEE tiene un acuerdo económico especial con 46 países del África, del Caribe y del Pacífico—la Convención de Lomé—; esto significa tener que cumplir con una serie de compromisos. Las fisuras ya han tenido oportunidad de manifestarse a raíz del petróleo. En efecto, Francia se ha mantenido fuera de la Agencia Internacional de Energía (AIE, la «anti-OPEP»), y Gran Bretaña pretendió²⁰ concurrir separada de la delegación única de la CEE al diálogo Norte-Sur en París.

Por el lado de los países en desarrollo es dable pensar que adoptarán una postura eminentemente negociadora. El mismo hecho que estén apoyando el programa integrado de productos básicos de la UNCTAD los define en aquel sentido. No parece que los países en desarrollo puedan enrolarse en una posición de confrontación debido fundamentalmente a que, como ya se señalara más arriba, constituyen la parte más débil, y, en definitiva, saldrían perdedores. En otra oportunidad nos hemos explayado acerca de la inferioridad relativa de los productores de materias primas, razón por la cual no repetiremos aquí²¹.

Sólo recordaremos que: *a)* la participación de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales de productos básicos (exceptuando el petróleo) es menor que la de los países desarrollados; *b)* diversos países en desarrollo (incluidos varios latinoamericanos) tienen saldos negativos en su balance comercial de productos básicos; *c)* los países desarrollados pueden contestar los embates de los países en desarrollo—si suben unilateralmente los precios de las materias primas, por ejemplo—reduciendo la demanda de las mismas, aumentando el precio de sus productos manufacturados y también recurriendo a los productos sintéticos; *d)* la dependencia de los ingresos de exportación de un producto básico reduce o quita margen de ma-

²⁰ Aunque cedió a último momento.

²¹ Véase MARCELO E. AFTALIÓN: «Poder negociador latinoamericano», *op. cit.*

UN DILEMA LATINOAMERICANO

niobra a un país en desarrollo exportador; e) en caso de que sean necesarios acuerdos entre países latinoamericanos, africanos y asiáticos, la solidaridad transcontinental estará acechada por las vinculaciones verticales con los respectivos centros de poder (Africa con Europa, por ejemplo); f) en el caso anterior también incidirá negativamente la diversidad de sistemas productivos o de canales de comercialización, las diferencias étnicas y culturales, la lejanía y las dificultades de comunicación.

También ha sido señalado que los países en desarrollo tienen serios problemas con sus procesos de integración, que tienen conflictos bélicos entre ellos, y que, por otra parte, necesitan de los recursos, de la tecnología y de los mercados de los países desarrollados para acelerar su propio desarrollo. Todo ello los llevaría a adoptar una posición eminentemente negociadora y no de confrontación.

La preferencia por la negociación, en vez de la confrontación, puede apreciarse en la circunstancia de que la «indización» de los productos básicos ya no figura como punto del programa integrado de la UNCTAD²². Incluso ciertas declaraciones de dirigentes de países líderes del Tercer Mundo denotan una tónica «dialoguista»²³.

En definitiva, es dable esperar que los países desarrollados, como los países en desarrollo, procuren encontrar una solución negociada para la cuestión del nuevo orden económico internacional.

4. UN DILEMA LATINOAMERICANO

¿Confrontación o negociación? Esto ya no es un dilema, según acabamos de mostrar. Una solución negociada parece imponerse por-

²² Véase el reportaje a Gamani Corea, secretario general de la UNCTAD, efectuado por Ursula Wasserman, en el *Journal of World Trade Law*, Twickenham, enero-febrero 1976.

Pero la indización sigue siendo reclamada por distintas organizaciones de los países en desarrollo; así en la reunión del Grupo de los 77, en Manila, enero de 1976.

²³ En el discurso inaugural de la VII Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas (septiembre de 1975), Abdelaziz Bouteflika, ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, manifestó que los grandes problemas políticos que afectan la paz y la seguridad de las naciones «no pueden, obviamente, ser resueltos sin una revolución en las relaciones económicas entre los pueblos». Agregó que es necesario elegir entre dos alternativas posibles. «La primera consiste en crear conjuntamente condiciones para la auténtica cooperación con el propósito de reorganizar la economía mundial, definir nuevos objetivos y asignar nuevos propósitos a la producción y el comercio. La segunda, en que los países industriales continúen en la defensa de un orden económico privilegiado y absoluto. Está claro, expresó Bouteflika, que semejante confrontación no podría sino perjudicar a todos. Los recientes acontecimientos políticos han demostrado la inutilidad de la fuerza y los límites del poder material. El interés común exige que las naciones busquen soluciones efectivas, basadas en las necesidades creadas por la interdependencia entre los pueblos.»

que estaría más de acuerdo con los intereses del Norte como con los del Sur. América Latina no tiene ninguna característica como para exceptuarla de esa proposición. Es previsible, entonces, que América Latina siga la vía negociadora en el camino hacia un nuevo orden económico internacional.

En este orden de cosas, si en la arena económica internacional existen episodios de «confrontación», parecería razonable interpretarlos como las rigideces y demostraciones de poder previas a cualquier negociación, según se señalara más arriba. Dichos episodios no pueden reflejar un ánimo conflictivo hasta sus últimas consecuencias. Sin embargo, se corre el riesgo de que la dinámica propia de una confrontación vaya más allá de la intención originaria de las partes en conflicto. Entonces, lo que pretendió ser una demostración de poderío puede transformarse en una verdadera confrontación, con las consecuencias negativas para ambas partes, especialmente la perdedora²⁴.

Un primer dilema, entonces, no es de fondo, sino que estratégico. Alargar demasiado ciertos episodios o actividades hostiles puede precluir ciertas opciones negociadoras. Ya no se trata de negociar o no. El problema es cuándo transformar la confrontación en negociación. Cuando en una situación conflictiva una de las partes es más débil que la otra (el caso de los países en desarrollo comparados con los desarrollados), no le conviene a aquélla entrar en una lucha abierta, pues ésta demostrará la fortaleza comparada de ambas partes²⁵.

En realidad, a este respecto, la actitud del Tercer Mundo no parece ser uniforme. Y mal podría ser uniforme, ya que el Tercer Mundo no es homogéneo.

En efecto, para nuestros propósitos, ya se pueden distinguir, dentro del Tercer Mundo, los países de la OPEP, los países ACP, los países afines a/o vinculados con el Segundo Mundo y a América Latina.

Los países de la OPEP tienen una posición privilegiada debido a los cuantiosos excedentes financieros que obtienen con el aumento del precio del petróleo. La importancia crítica del petróleo les ha permitido negociar eficazmente con el mundo desarrollado. La conveniencia mutua de éste curso de acción no hace prever mayores va-

²⁴ Cabe recordar aquí lo que se dijo de la distinta «racionalidad» con que actúan los países desarrollados y los países en desarrollo.

²⁵ LEWIS COSER: *The Functions of Social Conflicts*, The Free Press, Nueva York, 1956.

riantes. O sea, los países de la OPEP tienen una clara posición en el orden económico internacional: negociar con los países desarrollados, tanto europeos como americanos²⁶.

Cuarenta y seis países en desarrollo del Africa, del Caribe y del Pacífico (los países ACP) han firmado con la Comunidad Económica Europea la Convención de Lomé en febrero de 1975. Se trata de una Convención que refuerza y establece estrechos vínculos económicos entre ambas partes. La CEE concede preferencias comerciales; se adoptan acuerdos especiales para tres productos: azúcar²⁷, bananas y ron; y entra en vigencia un sistema de estabilización de los ingresos de exportación de los países ACP aplicable a doce productos básicos.

Lo que la UNCTAD propone para todo el mundo en desarrollo, en parte ha sido conseguido, luego de largas tramitaciones, por los países ACP. Estos países, entonces, también tienen una clara posición en el orden económico internacional: negociar con Europa.

Los países en desarrollo afines a/o vinculados con el Segundo Mundo han adoptado, en general, una actitud poco negociadora con el Primer Mundo. Lo cual es explicable, pues sus expectativas y sus intereses en esa órbita son escasos o nulos.

América Latina no ha definido todavía su posición concreta en el orden económico internacional. Hasta ahora se ha alistado en el Tercer Mundo para reclamar mejoras y participar en los intentos de reformas económicas mundiales. Pero ello no es suficiente para una definición, pues ya hemos visto la heterogeneidad del Tercer Mundo.

Aquí aparece el verdadero dilema latinoamericano en la hora actual. El mundo, en ciertas medidas interdependiente y necesitado de acuerdos consensuales, parece irse orientando a negociaciones muy concretas, en donde cada parte encuentra su contraparte, sea por necesidad, por interés, por afinidad o por cualquier otra razón²⁸.

Al respecto dice Gilpin²⁹: «En una economía mundial compuesta de varios centros principales de poder económico, las negociaciones y coaliciones económicas predominarán. Mediante el ejercicio del po-

²⁶ Esto, sin perjuicio de mantener sus vinculaciones con el Tercer Mundo.

²⁷ La CEE se compromete a comprar anualmente 1.375.000 toneladas de azúcar a los países ACP a precios garantizados, mientras que los países ACP se comprometen a suministrar dicha cantidad.

²⁸ En este sentido parecen aflorar nuevamente las relaciones «verticales». No sería desatinado pensar que el nuevo orden económico internacional se tradujera en una parcelación del mundo: una especie de «Yalta económico».

²⁹ ROBERT GILPIN: *U. S. Power and the Multinational corporation*, Nueva York, Basic Books, 1975, p. 262.

der económico, cada centro de la economía mundial buscará incrementar los beneficios de la interdependencia y disminuir los costos. Las relaciones comerciales y monetarias, así como las referentes a las inversiones, estarán altamente politizadas y serán objeto de intensas negociaciones. Este, en realidad, ha sido el sentido de la evolución de la economía internacional—de un sistema liberal a un sistema negociado—desde el surgimiento de grandes entidades económicas rivales en la última parte del siglo XIX.»

América Latina no se ha decidido. Son pocas las alternativas que le quedan. La autarquía puede descartarse, de entrada, vista la interdependencia económica mundial³⁰. El mundo comunista, en atención a las inclinaciones políticas de los países latinoamericanos, no parece ser la contraparte principal adecuada para éstos³¹. Europa ya ha realizado su elección: sus ex colonias de África, del Caribe y del Pacífico. Y no le queda mucho espacio económico sobrante como para otorgarle a América Latina el tratamiento especial que reciben los países ACP.

Así las cosas, a América Latina le queda Estados Unidos como potencia económica disponible para negociar en cuestiones fundamentales con vistas a un nuevo orden económico internacional.

¿Aceptará América Latina a Estados Unidos como contraparte económica principal? La resolución de este interrogante aparece dilemática. Debe recordarse que durante los últimos años América Latina se ha esforzado por afirmar su identidad propia, y para ello ha debido establecer ciertas distancias con Estados Unidos. América Latina no quiere aparecer como socio menor de Estados Unidos.

Sin embargo, América Latina puede redefinir su modo de vinculación con Estados Unidos. En efecto, América Latina se propone realizar esfuerzos de cooperación horizontal (intralatinoamericana) para consolidarse económicamente hacia adentro y aumentar su capacidad negociadora hacia afuera. A estos fines fue creado el Sistema

³⁰ CONSTANTINO V. VAITSOS: «El poder, los conocimientos y la política de desarrollo: Relaciones entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo», *El Trimestre Económico* núm. 168, FCE, México, octubre-diciembre 1975, dice: «Hay muy pocos países en desarrollo de tamaño y recursos suficientes para intentar cambios fundamentales, estructurar sus sociedades y activar su desarrollo exclusivamente mediante políticas orientadas hacia adentro, con una aislamiento relativo o completo del resto del mundo. China pudo lograrlo, y muchos consideran que tal política es aconsejable para la India. Pero la mayoría de los otros países del Tercer Mundo tendrán necesidad de tomar en cuenta su relación (dependencia) con el mundo industrializado.»

³¹ Esto no significa que América Latina no pueda tener vinculaciones económicas con los países comunistas. De hecho ya existen, y es probable que continúen en el futuro, pues existen ciertos campos susceptibles de intercambio, complementación y cooperación.

UN DILEMA LATINOAMERICANO

Económico Latinoamericano (SELA). Del éxito de esos esfuerzos dependería la posibilidad de encarar una *nueva modalidad para relacionarse con Estados Unidos*. Modalidad que podría resumirse en la fórmula «independencia de fines con interdependencia de medios»³². Y así América Latina quizá pueda resolver su dilema.

MARCELO E. AFTALION

³² También se habla de «independencia dentro de la interdependencia». Esta modalidad difiere de la propuesta en el texto, pues: a) no especifica a qué se refieren la «independencia» y la «interdependencia», y b) subsume el primer rasgo en el segundo. Véase ROGER HANSEN: «Relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina. ¿Bilaterales, regionales o globales?», *Estudios Internacionales* núm. 31, Buenos Aires-Santiago de Chile, julio-septiembre 1975.

