

LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES EN AMERICA LATINA. EXPERIENCIAS Y DESAFIOS

Luciano Tomassini

La creciente interdependencia que se observa entre el centro y la periferia de los sistemas económicos mundiales, sigue siendo una interdependencia entre desiguales: La reciprocidad efectiva de beneficios supondrá negociaciones arduas y complejas, así como reformas estructurales de la economía internacional que les permitan a los países en vías de desarrollo ocupar el lugar para el cual se han venido capacitando en la nueva división internacional del trabajo que se insinúa.

El avance del proceso de transnacionalización a nivel mundial plantea a los países latinoamericanos una combinación de riesgos y oportunidades que no ha sido suficientemente analizada ni podrá serlo en la medida en que los esquemas interpretativos empleados hasta ahora no se adapten a las nuevas realidades. La insuficiencia del análisis conspira contra la viabilidad de la posición negociadora adoptada por los países latinoamericanos y contra la posibilidad de formular una estrategia de inserción externa más lúcida y activa que las que se han ensayado hasta ahora.

El esclarecimiento de estos temas es la principal tarea que enfrentan hoy los estudios internacionales en la América Latina.

2

LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS

A lo largo de los últimos años las relaciones políticas y económicas internacionales han experimentado cambios muy profundos. Al mismo tiempo, la inserción externa de los países latinoamericanos ha pasado a desempeñar un papel cada vez más importante en sus respectivos procesos de desarrollo y se han transformado apreciablemente, dando lugar a nuevas formas de relación entre esas sociedades y el resto del mundo. Estas consideraciones señalan la necesidad de fortalecer el estudio de estos temas.

El decenio de 1970 se caracterizó por los esfuerzos realizados por los países en desarrollo para avanzar hacia una reestructuración profunda de la economía internacional. Esos esfuerzos fueron precedidos por un largo proceso de elaboración de ideas, en que el pensamiento latinoamericano, principalmente a través de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), tuvo un papel muy importante, ideas que pudieron traducirse en acciones concretas gracias al nuevo poder de negociación adquirido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a la solidaridad que mantuvo el Tercer Mundo, después de los acontecimientos de 1973. Las aspiraciones de este grupo de países quedaron reflejadas en la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, adoptado en la VI sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas y más tarde en la Carta sobre Derechos y Deberes de los Estados. Las negociaciones iniciadas en 1974 prosiguieron en la VII Sesión Especial de la Asamblea General, celebrada en 1975; en la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, que sesionó en París entre 1975 y 1977, y en las dos últimas reuniones de la UNCTAD, realizadas en Nairobi y Manila en 1976 y 1979, respectivamente. En adición a lo anterior, la problemática del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) tuvo una gravitación importante en una serie de conferencias especializadas que se realizaron durante los últimos años, tales como la del Medio humano, en Estocolmo; Población, en Bucarest; Empleo, en Ginebra; Asentamientos humanos, en Vancouver; Alimentación, en Roma; Cooperación técnica entre países en desarrollo, en Buenos Aires; Ciencia, tecnología y desarrollo, en Viena, y sobre Industrialización, en Lima y Nueva Dehli.

Sin embargo, los avances hacia el establecimiento de un nuevo orden económico internacional han sido limitados. En el ámbito regional, así lo reconoció la evaluación de Guatemala, aprobada durante el XVII período de sesiones de la CEPAL, en 1977, al señalar "la desilusión con la cual los países latinoamericanos observan el escaso progreso alcanzado en los principales foros internacionales de negociación". Por su parte, el Secretario General de la UNCTAD, al concluir la V conferencia de esa organización, reconoció que esa reunión sería recordada "tanto por sus logros como por los compromisos que no pudieron alcanzarse en ella".

Por eso, la nueva rueda de negociaciones globales que se iniciará en 1980 encierra al mismo tiempo peligros y promesas. Esas negociaciones se desarrollarán dentro del marco de las Naciones Unidas, con plena participación de todos los estados miembros, y a partir de un enfoque integrado que incluirá los temas de la energía, las materias primas, el comercio, el desarrollo y el sistema monetario y financiero internacional. Las negociaciones se llevarán a cabo dentro del marco de la asamblea general y se iniciarán con ocasión de su próxima sesión especial, actuando el comité plenario como órgano preparatorio.

Los países latinoamericanos deberán redoblar sus esfuerzos para prepararse, a fin de participar eficazmente en esta nueva rueda de negociaciones. Esta labor de preparación será tanto más necesaria cuando que en los últimos años pareciera haberse desdibujado la estrategia internacional de América Latina, tan clara y vigorosa a partir de la segunda posguerra, tal vez como consecuencia de que las profundas

transformaciones experimentadas desde entonces por los países de la región le han asignado una posición cada vez menos clara —o más ambigua— en el contexto internacional. En efecto, habiéndose transformado desde muchos puntos de vista en una región de desarrollo intermedio. América Latina tiende a ser dejada fuera de todas las categorías que actualmente integran el sistema internacional. Manteniendo muchos problemas en común con el resto del Tercer Mundo, en muchos aspectos las estrategias externas de los países latinoamericanos se ven obligadas a perseguir objetivos y prioridades propios, debido a las etapas alcanzadas en sus respectivos procesos de desarrollo. Ello torna particularmente apremiante la necesidad de redefinir la posición y los intereses de América Latina en el contexto internacional.

“Cuando América Latina planteó la necesidad de realizar un examen crítico de las relaciones centro-periferia, principalmente a través de los análisis de don Raúl Prebisch y sus primeros colaboradores en la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), no había prácticamente nadie que desde una perspectiva no marxista cuestionara el orden internacional enraizado en el desarrollo y ulterior liquidación de los imperios coloniales y consagrado, hacía pocos años, en los acuerdos de Bretton Woods. Eventualmente, el pensamiento latinoamericano, acuñado en la CEPAL, alcanzó resonancia mundial a través de la UNCTAD y condujo a un cuestionamiento generalizado del orden establecido. Sin embargo, paradójicamente hoy parece darse una situación inversa: los planteamientos referentes a la necesidad de un nuevo orden internacional provienen de otras regiones del mundo en vías de desarrollo —o de países industrializados que tienen como marco de referencia, las características y problemas de sus antiguas esferas de influencia y que están muy poco familiarizados con la realidad latinoamericana— mientras que en América Latina se hace sentir la falta de un análisis crítico y de una respuesta propia frente a esos planteamientos”¹.

Obedeciendo a este tipo de apreciaciones, en 1973 se constituyó el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Asociación de Centros Académicos Latinoamericanos, consagrada a promover el conocimiento de esta problemática, a través de actividades de investigación, docencia y difusión. Entre sus primeras actividades, el RIAL promovió la realización de un estudio conjunto sobre América Latina y el nuevo orden económico internacional, cuyos primeros aportes elaborados a partir de un seminario realizado en Viña del Mar a comienzos de 1979, se recogieron en un volumen que lleva ese nombre². El estudio tenía por objeto identificar los intereses específicos de América Latina, considerada como una región de desarrollo intermedio, en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. La idea era que el análisis, la discusión y la eventual reelaboración de esos trabajos permitieran avanzar hacia la identificación de algunas de las áreas en que debieran concentrarse los estudios internacionales en nuestros países.

En abril de 1980, se realizó un segundo seminario en Méjico, con la colaboración del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, en que se avanzó hacia la formulación de un temario que pudiera servir de base para el desarrollo de un programa de investigaciones en torno a esta problemática. Ese programa se llevará a cabo con recursos provenientes de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL durante el período de 1981-1983.

Dicho programa forma parte de un conjunto de actividades de investigación, docencia, reuniones y seminarios, información y publicaciones que está impulsando el RIAL con el apoyo de diversas organizaciones. En la actualidad el RIAL está integrado por el Colegio de Méjico y el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo; el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Simón Bolívar; la Universidad Cándido Rendes y la Universidad de Brasilia; el Centro Latinoamericano de Economía Humana, de Montevideo; la Universidad de Belgrado y el Instituto di Tella, de Argentina; el Instituto de Estudios Internacionales y la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), de Chile; el Instituto de Estudios Transnacionales (ILET) y el Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CIUDA), que canaliza la participación de diversos académicos de esa subregión.

EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS IMPLICACIONES

La experiencia de los últimos años —según un testimonio autorizado— demuestra que América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional. Este hecho no es nuevo, como a todos nos consta. En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido este fenómeno. Permitásenos decir, para no ser mal interpretados, que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite proyectar hacia el exterior actividades que requieren mercados más amplios y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo. Pero debemos reconocer que no todos los efectos que se derivan de esa vinculación con la economía internacional son positivos. Hay también riesgos que deben ser identificados y que hay que tratar de reducir³. La comunidad académica latinoamericana no ha contribuido a identificar las oportunidades y los riesgos que los países de la región encuentran en el frente externo en la misma medida en que, en el pasado, los científicos sociales contribuyeron al análisis de las alternativas planteadas por el desarrollo económico y social de esos países. Aquí la disciplina enfrenta importantes tareas, entre las cuales se desea subrayar cinco aspectos:

Se refiere el primero a la importancia misma de la disciplina. Un informe publicado bajo los auspicios de la Fundación Ford en 1973, en relación con el estado de los estudios sobre las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo, señalaba que “con pocas excepciones, los académicos de los países en desarrollo están trabajando en problemas internos, no externos”. Admitía que, en muchos de esos países, el número de académicos es muy limitado y que inducirlos a dedicar su atención al análisis del sistema internacional podría reducir el tiempo de que disponen para estudiar los problemas de sus propias sociedades. Con todo, llegaba a la conclusión de que “en el largo plazo no es satisfactorio que los dirigentes de los países en desarrollo tengan que depender exclusiva o fundamentalmente de académicos de los países ricos para obtener asesoramiento acerca de cómo vincularse al sistema internacional”⁴. Esta ha sido —y es aún— la situación de los estudios internacionales en América Latina.

Un segundo aspecto se refiere a la delimitación del campo de estudio de la disciplina. Los estudios internacionales han recorrido un largo camino en América Latina antes de poder afirmarse como una disciplina dotada de especificidad propia. Durante largo tiempo, el estudio de los problemas internacionales fue monopolizado por la historia diplomática, los estudios jurídicos o los análisis de tipo geopolítico. Más adelante, los internacionistas cayeron con frecuencia en la tentación de congelar el estudio de la realidad internacional al permitir que su atención fuera capturada por el análisis de algunos fenómenos específicos cuyo estudio, equivocadamente, les parecía constituir una inequívoca expresión de “modernidad” en la disciplina: así, por ejemplo, fenómenos tales como las organizaciones internacionales, el sistema interamericano, la integración económica regional, la supranacionalidad o las corporaciones multinacionales, mantuvieron pertinazmente su prestigio, aun largos años después de haber perdido la relevancia que una vez tuvieron, o de haber cambiado profundamente de significado. Una ilusión tal vez más peligrosa aún ha sido la de confundir el estudio de las relaciones internacionales con el de la política exterior de cada país, particularmente tratándose de naciones en que esta última es relativamente débil y cuya dependencia frente al sistema internacional es extremadamente aguda, olvidando advertencias de fuentes experimentadas: “El estudioso de la política exterior también debe ser un estudioso del sistema internacional: no puede estudiar el comportamiento externo de los estados nacionales independientemente del contexto internacional más amplio en que éste se expresa y hacia el cual se dirige”⁵.

Otro aspecto se refiere al tipo de teoría subyacente a estos estudios. Stanley Hoffmann distinguía tres tipos de teoría: “normativa”, esto es, destinada a prescribir cómo debería ser el sistema internacional; “empírica” u orientada a analizar el comportamiento político de los distintos actores; y por último, “práctica”, es decir, fundamentalmente interesada en contribuir al diseño de políticas⁶. Aunque tanto éste como otros autores nos previenen contra los peligros de una labor académica orientada hacia la *praxis* y sostienen que en el largo plazo sólo las generaliza basadas en los más rigurosos procedimientos científicos suministrarán una base firme para la adopción de decisiones, no podemos ignorar que a menudo la urgencia con que los acontecimientos internacionales gol-

pean sobre los países en desarrollo hace imposible para ellos aguardar la verificación de esas generalizaciones. Por eso, si, como dice Hoffmann, "el cientificismo práctico es una forma de impaciencia", en el caso del Tercer Mundo esta impaciencia podría estar justificada.

La cuarta cuestión se refiere a lo que constituye la sustancia mínima de la política internacional. Aunque éste es un tema sobre el cual se ha escrito y debatido mucho, el concepto del poder parece concitar la preferencia de los estudios. Resultaba comprensible la elección de este concepto cuando se trataba de analizar la política internacional de las grandes potencias en un mundo en que los límites de su soberanía aún no habían sido penetrados por un creciente proceso de interdependencia. Pero pocas dudas caben de que tal elección tendría menos sentido si lo que se procura examinar es la participación internacional de los países en desarrollo y de que incluso en los países industrializados ha perdido gran parte de su valor interpretativo cuando se trata de explicar el comportamiento de naciones o grupos que no parecen estar tan interesados en maximizar el poder como el bienestar o la calidad de la vida, que a veces incluye la defensa de valores culturales, éticos o religiosos. Mediante su participación en el sistema internacional, las naciones tienden a lograr ciertos objetivos. El análisis de la política internacional en términos de poder, al perder de vista los objetivos en torno a los cuales se articulan las relaciones de cooperación o de conflicto, tiende a vaciar la interpretación de todo significado y a imprimirle un carácter ritual que la convierte, como decía Toynbee, en "un cuento narrado por un idiota".

El último aspecto, estrechamente vinculado con el anterior, se refiere a la importancia relativa que pueden adquirir los diferentes elementos involucrados en las relaciones internacionales. La importancia tradicionalmente asignada al poder como factor central de la política internacional, a que se hacía referencia más arriba, llevó a privilegiar las variables relacionadas con el concepto de "seguridad", así como los medios diplomáticos, jurídicos y, en último término, militares que normalmente se emplean para resguardarla. El avance de la distensión y el ensanchamiento del margen de seguridad de las grandes potencias, conjuntamente con las emergencias de una economía transnacional que engloba a todos los países del mundo, coloca

ron los problemas económicos y sociales en el primer plano de las relaciones internacionales. Se puso término así a la existencia de un sistema internacional de "doble vía", en que los estadistas se ocupaban exclusivamente de los grandes problemas que afectaban el mantenimiento de la seguridad, dejando los asuntos económicos en manos de los agregados comerciales de sus embajadas⁷.

Cuando en 1967 se publicó por primera vez la revista *Estudios Internacionales*, Claudio Véliz observaba que "el retroceso de la marea alta de la guerra fría ha dejado al descubierto las elevadas cumbres de los intereses nacionalistas". Diez años más tarde pudimos afirmar que "el retiro ulterior de las aguas había hecho emerger la llanura de los intereses económicos y sociales, obligando al Estado a asumir un número creciente de compromisos y tornándolo al mismo tiempo más sensible a las fluctuaciones provenientes de sus relaciones externas"⁸.

En la discusión de estos aspectos radican otras tantas tareas de los estudios internacionales en América Latina.

De allí la importancia de concentrarse en los aspectos económicos que presentan en la actualidad las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, que son los que más preocupan a los gobiernos respectivos. Ello no significa descuidar sus aspectos políticos sino subrayar, precisamente, aquellos aspectos que hoy resultan más cruciales para su política exterior. En ello radica uno de los principales desafíos que habrán de enfrentar los estudios internacionales en el ámbito latinoamericano.

Es cierto que a partir de los años cincuenta, algunos organismos regionales, como la CEPAL, y un distinguido grupo de economista y cientistas sociales generalmente vinculados a ellos, desplegaron un importante esfuerzo interpretativo en torno a estos problemas. Pero es preciso reconocer, por una parte, que sus trabajos no se difundieron, o no encontraron una respuesta adecuada entre los especialistas en relaciones internacionales vinculados a la comunidad académica latinoamericana. También es efectivo, por la otra, que las transformaciones experimentadas por el sistema internacional y por la propia América Latina durante el último período han tendido a superar esos esquemas interpretativos y que hoy se deja sentir la necesidad de un nuevo enfoque. La sección siguiente está destinada a examinar la evolución de esos esquemas.

EVOLUCIÓN DEL MARCO INTER- PRETATIVO DE LAS RELACIONES CENTROPERIFERIA⁹

1. La era de la cooperación: orígenes y fundamentos

El interés de la comunidad internacional por los países subdesarrollados se despierta a partir de la segunda guerra mundial. Ello es, en cierta medida, el resultado del proceso de descolonización que se inicia por aquel entonces y de la pugna de las grandes potencias para extender sus esferas de influencia hacia el Tercer Mundo, como parte integrante de la guerra fría. Nace así la preocupación por el desarrollo y con ella los primeros programas de ayuda externa.

En la base de este proceso se encuentra una serie de teorías sobre la naturaleza del desarrollo y sobre las estrategias más adecuadas para promoverlo. El común denominador de estas teorías es la asimilación de "desarrollo" con "modernización". El desarrollo era concebido como un proceso unívoco y unilineal que pasa necesariamente por ciertas etapas, siguiendo un camino que deben recorrer por igual todos los países. La diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo se debe a que algunos de ellos recorrieron ese camino en un período más temprano, mientras que otros aún se encuentran en sus primeros tramos. Algunas teorías ponen el acento en la estructura de la personalidad¹⁰, otras en las preferencias o valoraciones sociales¹¹, mientras que otras subrayan las condiciones estructurales que deberían cumplirse para hacer posible un proceso sostenido de crecimiento económico¹². En todos estos enfoques, el énfasis está colocado sobre la necesidad de la modernización, entendida como la imitación de un modelo acuñado por los países que protagonizaron la revolución industrial y que hoy son desarrollados. En este proceso, la cooperación internacional debía jugar un papel muy destacado. Ni siquiera se planteaba la posibilidad de que la causa del subdesarrollo radicara precisamente en la naturaleza de las relaciones prevalentes entre las sociedades retrasadas y los países industrializados. Se presumía la existencia de una suerte de "armonía natural de intereses" entre ambos grupos de países. El desarrollo de los países rezagados debía ser inducido, en lo sustancial, por el propio crecimiento económico de los grandes centros industriales. Se reconocía la existencia de una profunda brecha entre ambas categorías de países, así como la marcada asimetría de sus relaciones políticas, militares y económicas, pero esta situación se atribuía al hecho de que dichos países se encontraban en diferentes "etapas de desarrollo". La cooperación internacional debía contri-

buir a salvar esa brecha y a estimular el desarrollo de los países rezagados. Los programas de cooperación internacional que se pusieron en marcha a partir de estos supuestos no condujeron a los resultados esperados y el período que se extiende hasta fines del decenio de los años sesenta concluyó con un acendrado sentimiento de "desilusión frente a la ayuda", según lo atestigua una serie de evaluaciones realizadas al concluir ese período, como los informes preparados por los señores Peterson, Dearson y Prebisch¹³.

Los países donantes y receptores por igual —concluye uno de estos informes— tendieron a concebir la modernización y desarrollo de los países de bajos ingresos como un intento de reproducir la revolución industrial en un tiempo muy breve. Prestaron una atención desmesurada a la ejecución de proyectos específicos de inversión y relativamente muy poca a las causas y consecuencias del subdesarrollo¹⁴.

Aquel enfoque pasaba por alto los antecedentes históricos y las características estructurales que habían configurado, a lo largo del tiempo, las relaciones entre los países subdesarrollados y los países industriales. Suponía que el desarrollo constituye un proceso que se verifica independientemente y del mismo modo, en distintos lugares y momentos del tiempo. Un modelo que consiste en reproducir, bajo diferentes circunstancias, un modelo previo. En tal sentido, contribuía a convalidar la primacía de las potencias industriales y a la expansión de un sistema internacional construido a su imagen y semejanza.

2. La estrategia de confrontación: sus antecedentes conceptuales

La CEPAL cuestionó estas presunciones desde el comienzo mismo de sus actividades, alrededor de los años cincuenta, bajo el liderazgo del doctor Raúl Prebisch. Para ella el subdesarrollo no consistía simplemente en la falta de crecimiento, sino que, por el contrario, constituye el estilo de crecimiento de las economías periféricas. Este análisis, desde un principio, contuvo los elementos que, andando el tiempo, llevarían a plantear la existencia en un sistema económico mundial que genera, a la vez, desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia¹⁵.

De acuerdo con esta interpretación, dicho fenómeno se debía a la forma extremadamente desigual en que el progreso técnico se genera y propaga a través de la economía mundial. Este contraste determinaba que el centro y la periferia presentaran, entre otras, tres diferencias fundamentales. La primera se refería al dinamismo del crecimiento en uno y otro grupos de países, y consistía en que, siendo el progreso técnico más acelerado en los centros que en la periferia (y en el sector manufacturero que en la producción primaria), la productividad (y por consiguiente los ingresos medios) crecían más rápidamente en los primeros, con lo cual tendía a ensancharse la brecha existente entre esos polos. La segunda consistía en que el desarrollo de la periferia tendía a concentrarse unilateralmente en el sector primario exportador, en tanto que el aumento y la diversificación que experimentaba la demanda por bienes industriales como consecuencia de ese desarrollo se satisfacía sustancialmente con productos importados, impidiendo o retrasando la creación y expansión de actividades manufactureras. La tercera tenía relación con la heterogeneidad estructural del desarrollo de la periferia, en el sentido de que coexistían en ellas sectores de alta productividad (concentrados generalmente en el sector exportador) con otros en los cuales la productividad del trabajo era muy inferior a la de actividades similares localizadas en los centros.

Estas diferencias dieron lugar a una división internacional del trabajo en que a la periferia correspondía el papel de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, importando desde ellos los bienes manufacturados necesarios para atender sus necesidades de consumo, así como también los bienes de capital requeridos para proseguir su proceso de desarrollo. El hecho de que, como consecuencia precisamente de los factores anteriormente señalados, en el largo plazo la relación de precios de intercambio tendiera a evolucionar en contra de los productos primarios, significó que de hecho los países de la periferia han estado transfiriendo hacia los centros una parte considerable del mejoramiento que experimentó la productividad de sus actividades primario-exportadoras, esto es, de sus sectores más dinámicos.

La industrialización de los países de la periferia emergía a la luz de este análisis como el único camino que, al alterar la especialización de esos países en la división internacional del trabajo, les permitiría mejorar los términos de su intercambio y retener una cuota mayor de los frutos del progreso técnico. La drástica reducción experimentada por el valor de sus exportaciones como consecuencia de la crisis de los años treinta y las dificultades adicionales para importar provocadas por la guerra, suministraron a esos países nuevos incentivos pa-

ra adoptar políticas de protección y estímulo a la creación de una industria que, durante una primera etapa, se orientó naturalmente hacia la sustitución de importaciones.

El esquema interpretativo centro-periferia, al iluminar la estructura de las relaciones económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo, puso de manifiesto la estrecha vinculación existente entre el crecimiento de los centros y el subdesarrollo de la periferia, dando lugar a una fecunda línea de análisis en relación con estos temas. Acuñada originalmente dentro del ámbito latinoamericano, dicha línea de análisis alcanzó difusión mundial a partir de 1964, cuando pasó a inspirar los planteamientos formulados por los países en desarrollo, dentro del marco de la UNCTAD. El desgaste de los programas de cooperación internacional que había servido de base a las relaciones centro-periferia, primeramente, y la conciencia de un fortalecimiento del poder de negociación del Tercer Mundo, basada en su solidaridad con las decisiones tomadas por la OPEP en 1973, en segundo término, determinaron que las relaciones centro-periferia entraran en una nueva etapa, caracterizada por un espíritu de confrontación y basada en un amplio programa de reformas encaminado al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Al concluir el decenio de 1970, como se anticipaba en un comienzo, los resultados de las negociaciones respectivas distaban mucho de aproximarse a las expectativas depositadas en dicho programa.

3. El cambio de las relaciones centro-periferia dentro del marco del proceso de transnacionalización mundial

“El enfoque centro-periferia ha sido muy útil para explicar los procesos históricos del desarrollo capitalista en la periferia en función de las características de los centros correspondientes y en sus etapas de expansión y crisis”, señala uno de los autores que más contribuyeron a ampliar aquel marco de análisis. Y agrega que “salvo en el sentido restringido de la importancia que revisten los mercados externos de productos básicos, capital y tecnología y del crecimiento de las empresas transnacionales en la posguerra, que se ha destacado en la literatura sobre la dependencia, el análisis del proceso de desarrollo de los países periféricos en las últimas dos décadas se lleva frecuentemente a cabo como si aquel marco capitalista global hubiese dejado de existir, hubiese permanecido esencialmente invariable o careciese de importancia”¹⁶.

En efecto, a lo largo de todo el decenio había venido desarrollándose una línea centrada en el

análisis de la formación de un sistema transnacional en que los países centrales y los países periféricos no se encuentran vinculados solamente por las relaciones externas, que fundamentalmente tienen lugar en los mercados de bienes y factores, sino que forman parte de un mismo sistema, cuyos rasgos determinan profundamente la estructura política, económica, social y cultural de los segundos. El análisis centro-periferia había prestado su atención preferente a las relaciones comerciales entre ambos grupos de países y a la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio que había caracterizado esas relaciones, por considerar que ellas constituían la principal forma de vinculación entre los dos segmentos del sistema. Había predicho también que la industrialización, al modificar la especialización de los países periféricos en la división internacional del trabajo, habría de traer consigo un proceso de crecimiento autosostenido. El hecho de que la industrialización de aquellos países se verificara en una etapa caracterizada por la organización transnacional de la economía mundial modificó el valor de esos diagnósticos y de las correspondientes predicciones. En efecto, la industrialización de los países periféricos no se llevó a cabo en forma aislada, sino que logró implantarse gracias al establecimiento de nuevas y profundas vinculaciones con las economías extranjeras. En tal sentido, el desarrollo de los países de la periferia profundizó y modificó sus formas de inserción externa, conforme fueron sustituyendo importaciones de bienes de consumo por las de aquellos bienes de capital e insumos requeridos para proseguir su proceso de industrialización y conforme incorporaban las formas de vida, las pautas de consumo y las estructuras productivas propias de las sociedades avanzadas, fortaleciendo y tornando más compleja su inserción en un sistema transnacional en rápida expansión. En otras palabras, el desarrollo de los países de la periferia fue acompañado de su creciente integración en el sistema internacional.

El extraordinario período de auge por el que atravesaron los grandes centros industriales durante los decenios de 1950 y 1960 constituyó, sin duda, el telón de fondo que hizo posible la expansión de ese sistema y, por lo tanto, la progresiva integración internacional de los países de la periferia. Sin embargo, andando el tiempo, fueron poniéndose de manifiesto los costos, las contradicciones y los efectos indeseables de dicho proceso. El decenio de 1970 se distinguió por la inflexión del ciclo expansivo de los centros. Este fenómeno determinó la evolución de la economía mundial en su conjunto, caracterizada desde entonces por la inseguridad del abastecimiento de energía y otras materias primas, por una situación de inestabilidad aguda y por tendencias inflacionarias y recesivas crónicas. No es de extrañar, pues, que a lo largo del último período no haya cesado de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico tiene ciertos límites. El primer informe publicado bajo los

auspicios del Club de Roma sobre esta problemática, contribuyó a iniciar un debate que generó una pluralidad de reacciones en el plano teórico, mientras que las acciones emprendidas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el terreno de las realidades¹⁷.

Esta conciencia se encuentra asociada a ciertas tendencias observables en los centros, entre las cuales destacan el aumento de los costos de operación de sus sistemas productivos como consecuencia de la elevación de los salarios y del gasto público, de la saturación del mercado de bienes durables, de la disminución del ritmo de innovación tecnológica y de la rentabilidad decreciente de las inversiones, entre otros. Está asociada también al encarecimiento y la inseguridad del abastecimiento de energía y otras materias primas industriales y a la necesidad de afrontar crecientes costos ambientales, como consecuencia del ritmo, estilo y grado de concentración que presenta el crecimiento económico en los centros. Se trata de factores que están incidiendo en la pérdida de capacidad competitiva y de un número creciente de actividades económicas en estos últimos países y que presionan en favor de cambios en la antigua división internacional del trabajo. Desde otro punto de vista, estas tendencias han traído aparejada una profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo y la consolidación de un sistema transnacional basado en la gradual interpenetración de las sociedades nacionales.

La percepción de esta interdependencia, por otra parte, está alterando los términos en que tradicionalmente se han planteado las relaciones centro-periferia y está abriendo nuevas perspectivas al proceso de transnacionalización que a lo largo de los últimos veinte años viene promoviendo la integración de las sociedades periféricas en un sistema internacional de alcance global. Hasta ahora esas relaciones se habían planteado en términos de los intereses conflictivos existentes entre dos grupos de países que ocupaban una posición bien definida en la división internacional del trabajo. Dentro de este esquema, los países en desarrollo luchaban por mejorar su participación en la distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales, procurando que los países industrializados adoptaran medidas de carácter concesional o preferencial orientadas a promover un proceso de transferencia unilateral de recursos, desde aquéllos hacia los países en vías de desarrollo. No había una conciencia clara de que el bienestar de cada uno de esos dos grupos de países dependía, en alguna medida, del progreso de todos y del funcionamiento de la economía mundial en su conjunto. La profundización de las relaciones de interdependencia a escala global está determinando que en la actualidad las relaciones entre el centro y la periferia tiendan a plantearse en términos que hagan posible complementar aquel proceso de transferencia de recursos, en que hasta ahora se ha con-

centrado la atención del Tercer Mundo, mediante un esfuerzo encaminado a la identificación de áreas de intereses mutuos que sirvan de base para desarrollar acciones recíprocamente ventajosas.

No se puede desconocer que los intereses en conflicto tenderán a oscurecer los campos de interés recíproco, a lo menos a corto y mediano plazos y que la creciente interdependencia que se advierte entre el centro y la periferia continúa siendo una interdependencia entre desiguales. Por eso, la consecución de una reciprocidad efectiva de beneficios no dimanará de una suerte de "armonía natural de intereses", que no existe, sino que, por el contrario, supondrá negociaciones arduas y complejas. Lo que es más importante, exigirá también que los países industrializados, que no han de-

jado de ocupar una posición dominante dentro del sistema transnacional contemporáneo, acepten la introducción de reformas estructurales en la economía internacional, que permitan a los países en desarrollo ocupar el lugar para el cual se han estado capacitando en la nueva división internacional del trabajo que se esboza. En todo caso, parece claro que la política de confrontación a que se adhieren estos países durante el último decenio está cediendo paso a una nueva estrategia, en que se refuercen los elementos propios de una negociación en torno a temas de interés recíproco.

La evolución de las relaciones internacionales de los países en desarrollo —y muy especialmente de la América Latina— ha dado lugar a percepciones divergentes y a estrategias encontradas. A ellas se refiere la siguiente sección de este documento.

IV

PRINCIPALES ALTERNATIVAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

Ya se ha señalado que el desarrollo de los países latinoamericanos ha tenido lugar en condiciones de una integración creciente en el sistema económico internacional. Lo anterior debe ser entendido en el contexto de las grandes opciones que, en esta materia, enfrentan los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular. Uno de los factores que precisamente más han contribuido a que las negociaciones económicas internacionales hayan conducido a tan modestos resultados radica en la confusión conceptual que parece imperar en el debate. En efecto, cuando más se multiplican las conferencias, foros y proposiciones encaminados a promover el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, más de manifiesto queda el hecho de que en esta materia reina "un gran desorden bajo el cielo". Desde diversos ángulos se formulan propuestas específicas que, según los casos, pueden considerarse complementarias, optativas o contradictorias, cuando no simplemente inconexas. En cambio, no se han explicitado suficientemente los grandes modelos alternativos de ordenamiento económico mundial en los que están inspirados los distintos "paquetes" de medidas¹⁸.

De hecho, detrás de la multiplicidad de proposiciones formuladas hasta ahora o de las políticas externas seguidas efectivamente por los países, subyacen al parecer distintos modelos de ordenamiento económico mundial, entre los cuales el programa de acción del NOEI no es ciertamente el único, que sería necesario distinguir si se desea hacer más claridad en el debate. Esos modelos son básicamente los siguientes:

- a) el establecimiento de una suerte de "social democracia global", basada en la regulación de los mercados internacionales o en su reemplazo por mecanismos más centralizados, siguiendo los lineamientos contenidos en las propuestas planteadas en el programa del nuevo orden económico internacional, lo cual requeriría la instauración de una suerte de autoridad mundial o un fuerte incremento del poder de negociación (y de la solidaridad) del Tercer Mundo;
- b) la segregación, o *delinking*, de los países del Tercer Mundo con respecto al sistema capitalista internacional, y su adhesión a estrategias basadas en la confianza individual y colectiva en sí mismos, lo que implicaría una fragmentación de la economía mundial que podría ser contraria a las actuales tendencias hacia una creciente interdependencia entre los países desarrollados y en desarrollo; y
- c) la incorporación indiscriminada de los países del Tercer Mundo en la antigua división

internacional del trabajo, relativamente remozada, lo que comprometería gravemente su potencial de desarrollo a largo plazo y traería consigo la acentuación de la desigualdad prevaleciente en la distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas entre ambos grupos de países.

Este último curso de acción implicaría la profundización de la dependencia de los países de la periferia y la gradual pérdida de su autonomía, con su secuela de frustración y de respuestas revolucionarias. Las dos opciones anteriores, por su parte, no parecen ser favorecidas por las tendencias actuales del sistema internacional.

Los trabajos a que se hacía referencia en un comienzo llegaban a la conclusión de que "América Latina aspira a un tipo de desarrollo plenamente integrado con la economía internacional". "Creemos —se afirmaba en la introducción a esos trabajos— que, en general, los países de la región no adhieren a aquellas opciones que pudieran propiciar un camino de 'desarrollo separado'. Esta estrategia parece históricamente ajena a las opciones que en la práctica ya han tomado la mayor parte de los países latinoamericanos. Ello no significa que haya un solo camino para que los países de la región se integren en la economía internacional. Existe una pluralidad de vías para ello. Esas vías dependerán de las dimensiones, la estructura económica, las orientaciones políticas y las tradicionales vinculaciones externas de cada país. Pero también creemos que esa pluralidad de vías no excluye la posibilidad de lograr una concertación creciente de sus políticas externas, y que los países de la región estarán en mejores condiciones para negociar con los centros industriales a través de una acción solidaria, en lugar de escoger un camino solitario"¹⁹.

Resulta oportuno ampliar aquí algunas de las apreciaciones formuladas recientemente por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre la materia.

Es un hecho que el desarrollo de los países latinoamericanos ha tenido lugar dentro del marco de una creciente integración en la economía internacional. En efecto, si bien los factores externos siempre tuvieron una importancia decisiva en la evolución de la región, es una la profundidad y las modalidades que hoy presenta su relacionamiento externo. Para no ser mal interpretados, debemos adelantarnos a declarar que este fenómeno presenta a la vez aspectos positivos y negativos.

Nuestra inserción internacional es positiva en la medida que nos permite incorporar la tecnología, proyectar hacia el exterior actividades que requieran mercados más amplios y, en último término, abrir paso a nuevas formas de división internacional del trabajo en que nuestros países ocupen el lugar para el cual ya están capacitados.

Pero también hay riesgos en nuestras nuevas formas de inserción externa. Estos riesgos se manifiestan en los condicionamientos que tal vinculación impone a otro desarrollo, en el cambiante impacto del ciclo externo sobre la evolución de nuestras economías y en las políticas restrictivas y proteccionistas empleadas por los países industrializados como una manera de defenderse frente a las tendencias recesivas e inflacionarias que han caracterizado la economía mundial durante el último período.

La existencia de una economía mundial abierta y el establecimiento de una división internacional del trabajo más acorde con las capacidades de cada país, grande o pequeño, han pasado a convertirse en requisito cada vez más importante para el desarrollo de los países latinoamericanos. Dependemos cada vez más del funcionamiento de una economía mundial basada en una auténtica interdependencia"²⁰.

De ser ello así, los países en desarrollo no deberían insistir tanto en su retiro del sistema o en el reemplazo de los mecanismos vigentes por otros más centralizados, sino buscar nuevas formas de "participación selectiva" en el sistema. Parecería que una estrategia de este tipo sería más coherente con las tendencias actuales del cuadro internacional. Por otra parte, ella permitiría que los países en desarrollo alcanzaran al mismo tiempo el triple objetivo de aprovechar las ventajas derivadas de su creciente integración en un contexto internacional que se torna cada vez más interdependiente, de atenuar los efectos indeseables de un ciclo externo adverso e inestable y de preservar la autonomía de sus procesos nacionales de desarrollo²¹.

Conviene examinar más de cerca algunos de los antecedentes de esta idea.

Ante todo, la progresiva integración de los países en desarrollo en la economía internacional ha puesto de manifiesto la creciente importancia de la periferia para el crecimiento de los centros. "Muchos comentaristas descuidan completamente la posibilidad de que el crecimiento económico continuo en el mundo industrializado puede verse también muy afectado por el progreso económico del mundo en desarrollo, o la falta de éste. En otras palabras, no sólo los países en desarrollo dependen del crecimiento de los países industrializados, sino que ahora podría quedar claro que el progreso de los países pobres repercute en el crecimiento económico y los niveles de empleo (de aquéllos), no sólo porque estimula la demanda de productos de los países industrializados, sino también porque alivia mucho las presiones inflacionistas, que son siempre el freno principal de las medidas adoptadas para reactivar el crecimiento del Norte"²².

Lo anterior supone la idea, anteriormente señalada, de que las relaciones centro-periferia deberían asentarse en una nueva estrategia, basada en la identificación de áreas de intereses mutuos, y en la estructuración de una economía mundial que opere efectivamente en favor de ambos grupos de países. Tal ha sido el enfoque adoptado por la Comisión Brandt en sus trabajos. Señala ésta en su informe, recientemente publicado, que "deben darse los primeros pasos en esta dirección, y que los lugares obvios para comenzar son aquellos en que sea posible identificar una mutualidad positiva de intereses en favor del cambio". Y agrega la comisión en dicho informe: "Creemos que tales intereses son numerosos. Pero se requiere un esfuerzo mayor para colocarlo en el centro del debate. El diálogo Norte-Sur ha sufrido a causa de la atmósfera cargada de 'demandas' del Sur y 'concesiones' del Norte, que prevaleció en el pasado; sólo en los últimos años algunos líderes destacados han comenzado a pedir que dicho diálogo sea considerado como una oportunidad para lograr una asociación en que todas las partes pueden trabajar en beneficio mutuo"²³.

El propio ex-canciller Willy Brandt, en su introducción a aquel informe, señalaba:

"Sería deshonesto desestimar la existencia de convicciones diferentes, e insensato ocultar conflictos de intereses. Pero sería también en extremo poco sabio que dejáramos de equilibrar y vincular los intereses de las diversas partes en cada ocasión en que sea posible encontrar un común denominador. El Norte y el Sur tienen más intereses en común, en el mediano y largo plazos, de lo que hasta ahora muchos han sido capaces de reconocer. Y la experiencia muestra que sólo es posible encontrar soluciones duraderas una vez que se ha puesto término a la confrontación.

"En este informe sostenemos la tesis de que existen crecientes intereses mutuos. Ello requiere un cambio en el carácter de la cooperación. Nos estamos volviendo más conscientes de que un ritmo de desarrollo más acelerado en el Sur también sirve a los pueblos del Norte.

"Esa mutualidad de intereses puede señalarse claramente en las áreas de la energía, los productos básicos y el comercio internacional, la alimentación y la agricultura, las soluciones monetarias del control de la inflación, el financiamiento de proyectos y programas de desarrollo, la innovación tecnológica y las comunicaciones. El agotamiento de los recursos renovables y no renovables a través del planeta, los problemas ecológicos y medio-ambientales, la explotación de los océanos, sin olvidar la desbocada carrera armamentista, que succiona los recursos mundiales y amenaza a la humanidad constituyen otras tantas áreas que plantean problemas que afectan la paz del mundo y que se tornarán más serios en ausencia de una visión global"²⁴.

Aunque una estrategia de participación selectiva en el sistema, como la anteriormente sugerida, dependería en buena medida de las políticas económicas externas adoptadas por los propios países en desarrollo, su viabilidad dependerá también de que los países industrializados estén dispuestos a aplicar medidas encaminadas a corregir las imperfecciones de que actualmente adolecen los mercados internacionales, y a impulsar las políticas internas de ajuste que fueren necesarias para adaptar sus economías a la nueva estructura de ventajas comparativas que está surgiendo en el mundo. En otras palabras, la "participación selectiva" de los países en desarrollo en el sistema internacional que supone que los países industrializados adopten medidas conducentes a la estructuración de una auténtica "economía global", que haga posible el funcionamiento de las fuerzas que actualmente operan en el mundo en favor de una nueva división internacional del trabajo, en que los países en desarrollo tengan una participación más integral y equitativa.

El análisis de las implicaciones que tendría una estrategia de "participación selectiva" de los paí-

ses latinoamericanos en el sistema internacional y de sus principales alternativas, constituye una de las principales tareas que deberían acometer los estudios internacionales en América Latina. A su vez, tanto el reconocimiento de la necesidad de ensayar esta estrategia como la posibilidad de analizarla a la luz de parámetros correctos, exige examinar y comprender los cambios estructurales que han tenido lugar a lo largo de estos últimos años tanto en los centros como en la periferia —una tarea que no sólo no ha sido acometida aún con la seriedad debida, sino que encuentra grandes resistencias derivadas del predominio de esquemas interpretativos acuñados bajo otras circunstancias, y que constituye una de las principales responsabilidades de la comunidad académica latinoamericana.

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LOS CENTROS Y EN LA PERIFERIA

La posibilidad de desarrollar una estrategia de negociaciones entre el Norte y el Sur, basada en el concepto de mutualidad de intereses, es el resultado de las profundas transformaciones que experimentaron tanto los centros como la periferia, particularmente a partir de los años setenta.

Ya se ha dicho que durante los últimos decenios la evolución del sistema internacional se caracterizó por la expansión de las relaciones transnacionales a todos los niveles²⁵. Esta transformación respondió, en buena medida, a la transición de una economía mundial basada en la internacionalización del comercio y la producción primaria, a otra caracterizada por la internacionalización de la producción manufacturera y los servicios. Dicho proceso, en que la corporación transnacional desempeñó un papel decisivo, se apoyó en la emergencia de una comunidad mundial reclutada a partir de los conocimientos técnicos, la capacidad ejecutiva y la visión global de sus miembros, y basada en una especie de cultura transnacional constituida por un conjunto de valores, objetivos, calificaciones profesionales, patrones de consumo, símbolos de *status* y formas de vida semejantes. El proceso se completa con la aparición en el escenario internacional de un creciente número de actores, corrientes de opinión y centros de influencia, que operan a través de las fronteras nacionales.

La obvia contrapartida de dicho fenómeno es la profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo. De hecho, el desarrollo de cada país depende cada vez más de los recursos, mercados, actitudes políticas, sistemas de vida y valores culturales prevalecientes en otros países y sus estilos nacionales de desarrollo se encuentran cada vez más determinados por las tendencias prevalecientes en el sistema internacional en su conjunto.

Es ese sistema transnacional el que —como se

anticipaba— muestra signos de estar haciendo crisis, al menos en la medida en que se reconozca el carácter ambivalente que posee toda crisis, según dicho concepto fuera definido por don José Medina Echeverría, cuando la describe como “cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento, como su definitiva descomposición y ruina”.

Ya se han señalado los efectos que han tenido sobre el desarrollo mundial aquellos rasgos de estancamiento, inflación e incertidumbre crónicas que parecen caracterizar el sistema internacional contemporáneo. Se ha señalado también que aquellos rasgos han contribuido a poner en marcha un proceso de cambio en la estructura de ventajas comparativas que ha prevalecido y en la división internacional del trabajo hasta ahora conocida. Estos cambios han provocado una tendencia a la dispersión del poder económico mundial que se traduce, por una parte, en el gradual debilitamiento de la posición relativa de los Estados Unidos frente a Japón y a la Comunidad Económica Europea, y por otra, en una creciente competitividad de los países en desarrollo, relativamente más avanzados frente a los países industrializados.

Tres órdenes de factores, fundamentalmente, empujan en esta dirección al interior de las sociedades industrialmente avanzadas: la aparición de una serie de cuellos de botella por el lado de la oferta, la emergencia de una serie de rigideces estructurales al interior de sus respectivos sistemas económicos, políticos y sociales, y la transformación de los valores y las demandas prevalecientes en esas sociedades.

El primero de esos factores ha sido clara-

mente destacado, entre otras fuentes, en los últimos y considerablemente remozados escritos de Walt W. Rostow²⁶. De acuerdo con su análisis, la economía mundial estaría entrando en una quinta etapa ascendente de la curva de Kondratieff²⁷, caracterizada por la emergencia de desequilibrios entre los requerimientos del proceso de expansión económica, por un lado, y la oferta de alimentos, materias primas e insumos requeridos para sostener ese proceso, por el otro, así como por un alza correlativa de sus precios. Según Rostow²⁸, los sectores líderes para las generaciones futuras, tal como en otros períodos con precios relativamente altos para los productos básicos, van a encontrarse en campos relacionados con los recursos naturales: generación y conservación de la energía, expansión y conservación de las materias primas, desarrollo y conservación de las reservas de agua, agricultura (notablemente en las regiones en desarrollo)... y control de la contaminación. La emergencia en estos cuellos de botella, desde el punto de vista de la oferta, representa, por una parte, el precio natural de un prolongado período de expansión y auge de las economías industrializadas y ha dado lugar, por la otra, al debate en torno a los límites del crecimiento anteriormente mencionado.

El segundo factor determinante de la inflexión y crisis del proceso de transnacionalización se encuentra vinculado con la existencia de una serie de rigideces estructurales generadas en las sociedades industrialmente avanzadas, precisamente como consecuencia del prolongado período de expansión por el que atravesaron a partir de los años cincuenta. Debe contabilizarse aquí, en primer lugar, la pérdida de dinamismo de las inversiones, como consecuencia de la menor rentabilidad del capital, del incremento de la incertidumbre y de los riesgos, y de la acumulación de capacidad ociosa en esas economías; en segundo lugar, la aparición de persistentes déficit en los balances de pago de algunos países industrializados; en tercer lugar, la presencia de tendencias inflacionarias crónicas; en cuarto lugar, las presiones derivadas del incremento de su fuerza laboral y de los costos crecientes de la mano de obra; en quinto lugar, el aumento desmesurado del gasto público, como consecuencia de las necesidades de defensa y de los estilos de desarrollo prevalecientes en esas sociedades. A ello se agrega el proceso de oligopolización social, derivado de la tendencia a la concentración de las unidades económicas, que les confiere un excesivo control sobre el mercado. Por último, es preciso registrar también entre esas rigideces la expansión y el anquilosamiento del Estado y su creciente incapacidad para encarar las políticas de ajuste que se requerirían para corregir las distorsiones mencionadas.

Un tercer factor se refiere a la profunda mutación de los valores y las demandas que es posible observar en sectores cada vez más amplios de esas sociedades. Un estudio llevado a cabo reciente-

mente al interior de la Organización de cooperación y desarrollo económico (OCDE) clasifica las preferencias o valores de los distintos grupos sociales en "materialistas" y "posmaterialistas", incluyendo entre las primeras la preferencia por la seguridad y la defensa nacionales, el crecimiento económico, la estabilidad de los precios y el mantenimiento de la ley y el orden, y entre las segundas, el embellecimiento de las ciudades, la protección de la naturaleza, la realización a través del trabajo, el cultivo de las relaciones personales, la participación en las actividades de la comunidad y el vivir en "una sociedad en que las ideas cuenten más que el dinero"²⁹. Resulta visible la vinculación que existe entre la difusión de esta visión posmaterialista de la vida en las sociedades industrialmente avanzadas y las crecientes dificultades que ellas enfrentan para mantener el ritmo y estilo de crecimiento que conocieron en el pasado.

Para los países en desarrollo, los elementos de crisis que se observan en la evolución del sistema transnacional representan, al mismo tiempo, una fuente de riesgos y de oportunidades. Parafraseando el *dictum* estadounidense según el cual "lo que es bueno para la Coca Cola es bueno para los Estados Unidos", las estrategias de cooperación internacional se basaron durante largo tiempo en la presunción de que lo que era bueno para el Norte también debía ser bueno para el Sur. La crisis del sistema transnacional, al presionar en favor de un cambio más o menos profundo en la antigua división internacional del trabajo, permite especular que, bajo ciertas circunstancias, lo que es malo para el Norte podría llegar a ser, paradójicamente, bueno para el Sur. Las transformaciones que han tenido lugar al interior de los países en desarrollo a lo largo de estos últimos años, refuerzan esta perspectiva.

Los informes anuales que recientemente comenzó a elaborar el Banco Mundial acerca de la evolución de la economía internacional señalan que durante el período 1950-1975 los países en desarrollo han experimentado un considerable progreso. En todos ellos el ingreso se ha elevado más rápidamente que la población y su ritmo de crecimiento anual promedio se aceleró desde el 2% durante el decenio de 1950 hasta el 3,5% en los años 1960, un ritmo de crecimiento que se compara muy favorablemente con el que alcanzaron los países hoy desarrollados durante su propio período de industrialización. Dicho proceso se verificó bajo condiciones de una creciente interdependencia entre los países industrializados y los países en desarrollo. La sostenida expansión que vivió la economía mundial a lo largo de todo ese período contribuyó al crecimiento de estos últimos. A su vez, la ampliación que experimentaron los mercados de los países en vías de desarrollo se convirtió en un factor de estímulo a las exportaciones de los centros, particularmente durante el período recesivo iniciado a mediados de los años 1970³⁰.

Uno de los aspectos más interesantes de dichos informes estriba en la clara diferenciación que establecen entre los diversos grupos de países en desarrollo. Al igual que en otras fuentes, en ellos se destaca la creciente heterogeneidad que presentan los países en desarrollo, desde el punto de vista del tamaño de sus economías, sus niveles de ingreso, su dotación de recursos, su estructura económica, sus formas de organización sociopolítica, sus capacidades tecnológicas y sus vinculaciones con la economía mundial. La comprobación de ese fenómeno permite distinguir dentro del Tercer Mundo entre:

- a) los países exportadores de petróleo;
- b) los países que han alcanzado etapas intermedias en sus procesos de desarrollo; y
- c) los países menos desarrollados, que constituyen el llamado "cuarto mundo".

A los efectos de este análisis, interesa especialmente la distinción que en aquellos informes se formula entre los países de bajos ingresos, categorías que incluiría aquellos cuyo ingreso anual per cápita no supera los US\$ 250.00 y los países de ingresos medios, constituidos por aquellos que disponen de un ingreso superior a esa cifra, un indicador por lo demás muy insuficiente.

Los países de bajos ingresos poseen un desarrollo industrial apenas incipiente; la mayor parte de su población vive dedicada a actividades rurales y en condiciones de extrema pobreza y sus economías dependen estrechamente de la exportación de unos pocos productos primarios, cuya demanda crece lentamente. En ellos, el alivio de la pobreza depende fundamentalmente del aumento de la productividad agrícola, la cual haría posible incrementar el poder de compra de los campesinos y crear empleos con acceso a mejores salarios. Los países de ingresos medios incluyen desde algunos como Bolivia, Egipto o Tailandia —cuya población es predominantemente rural y cuyo ingreso per cápita no supera en mucho el límite de los US\$ 250.00— hasta otros como Singapur, Venezuela, España y Grecia, que tienen ingresos por persona que oscilan en alrededor de los US\$ 2.500. Dichos países disponen de un potencial de desarrollo considerablemente superior y, por consiguiente, de mayores oportunidades para elevar el nivel de vida de los pobres —oportunidades que no están exclusivamente concentradas en el sector rural— y sus economías son mucho más sensibles a las tendencias observables en los países industrializados, de manera que su desarrollo depende más estrechamente

del comercio internacional y de los mercados mundiales de capitales.

A los efectos de esta discusión, relativa a las transformaciones experimentadas por las relaciones Norte-Sur y sus implicaciones para los estudios internacionales en América Latina, conviene detenerse en este último grupo de países —un tema que se ha vuelto altamente controversial—. Durante los últimos años, algunos países de América Latina, Asia y Europa meridional y Oriental se han convertido en forma acelerada en productores de manufacturas altamente competitivas en los mercados mundiales. Este fenómeno, inicialmente descrito como "la emergencia de uno, dos o tres Japones" en el campo internacional, está cobrando una importancia creciente. Estos países, calificados como de "industrialización reciente" en la literatura anglosajona, pueden definirse como aquellos en que la producción industrial, ya sea para la exportación o para sustituir importaciones, excede de cierta proporción mínima del producto interno bruto, que crece en forma más rápida que en los países tradicionalmente industrializados de Europa Occidental y de América del Norte. Así, por ejemplo, entre 1965 y 1974 las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo aumentaron en promedio de 16,6% por año, registrándose tasas de crecimiento sustancialmente más altas en el campo de los países de rápida industrialización, tasas que superaron con creces el 20% anual en el caso de varios países de Asia Oriental y de América Latina, y que se comparan con las de 15,6% para el Japón, 10% para los demás países de la Organización de cooperación y desarrollo económico (OCDE) y 5,9% para los países socialistas.

Los países de reciente industrialización son percibidos por las naciones desarrolladas como competidores cada vez más serios, no sólo en sus mercados internos, sino también en otros mercados, sin contar la pérdida para ellas de los mercados que representaban aquellos mismos países en la medida en que, junto con sus programas de promoción de exportaciones, éstos continúan aplicando políticas de sustitución de importaciones. La proporción de las importaciones de manufacturas efectuadas por los países de la OCDE, provenientes de los países en rápido proceso de industrialización a que nos estamos refiriendo, aumentó de 2,6% en 1963 a 8,0% en 1976, y continuó aumentando a un ritmo intenso. Ya se ha señalado que el recrudescimiento del proteccionismo en los países desarrollados no es sino la consecuencia de dicho proceso.

La mayor parte de los países de América Latina se encuentran en la situación anteriormente descrita. Ello hace necesario replantear tanto sus estrategias de negociación con respecto a los países industrializados, como su posición dentro del Grupo de los 77.

En efecto, los países latinoamericanos tienen muchos problemas en común con el resto de los países en desarrollo. Esos problemas serían más difíciles de resolver por medio de negociaciones separadas o de arreglos verticales, que a través de una acción concentrada. La experiencia de los últimos decenios ha mostrado que la capacidad de negociación de los países en desarrollo se fortalece considerablemente a través de una acción solidaria. Sin embargo, en razón de las etapas en que actualmente se encuentran sus respectivos procesos de desarrollo y, muy particularmente, del grado de integración en la economía internacional que ya han alcanzado, estos países poseen intereses y prioridades propios, que los deben llevar a poner más énfasis en algunos de los aspectos específicos planteados dentro del marco de las negociaciones Norte-Sur.

Al igual que el resto de los países del Tercer Mundo, los países latinoamericanos están interesa-

dos en los problemas de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa, que siguen constituyendo los puntos principales de la agenda planteada por el Grupo de los 77 para encuadrar dichas negociaciones. Sin embargo, también están interesados —y tal vez con más fuerza— en obtener un mayor grado de desarrollo, control y transformación local de sus recursos naturales; en el acceso de sus manufacturas a los mercados de los países industrializados; en lograr una participación más ventajosa en el proceso de redistribución industrial que se está produciendo a nivel mundial; en el mantenimiento de su acceso a las fuentes de capital privado y en el fortalecimiento de los mecanismos de financiación a mediano y largo plazos; en desarrollar nuevas formas de contratación con los inversionistas extranjeros y con las empresas transnacionales, y en fortalecer su capacidad para incorporar tecnología en condiciones más adecuadas y menos onerosas.

VI

LAS TAREAS DE LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES EN AMERICA LATINA

La percepción de las cambiantes prioridades de los países latinoamericanos en el sistema internacional, tanto dentro del marco de sus negociaciones con el Norte, como el de su acción conjunta con el resto de los países del Sur, supone una labor de análisis permanentemente renovada, que en muchos casos no se está llevando a cabo. Tal vez esta deficiencia explique que tanto América Latina como el Tercer Mundo en general, hayan insistido durante tantos años en llevar al seno de las negociaciones Norte-Sur un programa de acción maximalista e intemporal, que ha demostrado poseer una viabilidad relativamente baja y que en lo sustancial no se ha ajustado en función de las circunstancias. En un mundo en que el poder está basado cada vez más en el conocimiento, la capacidad de análisis internacional que sean capaces de desplegar los países en desarrollo será un factor cada vez más determinante en la evolución de las relaciones Norte-Sur y en el mejoramiento de la participación internacional de esos países.

La falta de esa capacidad de análisis explica, al mismo tiempo, el último de los aspectos que se desea señalar en este documento. La integración acelerada de los países latinoamericanos en la economía mundial y su creciente importancia para los países industrializados, contrastan con la manifiesta ausencia de políticas adecuadas a sus requerimientos específicos por parte de la comunidad internacional. Crecientemente excluidos de las políticas de tipo preferencial o concesional diseñadas para atender las necesidades de los países menos desarrollados del mundo y enfrentados con crecientes problemas de expansión de sus economías, acceso a los mercados internacionales y financiamiento externo, en razón del reconocidamente alto grado de integración internacional que alcanzaron durante el último período, estos países no podrán mantener el ritmo de crecimiento dentro de la economía mundial durante los últimos decenios, a menos que esta última experimente una reestructuración profunda. Ella deberá ser el resultado de acciones deliberadas por parte de los países industrializados, que incluyan, tanto políticas internas de ajuste, como medidas encaminadas a asegurar a los países en rápido proceso de desarrollo, condiciones equitativas de participación en el sistema económico internacional, una necesidad que no solamente es ignorada por los países industrializados, sino, que a veces es oscurecida por la posición negociadora adoptada hace largo tiempo por los propios países en desarrollo.

En suma, pues, el avance del proceso de transnacionalización a nivel mundial plantea a los países latinoamericanos una combinación de riesgos y oportunidades que no ha sido suficientemente analizada ni podrá serlo en la medida en que los esquemas interpretativos empleados hasta ahora no se adapten a las nuevas realidades. La insuficiencia o la ritualización de aquel análisis conspira contra la viabilidad de la posición negociadora adoptada por los países latinoamericanos y contra la posibilidad de formular una estrategia de inserción externa más lúcida y activa que las que han sido ensayadas hasta ahora. A la comunidad académica latinoamericana corresponde, una vez más, una responsabilidad muy importante en el esclarecimiento de estos temas. Esa es la principal tarea que enfrentan hoy los estudios internacionales en América Latina.

NOTAS

- 1 TOMASSINI, L. *Falencias y falacias: Notas sobre el estudio de las relaciones Norte-Sur*. En: *Estudios Internacionales*. No. 40. Octubre-diciembre. 1977. Pág. 112.
- 2 Véase HILL E. y TOMASSINI, L. *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. 1979.
- 3 Informe del secretario ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, al XVIII período de sesiones de la comisión. La Paz. Bolivia. 18-26 de abril de 1979. Pág. 56.
- 4 C. Fred Bergsten (editor). *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*. 1973. Págs. 198-199.
- 5 ROSENAU, J. *The Scientific Study of Foreign Policy*. 1971. Pág. 305.
- 6 HOFFMANN, S. *Contemporary Theory in International Relations*. 1960.
- 7 COOPER, Richard. *Red Policy is Foreign Policy*. En la revista *Foreign Policy*. No. 9. Invierno 1972-1973. Véase también C. Fred Bergsten y Lawrence Krause (editores), *World Politics and International Economics*. 1975.
- 8 De la nota introductoria a la edición No. 40 de *Estudios Internacionales*. Octubre-diciembre de 1977.
- 9 Esta sección está basada en el trabajo de SUNKEL, Osvaldo y TOMASSINI, Luciano, titulado *La Crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo*. En *Estudios Internacionales*. No. 50. Abril-junio de 1980.
- 10 Véase, entre otras, las obras de RIESMAN, D. *The Lonely Crowd*. 1951; de Mc CLELLAND, D. *The Achieving Society*, 1961; y de HAGEN, E. *On the Theory of Social Change*. 1962.
- 11 Véanse, fundamentalmente, PARSONS T. y SHILS, E. *Towards General Theory of Action*, 1952, y otros trabajos del primero de estos autores. Una original versión latinoamericana de este enfoque puede encontrarse en GERMANI, G. *Política y sociedad en una época de transición*. 1962.
- 12 Véase, principalmente, ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth*. 1960.
- 13 Para un análisis crítico de estos informes, ver: *Implicaciones políticas al desarrollo latinoamericano*, JAQUARIBE, Helio, en el libro editado por C. Díaz Alejandro, S. Teitel y V. Tokman bajo el título *Política económica en centro y periferia*. 1976.
- 14 PEARSON, L. *Partners in Development*. 1969. Pág. 5.
- 15 Estas ideas fueron expuestas inicialmente en el documento de la CEPAL, titulado *El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas*. 1949. Y en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, publicado por el doctor Raúl Prebisch. 1952.
- 16 SUNKEL, O. y FUENZALIDA, E. *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*. En *Estudios Internacionales*. No. 44. Octubre-diciembre de 1978. Véase también SUNKEL, O. *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. En *Estudios Internacionales*. No. 16. Enero-marzo.
- 17 MEADOWS, D. H. *et al. The Limits to Growth*. 1972. Véase también WARD, B. *Only one Earth*, 1973; MESAROVIC, M. y PESTEL, E. *The Mankind at the Turning Point*, 1974; HERRERA, A. *Catastrophe or New Society*. 1976; y MISHAN, E. J. *The Economic Growth Debate: An Assessment*, 1977, entre otros trabajos que contribuyeron al debate.
- 18 Análisis tomado de la introducción al libro de E. Hill y L. Tomassini (editores), *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Op. cit.
- 19 Op. cit., Págs. 10 y 11.
- 20 *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1979*, información proporcionada por el secretario ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en la conferencia de prensa de fin de año efectuada en la sede de la institución el 21 de diciembre de 1979.
- 21 Para un llamado a emplear una estrategia de participación selectiva en el sistema, ver *Situación de América Latina en la actual coyuntura económica internacional*, declaración emitida por el foro latinoamericano en Caracas, en agosto de 1975, y publicada en *Estudios del Tercer Mundo*. No. 1. Marzo de 1978.
- 22 Véase el trabajo titulado: *¿Pueden prosperar los países ricos sin que progresen los países pobres?*, documento de discusión sometido a la mesa redonda norte-sur por el actual presidente del Overseas Development Counsel, John W. Sewell, una versión preliminar de la que fue publicada en *Estudios Internacionales*. No. 42. Abril-junio de 1978. Pág. 41.
- 23 *North-South: A programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues*. 1980. Pág. 65.
- 24 *Ibidem*.

- 25 Las consideraciones que siguen están basadas en el trabajo de SUNKEL, O. y TOMASSINI, L. titulado *La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo*. Op. cit.
- 26 ROSTOW, W. W. *¿Cómo romper el impasse en las negociaciones económicas multilaterales Norte-Sur?* En *Estudios Internacionales*. No. 45. Enero-marzo de 1979. Véase también del mismo autor, *Getting from Here to There*. 1978.
- 27 Siguiendo los escritos del economista ruso N. B. Kondratieff, quien sugirió en los años veinte que las economías capitalistas es-
- taban sujetas a ciclos prolongados, de unos 40 años de duración, caracterizados por la aparición de limitaciones del lado de la oferta.
- 28 *¿Cómo romper el impasse en las negociaciones económicas multilaterales Norte-Sur?* Op. cit. Pág. 49.
- 29 Interfuturs, Rapport final, *Face aux futurs: Pour une maîtrise du vraisemblable et una gestion de l'Imprévisible*.
- 30 BIRF. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1978*. Véase también la edición de ese informe publicada en 1979.

APROXIMACIONES A LA
POLITICA EXTERIOR
LATINOAMERICANA

El proceso de aprendizaje de la América Latina dentro del sistema internacional empieza a aparecer resultados. Tanto los conceptos como las prácticas. Sin embargo, los países latinoamericanos no se deciden a emplear ya esos instrumentos de política exterior y no ejercen plenamente su poder de negociación y negociación entre decisiones autónomas.

Si la América Latina quiere cambiar su (relativa) equitatividad de relaciones —lograda en las últimas dos décadas—, debe entregarse a la tarea de redefinir la teoría de la política exterior latinoamericana.

Como consecuencia de circunstancias geopolíticas, América Latina no trata de apoyarse en los ejemplos de estados pequeños y medianos, sino que tiende a aceptar el papel de clase media dentro del sistema internacional.