

# **SURGIMIENTO Y PROYECCIÓN DEL TERCER MUNDO: DE BANDUNG A LOS OCHENTA**

ROSARIO GREEN Y CLAUDE HELLER

## INTRODUCCIÓN

Sin duda una de las más importantes transformaciones de la sociedad internacional en los últimos treinta años es la que tiene que ver con el surgimiento, consolidación y posterior proyección del Tercer Mundo. De ahí la necesidad de tener claros tanto el contexto internacional en el que tal presencia se manifiesta, como las formas en que se expresa. Ese es justamente el objetivo de este artículo.

Se busca, en primer término, establecer el ambiente político en el que se da el proceso de descolonización, que prácticamente culmina en la década de los sesenta con la conformación de un mundo nuevo. La plena incorporación de buena parte de África y Asia, y en menor medida de América Latina (independiente desde el siglo XIX), a la sociedad internacional, puso en evidencia el fin de una era de relaciones internacionales basadas en la existencia de un pequeño club privado de naciones occidentales y cristianas, que hasta entonces determinaban el rumbo de los acontecimientos mundiales, y cuyas filosofías en lo político, lo económico y lo social, presentaban un alto grado de homogeneidad y coherencia entre sí. El nuevo grupo de naciones, caracterizado justamente por lo contrario: diversidad en sus culturas, filosofías y concepciones, habría de exigir su participación, en pie de la igualdad, en la elaboración de normas internacionales y en el proceso de toma de decisiones a nivel mundial. Con el objeto de ampliar su poder negociador, buscó también establecer y mantener alianzas con los países de América Latina, tratando de construir una estrategia tercermundista que garantizara a todos sus componentes márgenes de maniobra más amplios en las negociaciones internacionales, y posiciones más ventajosas en la estratificación mundial.

Así, en segundo término, el presente trabajo intenta poner de manifiesto algunos de los elementos más destacados de esa estrategia tercermundista que se dirige, principalmente, al logro de importantes reivindicaciones de carácter económico. Desde el lanzamiento, en 1964, de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los componentes de tal estrategia han quedado claramente de-

finidos. Tienen que ver con toda la vida económica de los países en desarrollo: su limitada, e inclusive decreciente, participación en el comercio internacional; su dependencia, prácticamente total, en términos de la transportación de sus exportaciones; las presiones inflacionarias importadas desde los países desarrollados; la insuficiente asistencia oficial para su desarrollo; el proceso de descapitalización y desnacionalización de sus economías al que los han sujetado las empresas y bancos transnacionales; las dificultades de sus cuantiosas deudas externas; el impacto de una crisis monetaria a nivel mundial, de la que ellos no son responsables; y las consecuencias de la crisis de energéticos, alimentos y materias primas en general.

No debe parecer extraño, entonces, que la sociedad internacional de los últimos veinte años, por lo menos, haya sido testigo de grandes y constantes esfuerzos por parte de los países que integran el Tercer Mundo para lograr importantes transformaciones en el actual orden mundial, sobre todo en el campo de la economía, que los favorezcan y les compensen, al menos parcialmente, por las pérdidas pasadas. Al análisis de estos esfuerzos, y de aquellos realizados sistemáticamente por el mundo industrializado para contrarrestarlos, se dedica también este artículo. El resultado: magrísimos logros que no alcanzan a modificar, ni siquiera superficialmente, las tradicionales relaciones de explotación de los países pobres por parte de los ricos, es puesto en evidencia con cierto detalle; finalmente, se presentan los grandes rasgos de la sociedad económica internacional en los ochenta y se sugiere la necesidad de, en vísperas del establecimiento del Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo, revitalizar una estrategia de lucha tercermundista, basada principalmente en la unidad y la cooperación Sur-Sur.

### *I. Surgimiento y formación del Tercer Mundo*

La noción de Tercer Mundo tiende a la conjunción de dos concepciones diferentes y que se desarrollaron en momentos históricos distintos. En primer lugar, se refiere a una actitud consciente y deliberada por parte de algunos países en vía de desarrollo que buscan independizarse de la política de bloques, implementando una "neutralidad activa", "no alineamiento", etc. En segundo lugar, tiende a describir la realidad del subdesarrollo económico y social de los países de África, América Latina y Asia, independientemente de la diferenciación de sus estructuras socioeconómicas, sus orientaciones ideológicas y las posiciones que asuman en sus relaciones internacionales.

El surgimiento del Tercer Mundo estuvo estrechamente vinculado a la coyuntura de la posguerra y a las modalidades del proceso de descolonización. Si bien desde principios del siglo xx se originó el movimiento favorable a la independencia africana y asiática,<sup>1</sup> fue en realidad a partir de 1945

<sup>1</sup> Dentro del movimiento por la descolonización se inscriben las siguientes reuniones internacionales: Primer Congreso Panafricano (1919), Conferencia de Nagasaki (1926), Primer Congreso de los Pueblos Oprimidos (Bruselas, 1927).

cuando la lucha contra la dominación extranjera se convirtió en el tema predominante de distintas reuniones internacionales a nivel bilateral y multilateral. Los intentos de Francia por conservar Indochina y su imperio colonial; de la Gran Bretaña; de los Países Bajos por conservar partes sustanciales de su antiguo imperio en Indonesia, y la erosión de los imperios coloniales en general, fortalecieron lo que se convertiría en la demanda política fundamental de los pueblos africanos y asiáticos: la independencia. Pero al mismo tiempo, la división internacional en dos bloques ideológicos rígidos llevó a los países que recientemente habían obtenido su independencia, a intentar articular una política común y propia de "neutralismo" como rechazo a los términos de la Guerra Fría y como búsqueda de afirmación y de presencia en las decisiones de las grandes potencias. Ello reflejaba una voluntad política en momentos en que el giro de los acontecimientos dificultaba dichas pretensiones: la creación del Estado de Israel en 1948 y el conflicto del Medio Oriente, la Guerra de Corea, la Guerra de Indochina y la frustrada paz de Ginebra en 1954, la formación de nuevas alianzas militares, la intervención extranjera y el derrocamiento de gobiernos nacionalistas como el de Mohammad Mossadagh en Irán, ponían en evidencia las dificultades de mantener políticas independientes y neutrales cuando la obligatoriedad de la alineación y la sujeción estaba a la orden del día.

Dentro de un contexto desfavorable, la Conferencia Afroasiática, convocada por invitación de los Primeros Ministros de Birmania, Ceylán, India y Pakistán, celebrada en Bandung en abril de 1955, constituyó el foro en el que se sentarían las bases del futuro Movimiento de Países No Alineados. Si bien en ella participaron países "alineados" como la República Popular China, Filipinas, Arabia Saudita, Tailandia y Japón, llegó a definirse y aprobarse lo que habían de ser las exigencias fundamentales del Tercer Mundo. Se adoptaban resoluciones y declaraciones que parecían establecer las bases de una política internacional correspondiente a la situación y a las necesidades urgentes de los países subdesarrollados. Desde una perspectiva política, el énfasis estuvo puesto, en primer lugar, en los problemas de los pueblos dependientes, del colonialismo y de "los males que surgen de la sujeción de los pueblos a la sojuzgación, dominación y explotación extranjera". En términos más concretos ello significaba el apoyo a la autodeterminación e independencia de Argelia, Marruecos y Túnez, así como el apoyo a los derechos del pueblo palestino en el conflicto del Medio Oriente. En segundo lugar, se proclamó la necesidad de promover la paz y la cooperación mundial, el desarme y la eliminación de las armas nucleares bajo un control internacional eficaz. Asimismo, la Conferencia adoptó diez principios destinados a asegurar la paz y la cooperación amistosa entre todas las naciones: 1) respeto a los derechos humanos fundamentales y a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; 2) respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones; 3) reconocimiento de la igualdad de las razas y de todas las naciones grandes y pe-

queñas; 4) no intervención en los asuntos internos de otro país; 5) respeto al derecho de cada nación de defenderse sola o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; 6) abstenerse de recurrir a acuerdos de defensa colectiva para servir a los intereses particulares de cualquiera de las grandes potencias y de ejercer presiones sobre otros países; 7) prohibición del uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier país; 8) solución pacífica de controversias; 9) promoción de la cooperación; y 10) respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

Futuro ideario del Movimiento de No Alineados, Bandung expresó el rechazo a las alianzas (Pacto de Bagdad en Medio Oriente, Tratado del Sudeste Asiático, etc.) y a las guerras de reconquista colonial. Bandung, fruto de un compromiso entre las distintas tendencias representadas, tendía a asegurar el máximo de unidad en la lucha por la liberación, en particular de un continente africano todavía colonizado, y a consolidar la independencia real de aquellos que acababan de conquistarla.

Del entusiasmo de Bandung en 1955 a la Conferencia de Belgrado de 1961, el Tercer Mundo conoció importantes modificaciones. Conglomerado de todas las edades económicas y de todas las razas, de los intereses más contradictorios y de las tradiciones más ajenas entre sí, el Tercer Mundo debió afrontar simultáneamente los desafíos de la Guerra Fría y del subdesarrollo.<sup>2</sup> Entre un comunismo todavía homogéneo y un imperialismo occidental del cual se desconfiaba, el neutralismo parecía representar una tercera vía, una tercera opción posible. Más que una fuerza, la unidad afroasiática surgía como la unión defensiva de países débiles que buscaban la coexistencia y aún la supervivencia en una era de confrontación. Los temas inmediatos a los que se enfrentaba el nuevo grupo se centraban en la lucha de Argelia, el conflicto del Congo, las guerras coloniales de Portugal, la situación sudafricana, el Medio Oriente y, años más tarde, la proclamación de la independencia de Rodesia en manos de la minoría blanca.

Sin embargo, la esperanza de un Tercer Mundo en tanto que bloque cohesionado capaz de influenciar el curso de las relaciones internacionales se vio paulatinamente contrarrestado en los hechos desde fines de la década de los cincuenta y principios de los sesentas. Diversas crisis internacionales demostrarían que en los conflictos en los cuales se vieron involucradas las grandes potencias, el papel que podía desempeñar el Tercer Mundo era marginal. Ejemplos de ello fueron las crisis de Suez, en 1956; Líbano, en 1958; Congo, en 1960; y Berlín y Cuba, en 1962. La crisis sino-india marcó el fin del sueño de Bandung: la India, que bajo Nehru se había erigido en uno de los países líderes del neutralismo, se vio abandonada a su propia suerte y no tuvo más alternativa que recurrir a la ayuda occidental y a la soviética.

<sup>2</sup> Julien Cheverny. *Les Deux Stratégies du Communisme*. Francia, Julliard, 1965, p. 142.

Sin embargo, el movimiento por la descolonización y el acceso a la independencia de numerosos países, objetivo fundamental, va a permitir cierta línea de continuidad en las demandas políticas del Tercer Mundo. Independientemente de los obstáculos enfrentados, los países favorables a articular posiciones comunes fuera de los grandes bloques van a actuar en dos niveles. En primer lugar, en el de Naciones Unidas donde el ingreso de nuevos miembros reforzaría la lucha contra el colonialismo,<sup>3</sup> y permitiría alterar de manera significativa la correlación de fuerzas dentro de la organización mundial. En segundo lugar, en el del Movimiento de Países No Alineados cuya creación obedeció a la necesidad de contar con un foro propio de discusión y de toma de posición frente a los principales problemas internacionales. Movimiento que, por otra parte, va a contar con una creciente membresía desde la Primera Cumbre (Belgrado, 1961) a la Sexta (La Habana, 1979).

A lo largo de todo el periodo hasta ahora mencionado, resalta el hecho de que América Latina se encontraba fuera de las concepciones tercermundistas. La posibilidad de una solidaridad "tricontinental" no sería enunciada sino recientemente y como consecuencia de factores de diversa índole.

A diferencia de África y Asia, y por razones históricas evidentes, existió un sistema interamericano previo a la creación de las Naciones Unidas en 1945. A lo largo del siglo XIX, y durante las primeras décadas del XX, los países del continente adquirieron, como se verá más adelante, una amplia experiencia internacional en el seno de diversos organismos y reuniones, llegándose inclusive a adoptar algunos principios comunes que en teoría deberían regir las relaciones interamericanas en diferentes materias; tal fue el caso del principio de la no intervención adoptado en 1933, en la Conferencia de Montevideo. Es importante hacer notar que después de la segunda Guerra Mundial, las concepciones regionalistas expresadas por los gobiernos latinoamericanos parecieron oponerse a la idea de universalidad sostenida por las grandes potencias al discutirse la creación de una nueva organización mundial. La exclusión de América Latina en las reuniones de Dumbarton Oaks previas a la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, así como las tensiones en sus relaciones con Estados Unidos y la desconfianza respecto al nuevo foro internacional, estuvieron al origen de la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz (Conferencia de Chapultepec), con la participación norteamericana, y celebrada dos meses antes de la Conferencia de San Francisco. Si bien los gobiernos latinoamericanos expresaron su apoyo a la creación de la ONU, también realizaron numerosas críticas a las propuestas de Dumbarton Oaks: entre otras cuestiones se oponían al derecho de veto de las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad, a la vez que reclamaban un lugar

<sup>3</sup> En 1960, durante la XV Asamblea General, fueron admitidos 17 "nuevos" Estados y fue adoptada la famosa Resolución XV-XIV, denominada "Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Territorios y Pueblos Coloniales", tendiente a acelerar dicho proceso.

permanente dentro del mismo Consejo lo cual fue rechazado por Estados Unidos, dispuesto únicamente a concederles dos plazas como miembros no permanentes.<sup>4</sup>

En Chapultepec, la discusión se centró particularmente en el papel que les correspondía a las organizaciones regionales y a la naturaleza de su vinculación con la organización mundial. América Latina participó muy activamente sobre este punto en la Conferencia de San Francisco, contribuyendo al triunfo de la tesis regionalista en la negociación de la Carta de la ONU: los gobiernos de la región no estaban satisfechos con las propuestas de Dumbarton Oaks sobre acuerdos regionales ya que si bien éstas aceptaban la existencia o futura creación de organizaciones regionales, se preveía que todas las medidas de acción regional para el mantenimiento de la paz y de la seguridad estaban subordinadas a la autoridad del Consejo de Seguridad. La divergencia de opiniones en San Francisco obligó la adopción de una solución de compromiso.<sup>5</sup> Por un lado, el artículo 51 reconoce, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, el derecho "inmanente" de legítima defensa hasta el momento en que el Consejo de Seguridad adopte las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Por el otro, si bien el artículo 52 señala que "ninguna disposición de la presente Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptible de acción regional...", el artículo 53 estipula que "...sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales... sin autorización del Consejo de Seguridad". Sobre estas bases fue firmado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y fue creada la organización de Estados Americanos en 1948. La ironía de la historia consistió en que, años más tarde, dos países de América Latina (Guatemala en 1954 y República Dominicana en 1965), en conflicto con Estados Unidos, fueron víctimas de esta posición regionalista defendida con pasión en 1945, y en que su demanda de una acción por parte de Naciones Unidas a fin de escapar a la utilización norteamericana del organismo regional no pudiese modificar en absoluto el trágico destino de sus gobiernos.

Habría que destacar que en el nacimiento de las Naciones Unidas, América Latina era la región subdesarrollada de mayor peso ya que de 51 países miembros en 1945, 20 eran latinoamericanos. Independientemente de su fuerza numérica, el comportamiento político latinoamericano se caracterizó, en su primera fase, por el alineamiento con Estados Unidos. En el marco de la Guerra Fría, la presión ejercida por Washington y el anticomunismo

<sup>4</sup> Para mayores precisiones sobre la posición política latinoamericana en la Conferencia de Chapultepec, ver el artículo de José María Ruda. "Latinoamérica en las Naciones Unidas" en Rosario Green y Bernardo Sepúlveda (editores) *La ONU: Dilema a los 25 años*. México. El Colegio de México, 1970, p. 249. La posición económica se discute más adelante en este mismo artículo.

<sup>5</sup> Jorge Castañeda. *México y el orden internacional*. México. El Colegio de México, 1956, p. 161.

militante de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, significaron el respaldo al bloque occidental en lo que se refiere a las cuestiones políticas de mayor relevancia: Partición de Palestina en 1947 (con la excepción de oposición de Cuba y la abstención de México); rechazo a la presencia de la República Popular China en Naciones Unidas, propuesta por la India; apoyo a Estados Unidos durante la Guerra de Corea; etc. Sin embargo, cabe mencionar que América Latina presentó una posición, si bien no homogénea, por lo menos diferente a la occidental con respecto a los problemas de los territorios y pueblos dependientes, así como a las cuestiones económicas y sociales.<sup>6</sup> En relación con los mismos, América Latina mantuvo una participación sumamente activa en los órganos correspondientes. Los países de América Latina han sido considerados generalmente como un grupo anticolonialista en su conjunto. Cuando se trata de facilitar las vías de comunicación entre la ONP y los pueblos colonizados, de apoyar a las autoridades administrativas para una aplicación más efectiva de resoluciones importantes sobre el tema, y de establecer principios generales para regir las relaciones entre administradores y colonizados, América Latina se unió frecuentemente a los países árabes y asiáticos, y aun a los socialistas.<sup>7</sup> Las excepciones más importantes a esta tendencia fueron los casos de Túnez y de Marruecos, frente a los cuales una fuerte mayoría se opuso a la discusión de la situación imperante en dichos territorios, y a una toma de posición por parte de las Naciones Unidas.

A lo largo de los años cincuenta, el alineamiento político latinoamericano con la política de Estados Unidos se siguió reflejando con la misma intensidad en ocasión de las graves crisis internacionales. Cabe señalar que las principales crisis, con la excepción de Cuba en 1962, ocurren fuera del territorio americano, lo que también podría explicar la relativa indiferencia latinoamericana con respecto a los países africanos y asiáticos. Es decir que se trata de conflictos en los cuales América Latina no participa y no se ve involucrada sino muy indirectamente.

La admisión masiva de nuevos países en los organismos internacionales como consecuencia del proceso de descolonización, iría paulatinamente en detrimento del peso latinoamericano en los grandes foros de negociación. A partir de 1955, África y Asia adquieren una mayor fuerza numérica, lo que redundaría en el debilitamiento de la importancia del grupo latinoamericano, en la medida en que la representación geográfica en los distintos organismos le otorgaba un papel más limitado. Si en la década de los años sesenta se produce un replanteamiento de la correlación de fuerzas a nivel mundial, caracterizado por el resquebrajamiento de los grandes bloques de poder y la presencia de nuevos Estados, diversos acontecimientos van a con-

<sup>6</sup> Ver el comportamiento del voto latinoamericano en William Cornelius. "The Latin American Bloc in the United Nations". *Journal of Inter-American Studies*, Vol. II, julio 1961, No. 3, pp. 428-430.

<sup>7</sup> Ver John Houston, *Latin America in the United Nations*. Nueva York Carnegie Endowment For International Peace, 1956, p. 294.

tribuir a "acercar" a América Latina a África y Asia. En primer lugar, el triunfo de la Revolución Cubana y su posterior definición socialista, Cuba no sólo desarrollaría una política de identificación y adhesión con el bloque socialista, sino que también iniciaría una política de apertura y acercamiento con el bloque afroasiático. La noción de solidaridad tricontinental sería enunciada como uno de los principales objetivos de la política exterior cubana e implementada más allá de la retórica. Desde mediados de los sesenta, Cuba asume una participación directa en la lucha anticolonialista en África, afirmando una presencia que se consolidaría en la década siguiente. El Che Guevara intentó dar una ayuda logística a algunos movimientos revolucionarios nacies, principalmente en África centro-occidental. De ese periodo datan los vínculos que Cuba estableció con los movimientos de liberación nacional en las colonias portuguesas, especialmente con el PAIGC (Partido Africano por la Independencia de Guinea y Cabo Verde) en Guinea Bissau, y con el MPLA (Movimiento Popular por la Liberación de Angola). Asimismo, Cuba intentó fortalecer el movimiento tricontinental cuya máxima expresión la constituyó la Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina, celebrada en La Habana en 1966.

En segundo lugar, la admisión masiva de los nuevos Estados africanos modificó sensiblemente el campo de acción de las Naciones Unidas, donde América Latina se había mantenido muy activa, según ya se anotó. Dichos Estados confrontan, desde un primer momento, las dificultades de la vida independiente y el neocolonialismo: Occidente impone su presencia por medio de sus inversiones, su ayuda técnica, militar y financiera, e intenta mantener nexos privilegiados y nuevos lazos de dependencia con sus ex-colonias. Las ex-metrópolis, en aparente decadencia, no dejarán de realizar su máximo esfuerzo a fin de explotar en su provecho las diferencias tribales y regionales sin abandonar, cuando el caso lo amerita, políticas abiertamente intervencionistas. Los países subdesarrollados empezaron a enfatizar las cuestiones económicas y sociales relativas al subdesarrollo, y esa lucha facilitó su unidad. En amplia medida, la polarización ideológica Este-Oeste se vio modificada y parcialmente sustituida por la de Norte-Sur.

La coexistencia pacífica y la distensión entre las grandes potencias tenderían a hacer menos brutal la confrontación inherente a la Guerra Fría. Esas potencias, por otra parte, buscarían resolver las grandes crisis políticas (Medio Oriente, Sudeste asiático, limitación de armas estratégicas, etc.) fuera del marco de Naciones Unidas, organización a la que cada vez más se le reprocharía su poca eficacia en el logro de sus objetivos. En este contexto, los países subdesarrollados pugnaron por crear una atmósfera de responsabilidad internacional en torno al subdesarrollo. La evolución de su lucha por el logro de reivindicaciones económicas se discute con detalle más adelante. Baste por ahora anticipar que el primer signo de la nueva polarización internacional fue la discusión de 1961, en el seno del Consejo Económico y Social, sobre la posibilidad de declarar la década de los se-

senta como "Primer Decenio del Desarrollo" con el objetivo de definir un ritmo de crecimiento de la economía mundial, y en el que se consideraría de manera especial la situación de los países subdesarrollados.

La celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo en Ginebra, en 1964, significó el reconocimiento del subdesarrollo y de la similitud de condicionamientos y obstáculos que enfrentaban los países de África, América Latina y Asia, independientemente de un pasado histórico disímbo, de estructuras económicas y sociales diferentes y de sus divergencias ideológicas. Se iniciaba así la toma de conciencia de la existencia del Tercer Mundo, cuya cohesión, por un lado, y contradicciones, por el otro, no tardarían sin embargo, en evidenciarse. La heterogeneidad de contextos y de grados de desarrollo económico; las resistencias a abandonar relaciones "especiales", como es el caso de algunos países africanos con sus ex-metrópolis y algunos latinoamericanos con Estados Unidos; y la inestabilidad política de numerosos gobiernos con repercusiones en las definiciones de política exterior, son algunos de los factores que dificultarían dicha cohesión. La ausencia de liderazgo efectivo estaría también en relación directa con los cambios internos producidos en países que habían constituido la vanguardia del anticolonialismo y del independentismo. A título de ejemplo, Sukarno fue derrocado en Indonesia, en 1965, y N'Kraumah en Ghana, en 1966. Un país como Brasil, que había desempeñado un punto central en la articulación del Tercer Mundo, reorientaría su política al producirse el golpe de Estado de 1964.

Independientemente de estas dificultades, es claro que desde mediados de los sesenta, y sobre todo desde principios de la década pasada, se da un proceso de mayor vinculación entre América Latina y el conjunto de los otros países subdesarrollados. Esto se reflejaría en el incremento de las relaciones bilaterales entre ellos y en la mayor participación de algunos países específicos en los foros de negociación internacional. Tal intensificación de la vinculación se explica, en gran medida, por la mayor libertad de acción que otorga a América Latina el proceso de distensión, el cual coincide con la llegada al poder de nuevos gobiernos latinoamericanos, dispuestos a cuestionar la tradicional hegemonía norteamericana. En particular, el periodo 1968-1973 fue clave en función del desarrollo de distintas alternativas de transformación social en la región, las cuales, si bien constituyeron experiencias diversas que en su mayoría carecerían de viabilidad, expresaban una serie de actitudes y reivindicaciones de política exterior, poco imaginables en el pasado inmediato. Dicho periodo se caracterizó por una mayor pluralidad de regímenes políticos como consecuencia del surgimiento de un nacionalismo revolucionario: golpes de Estado en Perú, en 1968, y Bolivia, en 1970; golpe de Estado en Panamá bajo una bandera nacionalista, 1968; triunfo de la Unidad Popular en Chile, y renovación del poder Ejecutivo en México en 1970 replanteando las orientaciones de la política exterior.

A título de ejemplo pueden mencionarse la posición adoptada por varios

países latinoamericanos en materia de derecho del mar (si bien las reivindicaciones sobre 200 millas se originaron en los años cincuenta, nunca fueron defendidas con tanto dinamismo), la actitud favorable al ingreso de China Popular a las Naciones Unidas, y la petición de Panamá para la celebración de una sesión especial del Consejo de Seguridad en su territorio (lo cual se lograría a pesar de la oposición manifiesta de Estados Unidos, inquieto por la presencia de la organización mundial en su zona de influencia "natural").

Si bien la participación de América Latina también se incrementó en el Movimiento de Países No Alineados, debe destacarse que algunos países en particular van a delinear una política propia hacia otras regiones. Ello es válido tanto para Cuba como para Brasil. En el primer caso, se consolida una presencia ya delineada en los sesenta. La participación militar cubana es notoria a partir de 1975, cuando es proclamada la nueva República de Angola, el 11 de noviembre, en un momento crucial para dicho país; agresiones sudafricanas desde Namibia, formación de un ejército de invasión montado principalmente por el presidente Mobutu de Zaire, e integrado por mercenarios portugueses y de otros países. En el caso de Angola, el apoyo cubano parecería destinado a fortalecer el triunfo del MPLA en el poder, amenazado por otras facciones internas que contaban con apoyo extranjero. Ante tal situación, según algunos observadores, el gobierno de Cuba decidió responder a la exhortación de Angola bajo su propia responsabilidad y sin ninguna presión ni asistencia de Moscú.<sup>8</sup> En un caso diferente, Cuba otorgaría su apoyo militar directo en el Ogadén, y a los esfuerzos realizados por el nuevo régimen de Addis Ababa, en Etiopía, para destruir los movimientos de liberación de Eritrea. Fuera de estos conflictos, Cuba otorgaría ayuda de distinta naturaleza y en menor grado a otros países africanos.

Por lo que se refiere a Brasil, el diseño de una política africana y árabe se sustenta en bases totalmente distintas, y de carácter más pragmático, que se originan en el impacto de la crisis de los energéticos para su economía. Brasil importa aproximadamente el 80% del total del petróleo que consume, siendo Irak y Arabia Saudita las fuentes más importantes de aprovisionamiento. Los países árabes y las ex-colonias portuguesas constituyen, asimismo, piezas importantes en la reorientación de una estrategia comercial en búsqueda de nuevos mercados para las manufacturas brasileñas. En el caso de Angola se sabe que PETROBRAS negociaba, desde años atrás, con el gobierno portugués, una serie de concesiones para explotar el territorio angoleño en búsqueda de hidrocarburos<sup>9</sup>. En ese contexto, cabe entender que, en 1975, Brasil reconoció al gobierno establecido por el Movimiento Popular de Liberación de Angola, cuando Estados Unidos no dejaba de apoyar la oposición al mismo. Asimismo, Brasil fortaleció sus nexos con Nigeria, país

<sup>8</sup> Ver por ejemplo el artículo de Basil Davidson. "Cubanos en África". *Nueva Sociedad*, No. 39, San José Costa Rica, noviembre-diciembre, 1978, p. 173.

<sup>9</sup> Ver: CIDE, *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. Carta Informativa*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 3 No. 10, octubre, 1978.

miembro de la OPEP. En relación con los países árabes, y también en 1975, Brasil dio su voto favorable en Naciones Unidas a la resolución que equiparaba sionismo y racismo, imprimiendo así un nuevo giro a su posición en el conflicto del Medio Oriente. Dentro de lo que el régimen brasileño puede conceder a cambio, había que notar que Brasil, que cuenta ya con una industria bélica nacional, se ha convertido en un país exportador de armamentos, constituyendo África y el Medio Oriente un mercado para los mismos.<sup>10</sup>

De la reseña histórica que se ha hecho en las páginas anteriores, del surgimiento y formación del Tercer Mundo, así como del análisis de su actuación política, surge una primera reflexión: ¿qué representan hoy en día el "no alineamiento", el "neutralismo", veinte y cinco años después de Bandung? La comprensión de la política exterior de un país requiere tomar en cuenta factores internos y externos, motivaciones y objetivos, como elementos que explican la actitud adoptada por un gobierno en el escenario internacional. El fenómeno se torna más complejo cuando se intenta sistematizar las relaciones que establecen más de cien países en el seno de distintas instancias internacionales. A pesar de ello pueden manifestarse algunas percepciones de orden general.

En primer lugar, uno de los principales objetivos políticos que plantearon los países subdesarrollados, el de la descolonización, ha sido prácticamente alcanzado. El mapa contemporáneo refleja la desintegración de los grandes imperios coloniales. Con la excepción de Sudáfrica y otros pequeños territorios dependientes, el proceso no ha dejado de intensificarse en los últimos años. En África destacan la descolonización de los antiguos territorios portugueses (Angola, Mozambique, Guinea, Bissau, Santo Tomé y Príncipe y Cabo Verde), así como la reciente independencia de Zimbabwe. En América, el Caribe surge como una subregión de importancia estratégica con la independencia de Surinam, Guayana, Trinidad Tobago, Barbados, Jamaica y los microestados de Granada, Santa Lucía, Dominica y San Vicente. En Indochina, toca a su fin la mayor de las intervenciones extranjeras, la de Vietnam. El acceso a la independencia por parte de más de cien Estados ha implicado, sin embargo, el surgimiento de nuevas rivalidades regionales y entre las grandes potencias. África y Asia se han convertido en escenario de confrontación entre las potencias occidentales, China y la Unión Soviética, redundando en alianzas altamente contradictorias y fluctuantes desde una perspectiva político-ideológica.

En segundo lugar, el llamado alineamiento ha entrado en una fase sumamente crítica. Si bien el Movimiento de Países No Alineados ha desempeñado un papel central en los puntos ya señalados, y si bien dicho Movimiento ha crecido en membresía incorporando un área geográfica como

<sup>10</sup> Ver Claude Heller, "Perspectivas de la ayuda militar norteamericana a América Latina". CIDE *Cuadernos Semestrales*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 4. 2o. semestre, 1978, pp. 137-166.

América Latina,<sup>11</sup> los factores de división son mayores que los de consenso. La definición de no alineamiento sigue siendo uno de los principales puntos de divergencia y no existe una definición precisa y común. Si el no alineamiento nació como un rechazo a la política de bloques, la evolución histórica de los países que la asumen, las divergencias ideológicas y el desarrollo del propio movimiento han llevado a distintas interpretaciones. Si un sector ha seguido defendiendo la tesis del no alineamiento como neutralismo total frente a la bipolarización del mundo, otro conjunto de países ha llegado aun a negar la existencia del Tercer Mundo. Dicho debate se evidenció a partir de la IV Conferencia de Países No Alineados celebrada en Argel, en 1973, en la cual uno de los puntos de mayor fricción fue el de las relaciones que deberían privar con el bloque socialista.

En dicha ocasión, Cuba fue el país que negó la existencia de una teoría de los dos imperialismos (el norteamericano y el soviético) y que rebatió la tendencia a enfrentar a los países no alineados con el campo socialista. Fidel Castro declaró: "Para nosotros el mundo se divide en países capitalistas y países socialistas, países imperialistas y países neocolonizados, países colonialistas y países colonizados, países reaccionarios y países progresistas; gobiernos, en fin, que apoyan al imperialismo, al colonialismo, al neocolonialismo y al racismo, y gobiernos que están en contra del imperialismo, el colonialismo, el neocolonialismo, y el racismo... todo intento de enfrentar a los países No Alineados con el campo socialista es profundamente contrarrevolucionario y beneficia única y exclusivamente a los intereses imperialistas. Inventar un falso enemigo sólo puede tener un propósito: rehuir al enemigo verdadero".<sup>12</sup>

El debate, también presente durante la VI Cumbre celebrada en La Habana en 1979, se ha agudizado como consecuencia de la intervención soviética en Afganistán; y signo del fraccionalismo existente dentro de los No Alineados fue el hecho de que Cuba no obtuvo los votos necesarios para ingresar como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Si el Movimiento de Países No Alineados ha adoptado una serie de principios sobre los cuales debería sustentarse la política internacional de sus miembros, es bien cierto que algunos de ellos no los han respetado. Por ejemplo, existen países no alineados que han permitido el establecimiento de bases extranjeras en su territorio (ello sin contar a aquellos países en que existen bases militares en contra de su voluntad); y más grave aún, países que han intervenido de manera directa e indirecta en los asuntos internos de otros Estados, a pesar de que la no intervención es un principio funda-

<sup>11</sup> Son actualmente miembros de pleno derecho del Movimiento de Países No Alineados: Argentina, Bolivia, Cuba, Nicaragua, Panamá, Perú, Surinam, Jamaica y Granada. Otros países latinoamericanos, entre los que destacan Brasil y México, tienen *status* de observadores.

<sup>12</sup> Discurso del Comandante Fidel Castro en la IV Conferencia de Países No Alineados celebrada en Argel, Argelia en: Instituto Cubano del Libro. *Proyección Internacional de la Revolución Cubana*, La Habana, 1975, 432 pp.

mental del Movimiento. Discusiones como las ocurridas en torno a quiénes son los legítimos representantes de Kampuchea, han demostrado la confrontación abierta dentro del Movimiento de los No Alineados.

Atrapados en divisiones ideológicas que han recobrado fuerza como resultado de la evolución reciente de la política internacional, así como por el replanteamiento de las alianzas a nivel mundial, los países subdesarrollados se muestran impotentes para articular una política de bloque. Frente a esta imposibilidad, cabe destacar, sin embargo, que algunos miembros en aislado sí han desarrollado políticas coherentes y consistentes con sus principios como por ejemplo Argelia y Tanzania, que a diferencia de otros países, han podido gozar de estabilidad interna. Fuera de estos casos aislados, el no alineamiento considerado en su conjunto sufre hoy la amenaza de verse arrastrado por las tensiones de la "segunda Guerra Fría".

En tercer lugar, por lo que toca a las que pueden denominarse las demandas, fundamentalmente de carácter económico, del Tercer Mundo, éstas han sido sistematizadas en los distintos foros de negociación de las Naciones Unidas y aún fuera de los mismos, según quedará asentado en las próximas páginas. Ahí se verá que es evidente que desde la década de los años sesenta, el énfasis ha sido puesto en la problemática del subdesarrollo, de las relaciones con el mundo industrializado, y en las diversas manifestaciones de la crisis internacional como son los temas de la energía, los alimentos, la situación financiera, etc. Cuestiones que tomadas en su conjunto representan la agenda del llamado Nuevo Orden Económico Internacional. Sin embargo, y como se demuestra también en la siguiente sección, el reconocimiento de dicha problemática no ha implicado su superación, dada la ausencia de una auténtica voluntad política a favor del cambio, y la existencia de graves obstáculos para articular una sólida posición común entre los países subdesarrollados.

## II. *Proyección del Tercer Mundo: su estrategia de reivindicaciones económicas*

### A. *La experiencia latinoamericana*

Ya se situó, en el apartado anterior, el origen del surgimiento del llamado Tercer Mundo en Bandung, en 1955. Corresponde ahora ubicar la sistematización de sus demandas económicas concretas a partir de la primera UNCTAD, en Ginebra, en 1964. Con esto no se pretende, de ninguna manera, soslayar el hecho de que puede afirmarse que el grupo afroasiático incorpora ese tipo de reivindicaciones desde el primer momento, o de que pueda decirse también que América Latina descubre muy tempranamente la necesidad de dar la batalla económica, menos al nivel global de las relaciones mundiales, más al nivel concreto de las relaciones hemisféricas.

Concretamente, a nivel de los latinoamericanos, es un hecho que desde el momento mismo del surgimiento del Panamericanismo, en 1889, los problemas económicos —y sobre todo la relación económica América Latina-

Estados Unidos— fueron abordados continuamente.<sup>13</sup> Sirvieron para ello como foro —entre otros—, las varias Conferencias Internacionales Americanas. Particularmente importante, en ese sentido, resultó la Séptima Conferencia celebrada en Montevideo, en 1933, donde se fijaron las posiciones continentales en términos de la más amplia cooperación posible, poniendo sobre todo el énfasis en el comercio. Poco se logró, sin embargo, en términos concretos.

Tendría que ser una crisis como la planteada por la segunda Guerra Mundial, la que creara las condiciones propicias para una verdadera cooperación entre Estados Unidos y los países de América Latina. Pero el término de la guerra significó también el término de ese esfuerzo. La reconstrucción de Europa, primero, y la supuesta contención del comunismo en Asia, después, desviaron la atención y el apoyo antes canalizados hacia América Latina. Esto a pesar de que los países latinoamericanos seguían ejerciendo presión a través de la insistencia, basados en la convicción de haber cumplido ya su parte del trato con la colaboración que, durante la guerra, habían brindado a Estados Unidos.

Dentro de esa línea de acción, en 1945, en la Conferencia de Chapultepec, las naciones latinoamericanas hicieron explícita, en la llamada Carta Económica de las Américas, la necesidad de que no se detuviera el impulso industrial de su economía propiciado por la guerra, ni se menoscabasen las condiciones del comercio de sus materias primas. Esta postura no sólo fue reafirmada en 1947, en la Conferencia de Seguridad del Continente, celebrada en Río de Janeiro, al firmarse el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sino que inclusive se llegó ahí a la conclusión de que la alianza político-militar de los países americanos carecería de equilibrio si tales compromisos no se vieran compensados con fórmulas de cooperación económica.<sup>14</sup> Por tal motivo, votaron la resolución IX que se encargó al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), un proyecto de cooperación económica que debería de discutirse en Bogotá, durante la Novena Conferencia Internacional Americana.

Fue realmente en esa Conferencia de Bogotá de 1948, donde se estableció que la base de toda política orientada hacia una y otra parte del hemisferio americano debería ser la cooperación intercontinental; principio por cierto también incorporado en la Carta de la Organización de Estados Ame-

<sup>13</sup> Para una reseña más detallada de lo que se resume en las siguientes páginas sobre la experiencia latinoamericana ver: Rosario Green, *La cooperación económica financiera internacional de la postguerra en América Latina: El caso de México*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM, 1966, 200 pp.

<sup>14</sup> En julio de 1975, en San José de Costa Rica, se adoptó un protocolo de reformas al TIAR —que aún no entra en vigor por no contar con las ratificaciones necesarias— en el que se incluyó el concepto de seguridad económica colectiva, a fin de hacer del Tratado un esfuerzo de cooperación total y no sólo militar. Esta proposición fue, sin embargo, seriamente opuesta por el gobierno de Estados Unidos, cuyo representante, en el momento de firmar el protocolo, estableció una reserva en el sentido de no aceptar negociar, firmar, ni ratificar, ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva.

ricanos, que data de ese mismo año. Así, el Convenio de Cooperación Económica que emanó de la reunión, reflejó tanto el sentir de los gobiernos latinoamericanos como la sistematización de las aspiraciones de sus pueblos. Concretamente, los preceptos más importantes de la posición latinoamericana eran, quizás, los que reafirmaban la resolución, tomada apenas tres años antes en la Conferencia de Chapultepec, de que la seguridad económica, indispensable para el progreso de todos los pueblos, era, en todo momento, la mejor garantía de su seguridad política y del éxito de su esfuerzo conjunto para el mantenimiento de la paz continental. De ahí que la política general que proponían los países latinoamericanos, era la de cooperar, individual y colectivamente —y hasta con otras naciones no americanas—, a fin de facilitar el acceso, en igualdad de condiciones, al comercio de productos y medios de producción, incluyendo los adelantos científicos y tecnológicos necesarios para su desarrollo industrial y económico en general. En otras palabras, se hablaba ya no solamente de comercio, sino también de transferencias de recursos financieros y tecnológicos, e inclusive se introdujo un concepto tan en boga en la década de los setentas, como es el de la "indexación", al señalar la necesidad de compensar la disparidad, frecuentemente apreciada, entre los precios de los productos primarios y los de las manufacturas, estableciendo la necesaria equidad entre los mismos. Pero a pesar de lo valioso de muchos de los elementos contenidos en el Convenio, y porque casi todos ellos constituían demandas que la parte más débil presentaba a la más poderosa, buscando modificar el orden económico regional, haciéndolo equitativo, los esfuerzos de cooperación económica intercontinental no prosperaron.

La gravedad de la situación económica latinoamericana a fines de 1953 y principios de 1954, llevó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a estudiar a fondo los problemas del desarrollo de la región y a dar los primeros pasos en firme tendientes a la construcción de una sólida política de crecimiento para América Latina, cuyos fundamentos iban a ser discutidos en la Décima Conferencia Internacional Americana, que se celebraría en Caracas en marzo de 1954. Sin embargo, dicha Conferencia desplazó el examen de las cuestiones económicas a una reunión especial de Ministros de Hacienda del continente, que habría de celebrarse en Petrópolis, Brasil, a finales de ese mismo año y donde el grupo latinoamericano presentó un conjunto de ideas, principios y recomendaciones sobre los que debería basarse un nuevo concepto de cooperación norteamericana para el desarrollo latinoamericano, que, sin embargo, no fueron tomados en cuenta por la política económica de Estados Unidos hacia América Latina.

Lo infructuoso de los resultados de todas estas reuniones, llevó a la mayoría de las naciones latinoamericanas a asumir una actitud de escepticismo frente al logro de posibles reivindicaciones económicas de carácter regional, y a continuar concentradas en negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, en 1957 pareció renovarse la esperanza al celebrarse en Buenos Aires la Conferencia Económica Interamericana anunciada y

aplazada desde 1933. Pero esta vez los resultados fueron todavía más desalentadores. Si en 1948 se había llegado a celebrar un Convenio de Cooperación Económica, aun cuando con reservas tan numerosas que lo hicieron inoperante, en 1957 no se pasó de una mera declaración de principios, bien orientada, pero que no comprometía a ninguno de los países signatarios, y menos aún a Estados Unidos, a modificar sus relaciones económicas continentales.

A pesar del desaliento, un año más tarde, en 1958, resurgió el interés por la cooperación hemisférica, como respuesta a una moción conocida como Operación Panamericana (OPA). La OPA fue concebida por Juscelino Kubitschek, entonces presidente de Brasil, quien trazó los lineamientos de un nuevo intento de cooperación económica intercontinental a través de una serie de cartas a los presidentes de las repúblicas americanas, así como de discursos y de conferencias de prensa. El presidente brasileño sostuvo concretamente, en un discurso que pronunciara el 20 de junio de ese año, frente a los representantes diplomáticos de los Estados americanos acreditados ante su gobierno, la necesidad de transformar al Panamericanismo en una política de unidad continental que tuviera como fin principal la erradicación del subdesarrollo económico, político y social de la región. Propuso, además, algunas políticas concretas, tales como la intensificación de la inversión productiva en las áreas económicamente atrasadas de la región, para compensar la deficiencia de recursos financieros internos. Simultáneamente, para mejorar la producción y por consiguiente la rentabilidad de esa inversión, deberían ponerse en funcionamiento programas de asistencia técnica. Debían adoptarse, igualmente, medidas capaces de proteger el precio de los productos primarios de las excesivas y peligrosas fluctuaciones que los caracterizan. Finalmente, deberían actualizarse los organismos financieros internacionales, mediante la ampliación de sus recursos y la liberalización de sus estatutos, con el objeto de facilitarles una esfera mayor de acción. Todo esto dentro de la convicción más general de que la lucha contra el subdesarrollo representaba una inversión a largo plazo, de rentabilidad segura, para la defensa de las Américas.

Una vez establecidas las bases de la OPA, se creó el "Comité de los 21", con representantes de todos los países americanos, encargado de precisar con todo detalle las nuevas medidas de cooperación económica interamericana. Sus resultados fueron muy limitados. Sin embargo, la OPA contribuyó de alguna manera a salir del *impasse* en el que habían caído las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina. Inclusive, marcó algunas de las pautas de lo que sería la "nueva" actitud norteamericana frente a la región. Toda la posición global adoptada por Estados Unidos durante la Guerra Fría había sido sujeta a duras críticas por ser demasiado negativa y rígida en su orientación militar, y por estar tan poco interesada en los problemas de largo alcance del cambio y desarrollo socioeconómico mundiales. El particular resentimiento latinoamericano hacia Estados Unidos era ampliamente reconocido —y había quedado más que ma-

nifestado durante las giras de Milton Eisenhower (hermano del presidente) y Richard Nixon (vice-presidente)— y la aparentemente buena disposición con la que Washington había recibido a la OPA, era interpretada como una señal del esperado cambio que había de favorecer a Latinoamérica.

A pesar de esa favorable acogida norteamericana de la OPA, no sería sino hasta 1959-1960 cuando se iniciara el proceso de revaluación de la política económica de Estados Unidos hacia América Latina. Dos fueron los primeros indicios de lo que se percibía como una transformación importante de esa política. El primero de ellos fue el consentimiento de Washington, en la Conferencia Económica de Buenos Aires, celebrada a mediados de 1959, de apoyar el establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una aspiración latinoamericana que databa de los orígenes mismos del Panamericanismo, por más que, con el transcurso del tiempo se fue afinando y perfeccionando, hasta concretarse en una institución que promoviera el desarrollo económico y social de la región. El segundo fue la especial consideración prestada por el gobierno de Estados Unidos, durante la reunión de la OEA celebrada en Bogotá a mediados de 1960, a la necesidad de proporcionar asistencia económica a la región para ayudar a financiar obras de beneficio social, a las cuales tradicionalmente las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, habían concedido poca importancia. Fue así que a mediados del año siguiente se constituyó un Fondo Especial Interamericano de Progreso Social, con un capital de 500 millones de dólares aportado íntegramente por el gobierno de Estados Unidos, y que después se dividió para ser administrado entre el Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID, y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

En el viraje que se inicia con los dos ejemplos mencionados, y que culmina con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso (ALPRO), en agosto de 1961, en Punta del Este, influyeron en forma decisiva varios factores. En primer lugar, el reconocimiento del continuo debilitamiento de la posición de comercio exterior de la mayoría de los países latinoamericanos, y de las enormes dificultades para autofinanciar su desarrollo. En segundo lugar, la evidencia de que el capital extranjero no estaba acudiendo a la región en cantidades y condiciones suficientes para promover su desarrollo, dirigiéndose además a unos cuantos sectores, tales como la industria básica y las manufacturas, al tiempo que otros muy importantes, como la agricultura, quedaban prácticamente abandonados. En tercer lugar, la aceptación de que las instituciones internacionales de financiamiento, con cierta tradición en la región, como el Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK), y el Banco Mundial, tampoco aportaban suficientes recursos de capital, concentrando igualmente su atención en proyectos rentables y autofinanciables, relegando enormemente los de contenido social. Finalmente, la toma de conciencia en torno al hecho de que existía un gran fermento social en América Latina, ya reportado por los emisarios norteamericanos en *tournée* por la región, cuyas posibilidades de desencadenar un movimiento sociopolítico de graves repercusiones preocupaban

profundamente a la Casa Blanca. No en balde puede afirmarse que el surgimiento de la Revolución cubana poco tiempo después, pero sobre todo de su posterior definición socialista, fue el factor más decisivo y el que aceleró ese cambio en la política norteamericana que buscaba el desarrollo latinoamericano por la "vía pacífica" en oposición a la "vía revolucionaria" escogida por Cuba. Fue así como, finalmente, el desarrollo económico y social de América Latina pasó a ser parte importante del concepto norteamericano de seguridad hemisférica, ahora denominada intercontinental para significar que la amenaza no sólo podía venir de afuera (bloque socialista), sino que podía también gestarse al interior del propio continente americano, como lo probaba la socialización de Cuba.

Así, la ALPRO va a exigir reformas a cambio de promesas de asistencia financiera. Pero ni las reformas se lograron, en términos generales, ni la asistencia fluyó en los volúmenes prometidos. El aislamiento de la Revolución Cubana, a partir de la expulsión de Cuba de la OEA, y el fortalecimiento del aparato represivo latinoamericano con el importante apoyo norteamericano, devolvieron en pocos años la seguridad al gobierno de Washington de que la región estaba bajo control y que podía volverse a confiar el desarrollo del área a la inversión privada, nacional y extranjera, que había sido, tradicionalmente, el modelo ideal sugerido por los expertos norteamericanos para América Latina. Así, los años de relativa cooperación fueron sucedidos, una vez más, por el predominio de los intereses privados estadounidenses.

Hacia mediados de la década de los setenta, América Latina va a cobrar conciencia del agotamiento de la batalla continental por reivindicaciones económicas y de la necesidad de proyectar su lucha, en alianza con los países de Asia y África, a los foros internacionales. La creación de la UNCTAD, en 1964, va a ser un estímulo fundamental en su nueva estrategia.

### B. *La estrategia tercermundista en los foros internacionales*

La creación de la UNCTAD se sitúa dentro de un esfuerzo más amplio, emprendido por la comunidad internacional a principios de los años sesenta.<sup>15</sup> Concretamente, en 1961, como ya se mencionó, en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC), se planteó la idea de declarar los años 1961-1970 como Decenio del Desarrollo. Además de fijar una meta de crecimiento para los países en desarrollo del 5% anual, y las líneas de acción necesarias para alcanzarla, la Resolución de las Naciones Unidas sobre el Primer Decenio del Desarrollo, al poner de manifiesto la estrecha relación entre el comercio exterior y el crecimiento económico de los países en desarrollo, estableció la imperiosa necesidad de crear un organismo internacional que examinase en conjunto ambas variables.

<sup>15</sup> Para un análisis más amplio de la estrategia del Tercer Mundo en los foros internacionales, hasta diciembre de 1974, ver: Rosario Green, "El Nuevo Orden Económico Internacional". *Foro Internacional*, Vol. XV, Núm. 4, abril-junio, 1975, pp. 493-535.

A fin de instrumentar el nuevo organismo proyectado, ECOSOC pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que iniciara las consultas pertinentes para la celebración de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que fue finalmente programada para celebrarse en Ginebra, en marzo de 1964. Una serie de acontecimientos y reuniones importantes precedieron a la Conferencia de Ginebra. El más significativo, tal vez, fue la Declaración Conjunta de los 75 países en desarrollo, hoy conocidos como Grupo de los 77 e integrado por más de un centenar de países, emitida durante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1963. La importancia de tal Declaración radica no sólo en el hecho de que presentó de manera clara y sistemática los objetivos de las naciones en desarrollo, sino en que además influyó de manera definitiva en la elaboración de la agenda para la primera UNCTAD.

Los puntos más importantes en el documento de referencia giraban en torno a la necesidad de hacer del comercio internacional un instrumento más poderoso de desarrollo económico; sentar las bases para una nueva división internacional del trabajo que no los condenara a ser únicamente productores y exportadores de materias primas; adoptar una política dinámica de comercio internacional; aumentar sus exportaciones en mejores condiciones de mercado; expandir los mercados para los productos primarios y manufacturados de esos países, sin concesiones recíprocas de su parte; obtener corrientes incrementadas de asistencia financiera en mejores condiciones; establecer y aumentar el comercio con los países de economía centralmente planificada, y, finalmente, crear de una maquinaria para vigilar el cumplimiento de las nuevas pautas del comercio internacional.

El resultado de la Conferencia de Ginebra, según quedó plasmado en el Acta Final, fechada el 16 de junio de 1964, fue un cierto acuerdo entre países industrializados y países en desarrollo en torno a las cuestiones generales del comercio, del financiamiento —aspecto en el que inclusive se llegó a aceptar una propuesta francesa de canalizar a los países en desarrollo el 1% del producto nacional bruto de los países industrializados en forma de asistencia al desarrollo—, del crecimiento económico y de la asistencia técnica. Se estableció además la Junta de Comercio y Desarrollo, con sede en Ginebra, como el Órgano Permanente de la Conferencia. Sin embargo, se registró un profundo desacuerdo sobre el otorgamiento, por parte de las naciones ricas a las pobres, de un tratamiento preferencial y no recíproco en el comercio internacional, considerado por estas últimas como condición indispensable para su progreso y desarrollo. El principal argumento de las naciones industrializadas para oponerse giraba en torno a su negativa a negociar estas cuestiones fuera del ámbito del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), que se encontraba en funcionamiento desde 1948 y que, basado en la cláusula de la nación más favorecida, estaba diseñado para salvaguardar sus intereses. Si los países en desarrollo deseaban tratos preferenciales, debían unirse al GATT y sujetarse a sus reglas.

Cuatro años después de realizada la primera UNCTAD, 132 países que in-

cluían industrializados y en desarrollo, de economía de mercado y centralmente planificada, se dieron cita para celebrar, en Nueva Delhi, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El objetivo central era tratar de llegar a entendimientos más claros y efectivos sobre medidas de acción específica en materia de cooperación internacional en favor del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo.

Los países en desarrollo se habían reunido previamente en Argel, buscando unificar sus posiciones con base en los principios contenidos en la Declaración Conjunta de 1963. La Carta de Argel de 1967 pasó a ser el documento fundamental del Grupo de los 77 en las negociaciones de la segunda UNCTAD. Sin embargo, el resultado de la Conferencia fue prácticamente nulo. Si en 1964 se había logrado un cierto acuerdo en torno a algunas cuestiones fundamentales, en 1968 se registró una gran reticencia, fundamentalmente de parte de las naciones industrializadas, a adoptar actitudes constructivas aun en torno a cuestiones menores.

Dos años más tarde concluyó el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sin que básicamente nada se hubiera logrado en cuanto a acceder a las justas demandas de los países en vía de desarrollo, que buscaban reforzar los precarios fundamentos de la cooperación internacional para el desarrollo. Ni siquiera la meta propuesta por los propios países industrializados, de canalizar el 1% de su producto a los países en desarrollo, se logró. Se hizo necesario, entonces, proclamar al periodo 1971-1980 como el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y al adoptarse la Estrategia Internacional para la década, durante la Asamblea General de Naciones Unidas de 1970, los países en desarrollo aprovecharon la oportunidad para reafirmar su común e inalterable determinación de buscar el establecimiento de un sistema mejor y más eficaz de cooperación internacional.

La Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo volvió a establecer los objetivos de precios estables y justos para los productos básicos, acceso preferencial e irrestricto para los productos manufacturas provenientes de países en vía de desarrollo, y asistencia financiera adecuada a sus necesidades y a sus fines. Esta vez la tasa anual de crecimiento de los países en desarrollo se fijó en 6%, y se completó con una meta de crecimiento anual per cápita del producto nacional bruto del orden del 3.5%, así como con objetivos tendientes a una mejor distribución del ingreso y la riqueza; mayores niveles de empleo; y estándares más elevados de educación, salubridad, nutrición, habitación, seguridad y salvaguarda del medio ambiente. Todo esto se lograría virtud a consistentes esfuerzos nacionales complementados con mayores niveles de asistencia financiera, para lo cual los países industrializados deberían aportar, para mediados del decenio, el .07% —en lugar del anterior 1%— de su producto nacional bruto en forma de asistencia oficial para el desarrollo, pero en términos concesionales, además de acceder a crear mejores con-

diciones de comercio internacional y políticas adecuadas de transferencia de tecnología.

Dentro de este ambiente de renovado optimismo se iniciaron los preparativos para la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se celebraría en Santiago de Chile en 1972. Tal y como lo había hecho en las dos ocasiones precedentes, el Grupo de los 77 se reunió a nivel ministerial, esta vez en la ciudad de Lima, durante los meses de octubre y diciembre de 1971. Nuevamente el objetivo era el de preparar la estrategia global y los acuerdos sobre puntos específicos que el Grupo defendería unánimemente en Santiago.

De la reunión de Lima emanaron dos documentos importantes. En primer término, una Declaración en la que se manifestaba la imperiosa necesidad de que la comunidad internacional cumpliera con su obligación de edificar un orden económico y social más justo y equitativo a nivel mundial. En segundo término, un Plan de Acción en el que se formularon propuestas concretas y específicas encaminadas a resolver, mediante la cooperación internacional, los problemas urgentes del comercio y el desarrollo para que los países en desarrollo pudieran lograr un crecimiento autosostenido y alcanzar la verdadera independencia económica.

La agenda para la III UNCTAD fue muy similar a la de las dos conferencias anteriores, excepto que esta vez se llegó a acuerdos más satisfactorios para los países en desarrollo, sobre todo en lo concerniente a preferencias, prácticas restrictivas, cuestiones comerciales y medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo. Se decretó, asimismo, por 90 votos a favor, ninguno en contra, y 16 abstenciones —de países desarrollados principalmente— y a raíz de una iniciativa mexicana, la formulación de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en tanto que instrumento tendiente a institucionalizar un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), cuya urgente implantación detectara la primera UNCTAD y confirmaran los dos siguientes. La iniciativa buscaba, en pocas palabras, implantar la cooperación económica internacional firmemente en el campo del derecho, mediante la elaboración de normas jurídicas que regularan las relaciones económicas entre países pobres y ricos.

Las negociaciones para elaborar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de las Naciones se iniciaron en la ciudad de Ginebra en 1973, y habrían de pasar casi dos años antes de su aprobación final en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974 por 115 votos a favor, 10 abstenciones y 6 votos en contra provenientes de importantes países industrializados —destacando Estados Unidos, Inglaterra y Alemania occidental—, hecho que obviamente le restó buena parte de su fuerza.

Los principios generales y las reivindicaciones económicas contenidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, eran los tradicionalmente planteados por el mundo en desarrollo en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Más concretamente, siguieron casi paso a paso los planteamientos que dichos países habían hecho a principios de

ese mismo año, durante el Sexto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, y que quedaron contenidos en la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Los tres documentos de referencia señalaban desde cuestiones tan generales como la no intervención; la autodeterminación; la igualdad soberana de todos los Estados; la equidad en las relaciones; la libertad de cada país para darse el sistema político, económico y social que más le convenga, sin intromisiones de ninguna clase; la participación en pie de igualdad de todos los países en la solución de los problemas económico mundiales; la interdependencia; el interés común y la cooperación internacional, hasta acciones concretas con miras a eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los en desarrollo, y a garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que fuera acelerándose.

Se propuso entonces una serie de mecanismos para mejorar las vinculaciones internacionales de los países en desarrollo en el campo de los recursos naturales, las materias primas, los alimentos, el comercio en general, los transportes y seguros, el financiamiento externo para el desarrollo, la inversión extranjera, la transmisión de la tecnología, las cuestiones monetarias y la cooperación internacional en su sentido más amplio.

Tales mecanismos iban dirigidos, en primer lugar, a corregir el hecho real de que a pesar de que el mundo ha presenciado una importante ampliación en el número de sus actores, las relaciones significativas se siguen centrando en un pequeño número de países, básicamente los de Europa Occidental, Japón y, de manera preponderante, Estados Unidos: es un hecho que entre ellos se da el grueso de la corriente mundial de comercio y de las relaciones monetarias y financieras. A fin de lograr una mayor participación en el conjunto de esas transacciones mundiales, los países en desarrollo se propusieron obtener un tratamiento favorable en sus relaciones con los países desarrollados, no solamente al nivel de la generalización de las preferencias comerciales sino también por lo que se refiere a los términos en los que se transmite la tecnología y en lo que se da el comercio de invisibles, fundamentalmente fletes, seguros y reaseguros. Luchaban también por asegurarse una mayor participación en el establecimiento de las reglas del juego financiero internacional. Al mismo tiempo, los países en desarrollo buscaban también intensificar y ampliar las relaciones de todo tipo, pero de manera especial las de carácter económico, entre ellos. En ese contexto se enmarcó, por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Cooperación entre Países en Desarrollo, que se celebró en la ciudad de México en septiembre de 1976, a pesar de que sus resultados no fueron los esperados, según ha quedado demostrado por la falta de continuidad en el esfuerzo.

En segundo lugar, las medidas y mecanismos de referencia se dirigían, de alguna manera, a fortalecer una estrategia tercermundista puesta de manifiesto, principalmente, en foros multilaterales de negociación como res-

puesta a la tradicional uniformidad presentada por el mundo capitalista desarrollado. El alcance de tal estrategia pareció desde un principio, sin embargo, limitado, dada la diversidad en los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales de los países que se inscriben en el ámbito del Tercer Mundo, así como en sus concepciones e ideales nacionales. Pero en la medida en que se planteaba como único mecanismo para la consecución de algunas de las reivindicaciones demandadas por los países en desarrollo, tal estrategia encontró su justificación y su razón de ser.

La "estrategia tercermundista", por así llamarla, centró su atención en prácticamente todas aquellas áreas de sus relaciones económicas internacionales. Así, se propusieron acciones concretas en los campos del comercio de materias primas y manufacturas; el transporte marítimo; la asistencia oficial para el desarrollo; la deuda externa de los países del Tercer Mundo; el funcionamiento del sistema monetario internacional; el control de las empresas transnacionales; la transferencia de tecnología y la explotación de los recursos naturales. Lo limitado del progreso alcanzado —siendo inclusive nulo en ocasiones— en las negociaciones que el mundo en desarrollo promovió, o en las que se vio envuelto con miras a mejorar su posición en todos los campos señalados, puso de manifiesto sus estrechos márgenes de maniobra para modificar a fondo las tradicionales relaciones económicas internacionales a fin de obtener un trato justo y equitativo.

Por lo que toca al comercio de materias primas, un tema siempre presente en la agenda de negociaciones entre países en desarrollo —dependientes en alto grado de su exportación— y países desarrollados, la idea presentada en la IV UNCTAD (Nairobi, 1976) de crear un Programa Integrado de Materias Primas, apoyado por un Fondo Común, constituye quizás la propuesta más acabada. Tal esfuerzo de gestión global de recursos —distinto al tradicional enfoque casuístico y parcial de los convenios internacionales de materias primas, y al difícilmente repetible con igual grado de éxito de los acuerdos de productores (OPEP)— buscaba establecer las bases de una estructura internacional relativamente simple para estabilizar los precios de diez productos "esenciales o del núcleo", y, en menor grado, de otros ocho que generalmente sufren constantes fluctuaciones en sus precios.<sup>16</sup> Esto podría lograrse, según la propuesta, dejando disponible un fondo de 6 000 millones de dólares para financiar el mantenimiento de reservas reguladoras de esos productos. Sin embargo, a más de tres años de haber sido lanzada la propuesta el progreso ha sido bastante reducido. Las negociaciones individuales de los 18 productos inicialmente considerados, y posteriormente reducidos a 15, han avanzado muy poco, y los países industrializados, principalmente Estados Unidos, se han mostrado poco favora-

<sup>16</sup> Café, cacao, té, azúcar, algodón, yute, sisal, caucho, cobre, estaño, carne de ganado vacuno, bananas, maderas, manganeso, fosfatos, bauxita, mineral de hierro, y semillas oleaginosas, aceites y tortas. Los diez primeros son los llamados "esenciales o del núcleo".

bles al Programa por las que consideran objetables implicaciones financieras.<sup>17</sup> La impresión que predomina en buena parte de la comunidad internacional es que está frente a otra propuesta que no prosperará más allá de cierto límite.

Por lo que se refiere al comercio de manufacturas, un tema también siempre presente en las demandas del mundo en desarrollo que ve obstaculizado su acceso a los mercados industrializados por una serie de barreras de todo tipo, debe mencionarse la adopción en la pasada década (1971), del esquema generalizado de preferencias, como uno de los puntos culminantes de la negociación en esta materia. Sin embargo, el logro fue parcial no sólo porque dejó la decisión final en manos del otorgante, lo que permitió cierta manipulación política del esquema, sino porque además, éste se concentró fundamentalmente en la eliminación de barreras arancelarias, dejando sin resolver uno de los más graves obstáculos actuales al comercio de manufacturas de los países en desarrollo: las barreras no arancelarias. En ese sentido, si bien se ejerció cierta presión para que las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, conocidas como la Ronda Tokio (iniciada en 1973), y cuyo contenido dio bastante importancia no sólo a las restricciones tarifarias al comercio sino también a las no tarifarias, incluyendo además disposiciones sobre cuestiones tan delicadas como los productos agrícolas, se aceleraran y completaran en 1979, buscando con ello ayudar a superar tanto los problemas de los países en desarrollo como, en general, la recesión mundial, muy vinculada al proteccionismo, dejando con ello, al mismo tiempo, la puerta abierta para una renovada expansión del comercio internacional, los resultados no fueron muy alentadores. Al término de la Ronda Tokio quedó de manifiesto que el trato especial y más favorable largamente solicitado por los países en desarrollo no se otorgó ni en la amplitud ni en la profundidad que reclamaban, con miras a diversificar su estructura productiva y de exportación. Además, los avances se sujetaron a una serie de códigos de conducta cuya obligatoriedad se pone en duda. De hecho, los países en desarrollo han observado un recrudescimiento de la difícil situación en la que su comercio internacional tradicionalmente se ha encontrado, de tal manera que no parece exagerado sostener que al término de la década de los setenta, su posición en el intercambio mundial es aun peor de la que fuera en los inicios, sin que, a pesar de las varias negociaciones e instancias mencionadas, se hayan logrado grandes mejoras en el aparato institucional que regula su comercio con el mundo desarrollado.

Con referencia al transporte marítimo, estrechamente vinculado a la cuestión del comercio, y un punto muy vulnerable para los países del Ter-

<sup>17</sup> El 20 de marzo de 1979, en la ciudad de Ginebra, los países industrializados, en desarrollo y socialistas decidieron aportar 400 millones de dólares como capital inicial de un fondo común para la estabilización de materias primas; menos del 10% de la suma inicialmente estimada como imprescindible para el adecuado funcionamiento del Programa.

cer Mundo, que carecen de flotas importantes y de otras instituciones conectadas con el transporte de mercancías por lo que deben subcontratar la carga, los seguros, etc., el punto culminante de las negociaciones lo constituyó la adopción, en 1975, de un Código de Conducta para las Conferencias Navieras que, sin embargo, es letra muerta al no haberse logrado aún el mínimo de ratificaciones necesarias para ponerlo en funcionamiento.

En relación a la asistencia oficial para el desarrollo, es un hecho que a mediados del Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo, estaba muy lejos de alcanzarse la meta fijada de canalizar a los países en desarrollo en 0.7% del PNB de los países desarrollados. Para 1975, el conjunto de estos últimos canalizaba a los primeros apenas el 0.36% del PNB consolidado, y si bien había países que superaban el promedio, como Suecia que canalizó el 0.82%, otros se localizaban abajo inclusive de ese promedio, como Estados Unidos que destinó sólo el 0.26% de su PNB en forma de asistencia oficial para el desarrollo al Tercer Mundo.<sup>18</sup> Pero no sólo no se ha logrado la meta propuesta en esta materia, sino que, además en términos reales la corriente de asistencia oficial para el desarrollo ha disminuido tanto por la inflación mundial como por la acumulación de la carga por concepto de servicio de la deuda de los países en vías de desarrollo. Estos han visto aumentar su endeudamiento como resultado no sólo de sus crecientes necesidades internas de financiamiento complementario, sino por el estrangulamiento de su sector externo, agravado por el incremento de los precios del petróleo a partir de 1973, y por la existencia de una oferta mundial excedentaria de capitales prestables de origen privado—originada tanto en la recesión y los controles a la exportación de capitales de los países industriales como en el reciclaje de los petrodólares— que encuentra en muchos de estos países clientes reales y potenciales, alentándolos a beneficiarse de esos recursos en lugar de adoptar una serie de medidas internas, que si bien son atentatorias de un *statu quo*, permitirían eventualmente disminuir la dependencia frente al capital extranjero.

A pesar de ese endeudamiento creciente del mundo en desarrollo, que a finales de 1978 reportó una deuda pública externa de 315 mil millones de dólares, muy poco o casi nada se ha avanzado en materia de negociaciones y mejoramiento de la situación de deuda. La propuesta de consolidar las deudas comerciales de los países en desarrollo *interesados* y reescalonar sus pagos en 25 años por lo menos, está muy lejos de ser implementada. La transformación de las deudas oficiales, en especial las de los países de ingresos bajos, en donaciones, se ha logrado sólo en unos cuantos casos (Suecia y Canadá recientemente), pero aún queda mucho por

<sup>18</sup> Para un análisis de los obstáculos a los que la búsqueda del Tercer Mundo por un orden mundial justo y equitativo, se enfrenta en este campo de las finanzas, como de los otros mencionados en estas páginas: comercio, transporte marítimo, reordenamiento monetario internacional, transnacionales, tecnología y explotación de recursos naturales ver, Ervin Laszlo, Jorge Lozoya, A. K. Bhattachary, Jaime Estévez, Rosario Green y Venkata Raman, *The Obstacles to the New International Economic Order*. Nueva York, Pergamon Press, 1980, 144 pp.

avanzar en ese terreno. El establecimiento de un servicio financiero administrado por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para refinanciar los préstamos a corto plazo, está también lejos de lograrse. En septiembre de 1977 se creó dentro del FMI el servicio financiero ampliado, o servicio Witteveen, con recursos del orden de los 11 000 millones de dólares destinados a proporcionar asistencia financiera a gran escala y a plazos de hasta siete años, en caso de serios desequilibrios de balanza de pagos, pero dado que —como sucede con todos los recursos del Fondo— se planeó su asignación proporcionalmente al monto de las cuotas de los países miembros, los países en desarrollo fueron, desde el principio sacrificados.<sup>19</sup> Lo mismo puede decirse de los Derechos Especiales de Giro (DEG), al no lograrse ningún progreso en la propuesta de vincularlos a la asistencia oficial para el desarrollo, lo que equivaldría a una forma de democratizar al FMI. Por último, la ampliación de los recursos de las instituciones multilaterales de financiamiento, es una propuesta que avanza muy lentamente. Las causas de tal lentitud se encuentran tanto en la excesiva liquidez internacional de origen privado, que ha venido proporcionando cantidades crecientes de financiamiento al mundo en desarrollo, desplazando como tendencia al de origen oficial (multilateral y bilateral), como en la existencia de importantes actitudes conservadoras en los países industrializados, fundamentalmente Estados Unidos, agravados además por el cabildeo (*lobbying*) de los bancos privados que realizan negocios con los gobiernos de los países en desarrollo.

En el campo del funcionamiento del sistema monetario internacional, el panorama se presenta aún más complicado. Es un hecho que ya se presentó el colapso del orden monetario mundial diseñado en Bretton Woods en el año de 1944. El fin propiamente dicho del FMI comienza en 1971, cuando el presidente Nixon declara la no convertibilidad del dólar en oro. Hasta entonces, el FMI tenía como una de sus funciones principales proporcionar liquidez internacional a aquellos países con dificultades temporales de balanza de pagos, a fin de que pudieran poner en orden sus asuntos sin modificar el tipo de cambio. Con el colapso de la convertibilidad y el régimen de tipos de cambio fijos, así como el posterior abandono del oro como marco de referencia, el FMI perdió la razón de ser que le confería su Acuerdo Constitutivo. Su acción futura se ve además amenazada, si no minimizada, por la importancia que, a nivel de las relaciones monetarias internacionales, han adquirido los bancos comerciales. La emergencia del mercado de euromonedas en los sesenta, como resultado fundamentalmente de los esfuerzos de los bancos privados norteamericanos por escapar a los controles e impedimentos a la exportación de capitales dictados por el gobierno de

<sup>19</sup> Este servicio suplementario entró en vigor el 26 de febrero de 1979 al reunirse el monto estipulado como mínimo para empezar a funcionar: 7,750 millones de DEG. Muy recientemente, además el FMI y el Banco Mundial estuvieron de acuerdo en canalizar más recursos al Tercer Mundo, pero sobre la base de generalizar y ampliar la práctica del Fondo de sujetar esos recursos a la adopción de programas de ajuste o estabilizadores.

Estados Unidos, así como a los efectos de la recesión, y la posterior culminación de la importancia de dicho mercado,<sup>20</sup> debido al papel que desempeñan en la canalización del exceso de liquidez que se origina en el proceso de revalorización del precio del petróleo a partir de 1973, convierte a los bancos privados en un actor nuevo y determinante en las relaciones económicas internacionales. A tal punto que puede decirse que, en la actualidad, si bien sigue siendo considerable la presencia del FMI y de los gobiernos que lo respaldan, en el panorama monetario internacional, éste no estará completo sin la inclusión de los bancos comerciales, con los cuales, sin embargo, el FMI no está aún preparado para tratar, individual o colectivamente. Cada vez más los préstamos a los países en desarrollo provienen de bancos privados, muchos de ellos operando en el mercado de euromonedas, y son justamente esos bancos y no el FMI o las autoridades monetarias nacionales, los que controlan ese mercado. La única solución posible parece ser el reconocimiento de la necesidad de que en los próximos intentos que el FMI y los gobiernos que lo respaldan hagan a fin de diseñar nuevo orden monetario internacional, además de conceder un mayor margen de acción a los países en vías de desarrollo, así como a los países socialistas, que en la actualidad están fuera de cualquier tipo de arreglo,<sup>21</sup> se cree un espacio para algún tipo de participación de los que pueden denominarse ya, bancos transnacionales.

Por lo que toca a un punto muy vinculado con el anterior, las empresas transnacionales, alguna corriente de opinión ha expresado, igualmente, la necesidad de que se les genere también algún entorno para su participación en los esfuerzos de la comunidad internacional tendientes a la conformación de un nuevo orden económico mundial.<sup>22</sup> En cualquier caso, si bien se reconoce la importancia de bancos y empresas transnacionales, y el imperativo de su participación como una forma de corresponsabilizarlos, no puede otorgárseles una característica de autonomía en las negociaciones internacionales. Deben, sin embargo, ser reconocidos como problemas, de la misma forma que deben encontrarse los medios de someterlos a un acuerdo global.

<sup>20</sup> En 1970, el tamaño neto de euromercado era de 57 millones de dólares —seis veces más que al inicio de la década de los sesentas—, siendo el total mundial (incluidos los centros *off-shore*) del orden de los 62 mil millones de dólares. Para junio de 1979 el tamaño neto del mercado transnacional, era ya de 585 mil millones, y el bruto de 946.5 mil millones. Jaime Estévez y Rosario Green, "El resurgimiento del capital financiero en los setentas: contribución a su análisis". *Economía de América Latina*. CIDE, Segundo Semestre, marzo, 1980, pp. 59-69.

<sup>21</sup> Aunque la URSS participó en la Conferencia de Bretton Woods, no llegó a formar parte del FMI. Polonia y Checoslovaquia sí llegaron a ser miembros, pero salieron de él posteriormente. Polonia se retiró en 1950 y Checoslovaquia fue expulsada en 1954. Cuba abandonó el FMI en 1964 y la República Popular China nunca ingresó.

<sup>22</sup> Para un análisis más a fondo de estas cuestiones ver Miguel S. Wionczek, "A Diagnosis of Failures and Prospects". Erving Laszlo y Joel Kurtzman (eds.), *The Structure of World Economy and Prospects for a New International Economic Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, pp. 47-67.

En ese sentido se inscriben los hasta ahora poco exitosos intentos que persiguen la elaboración de un código de conducta para las empresas transnacionales.

La propuesta de un código para las transnacionales se originó en la preocupación que por el tema surgió en el seno de Naciones Unidas desde 1972, pero la verdad es que los avances logrados en ese sentido son muy escasos. Inclusive, algunos de los países, desarrollados y en desarrollo, que en un primer momento estuvieron de acuerdo con la idea de regular la acción de las transnacionales, se muestran reticentes en la actualidad. En algunos de los países en desarrollo —concretamente en la región latinoamericana— los cambios de regímenes políticos han implicado casi siempre modificaciones profundas en la posición a favor de controlar a las transnacionales. En algunos países desarrollados, el apego a ciertos principios liberales en materia de inversión —no así en el comercio donde parece predominar la tendencia a un proteccionismo renovado y recalcitrante— lleva a un deseo de no interferir en el libre juego de las fuerzas del mercado a través de legislaciones nacionales y mucho menos supranacionales. Sobre todo cuando a través del código se pretende asegurar que el país receptor obtenga una parte equitativa de los beneficios asociados con las acciones de las empresas transnacionales; influir en la canalización de las inversiones de esas empresas a fin de que éstas se coloquen en renglones que el país receptor considera de gran utilidad; y restablecer la contabilidad de esas empresas a fin de conocerlas y reglamentarlas mejor a través de la acción estatal. La imposibilidad de lograr un acuerdo unánime sobre estas y otras cuestiones como las sanciones, etc., dificulta enormemente el acuerdo.

Muy vinculado a la presencia de las transnacionales y a la necesidad de reglamentar su acción, está la cuestión de la transferencia de tecnología. Tradicionalmente la transferencia de tecnología a los países en desarrollo se ha dado en estrecha vinculación con la inversión extranjera directa. En un principio esa inversión se dirigió al sector extractivo (petróleo, minería y agricultura para la exportación). Más recientemente se ha venido a localizar en la industria manufacturera, lo que en parte reflejó el tipo de estrategia económica adoptada por los países en desarrollo: al determinarse que la industrialización sustitutiva de importaciones era la meta, la importación de tecnología proveniente de los países en desarrollo se convirtió en la piedra de toque. El proceso de internacionalización de la producción llevado a cabo por las empresas transnacionales se convirtió también en uno de transferencia de tecnología a nivel mundial. A la monopolización (o el oligopolio, al menos) de la producción correspondió el de la tecnología. El resultado final ha sido el malestar a nivel de los receptores de inversión y compradores de tecnología, y el beneficio de los inversionistas y vendedores de esa tecnología. De ahí los esfuerzos ya referidos en el seno de Naciones Unidas para conocer y controlar la acción de las transnacionales y para regular la transferencia de tecnología.

La idea de un Código de Conducta para la Transferencia de Tecnología

como tal, se presentó por primera vez el seno de la UNCTAD en 1975. El Código se consideraba indispensable no solamente para regular las relaciones entre vendedores y compradores de tecnología en términos de costos de acceso, restricciones a la comercialización, información sobre tecnologías alternativas, seguridad en el abastecimiento, etc., tomando en cuenta las particulares necesidades de los países en vías de desarrollo, sino para vigilar que estos últimos no continuaran recibiendo tecnologías inapropiadas, tanto en términos de su capacidad de absorción, como de su particular dotación de factores y las necesidades concretas de consumo de sus poblaciones. Sin embargo, en la práctica las negociaciones al respecto han avanzado muy poco. Aún no hay acuerdo sobre puntos tan fundamentales como la naturaleza legal del documento y la maquinaria a través de la cual, una vez aprobado, se pondrá en funcionamiento.

Por otro lado, la más reciente negociación internacional sobre cuestiones científicas y tecnológicas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología, celebrada en Viena del 20 de agosto al 10 de septiembre de 1979, concluyó sin que realmente pasara nada, a pesar —o tal vez por ello— de todo el aparato que la rodeó: más de 4 000 diplomáticos y asesores técnicos, y más de un centenar de ponencias. Ningún país, o grupo de países se benefició de los que han sido considerados magros resultados de la conferencia, lo que afectó de manera particular al Tercer Mundo, que deberá seguir pagando el precio, al menos por ahora, de su dependencia tecnológica.<sup>23</sup>

Finalmente, por lo que respecta a la explotación de los recursos naturales, quizá uno de los ejemplos más claros del fracaso de algunos esfuerzos tendientes a modificar las tradicionales relaciones económicas internacionales sea —junto con la idea del desarme general y completo y la canalización de los recursos liberados al desarrollo de los países en vías de desarrollo— la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No cabe duda que los asuntos del mar, por sus enormes implicaciones económicas, son sumamente importantes en el contexto de la nueva estructura económica internacional que se persigue. Sin embargo, el acuerdo se perfila muy difícil, a pesar de que se ha estado negociando desde la primera Conferencia sobre el Derecho del Mar que data de 1958. A más de 20 años, independientemente de ciertos progresos como los relacionados con la zona económica exclusiva, lo fundamental aún no se resuelve: sobre todo la cuestión del régimen de los fondos marinos —fuente de gran riqueza— más allá de la jurisdicción nacional.

### III. *Ante los años ochenta: el Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo*

La impresión que parece desprenderse de las páginas anteriores es que la

<sup>23</sup> Para mayor información y análisis más detallado sobre este punto ver: *Comercio Exterior*, Vol. 29, Núm. 12, diciembre, 1979. Número dedicado íntegramente a cuestiones relacionadas con la tecnología y su transferencia.

década de los setenta, pese al apoyo y experiencia heredados de la de los sesenta, no aportó gran cosa en materia de comprensión y satisfacción de las reivindicaciones económicas planteadas por el Tercer Mundo en el seno de las Naciones Unidas. Ni siquiera cuando las negociaciones se sacaron de esa Organización, el avance fue más significativo. Un claro ejemplo de ello lo constituyó la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, celebrada en París a fines de 1975 y a lo largo de 1976 y parte de 1977, también conocida como Diálogo Norte-Sur.

La Conferencia de París, donde la representación fue restringida: 19 países en desarrollo y 8 desarrollados,<sup>24</sup> buscando así facilitar el diálogo, nació bajo el signo del petróleo y esa característica acabó por convertirse en una de sus principales limitaciones, pese al entusiasmo inicial. Propuesta en principio por el ministro del petróleo de Arabia Saudita, A. Z. Yamani, se hizo realidad solamente cuando el presidente de Francia, V. Giscard d'Estaing, decidió apoyarla. Concebida inicialmente como una reunión de exportadores e importadores de petróleo, a fin de tratar cuestiones relacionadas con los energéticos, acabó incorporando a otros países en vía de desarrollo y amplió la problemática a fin de incluir otras cuestiones relacionadas con el desarrollo económico en general, los productos básicos y la deuda y el financiamiento externos. A pesar de la diversidad en los actores y la temática, el entendimiento no fue posible, y de la Conferencia de París sólo salieron reforzadas las posiciones tradicionales: la del Tercer Mundo que insistía en que la única respuesta posible de la comunidad internacional a sus problemas era la modificación de las estructuras a fin de instaurar un orden económico mundial justo y equitativo, y la de los países industrializados que insistían en tratar los diversos problemas por separado, negándose a aceptar tanto su carácter estructural como el hecho de que sólo representaban síntomas de un mal mucho más grave: subdesarrollo, dependencia, explotación.

Tampoco contribuyeron mayormente al entendimiento entre el Norte y el Sur, los esfuerzos que, a lo largo de los setentas, quedaron plasmados en una larga serie de estudios independientes conectados con el sector académico y otros órganos no gubernamentales en diversos países. Algunos ejemplos de esos esfuerzos son los diversos estudios elaborados por el Club de Roma<sup>25</sup> —una asociación privada integrada por empresarios, científicos y funcionarios públicos de varias naciones— particularmente el elaborado en

<sup>24</sup> Los países socialistas se negaron a participar con el argumento de que ellos no habían contribuido al deterioro del Sur. Los 19 países en desarrollo, designados como representantes del Grupo de los 77 a la Conferencia fueron: Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Brasil, Camerún, Egipto, India, Indonesia, Iraq, Irán, Jamaica, México, Nigeria, Paquistán, Perú, Venezuela, Yugoslavia, Zaire y Zambia. Los 8 países industrializados, designados como representantes del mundo desarrollado a la Conferencia, fueron: Australia, Canadá, Comunidad Económica Europea, España, Estados Unidos, Japón, Suecia y Suiza.

<sup>25</sup> Además del Informe RIO, el Club de Roma ha patrocinado, entre otros: *The Limits to Growth* (1972), *Mankind at the Turning Point* (1974), *Beyond the Age of Waste* (1977), y *Goals for Mankind* (1977).

1976 bajo la responsabilidad de Jan Tinbergen y conocido como Informe RIO (*Reshaping the International Order*), que sobresale por su amplia temática y su concepción globalista. Están también los esfuerzos de la Fundación Dag Hammarskjöld<sup>26</sup> —establecida en Uppsala, Suecia, en 1962—, y los de la Fundación Bariloche en Argentina.<sup>27</sup> La Comisión Trilateral<sup>28</sup> —formada en 1973 con hombres de negocios, intelectuales y funcionarios públicos de Estados Unidos, Europa y Japón— y el *Council on Foreign Relations* —una organización privada con sede en Nueva York dedicada al análisis de las cuestiones internacionales—,<sup>29</sup> han buscado también contribuir de alguna manera —si bien infructuosamente— a los esfuerzos por renovar e intensificar el diálogo entre el mundo industrializado y los países en desarrollo.

Por último —lo que sin embargo no agota la lista de instituciones, conferencias y seminarios privados, así como publicaciones, en torno al tema del acercamiento Norte-Sur— el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas reunió a un grupo de economistas bajo la dirección del prestigiado Wassily Leontief, quienes construyeron un modelo de economía mundial que fue luego publicado con el título: *The Future of the World Economy* (1977).<sup>30</sup>

Ya dentro de la presente década, propiamente, se localiza un esfuerzo más de este tipo: el Informe de la Comisión Brandt.<sup>31</sup> Se trata de una comisión independiente para el estudio de cuestiones relacionadas con el desarrollo internacional, que data de 1977, está integrada por hombres políticos de diversas partes del mundo, bajo la dirección del ex-canciller de Alemania, Willy Brandt, y que en su Informe pone el énfasis sobre el “interés común”. Concretamente se señala que ante la magnitud del reto que enfrenta hoy la sociedad internacional: la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales que dé cabida a todas las naciones y resuelva el terrible dilema ¿destrucción o desarrollo?, la única alternativa posible es reforzar la comunidad de intereses a nivel mundial. Sin soslayar la existencia de posiciones tradicionalmente antagónicas entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste, el Informe Brandt sostiene que existen áreas de “interés

<sup>26</sup> La Fundación Dag Hammarskjöld patrocinó, entre otros: *What Now?. Towards Another Development* (1975), y *Towards Another Development: Approaches and Strategies* (1977).

<sup>27</sup> La Fundación Bariloche, a nombre del Tercer Mundo, propuso en 1976 un estudio alternativo a los del Club de Roma y la Fundación Hammarskjöld bajo el título: *Catastrophe or New Society?: A Latin American World Model*.

<sup>28</sup> La Comisión Trilateral, publicó, entre otros, *Towards a Renovated International System* (1977).

<sup>29</sup> El *Council on Foreign Relations* sacó a la luz algunos estudios como: *Reducing Global Inequities* (1978), y *Rich and Poor Nations in the World Economy* (1978).

<sup>30</sup> Para un análisis detallado del contenido de los diversos estudios mencionados ver: Jorge Alberto Lozoya, Jaime Estévez y Rosario Green, *Alternative Views of the New International Economic Order*. Nueva York, Pergamon Press, 1979, 149 pp.

<sup>31</sup> *North-South. A Program for Survival*. Cambridge, The MIT Press, 1980, 304 pp.

común” en los campos de la energía, las materias primas y el comercio, los alimentos y la agricultura, las soluciones monetarias y el control de la inflación, el financiamiento de programas y proyectos y la innovación tecnológica, entre otros. Pero el problema con el Informe, además de que plantea la participación “selectiva” de ciertos países y ciertos problemas, es que la identificación de estas áreas de “interés común” no supera, en el fondo, la concepción más o menos generalizada de que un modelo de explotación llevado al extremo trae consigo la semilla de su propia destrucción, por lo que para que el rico siga prosperando en un ambiente de paz, es necesario que el pobre prospere un poco también, lo cual no implica en modo alguno la desaparición, ni absoluta ni relativa, de sus tradicionales disparidades, ni de la brecha que los distancia. Ese no es, al menos, un “interés común” identificable, o identificable, en el Informe Brandt.

Pero, en todo caso, ya se señaló que, valiosos como puedan ser algunos de los estudios de referencia y otros que escapan a los límites de estas páginas, no han podido siquiera servir de base para el diseño de nuevas soluciones a los viejos problemas. A veces, porque la presentación de los problemas se ha juzgado sesgada; a veces, porque las proposiciones apuntadas eran incompletas, o demasiado optimistas. Pero, fundamentalmente, porque ha faltado voluntad política para instrumentar cualquier solución que se defina como adecuada para introducir el equilibrio y la justicia en las relaciones internacionales, rescatando al Tercer Mundo de los males en los que su tradicional posición de subordinación a los intereses de los países industrializados, los ha colocado.

De ahí que sea con desaliento que estos países afrontan la nueva década. Las perspectivas no son para menos. Por un lado, es clara la creciente incapacidad de restructuración industrial en los países desarrollados, debido fundamentalmente a sus problemas de recesión con inflación, con lo que se hace más lejana aún la posibilidad de un mayor y mejor acceso a esos mercados para los productos de los países en desarrollo. Por otro lado, es evidente también el resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados, como consecuencia, al menos parcialmente, de la feroz competencia Estados Unidos-Europa y Japón, sin que las instituciones internacionales que tienen que ver con esta materia —GATT, UNCTAD, ONUDI— sean capaces de evitarlo, en realidad. Además, existen pruebas de que los países en desarrollo han venido perdiendo participación en el comercio mundial, con lo que su acceso a ese vehículo tradicional de la cooperación internacional —a pesar de sus dificultades— ha disminuido considerablemente.

Por si todo lo anterior fuera poco, el mundo en desarrollo, en tanto que bloque, parece hoy más vulnerable que nunca. A las divisiones ya existentes, introducidas por los países industrializados a los países en desarrollo, buscando contraponer intereses y minar la solidaridad tercermundista al hablar de “países insulares”, “países mediterráneos”, “países de menor desarrollo relativo”, “países con mayor propensión a las catástrofes”, hay que

añadir la de “potencias intermedias” o “países de reciente industrialización” —también llamados NIC—,<sup>32</sup> porque casi todos ellos son importadores de petróleo, y sería justamente a través de estos países —por su coincidencia de intereses con las grandes potencias, en términos de energéticos— que se abriría otra posibilidad de romper la unidad del Tercer Mundo.

Ante tal situación, la única salida para el mundo en desarrollo parece ser el reforzamiento de su poder negociador, sobre todo en vísperas del establecimiento del Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo. Pero esto implica grandes dificultades. Las negociaciones globales que en ese sentido tendrán lugar en la sede de la organización mundial en agosto de 1980 habrán de referirse al comercio, las materias primas, el desarrollo y la tecnología, las cuestiones financieras y monetarias, y la energía. Es de esperarse, sin embargo, que los países desarrollados traten de centrarse en la cuestión de los energéticos y de la garantía a la inversión extranjera directa, al tiempo que el mundo en desarrollo insistirá una vez más en considerar todo el paquete.<sup>33</sup> El principal problema es que en la actualidad el Tercer Mundo se encuentra muy debilitado y no tiene la coherencia que llegó a tener en algunos momentos del pasado, lo cual se manifiesta tanto en una falta de liderazgo personal —sobre todo después de la muerte del último de los ideólogos del movimiento tercermundista: el Mariscal Tito—, como en una pérdida de parte de su capacidad de respuesta al tradicional tratamiento parcial y casuístico de los países desarrollados.

Parece ser necesaria ahora más que nunca, la redefinición de los principios tercermundistas y de una estrategia del mundo en desarrollo que, sin abandonar los marcos más amplios de la cooperación Norte-Sur y la cooperación Este-Oeste, pongan el énfasis en la cooperación Sur-Sur, tanto a nivel de áreas como de países concretos.

<sup>32</sup> NIC = “newly industrializing country”, como Brasil, México, Corea del Sur, Taiwan, India, etc.

<sup>33</sup> Este artículo se terminó de escribir el 30 de junio de 1980.