

EL "NOEI" NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

LAS ALTERNATIVAS PRINCIPALES

*Por: Francisco A. Pinto S.C.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico
Facultad de Derecho U. de Chile.*

La circunstancia de haber intervenido el autor en un Seminario sobre "El diálogo Nord-Sud y las alternativas para un nuevo Sistema Económico Internacional" determinó que el Director de la Revista solicitara al Profesor Pinto varios artículos sobre el tema, tomando como base la relación preparada por él para dicho Seminario.

Un anticipo de este trabajo, -el examen particular de "La Política de Internacionalización" o "Apertura de las Economías"- se analizó ya en estas páginas (*). Ahora se aborda el tema en un aspecto más global. Se mencionan primero, algunos antecedentes generales sobre el NOEI y la realidad económico-política actual, para analizar después las proposiciones más específicas de reforma del "Viejo Orden", que podrían articular un nuevo sistema económico a nivel mundial.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.-

1.- Insatisfacción generalizada:

El elemento de base que ha llevado al debate y a

(*).- Revista de Derecho Económico N° 42-43, págs. 37 y ss.

la investigación de un "Nuevo Orden Económico Internacional" es, en parte principal, la insatisfacción casi generalizada respecto a la situación presente, tanto en el orden económico como en lo social y reflejado además en lo político.

Los hechos que caracterizan el "Viejo Orden" o el Orden llamado "tradicional" demuestran que él no está adecuado hoy ni siquiera para satisfacer las necesidades o requerimientos de la población de las Naciones industrializadas y ricas del Norte. Se ha insistido allí en que hay una crisis que no es coyuntural sino de la estructura misma del sistema económico internacional. Con mayor razón se acredita tal insatisfacción si se examina la situación del denominado Tercer Mundo y también, si se quiere, de lo que ocurre en el Segundo, el Cuarto y el Quinto Mundo, según sus diferenciaciones más recientes que engloban al vasto y diverso conglomerado de los países de insuficiente o mínimo desarrollo.

El reconocimiento de esta situación fue lo que llevó a la Asamblea de las Naciones Unidas, en 1974, a aprobar, con acuerdo tanto de los países industrializados como de aquellos de mediano y pobre desarrollo, la Resolución y el Programa de Acción para el establecimiento de un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI).

La tarea, obviamente difícil, -puesto que envuelve no sólo problemas técnicos de viabilidad económica sino también aquellos de tipo social y de viabilidad política, está apenas comenzada. El programa del NOEI sirvió de base a los trabajos de la Unctad IV (Nairobi 1976) y la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo (CCID) llamada más bien "Nord-

Sud" que sesionó en París hasta 1977. Si bien ésta, significó un adelanto en cuanto a tipo de asamblea, con representación de carácter diferente a las conferencias simplemente políticas, alcanzó solo modestos resultados, la tarea de investigación y de debate continúa. Ella se centra en las fórmulas que pueden resultar más satisfactorias y al mismo tiempo viables de establecer. Los esfuerzos son diversos, pero coincidentes en cuanto al objetivo; así tenemos: a) el "Committees on the whole", de las Naciones Unidas, para canalizar el diálogo Nord-Sud; b) el "Programa Integrado sobre Productos Básicos", gestionado dentro de UNCTAD, que aprobó en Marzo de 1979 el "Fondo Regulador de Materias Primas"; c) la "Comisión Brandt" que ha terminado recientemente un informe (*) en que analiza las posibilidades económicas y políticas del ajuste o de la estructuración del sistema internacional, cuyo funcionamiento es hoy bien diferente del articulado a nivel mundial entre 1945/50, a la salida de la guerra. A tales esfuerzos se agregan muchos otros de orden técnico científico sobre la materia, tales como el informe Pestel-Meserovic, titulado "Strategie pour demain", bajo el auspicio del "Club de Roma", y posteriormente otros como el del grupo presidido por Timbergen, llamado "RIO" "Rehaping international Order", y así muchos otros.

En otras palabras y para cerrar este párrafo introductorio, se confirma que esta articulación del NOEI es una tarea iniciada, inconclusa, pero compartida, en mayor o menor grado o con distinto énfasis, tanto por las naciones avanzadas y ricas como por las medianas o pobres y atrasadas.

(*).- North-South": a Program for Survival". Report of the "Brandt Commission" Edit. PanBooks, London, 1980.-

2.- Antecedente histórico. Semejanza y diferencias entre 1945 y 1980.-

La afirmación de que el NOEI se plantea como necesario ante la insatisfacción generalizada -lo que no excluye la existencia de minorías satisfechas- podría proyectarse al cuadro humano individual. Aprovechando de pensamientos ajenos (*) puede decirse que la situación actual se caracteriza, al nivel de las personas, por una "angustia existencial". Pero en grado más amplio se refleja en la convicción de que los problemas dependen en última instancia de la forma como se logre o se perfeccione un sistema político y económico que permita una relativa estabilidad o paz y que haga posible mantenerla. La sola formulación de esta visión amplia demuestra que es cosa difícil y delicada.

(**)

A nivel de economistas se trata por cierto -o en primer lugar- de conseguir una nueva organización de las relaciones económicas internacionales. Tal tarea ya se presentó en 1945 y fue acometida. Pero hoy, para la década de los años 80, tiene exigencias diferentes, puesto que se trata de un mundo profundamente cambiado.

En 1945 el orden político-económico articulado en la postguerra fue, en pocas palabras, un arreglo entre vencedores

(*).- José Medina Echeverría. Revista de Cepal 1977.

(**).- Con mayor razón si recordamos la observación de Solzhenit syn de que no se trata de sostener que hay paz, porque no hay guerra abierta. Lo opuesto a la paz es la violencia y por lo tanto sólo cabe hablar de Paz si no existe violencia. Y este último, sabemos puede ser individual o colectiva, no reconocida o silenciada y otras veces "institucionalizada".

y vencidos y tuvo tres características: a) había daños evidentes para las Naciones Centrales; b) la "re-construcción" era necesaria y conveniente para todos; ello hizo más fácil el consenso en temas principales; c) alcanzó a un cierto sector de naciones; el resto de ellas fue ajeno a la formulación y decisiones de las grandes potencias.

La situación mundial es hoy muy diferente. Y como la acción política y económica no se realiza en el "vacío social", ni a nivel de "modelos" teórico-académicos, sino en una realidad y en una determinada "estructura" social, es indispensable considerar las características globales hoy vigentes.

Esas características podrían ser las siguientes, si seguimos aprovechando la sabiduría, en versión extractada, del sociólogo mencionado u otras como la de Helio Jaguaribe sobre la materia.

a) La situación política actual, que se refleja después en lo económico, es en cierto modo la consecuencia de un "empate", dentro de un complicado juego al nivel mundial. Habrá hoy "multipolaridad", pero, en todo caso, hay entre esos diversos polos dos "super-potencias" que tienen y mantienen sus propios y distintos "Sistemas Imperiales".

b) No es una situación "estática", sino variable. Hay altibajos, con éxitos y fracasos, tanto en la órbita de los EEUU. como en la URSS. (*)

(*).- Podría mencionarse alternadamente como ejemplos: Cuba, Vietnam, Egipto, Angola, Portugal, Abisinia, Medio Oriente, etc.

c) Hay un resquebrajamiento o más bien se alteró sustancialmente la "Pax Americana", impuesta en la década de los años 50. (Al igual que esta reemplazó a la "Pax Británica" de principios de siglo).

d) Sin embargo, paralelamente, en la otra superpotencia, lo que se anunció como la "Centuria Soviética", no ha pasado a tener una vigencia universal. Hay también allí deficiencias en el sistema que se han hecho notorias, no obstante el tipo y las restricciones del régimen político.

e) Los nuevos "polos" surgidos del desarrollo de post-guerra son a su vez de diferente grado o peso político y económico. (*)

Como tales gozan de mayor o menor autonomía para sus decisiones y pueden, a su vez, tener una influencia hegemónica también mayor o menor sobre las naciones más débiles o ligadas a su "órbita".

f) La "proliferación nuclear" es también rasgo nuevo. Ella sustituye al "Equilibrio del Terror", de la época de la Guerra Fría; pero plantea a su vez la urgencia de un siste

(*).- Aparte de lo que Jaguaribe llama las relaciones "inter-imperiales" y las "intra-imperiales", se señala que existen hoy cuatro categorías de países: 1) Los principales, con hegemonía dominante y cierto grado de inexpugnabilidad; 2) países aisladamente menores pero integrados al nivel regional, como serían los de Europa Occidental; ellos son capaces entonces de autonomía en sus decisiones principales; 3) Los de autonomía de carácter regional pero fortalecida por poder político y nuclear y 4) y los países dependientes. También se ha hablado de que hoy no habría sino: Superpotencias, Potencias mayores y menores o "Impotencias".

ma global de "no proliferación" que amplíe o generalice las "Desnuclearizaciones" pactadas en algunas zonas del planeta.

g) El crecimiento y complejidad de las relaciones "transnacionales". El sistema político y económico mundial, aparte de los Organos Internacionales, tiene hoy actores nuevos. Por una parte, hay poderes o centros de decisión que no existían en 1945, como son los "Organos Comunitarios", que a veces superan la voluntad de los Estados-miembros. (*) En segundo lugar, las "Corporaciones Transnacionales", con su organización "reticular" cada vez más compleja, determina que sus decisiones sean a su vez más peligrosas; sea ello en cuanto a la autonomía de sus manejos financieros puede entorpecer la política monetaria de cualquiera nación por poderosa que fuere; sea, desde otro ángulo, en el sentido de que, resolviéndose la estrategia global de las "CTN" en sede ajena al país que acogió a la filial, el nivel y tipo de producción y otras decisiones pueden alterar o distorsionar la Política Económica y el desarrollo de un país que antes se consideró "autónomo" y tal vez siga creyéndose tal.

h) "Last, but not least", la emergencia o más bien la "ebullición" del llamado Tercer Mundo. Primero, en cuanto a que ha variado no solo el cuadro político sino también el económico. Sobre la materia hay abundante literatura y en los cursos de Política Económica se ha caracterizado a la realidad actual con los rasgos nuevos que ella presenta. Lo que aquí conviene destacar respecto a la distinta realidad de 1945 y

(*).- Como hecho reciente, puede señalarse la divergencia surgida entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la CEE, respecto a los recursos asignados para 1979 al Programa de Desarrollo Regional; el acuerdo obtenido (III/79) llevó el Presupuesto del Fondo a 1.084 millones UC, en circunstancias que los Gobiernos habían previsto sólo 750 millones.

1980 es que el llamado Tercer Mundo, no sólo es homogéneo en ciertos aspectos sino heterogéneo en su composición. Pero especialmente que: i) está consciente de que, en el cuadro actual, tiene intereses contradictorios con las Economías Centrales y del Norte; ii) que tiene -y lo ha probado- arrestos de un tipo reivindicativo, al igual que el que se generó antes en el campo sindical en las naciones avanzadas. Hay al efecto capítulos ya realizados, como el del Petróleo (OPEP) y otros "potenciales", en el sentido de que podrán o no venir según sea la comprensión que los países pobres encuentren en las Economías Centrales o ante la negativa reiterada a revisar situaciones injustas; iii) que esta divergencia "Norte-Sur" ha variado el antiguo enfrentamiento "Este-Oeste" que prevaleció en décadas pasadas y en que la Unión Soviética aparecía o sostenía ser el "aliado natural" de los países pobres.

Ese Tercer Mundo es importante por último, en la relación Nord-Sud, -o más bien "Occidente-Sud", en razón de tres cosas: i) el volumen de población que tiene y el contrapeso político que ello significa en el cuadro mundial; ii) el ser abastecedor de materias básicas, en algunos casos decisivo para las Economías Centrales y iii) el ser un mercado comprador tan significativo o más en el futuro que aquel de los países desarrollados.

Los rasgos del mundo actual, señalados en los párrafos a) a h) precedentes, podríamos decir que, en cierto modo, constituyen elementos "estructurales" en el sentido de su importancia y permanencia. Sin embargo, el sistema vigente en la década de 1980 presenta o está integrado por otros elementos, de tipo "coyuntural", de los que no es posible prescindir para el

análisis de la realidad global. Algunos de ellos no solo son nuevos y circunstanciales sino que, además, hay riesgo de que permanezcan por largo tiempo.

Aprovechando de una investigación iniciada por el autor con fines académicos (*) mencionaremos aquí solo algunos de estos rasgos o elementos nuevos que se han incorporado a la estructura del sistema político-económico mundial:

a) La conquista político-económica de países débiles por medio de "mandatarios". Desde otro ángulo, la acción guerrera por "interpósita persona", o más bien, una forma del "Condotterismo", mejorado en su eficiencia por el número y las armas y fortalecido por la "carga ideológica".

b) La "República Teocrática", como expresión nueva -o como reaparición después de varios siglos- de organización político-económica, con alteraciones violentas en el orden económico y social.

c) La expulsión masiva de "disidentes", sea por fuga atemorizada o por programado destierro, que genera profundas alteraciones económicas y políticas, tanto en los países vecinos como en lejanos que ayudan a los ex-patriados.

d) La renovación en 1980 de la llamada "Crisis Energética", en que las alzas reiteradas del petróleo no se han debido esta vez a la "Kartelización" de los productores (cuyos precios se han fijado a nivel inferior al del mercado) sino a la tensión internacional. A ella se ha agregado la reticencia de las Naciones Centrales a afrontar la reglamentación del consumo

(*).- Estudio sobre "Política Económica Internacional y Nacional Externa" Escuela de Derecho Universidad de Chile. 1980.

del petróleo y a establecer un sistema que ligue los precios del combustible y de las materias primas con los bienes manufacturados.

Por último, cabría agregar entre estas características del mundo actual, aquel elemento que se llama las "Nuevas Dimensiones" que se proyectan en el medio económico global. Nos referimos a ciertos capítulos ignorados hace algunas décadas, como son: a) El aprovechamiento de los fondos marítimos, b) La rentabilidad económica del espacio, relacionado con el sistema de satélites e informática; c) El llamado "Problema Ecológico".

II.- LAS ALTERNATIVAS PRINCIPALES.-

Como hemos dicho antes, el NOEI es un programa en elaboración; tiene incluso diferente interpretación o "approach" según los Gobiernos, los técnicos, y los ciudadanos en general. En virtud de ello se han formulado proposiciones diversas según sea la concepción política y económica o según el grado de "viabilidad" que exista a juicio de los proponentes, para que tales planteamientos tengan aplicación o se hagan realidad, sea inmediata o por gradual implantación.

Las fórmulas alternativas principales que se han propuesto son las que se examinan a continuación. Ellas se analizan básicamente bajo un ángulo económico, pero haciéndose más adelante un comentario breve al contexto político en que puedan operar las proposiciones del NOEI.

1) Ajustes parciales -no sustanciales- al sistema vigente.

Esta posición podríamos identificarla en parte con la "sabiduría convencional". Se preconiza una mantención del sistema en sus líneas fundamentales. Se sigue en definitiva creyendo, aquí, aunque con retoques parciales, que la asignación óptima de los recursos y la distribución de los beneficios de las relaciones económicas internacionales se lograría por la "mano invisible" que surge de las fuerzas del Mercado.

Considerados sí los problemas y tensiones que se presentan de manera evidente, especialmente en los países pobres, esta formulación acepta introducir diversas reformas pero sin alterar fundamentalmente el sistema económico, estimado conveniente, o que no conviene en todo caso cambiar o sustituir.

El tipo de reformas se plantea entonces en los capítulos conocidos:

- a) Oferta de ampliar los recursos de crédito del BIRF y facilitar las exigencias para la obtención de préstamos;
- b) Ampliación de las operaciones DEG del FMI y mayores facilidades en cuanto a plazo para su reembolso por los países en déficit crónico de su balanza de pagos.
- c) Aumento o cumplimiento del compromiso aceptado en su época por las Economías Centrales, en cuanto a transferencia del 1% de su PNB.
- d) Revisión de algunas medidas restrictivas del acceso de productos semimanufacturados o terminados provenientes de los países subdesarrollados al mercado de los países industrializados.
- e) Ampliación de partidas en el SGP, o sea el Sistema General de

Preferencias, no recíprocas ni discriminatorias en favor de los países de insuficiente desarrollo.

- f) Consideración de algunos reclamos sobre los acuerdos diferenciales de flete, según productos y destino, adoptados en Conferencias Marítimas, a las cuales no tienen acceso los embarcadores subdesarrollados.

En este cuadro -aunque con más significación práctica y mayor visión global de los problemas-, pudiéramos incluir la política de los "Basic Needs", o sea, aquella que propicia la articulación de una ayuda de tipo extraordinario que los países desarrollados financiarían para cubrir las necesidades básicas de la población de los países de mayor pobreza. La "cooperación internacional" y los recursos del caso se centrarían en esa política; o, por lo menos, tendrían definida prioridad.

Según se ha hecho notar ya reiteradamente por el "Grupo de los 77", la preocupación muy justificada de las naciones industriales por la suerte de los países más desamparados del globo es razonable, pero tanto en cuanto no signifique por ello despreocuparse, a nivel internacional, del resto del mundo subdesarrollado. Más específicamente, que tal política no puede postergar la revisión de los problemas de desarrollo de todas las áreas atrasadas, ni menos puede retardar la supresión de las anomalías de fondo "estructurales" del sistema económico mundial vigente.

Se plantea, en síntesis, que la política de las necesidades humanas básicas no puede servir de justificación para no afrontar los problemas del Comercio Exterior entre las naciones del Norte y Sur, que incluye el problema de los precios

y Términos de Intercambio y de las restricciones de todo tipo al acceso de bienes intermedios y finales al mercado de las Economías Centrales. Igualmente, que no puede prolongarse el desequilibrio enorme en la distribución de las reservas monetarias en favor de ciertos países industriales. (*)

Como apreciación global entonces, sobre esta primera alternativa de reforma del actual orden económico mundial podríamos concluir que, si bien ella se aleja de la postura del "laissez-faire", no es menos cierto que las medidas que considera no parecen satisfactorias ni suficientes para abordar y superar los problemas de fondo del sistema económico mundial.

2) La política de confrontación.-

Por su naturaleza la "Confrontación" constituye una prueba de fuerza. En razón de esto y proyectada al campo económico mundial ella no representa propiamente una política, sino mas bien una estrategia para obtener el objetivo deseado.

En relación al punto específico que analizamos, tenemos entonces que una forma de acelerar la implantación del NOEI, que interesa a los perjudicados por el "Orden Viejo" o tradicional existente -vale decir al Tercer Mundo, pobre y Subdesarrollado-, sería recurriendo a esta forma o mecanismo de ne-

(*) . - Bajo esta visión, la política de las Necesidades Básicas sería la "opción barata" que se presentaría a las naciones ricas para acoger el reclamo "Tercer Mundista". Esto se estaría confirmando por el hecho de que han aumentado últimamente los países "donantes". El problema se complica si, desde otro ángulo, se hace notar que se justifica una prioridad neta, ya que más de la mitad de los recursos (55%) de la ayuda bilateral IDA está centrada en países de mediano ingreso; entretanto, éstos sólo albergan a un 20% de la población más pobre del globo. A nivel conceptual y bien señalados sus términos, la política de los "Basic Needs" no tendría por qué necesariamente ser incompatible con las formulaciones del NOEI, ya que se trata de campos diferentes (nacional e internacional), pero en la práctica es difícil mantener la no interferencia en los dos niveles.

gociación. Se trataría en concreto de plantear la aprobación o establecimiento del NOEI ejercitando lo que se ha llamado el "Commodity Power", o sea, la presión que proviene del hecho de que las naciones atrasadas del "Sur" son las proveedoras de materias primas y de productos básicos esenciales para las Economías Industriales del "Norte" y que, además, en ciertos casos, tales bienes no pueden obtenerse en otras zonas del globo.

No es el caso de analizar aquí en detalle la eficacia o fuerza de convicción que pueda significar el empleo de esta política o estrategia de "Kartelización" de la oferta de determinados bienes. Ella está fuertemente ligada a hechos políticos o extra-económicos, como lo ha probado la experiencia de la OPEP. Sin embargo, creo que bien pueden señalarse algunos puntos. Aparte del ya anotado, sobre su naturaleza, la verdad es que la Confrontación, -juego de la amenaza, presión o fuerza en momento determinado-, para acelerar la implantación de un sistema económico permanente representa, dentro de lo razonable, una solución deficiente o no aconsejable.

Una confirmación de este punto de vista creo que está desde luego en la experiencia ocurrida a los Estados Unidos durante la crisis del petróleo en 1973/74. Allí la confrontación fue jugada como política para solucionar el problema energético que se le presentó al país con motivo de las decisiones de la OPEP sobre precio y retención de embarques.

Esa estrategia, que en definitiva fracasó, contempló específicamente, en las propuestas del Presidente Ford y el Ministro Kissinger:

a) la creación de un Fondo Especial, por 35.000 millones de dólares;

- b) un pacto entre los grandes consumidores; y
- c) un boicot de las compras de petróleo a los países OPEP. Lo anterior sin incluir otras proposiciones aisladas -no oficiales- que señalaron la necesidad de la "invasión" y "ocupación militar" de los países del Medio Oriente, exportadores de petróleo, como si se tratara de una nueva "Cruzada".

Entretanto, el Presidente Giscard, primero, y los demás gobiernos de la CEE, plantearon y llevaron adelante una política más realista y de equidad. Ella fue la de discutir y "concertar" acuerdos de recíproca conveniencia entre los países miembros de la Comunidad Económica Europea y aquellos de la OPEP. Más tarde, dentro de la misma tónica, promover el debate, bajo condiciones nuevas de representación, de la llamada Conferencia "Nord-Sud" suficientemente conocida, a la cual, en definitiva también debió adherir el Gobierno de los Estados Unidos.

Lo sucedido con ocasión de la llamada "crisis del petróleo", pero que en realidad tiene un carácter mucho más amplio y complejo, lleva a pensar que las posiciones "maximalistas" tienen un margen estrecho de posible éxito si contemplan sólo la conveniencia del peticionario. Es lo que ha ocurrido en parte para ciertos grupos o sectores del Tercer Mundo. Basados en el acuerdo de N.U. de establecer un NOEI, han planteado un conjunto de peticiones (*) de tipo "unilateral"; esto es, en el sentido de que su aceptación representaría transferencias netas e importantes de recursos desde los países ricos a los países pobres, sin representar beneficios o pactos de recíproca conveniencia. En razón de ello, en la generalidad de los casos, estas vindica

(*).- El analista económico L. Tomassini las ha identificado con los "cahiers de doléances" que tuvieron auge en la época que precedió a la Revolución Francesa.

ciones, sea que constituyan o no anticipos al establecimiento del NOEI, han sido rechazadas.

De lo expuesto anteriormente aparece entonces:

- a) que ésta política o estrategia unilateral de la petición y "confrontación" la puede jugar tanto el "Norte" rico como el "Sur" pobre.
- b) Que ejercida en profundidad puede participar en algunos rasgos de lo que, en la vida de los particulares, se llama "chantaje", aunque a nivel público no esté penado como delito.
- c) que por su carácter "unilateral", al no considerar los intereses del contradictor, tiene menores posibilidades de aceptación.
- d) que su eficacia no aparece probada; por lo menos como solución permanente o de largo plazo. Y ello sea que la ejerciten países débiles que se asocian a naciones de alto poder y grado de desarrollo.

3) La Política de "Internacionalización" de las economías.

Bajo el nombre de "Internacionalización" se busca definir una política caracterizada, en general, por lo que se ha llamado la "apertura" en forma amplia al comercio exterior. Pero, de manera más concreta, representaría, según sus propiciadores, una modalidad nueva de crecimiento que sería favorable tanto para los países atrasados como para las naciones de alta industrialización y desarrollo avanzado. (*)

(*).- En realidad, parece útil recordar que el uso de este nombre no significa necesariamente un solo tipo de "Internacionalización". Por el contrario; con la misma denominación genérica, pueden haber diversas formas o grados de Política "Aperturista" con rasgos diversos y riesgos también diferentes de "peligrosidad" en su aplicación. Ellos se mencionan en el artículo que señalamos más adelante.

La Internacionalización en su sentido más amplio, vendría a representar una ampliación neta del "area" del sistema económico mundial vigente. Aún más, algunos apologistas de la fórmula han llegado a afirmar que, en una perspectiva histórica, la Internacionalización representaría una etapa decisiva en un proceso de "Integración Económica Mundial". Bajo tal punto de vista podríamos entonces estimar que, si se supone una ampliación generalizada de tal sistema a nivel mundial, representaría otra alternativa para un Nuevo Orden Económico Internacional.

Bajo este ángulo es necesario precisar las características de tal política y la forma como se piensa operaría respecto de las Economías Atrasadas y de aquellas desarrolladas o Centrales, para quienes, a nuestro juicio, representaría el mayor beneficio. Desde el ángulo de los países del Tercer Mundo, existen por cierto ventajas en esta postulación, -que tiene evidente carga ideológica "neo-liberal" y "libre cambista". Pero, simultáneamente, presenta graves inconvenientes o riesgos.

Tal es el caso:

- a) de la agravación de las "Asincronías" del Comercio Exterior de las zonas de insuficiente desarrollo;
- b) de los trastornos que la Internacionalización genera en la estructura de los precios y en la relación de éstos con las remuneraciones internas;
- c) la deformación del "sistema de vida" de las áreas atrasadas.
- d) la dificultad de realizar un desarrollo "autónomo" "Nacional y Regional" con metas diferentes de aquellas que se fijan las economías centrales y las corporaciones transnacionales.
- e) freno a la integración regional.

El análisis de estos aspectos de la Política de Internacionalización fue ya avanzado por el autor de este trabajo

en un artículo reciente de la Revista (*). En razón de ello nos abstenemos de desarrollarlo aquí.

4) La Política de "Concordancia" o "Concentración".

Las fórmulas alternativas analizadas en los párrafos anteriores parecen no ser satisfactorios o eficaces para satisfacer los reclamos de tipo económico y la tensión social del Tercer Mundo. Corresponde examinar entonces esta cuarta modalidad de acción. Ella es desde luego más "pragmática", en el sentido de aparecer abierta a considerar la realidad vigente, pero, sin considerarla inamovible sino dinámica.

Su idea central es, primero, la de identificar una zona de "Intereses comunes" entre las Naciones Centrales y aquellas del mundo subdesarrollado; y, segundo, en función de tales intereses coincidentes, negociar y pactar medidas concordantes en una política de "conveniencias recíprocas". (**)

Como fórmula o procedimiento de política, la concertación es obviamente tan antigua como el "do ut des" románico. Sin embargo, de hecho fue re-interpretada a nivel mundial con ocasión de la crisis del petróleo y en particular cuando se planteó la necesidad de buscar una solución para la impasse, creada tanto por las decisiones de la OPEP como por la política de "confrontación" de los EEUU., a que ya antes nos referimos en el párrafo 2 de este trabajo.

(*).- Revista de Derecho Económico N°42-43, pág. 39 a 56 (1979)

(**).- Comparativamente con las fórmulas antes examinadas aparecen aquí las ventajas: a) Respecto a la N°2 -"la Confrontación-", de evitar que el eje de la acción se centra en la variable "Poder", sea éste político y/o económico; b) Con la N°3 -"Apertura-", "de superar la carga "Ideológica", de imaginar el mundo, hoy fuertemente estructurado, con una visión Neo-Ricardiana; c) Respecto del N° 1; de las reformas menores al sistema económico mundial-, la de buscar medicinas y no analgésicos para curar males graves, es decir, para no lamentar en el futuro que lo ofrecido como solución fue "trop peu et trop tard".

En la aceptación amplia que se ha acreditado para emplear esta vía de la concertación han influido ciertos hechos recientes que conviene señalar:

- a) El primero es la dificultad de generalizar la política de precios y de presión logrados por la OPEP y el debate, dentro del TM, respecto a las bondades y riesgos de centrar la acción en el llamado "Commodity Power".
- b) El crecimiento dentro de la periferia de un grupo de países de desarrollo intermedio (los "NIC").(*) Estos resultan más interesados en participar en la Economía Internacional, accediendo a los mercados, que en ser favorecidos con mecanismos redistributivos resultantes de la cooperación internacional. El ejemplo más significativo es el de algunos países, de América Latina y otros del Sud-Este Asiático, que han alcanzado en ciertos rubros un nivel medio, aunque no óptimo de industrialización.
- c) El reconocimiento por parte de las Economías Centrales de la significación que tienen las naciones del "Sur"; como factor, en lo inmediato, de "reactivación" para enfrentar la recesión que en algunos casos se prolonga y, a más largo plazo, como elemento necesario para el crecimiento de las naciones industrializadas del Norte.

Podría decirse que hay un "redimensionamiento" de la Interdependencia económica a nivel mundial, a diferencia del pasado en que esta era considerada evidente sólo respecto a los intercambios entre las Economías del Norte.

En la articulación misma de la política de concertación, aparte de la identificación de los llamados intereses mutuos, para aprovechar de ellos de manera útil, se requiere de reformas

(*).- New Industrialized Countries.

profundas en el sistema de relaciones "Nord-Sud". Tal política supondría hoy para los dos grupos "protagonistas" una fórmula de "Reactivación con reestructuración simultánea".

En esta posición es donde aparecen los diversos grados o posibilidades de "reestructurar", o de "crear" o de establecer un sistema económico internacional que sea satisfactorio tanto para las Economías adultas del Norte como para las de insuficiente o limitado desarrollo del Sur. En esa gama de posibilidades -y no obstante su común criterio de "reestructuración"- aparecen entonces propuestas o alternativas diferentes. Unas constituyen reformas profundas o significan bases nuevas de convivencia económica. Otras son menos drásticas, en el sentido de que, sin perjuicio de renovar seriamente y de proponer la creación de mecanismos nuevos, mantienen elementos del sistema vigente en cuanto los estiman aprovechables o de difícil supresión a breve o mediano plazo.

Como parece evidente, la variedad de las fórmulas está directamente ligada al grave problema de la "viabilidad", o sea, de la posibilidad concreta de que tales fórmulas pueden ser aceptadas por la Comunidad Mundial. Y ella opera tanto, al nivel económico o técnico como al nivel político, sin perjuicio de que ambos están estrechamente ligados.

III.- DOS PROPOSICIONES PARA UN NOEI:

Como una ilustración de estas posibilidades de reestructuración del sistema económico mundial, intentaremos resumir algunas de las postulaciones que, en foros diversos, han hecho dos economistas destacados, que, a su vez, tienen una posición y experiencia política de carácter internacional. Me refiero a Ma-

bub-Ul Haq, pakistano, Asesor en la Presidencia del Banco Mundial (BIRF) y Albert Fishlow, norteamericano, de reconocido prestigio en el medio económico de EEUU. (*)

Para el análisis de los planteamientos que han hecho los economistas Mabub-Ul-Haq y A. Fishlow sobre esta materia y las conexas es conveniente recordar que son distintas las "audiencias" a que están dirigidas las opiniones de cada uno, y, también, que ellos provienen de mundos económicos y socialmente diferentes. El público a que están dirigidas las opiniones de cada uno es diverso; ellos provienen de mundos económicos y socialmente diferentes. El público a que están destinadas las opiniones de Ul Hag es el del Tercer Mundo, a quien se le predica la Unidad para mejorar el poder de negociación frente a los industrializados. Por eso propone mecanismos institucionales y cambios más profundos para superar o contrarrestar el poder avasallador del Norte industrializado.

Las opiniones de Fishlow están dirigidas al público de USA, más bien esceptico. Trata él de destacar que el NOEI no es una fórmula "radical" sino compatible con los objetivos de una economía de mercado, pero en forma que funcione adecuadamente.

No obstante lo anterior hay muchas proposiciones y preocupaciones de los dos autores que son similares.

Aventurándose a sintetizar, señalaremos entonces algunas de las proposiciones o criterios generales que cada uno de ellos expresa sobre las materias principales que habrían de considerarse en un NOEI. Se agrega, cuando corresponde, la coincidencia o divergencia que se aprecia sobre cada una de ellas.

(*).- Fuente: Documentos varios NU-CEPAL. En especial estudio de R. Devlin.

A) ASPECTOS GENERALES:

1) El objetivo fundamental:

La necesidad de "igualdad de Oportunidades" para las Economías del Tercer Mundo (antes que la Equidad en la Distribución del ingreso).

Cree necesaria una reforma estructural del orden económico actual para dar al Tercer Mundo una participación más favorable en los beneficios.

En razón de ello la reforma institucional es fundamental porque es imposible obtener un mejoramiento con la actual estructura económica mundial.

Ambos no creen que el punto fundamental sea la distribución del ingreso, sino que lo esencial es la modificación del actual Orden Económico, que franquee al Tercer Mundo oportunidad de tener igual acceso para recibir beneficios del sistema.

Fishlow imagina que, después de la reforma, prevalecería un sistema de mercado. Ul-Hag no parece entenderlo así. Si bien aspira para el Tercer Mundo a una mayor porción del mercado, otras proposiciones específicas le hacen parecer dudosa su mantención por lo menos en su forma actual.

2) Áreas Básicas de Reforma a Nivel Internacional.

Cree que los problemas - clave - que deben abordarse son:

Plantea la necesidad de obtener una reforma que permita:

- | | |
|---|--|
| <p>a) La mala distribución del crédito <u>in</u>ternacional.</p> <p>b) La inequitativa distribución de las ganancias del comercio.</p> <p>c) El desigual poder de negociación con las <u>CIN</u>.</p> <p>d) La falta de participación del Ter - cer Mundo en las decisiones interna<u>cionales</u>.</p> <p>e) la opresión que sufren los subdesarrollados en su "estilo" cultural propio.</p> | <p>a) Una composición más favorable del flujo financiero; Reforma del F.M.I.</p> <p>b) Una distribución más equitativa de las ganancias del comercio.</p> <p>c) Reducción del resgo monopólico de la inversión extranjera y de la <u>tecnología</u>.</p> |
|---|--|

B) PROPUESTAS ESPECIFICAS

1) Comercio:

Cree que el Tercer Mundo está malgastando energías al buscar "estabilización" y "escala móvil" ("indexation") de precios para materias primas. Estima que debería centrarse en cambios en la exportación hacia artículos procesados o manufacturados. El objetivo principal es el acceso al mercado que envuelve la supresión de barreras al comercio del Tercer Mundo con los países industriales, como también por mayor control de la infraestructura de dicho comercio.

Plantea, por tanto, una modificación "estructural" en la composición

Cree que en primer lugar deben suprimirse las barreras arancelarias para los países subdesarrollados y reducir la eficacia de los Proteccionismos actuales.

También debe abordarse la "volatilidad" de los precios de las materias primas.

Prefiere, para contrapesar los ingresos fluctuantes y los términos negativos del intercambio, que se emplee el sistema de compensaciones financieras, vía el FMI. Lo cree preferible al establecimiento de los stock

del comercio -de las exportaciones- del Tercer Mundo. Primero, en cuanto busca una mayor cuota del "valor agregado" que se origina en los bienes primarios por la industrialización de ellos. Segundo, en cuanto postula el acceso real de tales bienes a los mercados protegidos de los países industriales.

2) Financiamiento:

Plantea la necesidad de crear un control central de la creación de liquidez internacional. Esto disminuiría el rol de las reservas monetarias nacionales.

El criterio central sería que la liquidez internacional debe ser expandida al nivel de las necesidades del crecimiento económico mundial. El crédito debe estar disponible, no en función de la "capacidad de endeudamiento" o solvencia, sino de acuerdo a las necesidades de crecimiento y potencialidad de éste.

Para asegurar una transferencia automática de financiamiento, posible de conceder hacia los subdesarrollados, la expansión de la liquidez debe

compensatorios ("buffer stocks") a nivel internacional.

Plantea una solución de "Mercado Orientado". Primero, en cuanto favorece el acceso a él y la competencia. Segundo, en cuanto reduce las incertidumbres en los precios por la vía de la compensación financiera.

Señala el hecho de que por vía de las operaciones de Bancos Privados se han canalizado importantes sumas a los subdesarrollados, incrementando así la capacidad de importar de estos países. Sin embargo, esto no ha ocurrido en los más necesitados, porque la transferencia se ha concentrado en aquellos países de relativo mayor ingreso. Además se ha hecho crecer en ellos una deuda externa elevada. Por lo tanto, estima que el mecanismo de mercado no ha sido conveniente ni para el Tercer ni para el Cuarto Mundo.

Con la deuda acumulada anterior y la bancaria más reciente se ha llegado a excesos; los acreedores se negarán a asumir nuevos riesgos y habrá posibilidad de cesación de pagos.

estar ligada a las necesidades financieras del desarrollo y a una tributación internacional que se estableciera. También debería haber una renegociación global de la deuda.

El objetivo central de esta política sería el incentivar la productividad en las zonas atrasadas y no crear un mecanismo permanente de transferencias de recursos.

En síntesis, plantea un cambio sustancial en el sistema financiero mundial en un doble aspecto. El primero, de crear las condiciones para una transferencia automática de recursos públicos internacionales a los países de menor desarrollo. El segundo, de suprimir las ventajas desleales que el sistema actual permite tener a los países industrializados.

Estima que los préstamos bancarios comerciales no pueden ser fuente primordial de financiamiento del desarrollo del Tercer Mundo.

Para superar la negativa situación actual sugiere un aumento significativo del capital de las instituciones de crédito internacionales. Una fuente para ello podría ser la colocación de Bonos del Banco Mundial como préstamos de algunos de los más importantes Bancos Comerciales.

Se podría también por esa vía negociar los plazos e intereses de la deuda comercial bancaria de países subdesarrollados.

En el caso del 4° Mundo, cree que la ayuda podría organizarse por la vía de giros contra un Fondo Especial que se financiaría con un "Impuesto Internacional" progresivo. Esta ayuda de tipo especial debiera ligarse para estos países muy pobres a la aplicación de políticas de control de la natalidad.

Ambos autores coinciden en la necesidad de cambios profundos en el sistema financiero que afecta al Tercer Mundo. Fishlow pretende modificaciones menos drásticas. Sin embargo, es interesante destacar su proposición de disminuir el rol de los Bancos

Comerciales en el financiamiento externo, y, como creación nueva, el establecimiento de un "impuesto internacional" para financiar con su producido el desarrollo de los países más pobres. No hay mención de transferencia asegurada de fondos al Tercer Mundo; estos se originarían en el mecanismo mejorado de créditos y mayor co mercio.

3) Transnacionales.-

Plantea que estas Corporaciones tie nen un poder de negociación excesivo frente a los Gobiernos y que , en conse cuencia, deberían establecerse una re - negociación de todos sus contratos.

Lo anterior envuelve un cambio "ins titucional" en el sistema vigente y la consiguiente decisión política por parte de los innumerables Gobiernos en cuyas naciones operan las Corporaciones Transnacionales.

Cree que las Transnacionales tie nen efectivamente un poder de nego - ciación excesivo.

Pero, agrega, los Gobiernos son un poder capaz de contrabalancear esa influencia y tal poder tiende a incrementarse.

Para aminorar las ventajas o fuerza de las Corporaciones Transnacionales se plantea que debería exigírseles presentar a una "autoridad central internacional" informes sobre sus utilidades, precios, royalties y tecnología. También, agrega, debería haber un intercambio de infor mación entre las autoridades tributarias de los países industrializados y aquellas del Tercer Mundo.

También sugiere modificar el sís tema de regulación de divergencias internacionales por motivo de opera-

ciones económicas, especialmente en cuanto a resolver sobre la valorización de las inversiones extranjeras.

Ambos analistas coinciden en la influencia o trascendencia que tienen las Corporaciones Transnacionales. Difieren en el grado o tipo de acción respecto de ellas.

4) Alimentos:

Plantea la necesidad de establecer un mecanismo que permita por plazos breves cubrir los déficit alimenticios que se presenten por deficiencias o caídas inesperadas en las cosechas.

Señala también la necesidad de organizar medios concretos de incrementar la producción de alimentos en aquellos países con déficit nutricional.

Destaca la preocupación de que un sistema mundial rectificado debe contemplar medios concretos para favorecer la producción global de alimentos; en particular, en aquellos países insuficientemente abastecidos.

Las apreciaciones de ambos autores no difieren sustancialmente sobre el tema.

C) INSTITUCIONES PARA LLEVAR ADELANTE LAS REFORMAS.

Plantea un sistema que representaría un cambio institucional profundo.

Se trataría de crear una "Corporación Mundial de Desarrollo" (World Development Agency-WDA), bajo el auspicio de Naciones Unidas, que coordina -

En el aspecto institucional sólo contempla un elemento nuevo un "Secretariado Técnico". Este estaría formado por los Ministros de Finanzas representativos de los grupos integrados de la Conferencia "Nord-Sud".

ría la acción económica a nivel internacional.

La dirección de ella estaría a cargo de un Consejo, elegido por la Asamblea General y en él tendrían representación las diferentes agrupaciones de países. (Pensamos que sería imaginable una composición semejante a la de la Conferencia Nord-Sud).

Para llevar adelante la reforma se prevee:

a) Un "Banco Central Internacional"

que controlaría la liquidez mundial, asignaría las reservas y proveería el financiamiento tanto para los países del Tercer Mundo como para los países industrializados. (La distribución del crédito no estaría determinada por el monto del capital suscrito, como sucede hoy en el F.M.I.)

b) Un "Fondo Internacional de Desarrollo". Esta administraría el sistema de Tributación internacional" destinado al financiamiento del desarrollo de las economías atrasadas.

c) Una "Organización Internacional del Comercio". Esta fijaría normas específicas para el acceso a los mercados y establecería medios para mejorar la participación del Tercer Mundo en la infraestructura del comercio mundial.

Este organismo serviría como Foro de negociaciones sucesivas.

Consecuente con su criterio de mantener en general el esquema vigente de "Mercado Internacional", pero introduciéndole modificaciones para suprimir sus defectos, plantea el establecimiento de normas internacionales para hacer viable el Nuevo Orden Económico Internacional.

Ellas se centrarían principalmente en la expansión del comercio y el crédito público internacional, en las formas que se han señalado, pero sin modificar el cuadro de las instituciones existentes; (salvo en cuanto al Secretariado Técnico mencionado y la Autoridad Centralizadora de las Informaciones sobre las Corporaciones Transnacionales.)

d) Una "Autoridad Mundial de Alimentos".

Esta proveería, por períodos breves, asistencia con ayuda nutricional de emergencia. Paralelamente concedería ayuda financiera y asistencia técnica para el incremento de la producción alimenticia. (Sería una versión ampliada del "World Food Program" de FAO).

Hay diferencias fundamentales en los planteamientos. El Haq contempla una acción positiva de "intervención" en el cuadro económico mundial, mediante instituciones nuevas y con el fin de coordinar y planificar el comercio internacional, y el financiamiento e inversión. Fishlow sólo plantea la regulación internacional para mejorar el comercio y crédito en la forma mencionada.

D) REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ACTUALES.-

Plantea en primer lugar la reforma del Banco Mundial -BIRF-, con los objetivos siguientes:

- a) Darle mayor automaticidad en su financiamiento por ej. mediante la tributación internacional.
- b) Darle libertad para colocación de bonos de su emisión en países con excedentes.
- c) Ampliar sus servicios financieros.
- d) Autorizarlo para otorgar créditos de tipo especial (soft-loans)
- e) Modificar el sistema de votaciones ampliando la participación de los miembros del Banco.

Plantea sólo una mayor coordinación entre las Agencias Internacionales y una participación amplia de las naciones de insuficiente desarrollo en el proceso de adopción de decisiones.

Las proposiciones de los economistas Fishlow y Ul Haq, que hemos analizado precedentemente, no son por cierto las únicas que se han divulgado. Las hemos escogido porque son muy concretas y específicas para actuar en los grandes capítulos que comprende el sistema económico a nivel mundial. Obviamente, hay muchos otros estudios y formulaciones sobre las modalidades y exigencias de un "Nuevo Orden Económico Internacional". A algunos de ellos hemos aludido antes (*) Ellos han considerado, con énfasis diverso, la inseparable relación y conuunción del aspecto económico de las proposiciones con el factor político que condiciona su "viabilidad" o posibilidades de que lleguen a adoptarse en la vida real.

Sobre la materia -y para terminar este capítulo- corresponde mencionar como principal el llamado "Informe Brandt", que ha sido publicado recientemente. O sea, el estudio y conclusiones a que llegó después de un trabajo multidisciplinario la "Comisión Independiente sobre los problemas del Desarrollo Mundial", creada a proposición de Mac-Namara, Presidente del Banco Mundial, que presidió Willy Brandt ex-Canciller de Alemania Federal. Dicha Comisión, que fue integrada por personeros de países industrializados y de zonas subdesarrolladas, con capacidades tanto económicas como políticas, resumió sus investigaciones y proposiciones en un estudio llamado "North-South: A Program for Survival", recientemente publicado (**)

(*).- Están como ejemplo los estudios del "Club de Roma": "The limits of growth" -Informe Meadows; "Strategie pour demain"- Informe Pestel Meseróvić; y, el más reciente de M. Guernier: "Tiers Monde: Trois quarts du Monde". También el trabajo de la Comisión que presidió Jan Tiberghen que elaboró el Informe "RIO" "Reshaping International Order" o "Nord-Sud, du défi au dialogue"-, y el llamado "Informe Bariloche" y el "Rapport Interfuturs": (OCDE, Junio 1979) y "1999, L'expertise Wasily Leontieff" para N.U.

(**).- "North-South: A Program for Survival". Report of the Independent Commission on International Development Issues". Editor "Pan Books, London, march 1980, págs. 304.

La profundidad del análisis y, además, la circun-
tancia de que en el Informe citado se abordan tanto muchas de las
fórmulas antes enunciadas sobre la materia como otras postulacio-
nes nuevas, hace imposible referirse a su contenido en este artícu-
lo preparado antes de la publicación de dicho Informe. Será mate-
ria de análisis en un próximo número de esta Revista.

IV.- HECHOS RECIENTES FAVORABLES.-

Pues bien, para terminar, convendría señalar que, a pesar de todas las dificultades y complejidades que envuelve el establecimiento de un NOEI, hay hechos importantes favorables que conviene recordar. En particular por cuanto ellos demuestran que las propias naciones centrales han aceptado ya cambios sustanciales en relación a su política tradicional.

Señalo algunos de estos hechos:

- a) La negociación y pactos, al margen de las reglas "del Mercado", en la crisis del petróleo de 1973;
- b) la aceptación del punto de vista de la Conferencia de Argel, en el sentido de que no era suficiente abordar el tema energético entre los productores OPEP y los grandes consumidores industriales, sino debía incluirse también el comercio de materias primas con las naciones subdesarrolladas. Ello llevó, aunque fuere después de no pocos esfuerzos, a la Conferencia "Nord-Sud", de características distintas del tipo tradicional y a otros debates posteriores;
- c) El establecimiento en la Convención de Lomé -por parte de la

CEE y los demás países signatarios-, del sistema del "Stabex". Vale decir, el reconocimiento, aunque allí fuere a nivel parcial y para los "asociados", del deterioro gradual de los términos del intercambio entre productos primarios e industrializados; y, con ello, la necesidad de compensar la pérdida o caída en la capacidad de importar de las economías débiles, que afecta a su vez las exportaciones de las Economías Centrales. La posibilidad de implantación de un "Stabex" a nivel mundial fue materia de debate en la Conferencia "Nord-Sud" y no quedó descartada. (*)

- d) La política de "Intercambios Concertados" (R. Barre), como evidencia de que no opera la libertad de comercio, ni el mercado libre, sino son necesarios los acuerdos de recíproca conveniencia.
- e) La creación del "Fondo Regulador de materias primas", aprobado en el mes de Marzo de 1979, dentro del llamado "Programa integrado para productos básicos", originado en la UNCTAD, Nairobi. Podrá decirse que es limitado en los recursos en relación a su objetivo (**), pero, por otra parte, la realidad es que el establecimiento del Fondo envuelve otro reconocimiento a los muchos puntos de reforma del sistema de comercio mundial planteados por el Tercer Mundo;
- f) "Fondo de Desarrollo Regional", establecido en la CEE, para atender con recursos comunitarios, suplementarios a los nacionales, a las zonas "subdesarrolladas" dentro de los países indus

(*).- Boletín CEE VI/77.

(**).- Originalmente se propuso la suma de 7500 millones y por ahora se aprobaron sólo 750.

trializados que la integran. Este Programa o "Fondo" representa, a nuestro juicio, otra prueba de que ha evolucionado el pensamiento económico y político de los Gobiernos de las naciones industriales. En efecto, está, por una parte, el reconocimiento de la necesidad y conveniencia de incorporar a un desarrollo a las zonas atrasadas de los países o regiones, como factor de equilibrio; y por otra, la asignación de recursos para el Fondo por parte de los países miembros, sin atender a las pautas o leyes del mercado financiero y prescindiendo del beneficio directo para los cooperantes en razón del interés colectivo de obtener un desarrollo armónico en la "región europea". Tal enfoque, al igual que el del "Stabex" puede proyectarse después en un ámbito mayor que el Regional.