

# PERFILES DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

*Esteban del Campo*

## I

### Los Problemas Globales.

Al finalizar el siglo XX, ha quedado en evidencia un hecho trascendental: la extensión y profundización del vínculo que une los procesos internos de los diferentes países con los de carácter universal, con el desarrollo de la economía mundial y el incremento de la interdependencia. Es decir, de las bases sobre las que se asentarán las relaciones internacionales del siglo XXI.

Los grandes cambios suscitados sobre todo en la última década, que se proponen como un problema de grandes dimensiones, plantean la tarea de buscar nuevas formas de un desarrollo complejo y diverso,

que respetando ciertas formas de identidad e independencia nacional, tienda a una internacionalización de las economías de los países de todo el mundo.

La humanidad de nuestro siglo ha visto, primero, la consolidación del sistema capitalista mundial y luego, la conformación del sistema socialista de Estado, capitaneados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente. Sin embargo, los profundos cambios políticos y sociales desatados en el último han obligado a reconocer que la economía mundial busca cauces de totalización en la producción de mercancías y expansión del mercado a límites universales,

haciendo caer por tierra formas de organización política y económica que parecen haber estado entabando esta expansión. En los días de hoy, el significado de categorías tales como la economía mundial, las relaciones económicas mundiales, la política mundial, las relaciones internacionales, la ciencia y tecnología mundiales, se multiplica considerablemente. Al desaparecer, como ya está sucediendo, la división del mundo en dos sistemas, la economía mundial tiende a constituirse como un gran conjunto de economías nacionales en proceso de interacción en los más variados ámbitos de actividad, es decir, la industria, la agricultura, el comercio, el transporte, las comunicaciones, la ciencia, la tecnología, etc., fortaleciéndose muy probablemente la búsqueda de un nuevo orden económico internacional que se encamine hacia la supresión de las desigualdades. En estas condiciones, pueden incorporarse a las relaciones económicas mundiales el uso de recursos humanos y materiales más ricos y variados, así como una readecuación funcional de

los sistemas financieros internacionales. La magnitud y el alcance de esta incorporación puede llegar a tomar dimensiones hasta ahora desconocidas, así como un tiempo difícil de calcular.

En nuestra opinión, estamos en una etapa de gestación de grandes cambios en las relaciones políticas internacionales, aunque es plausible afirmar que esos cambios no serán admitidos de inmediato por los países que tradicionalmente han controlado y determinado esas relaciones. Aún a pesar de ello, no creemos que el mundo del siglo XXI pueda sobrevivir con la exclusión y el marginamiento de los países más pequeños o dependientes. A la liberación en escala mundial de las fuerzas económicas tendrá que corresponder una redefinición de los niveles de participación de todos ellos en una sociedad mundial más equilibrada. Al menos, esas seguirán siendo las aspiraciones de la mayoría, que busca nuevos rumbos en el desarrollo de la civilización contemporánea.

De un modo u otro, la interdependencia, entendida como una manifestación concreta del proceso de internacionalización de las actividades de la humanidad, tenderá a acrecentar el rol de las relaciones políticas internacionales y las manifestaciones de la cooperación, en un mundo que aún se encuentra frente a la tarea de superar los problemas globales que afectan a todos: el peligro de una guerra nuclear (ahora disminuido), el atraso de los países en desarrollo, el hambre y la desnutrición, el crecimiento demográfico, el suministro de energía y materias primas, el aprovechamiento de los recursos del océano y el espacio, la protección del medio ambiente y, desde luego, la misma reestructuración de las relaciones económicas internacionales, así como del rol de los organismos que resumen y canalizan la participación de los países.

Grosso modo, las perspectivas de solución de los problemas globales pasa a depender de esta etapa en que se consolidará el desarrollo de

las fuerzas económicas regionales y mundiales, adaptado a las nuevas condiciones. El gran despegue de los descubrimientos científicos y tecnológicos en la segunda mitad de este siglo, va a seguir acentuando el desarrollo económico mundial, a la vez que profundizando algunas líneas que permitan atender las necesidades más imperiosas en materia de alimentos, vivienda, educación, asistencia médica, etc. Puede afirmarse, sin embargo, que en esta etapa a la que se alude, y utilizando una tesis muy en boga en las ciencias sociales, la humanidad sólo podrá proponerse aquellos objetivos que pueda alcanzar, de acuerdo a la real acumulación de recursos a ser absorbidos en la solución de los problemas globales.

Conviene comentar aquí sobre algunos de los problemas que afectan especialmente a los países en desarrollo:

En primer lugar, estos representan en la actualidad la mayor parte del mundo y

habitan en ellos aproximadamente la mitad de la población de todo el planeta, mantienen relaciones sociales atrasadas, un débil desarrollo de la infraestructura productiva, una orientación predominante a la exportación de materias primas, un considerable y creciente endeudamiento externo, un bajo nivel científico y tecnológico y vastas poblaciones que padecen de hambre y desnutrición. Hasta el presente momento, los habitantes de estos países no pueden participar con rendimiento suficiente en el proceso productivo mundial, pese a que tienen importantes recursos laborales. Han sido, en cierto modo, las víctimas del dualismo ideológico que ha caracterizado a la humanidad. Aún así, a pesar de todas las diferencias que se puedan hacer y las brechas que los separan de los países desarrollados, tienen un elemento unificador en su creciente toma de conciencia sobre la desigualdad, que los mantendrá en el terreno de la lucha por un nuevo orden económico internacional. Hoy día, ya no es posible, por ejemplo, estudiar los problemas

de estos países como algo separado de los problemas del mundo industrializado tales como la provisión de energía, las materias primas, la contaminación, etc., sencillamente porque el eventual incremento de las presiones en los países pobres se van convirtiendo en problemas de alcance internacional.

Es un hecho y hay que decirlo, que parte importante del atraso de nuestros países se debe al factor demográfico, que complica en extremo la solución de los problemas económicos y sociales, en ausencia de condiciones para una reforma estructural más profunda. El ritmo elevado de crecimiento de la población en la mayoría de esos países, con una duplicación de la misma en un período de 20 a 25 años, frena el desarrollo y posterga la realización de tareas necesarias, en los parámetros de la sociedad capitalista en que nos movemos. Los excedentes de mano de obra que se generan estimulan inevitablemente la ampliación de formas de trabajo poco productivo y la conservación de

relaciones sociales atrasadas. Por otro lado, la intensificación de la producción agropecuaria avanza en ellos con extremada lentitud y contribuye cada vez más a la escasez de alimentos. De continuar esta tendencia, la gran mayoría de esos países se verá obligada a incrementar la importación de productos alimenticios y, a la vez, la necesidad de ampliar la producción de alimentos condicionará una reducción del monto de inversiones en otros sectores de la producción, como es el caso de la industria o la agricultura exportable.

En el transcurso de los años 70 se puso de relieve, como sucedió por ejemplo con Irán, Arabia Saudita -y en menor escala el Ecuador- el problema del incremento de las divisas extranjeras acompañado de la insuficiente estructura productiva de la agricultura y la industria. Aún a pesar de los saltos del PIB, como resultado de los ingresos por la exportación del petróleo, la permanencia de relaciones sociales atrasadas en el campo ha interferido considerablemente

en la situación de esos países. En el caso específico de nuestro país, al comenzar la década de los años 90, queda absolutamente claro que toda conceptualización sobre la que se asentaron las leyes más recientes de reforma agraria es totalmente obsoleta. Ahora más que nunca es necesario un cambio agresivo en las estructuras de producción agrarias.

Las sobrevivencias de la antigua sociedad colonial, unidas ahora al mantenimiento de conductas y prácticas neocoloniales de los países industrializados constituyen otro gran problema a resolver. En efecto, relacionando la perspectiva principal hacia el progreso nacional, entendido generalmente como un rumbo a la industrialización, y el hecho de que esos países disponen de recursos extremadamente limitados en la actualidad, muchos recurren a la búsqueda de recursos financieros, equipos técnicos y tecnologías, conocimientos especializados y experiencia de organización productiva procedentes de los

países capitalistas desarrollados. Como resultado de ellos, y puesto que no han variado las condiciones de las relaciones económicas internacionales, las principales corporaciones transnacionales se han convertido en el instrumento principal de una expansión desigual de la riqueza. Así, la perspectiva de superar el atraso es reducida por la práctica comercial de las corporaciones transnacionales, es decir, la imposición de suministros, de los canales de venta y el surtido de determinadas mercancías, limitaciones durante el traspaso y la utilización de equipos técnicos y tecnologías ad-hoc. Las corporaciones transnacionales han continuado manteniendo una política de presión y hasta de chantaje económico, condicionando la realización de inversiones en tal o cual nación a la construcción de un clima favorable para el capital extranjero. Adicionalmente, las potencias de occidente han venido ampliando considerablemente las limitaciones aduaneras a las mercancías procedentes de los países en desarrollo y funda-

mentalmente, para los artículos acabados. Este tipo de proteccionismo está orientado a reducir el mercado para determinadas ramas de la industria de esos países y a conservar a la vez las ramas de producción de los países más avanzados, que pierden capacidad competitiva. Sólo pues, un nuevo orden económico internacional, con reglas del juego más equitativas, contribuiría a iniciar un camino de solución de estos problemas.

Desde otro ángulo, el atraso se las relaciones productivas de los países en desarrollo es un indiscutible freno para alcanzar mayores niveles de utilización de los equipos y tecnologías modernas. Incluso cuando se han dado pasos hacia una estructura industrial, quedan al margen de los recursos de punta. A nuestros países les toca desarrollar las ramas económicas de menor perspectiva de la economía mundial, afectando el incremento de la productividad social del trabajo. Debido a la desigualdad de su utilización, se profundizan las desproporciones entre

los sectores tradicionales y modernos de la economía, entre la industria y la agricultura, entre la economía de exportación y la de consumo interno y crecen los desequilibrios de la economía en su conjunto.

Debe añadirse lo siguiente: a nuestros países se les ha venido sugiriendo insistentemente el llamado "desarrollo hacia afuera". Tal camino supone la creación de empresas industriales nacionales tanto como empresas agropecuarias modernas, como eslabones básicos de una cadena de procesos productivos organizados por el capital internacional a nivel de la economía mundial. Supuestamente, en la medida que se acrecentara la importancia de nuestros países como productores de materias primas para la industria de la economía capitalista mundial, podría irse ampliando la complementación. Pero lo cierto es que los principales centros del capitalismo mundial han tratado constantemente de fijar a los países en desarrollo el rol exclusivo de suministradores de materias primas. Por ejem-

plo, en la rama de combustibles, que ha sido una de las que se expandió en función de determinada dependencia ante los intereses económicos de los países desarrollados, el incremento ha sido desde el 57% en 1955 hasta el 65% en 1970, el 75% en 1976 y una pequeña baja al 72,3% en 1978. Según estimaciones, hacia fines de la década de los años 80, la parte de nuestros países en la extracción general de materias primas de origen mineral se ha incrementado entre un 60 a 65%, en comparación con el nivel alcanzado en los años 70. A la vez, muchos de los países capitalistas desarrollados se ven obligados en gran medida a transformar a nuestros países en el mercado de su producción industrial. El sistema general del comercio internacional ha continuado funcionando según la norma que mantiene la desigualdad: los precios de nuestras materias primas se fijan según la "libre competencia" y los precios de los productos industrializados según el concepto de costo-beneficio.

Esto, sólo para citar algunos de los problemas en que tiene decisiva influencia la conducta internacional. Aún a pesar de ello, pensamos que ahora cobra especial importancia la elaboración de una nueva estrategia nacional de desarrollo más eficiente, teniendo en cuenta las perspectivas a más largo plazo de la economía internacional, una estrategia para alcanzar mayores niveles de progreso social, que incluya una disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos y un mayor nivel de bienestar para todos los miembros de la sociedad. La elaboración de tal estrategia es importante tanto para la movilización de las fuerzas internas capaces de intervenir en el proceso de desarrollo como también para lograr los ajustes por un aprovechamiento racional de sus relaciones económicas externas.

En el proceso de búsqueda de nuevos modelos o estrategias de desarrollo no hay mejor alternativa que la de abandonar esa concepción unilateral del volcamiento hacia

afuera que ha sido característica desde aproximadamente mediados de los años 70. Un primer hito, que no ha perdido totalmente su importancia, fue el concepto de la satisfacción de las "necesidades básicas", que partió de la idea de que en medio a las condiciones de incremento de la desocupación, pobreza y desigualdad, lo más importante a considerar era atender a las necesidades más impostergables por medio de políticas de incremento de la ocupación y aumento de los ingresos. Hoy en día se habla más de un "desarrollo con equidad" o "transformación productiva con equidad", a partir de la conciencia de que el alcance de ritmos relativamente altos de crecimiento económico por sí solos no erradican la desigualdad en los ingresos, ni tampoco el hambre y la miseria. El desafío en la búsqueda de esos nuevos modelos de desarrollo consiste en una empresa de transformar gradual y selectivamente el aparato productivo para superar la disyuntiva falsa entre el "crecimiento hacia afuera" y "crecimiento hacia adentro",

introduciendo criterios de racionalidad económica y equidad social.

No cabe duda de que la idea de asumir un enfoque integral en la elaboración de esa estrategia de desarrollo va adquiriendo un reconocimiento cada vez mayor y un amplio carácter internacional entre los países subdesarrollados. Sin embargo, es evidente que estos países no podrán modificar plenamente su situación sin una adecuada asistencia externa y sin un programa amplio minuciosamente elaborado y coordinado de reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Hay que tener en cuenta que, en el plano más general, la preservación del estado actual de los países subdesarrollados significaría perpetuar la división de la humanidad en segmentos de desigualdad. Pero, mirando con optimismo estos problemas, las tendencias objetivas de generación de la distensión y el incremento de la cooperación internacional permiten abrigar la esperanza de lograr un enfoque más inteligente para

solucionarlos.

### Reestructuración de las Relaciones Internacionales.

El carácter internacional de los problemas globales es la tesis sobre la que se asientan las perspectivas de solución de ello. Hoy en día, luego de los cambios producidos en la esfera de la sociedad socialista, se percibe una especie de maduración en la comprensión de esos problemas, algo que nos lleva a los países subdesarrollados a desconfiar del exceso de optimismo en las virtualidades de un desarrollo abierto e indiscriminado en la economía, aunque en una visión bastante superficial, muchos de esos países (ex-socialistas) parezcan inclinarse a adoptar ese tipo de economía de retorno.

Parece plausible afirmar que los países subdesarrollados vamos mas bien a reforzar la tesis de la reestructuración de las relaciones internacionales así como el análisis de los nexos de ese proceso con la solución de los problemas globales. Es evidente que tal reestructuración

sería más real y efectiva si puede abarcar todas las direcciones de las relaciones de cooperación, es decir, si no nos referimos únicamente a aquellas que existen entre los países desarrollados y nosotros. En realidad, se requiere de un enfoque universal, en el que sea posible destacar la importancia de la experiencia adquirida durante el período de emulación entre el capitalismo y el socialismo, puesto que no todo lo desarrollado por este último tiene que ser considerado como invalidado. Esa experiencia sigue siendo valiosa en sus aspectos sociales derivados de la concepción de un manejo no monopolista de la economía.

La reestructuración de las relaciones internacionales presupone una seria consideración de las condiciones específicas y las exigencias justas de los países subdesarrollados, que permitan de modo efectivo ritmos más acelerados de desarrollo de sus fuerzas económicas y, algo muy importantes, el uso racional de sus reservas para solucionar sus problemas más agudos, en especial el de las

materias primas y el alimentario. Todo ello es ahora más factible debido al hecho de que ha disminuido el peligro de una catástrofe nuclear y de que, de mantenerse el proceso de distensión internacional, se crean condiciones para el mejoramiento de la situación político-militar en el mundo y el desvío de una enorme cantidad de recursos financieros para fines tales como el suministro de alimentos, la asistencia médica, la vivienda, o la atención y conservación del medio ambiente a nivel mundial, entre otros.

En el plano práctico, la base institucional más adecuada para el estudio y tratamiento de los problemas globales y los planteos de reestructuración de las relaciones internacionales sigue siendo el vasto campo de los organismos internacionales, llamados, según su propia constitución a asegurar una amplia colaboración entre los Estados. Ellos continúan siendo el ámbito para publicitar la posición de los diferentes países y crean las posibilidades para la solución coordinada de varios

tipos de problemas. Esto incluye a las organizaciones de las Naciones Unidas y también a todas aquellas que han sido creadas como entes intergubernamentales desde los años sesenta en varias partes del mundo, y que han permitido abrir espacios de consenso así como la búsqueda de proyecciones comunes en el tratamiento de los problemas que afectan a todos. En el caso de las Naciones Unidas, el mecanismo de funcionamiento de sus organizaciones, permite utilizar un amplio círculo de instrumentos de diplomacia múltiple durante las negociaciones, desde la convocatoria de grupos de expertos hasta la organización de las Conferencias internacionales. El status de dichas organizaciones brinda la posibilidad de adoptar decisiones o aprobar resoluciones de variada fuerza jurídica que incluyen por ejemplo convenciones internacionales obligatorias o simples recomendaciones. Si bien, las decisiones de los países miembros pueden ser muy flexibles y selectivas en la

elaboración de medidas de regulación internacional, pueden irse ajustando a una política realista y desarrollando apertura a posiciones comunes en el manejo de sus problemas fundamentales.

Poco a poco, se han ido obteniendo progresos en la elaboración de medidas de tipo multilateral, orientadas a resolver determinados problemas, generalmente de carácter regional. En los días de hoy, se vuelve absolutamente indispensable concentrarse en la atención, en función de la reestructuración de las relaciones internacionales, en las condiciones en que se está produciendo el abastecimiento mundial de materias primas y combustibles ya que es evidente el empeoramiento del modo en que se producen, especialmente las materias primas no renovables. Ello es así, porque de continuar ese proceso con tales características, el mundo va a enfrentarse con efectos sensibles en el suministro de petróleo, estaño, zinc, etc, entre otros materiales en riesgo de seria disminución. El

empeoramiento a que se alude radica básicamente en el agravamiento de las condiciones geológicas de extracción de los minerales que requiere la industria mundial, que por otro lado, están produciendo efectos devastadores en el medio ambiente natural.

En la solución de los problemas referidos a las materias primas y los combustibles está en gran medida el éxito que puedan tener los países subdesarrollados para preparar y organizar nuevas estrategias de desarrollo. Allí están los motivos centrales de las propuestas que deben vehicularse sobre la reestructuración de las relaciones económicas. De forma muy concreta, no sólo hay que insistir en el ejercicio de una real soberanía sobre nuestros recursos, sino en que su aprovechamiento debería hacerse sobre nuevas bases compartidas, en el traslado a nuestros países de una parte de las ramas industriales procesadoras y en el estímulo a que podamos exportar artículos acabados o semiacabados. Es

necesario volver a la idea de un "Programa integrado sobre materias primas", que prevea la implantación de un sistema de precios más justo y la estabilización de los mercados a través del mantenimiento de reservas calculadas de los productos mas importantes durante un tiempo mas largo. Es decir, un sistema no depredador, instituido con un fondo común para su financiamiento.

Una sección especial de ese Programa podría prever la transformación de las materias primas, seleccionadas geográficamente, en los lugares de extracción, extender el control sobre el transporte y venta, y determinar un índice de indexación entre los precios de las materias primas exportadas por nuestros países y las mercaderías acabadas que se importan, con la finalidad de prevenir la caída del poder adquisitivo del dinero obtenido por las exportaciones. Un sistema así debe además tener en disponibilidad un financiamiento compensatorio de eventuales pérdidas de los exportadores a consecuencia de

bruscas oscilaciones del mercado internacional.

En el área del comercio de productos agrícolas, los logros no pueden ser fáciles. En esto, adquiere gran importancia para nuestros países la labor de las organizaciones internacionales, ante todo de la UNCTAD, donde fue planteada por primera vez la idea del "Programa integrado sobre materias primas". Hay que recordar que, desde la segunda mitad de la década de los años 70 se han firmado y renovado varios convenios internacionales para el azúcar, el café, el cacao y otros productos, que en algunos casos han ido perdiendo su vigor. De lo poco que ha quedado, tal vez es más significativa la idea y práctica de los sistemas de preferencias, que establecen un régimen más beneficioso de tarifas en el proceso de importación de mercaderías acabadas. Sin embargo, este sector ha seguido con frenos derivados de la posición de los países occidentales que defienden la preservación de sus privilegios y sus monopolios de

comercialización mundial de las materias primas.

Se sobrentiende que, mantenido el problema de la alimentación como uno de los principales del mundo actual, la producción agrícola debe orientarse hacia productos distintos que el azúcar, el café o el cacao, como ejemplo, cuando eso es posible, pues la producción de víveres se transformará en un rubro muy importante para los países con vocación agrícola. Será importante redefinir el uso de las mejores tierras que desde hace tiempo se utilizan para la siembra de cultivos de exportación y que paulatinamente van perdiendo mercados por la sustitución química o la reducción del consumo. Adicionalmente, este tipo de política, en el marco de una nueva estrategia, impedirá que nuestros países se transformen en importadores de alimentos dentro de determinadas regiones geográficas. Sin embargo, esta producción de víveres requiere de una sostenida cooperación internacional para la modernización técnica de la

agricultura, a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, con préstamos a cargo del BIRF, la FAO, y el PNUD, u otras agencias abiertas a la implementación de nuevos proyectos tecnológicos en ese campo.

Deben hacerse también esfuerzos para la cooperación internacional en materia de conservación del medio ambiente, en especial en el ámbito latinoamericano, recogiendo algunos ejemplos exitosos de la colaboración europea, que expresan un modo importante de reestructuración de las relaciones internacionales. Allá, desde la firma del Acta de Helsinki, se lograron varios convenios (como el de la protección del mar Báltico, la lucha contra la contaminación y su traslado a través de las fronteras) que aproximan este objetivo a un ideal pragmático. Paralelamente, se han venido ampliando esfuerzos del PNUMA con la finalidad de proteger el medio ambiente, en especial el reino animal y la cuencas acuáticas. Entre los esfuerzos de las Naciones

Unidas se cuentan el decidido apoyo a la elaboración de nuevas bases jurídico-organizativas de las actividades mundiales en la esfera político-económica, orientadas al medio ambiente: la prohibición de pruebas de armamento nuclear, la desmilitarización del espacio, el aprovechamiento de los satélites artificiales para la navegación internacional y las comunicaciones, la prospección geológica, el estudio de la biósfera, etc.

Este campo de la reestructuración de las relaciones internacionales es todavía bastante contradictorio. Subsisten en el terreno contradicciones en la forma de percepción sobre las responsabilidades económicas internacionales en la provocación de determinados fenómenos de degradación y el modo de asumirlas. La reciente Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ECO-92) realizada en Río de Janeiro, Brasil, revela que, a pesar de las dificultades de apreciación a que nos referimos, es posible avanzar en algunos

temas importantes tales como la constitución de fondos especiales para la protección de la amazonía o la protección de la bio-diversidad, aunque en este último caso, las propuestas de "desarrollo alternativo" vehiculadas por los países en desarrollo sigan siendo consideradas como basadas en premisas sociales utópicas.

En términos generales, si la clave para la solución de estos problemas (remitimos al lector al artículo publicado en AFESE 91, número 20 pp. 46-64) está en el incremento de una nueva forma de aplicación de la tecnología productiva, en el plano de la política socio-económica ello presupone la erradicación de los malos usos en la explotación de los recursos naturales y la fundamentación de un modelo de desarrollo cualitativamente distinto, dispuesto a afectar el comportamiento casuístico de la economía privada.

Para finalizar esta parte, conviene señalar que la elaboración de enfoques integrados despierta resistencia en

muchos países industrializados para quienes la diversidad de variantes que se asuman no deben afectar la economía privada y las "reglas del juego" deberían seguir estando en la economía social de mercado, especialmente en un libre comercio no sujeto a formas de control. En los círculos influyentes de esos países industrializados, la reestructuración de las relaciones es entendida o aceptada dentro de la visión de que los países del tercer mundo podrían eventualmente ser admitidos como anexos con mayor espectro de derechos en una organización que se encuentra en manos de las grandes corporaciones transnacionales.

Es en los límites de este escenario de la problemática mundial que se mueven los vectores del destino a mediano y más largo plazo de nuestro país.