

**9** ENERO - JUNIO 1980



# **POLITICA Y SOCIEDAD**

**escuela de ciencia política**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

# POLITICA Y SOCIEDAD



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

No. 9. 11 Epoca

Enero - Junio 1980

Editada por el Instituto de Investigaciones  
Políticas y Sociales

Escuela de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Ciudad de Guatemala — Guatemala, C. A.

Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política:

Jorge Romero Imery, Director

Vocales: Raúl Zepeda López

René Poitevin D.

Marta Julia Toledo

Arnulfo Galindo C.

Erika Monzón Saravia

Secretario: Mario Luján Muñoz

Correspondencia y Canje

Revista "Política y Sociedad"

Apartado Postal 2662

Ciudad de Guatemala — Guatemala, C. A.

Los colaboradores de la Revista son los únicos responsables de sus artículos.  
No se devuelven originales.

Portada: Cabrera.

## C O N T E N I D O

	Página
La Industrialización, el Capitalismo y el "Trabajo" Femenino en Guatemala	7
Las Alternativas de la América Latina como Clase Media de las Naciones	21
El Diálogo Norte-Sur: Una Visión Latinoamericana .....	45



## Nota a los lectores

*Presentamos a nuestros lectores este número 9 de la Revista Política y Sociedad, aclarándoles que debido al aumento de los costos de producción nos hemos visto en la obligación de reducir el volumen de nuestra revista, tanto en el presente número como en el siguiente. No siendo una revista comercial no ha quedado otra alternativa, por lo que les rogamos su comprensión, esperando poder superar pronto estas dificultades técnicas.*

**LA REDACCION.**



Norma Stoltz Chinchilla\*

## La Industrialización, el Capitalismo y el "Trabajo" Femenino en Guatemala\*\*

Los marxistas, las feministas y los "desarrollistas" han llamado la atención, por razones muy opuestas, a la cantidad alarmante de mujeres en países "subdesarrollados", quienes no pueden depender ya sea de un "salario familiar" (masculino) o de encontrar empleo para ellas mismas. Lo más dependiente del mercado que se vuelve la población, lo más agudizado que se vuelve el problema. Dado la seriedad del caso, es sorprendente lo poco que se entiende sobre la economía política del "trabajo femenino", los factores que determinan cuándo y dónde se emplean mujeres en el trabajo fuera de la casa y las implicaciones sociales y políticas del mismo. Las pocas veces que toman nota de la baja proporción de mujeres clasificadas como "económicamente activas" o el grado de segregación por sexo en la fuerza laboral, le echan la culpa a "las actitudes machistas" o "tradicionalistas" sin considerar sus raíces socio-económicas o sus variaciones históricas. Se considera muy poco el hecho que en las supuestas "sociedades tradicionales" el papel de la mujer no estaba siempre limitado al trabajo tradicionalmente "femenino" (como trabajo doméstico) y que la supuesta "modernización" (indicado por el crecimiento industrial) trae con ella muchas veces más segregación y restricciones sobre el trabajo de la mujer.

El método para estudiar el tema de cambios en el trabajo de las mujeres de una sociedad concreta tiene que enfocarse sobre los cambios en la estructura ocupacional en general, tanto como situar la estructura ocupacional y el crecimiento industrial

\* Investigadora norteamericana. Trabaja en Program in Comparative Culture, Universidad de California, Irvine. Y forma parte de la Revista "Latin American Perspectives".

\*\* Este trabajo es una revisión del publicado originalmente en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 1976, Tomo 3, Núm. 1, 1977 por la Universidad de Chicago.  
La traducción es del autor.

dentro del marco de la economía y la política internacional. El método tiene que ser uno que sitúe el trabajo femenino dentro de sus dimensiones históricas, la distribución del poder internacional, y la estructura de clases del país que se industrializa. Son estos factores internos y externos, mucho más que las políticas "iluminadas" o no de los gobiernos, o el machismo o no de los hombres que determinan las vidas diarias, las vistas del mundo y los destinos finales de las mujeres en los países en vías de industrialización. Es sólo en este contexto histórico y político en que puede determinarse si la mano de obra femenina se incorpora en la industria, se concentra en los servicios o se ve "inactiva" con la destrucción de las fuentes de trabajo tradicional.

Guatemala es un caso de rápido crecimiento industrial reciente en la cual las industrias manufactureras no han absorbido la mano de obra femenina en gran cantidad, en contraste con la industrialización de países capitalistas más avanzados (los Estados Unidos) y como en los más avanzados "subdesarrollados" latinoamericanos (como Argentina, Chile y México). En el caso de Guatemala no sólo no se le ha empleado en gran cantidad en las industrias nuevas sino se ha disminuido proporcionalmente en las industrias tradicionalmente "femeninas". Hay más mujeres que nunca trabajando, pero la proporción total de mujeres que trabajan ha cambiado poco. Las que trabajan están empleadas en los sectores más tradicionales de la economía, con la excepción de comercio, ventas y trabajos profesionales, sectores de empleo que están en rápida expansión.

El crecimiento industrial reciente de Guatemala es parecido al de otros países latinoamericanos en que en su mayor parte es intensivo de capital y basado en la penetración de capital de monopolio extranjero. Pero se impone sobre una base industrial muy débil, debido a que Guatemala no pasó por un período anterior de industrialización de sustituto de importaciones como en Chile, Argentina y México en los 30's, sino sobre una base económica netamente agrícola y de industrias pequeñas tradicionales, con la excepción de algunas extranjeras. Esto permite una explotación muy grande de la mano de obra. En vez de destruir el latifundismo que produce para el mercado mundial, con métodos muy tradicionales requiriendo mucha mano de obra, lo refuerza. Es un caso entonces, en el cual un crecimiento rápido en la producción industrial hace muy poco para cambiar drásticamente la estructura ocupacional.

El estudio que sigue es una exploración de los cambios de estructura ocupacional, la división del trabajo por sexo, y la desigualdad del empleo por sexo que acompaña la industrialización en Guatemala en el período reciente.

*El capital extranjero, la industrialización y el  
"trabajo femenino" en Guatemala antes de 1944.*

Las relaciones capitalistas de producción llegaron muy tarde a Guatemala en comparación a otros países latinoamericanos. La proporción de la población guatemalteca que trabajaba bajo relaciones de sueldo o salario antes de la segunda guerra mundial todavía era muy pequeña. La expansión económica de los 1880's, basada en exportación de café, dependía no en asalariados agrícolas sino en el trabajo forzado de la población indígena. La nueva legislación autorizando formas de trabajo forzado parecidas a las de la época colonial, fue la respuesta del estado liberal a las quejas de los finqueros de café de que sería imposible pagar la mano de obra en un mercado de trabajo libre. El estado mismo se aprovechó del trabajo forzado indígena para reforzar al ejército y para construir carreteras como parte de la infraestructura de la "modernización" de la economía. Cuando no estaban sujetos a la llamada del estado o de los grandes finqueros, los indígenas hacían sus propios cultivos en sus pequeñas propiedades consumiendo la mayoría de la producción y vendiendo o cambiando lo demás en el mercado local. El comercio tanto como la mayoría de la artesanía estaba en manos de ladinos o extranjeros en vez de los mismos indígenas.

La economía al comienzo de las primeras fábricas era una economía agrícola basada en grandes latifundios produciendo para el mercado internacional y pequeñas parcelas produciendo para la subsistencia o el mercado interno. Fue también una economía de mucho control extranjero sobre el comercio, finanzas y sobre tres sectores claves: bananas, electricidad y ferrocarriles. Fue un control y hasta monopolio no desafiado sino hasta la revolución social de 1944. Las reformas liberales en la infraestructura del país (extensión de educación pública, modernización de comunicaciones, establecimiento de un sistema bancario y construcción de caminos y puertos) crearon la base necesaria para establecer los primeros establecimientos de producción industrial modernos. Estos avances, junto con la concentración de poder en un estado liberal poderoso (apoyado naturalmente por grandes capitalistas extranjeros) crearon a propósito condiciones muy favorables para la inversión extranjera.

Confrontado con el poder de las compañías extranjeras y su correspondiente debilidad económica, basada en productos con demanda muy insegura (como el café) la burguesía nacional guatemalteca no pudo lograr fuerza suficiente para efectuar una revolución nacional, como fue la de México en 1910. Con el estímulo del gobierno en su política de "diversificación" la burguesía

estableció algunas industrias con sus ganancias del café pero, sin fuerza suficiente para romper la dependencia extranjera. El Estado Liberal, igualmente, se encontró en la sombra del control extranjero sin poder confrontarlo. La tesorería nacional dependía de las ganancias de los impuestos sobre el café y cuando la demanda por este bajó al fin del siglo, el Estado se quedó sin fondos. Aun cuando el café guatemalteco alcanzó su más alto nivel de demanda internacional durante esta época, la burguesía nacional no tuvo mayor control económico y en muchos casos, fueron los prestamistas alemanes con su acceso a los bancos europeos los que no sólo monopolizaron la exportación del grano, sino que hasta pudieron fijar su precio en el mercado interno.

Las tres grandes compañías estadounidenses —United Fruit Co., Electric Bond and Share e International Railways of Central America— atraídas por las concesiones ofrecidas por el gobierno entraron a Guatemala y dominaron su economía y política hasta 1944. Entre ellas, tenían el poder de poner y quitar presidentes y explotar la mano de obra local. Trajeron formas modernas de organización industrial y una estructura ocupacional moderna y, en el proceso, crearon el primer proletariado industrial. Sus trabajadores formaron las sociedades obreras que fueron precursores de los sindicatos modernos. Los conflictos entre los trabajadores y las compañías y entre la oposición a éstas por otros grupos de la sociedad, resultó finalmente en la caída del dictador Ubico y la demanda de que cayeran también las barreras a una industrialización nacional.

Dado el contexto de una economía agrícola en la cual la mayoría de la población trabajaba bajo las relaciones de producción precapitalistas no es sorprendente que el derecho del voto femenino nunca lo consideraron como parte de las reformas de la época liberal. Uno de los intelectuales más respetados del período, dio su opinión que el sufragio de la mujer “no había funcionado” en los países en que se había probado y por eso no era necesario en Guatemala:

La mujer no tiene el derecho al sufragio porque la naturaleza la creó para la casa y para estar ocupada con el sinnúmero y difíciles tareas familiares como el de dar de comer y educar a los niños, enseñándoles moral y los derechos y obligaciones que tendrían más tarde como ciudadanos. El destino de madre no le permite ocuparse de la política. (Traducción mía).

Sin embargo, al contrario de esta imagen idealizada, la contribución de la mujer a la producción social en la economía de la

época en que el trabajo de la casa y el trabajo de afuera era todavía muy unida, debe haber sido grande. Sin duda, las mujeres cultivaban las hortalizas para el consumo familiar, cosían la ropa, fabricaban su propia cerámica, velas y utensilios de cocina. Las mujeres seguramente asumieron la responsabilidad de los cultivos durante la ausencia de los hombres cuando el trabajo forzado fue reestablecido a fines del siglo diecinueve. El censo de 1921 reportó que las mujeres eran más de la mitad de los trabajadores no agrícolas y el 18% de todos los trabajadores.

Además fueron empleadas en los sectores con el número más grande de trabajadores: el 45 por ciento de aquellos trabajando en preparación de comida, el 20 por ciento de los empleados públicos (incluyendo maestras, enfermeras y monjas), el 10 por ciento en la rama de electricidad, el 9 por ciento en artes e industrias especializados (músicos, oficinistas, linotipistas, coheteros) y el 0.8 por ciento en pieles y cueros. La concentración más grande de trabajadoras era entonces, como es ahora, en trabajos domésticos —el 63 por ciento—. Aún sin excluir las domésticas de los cómputos, las mujeres son todavía el 26 por ciento de todos los trabajadores no-agrícolas, una proporción que ha disminuido con la industrialización.

Aun tomando en cuenta la exactitud desconocida del censo de la época, la contribución de las mujeres a la producción social antes de la industrialización debe haber sido grande, y si existieran más estadísticas de las áreas rurales, éstas sólo ayudarían a documentar su contribución. Aunque es muy necesario ampliar la tesis presentada aquí con más investigación histórica, la evidencia presentada implica que la guatemalteca de la época preindustrial tuvo un papel económico tan variado e importante como el de las mujeres en otros países precapitalistas y preindustriales como México, Argentina y los Estados Unidos.

### *Industrialización Capitalista Nacional, 1944-54*

Después de muchos años de dictadura liberal, las demandas para la expansión industrial y la reforma agraria se expresaron al fin en “la revolución de 1944”, que fue basada en un movimiento de varias clases sociales y en la cual mujeres urbanas, especialmente maestras, jugaron un papel importante. Las primeras reformas de la revolución extendieron la democracia burguesa y el derecho del voto para todo ciudadano excepto para la mujer analfabeta. Reconocieron el matrimonio de hecho, abolieron la desigualdad entre hijos ilegítimos e hijos de matrimonio. Establecieron un código de trabajo con reformas avanzadas de

protección para los trabajadores (jornada de ocho horas diarias, pago de tiempo extraordinario, pago de indemnización por despido injustificado, prestaciones por maternidad y un sistema de hospitalización o seguro social, facilidades para la formación de sindicatos, etc.). Expandieron la educación pública estableciendo las escuelas rurales y de "tipo Federación", iniciaron un programa nacional de alfabetización, desmilitarizaron las escuelas secundarias, decretaron la autonomía universitaria y fundaron la Universidad Popular para hacer llegar la educación a los obreros.

La economía en general y el mercado interno en particular se expandió durante el período de reforma a pesar de la fuerte oposición de los latifundistas nacionales y grandes capitalistas extranjeros. El índice de manufactura aumentó un saludable 13 por ciento en ocho años (1946-54) debido al crecimiento de las industrias químicas, del tabaco, minerales no metálicos e industrias alimenticias. La producción total disminuyó ligeramente en textiles, vestimenta y maderas. Aparecieron nuevas ramas de industria, incluyendo en la del cemento, el procesamiento de alimentos, y la transformación de materias primas. Al comienzo del período, la concentración más alta de trabajadores todavía se hallaba en las industrias tradicionales: alimentos, vestimenta, calzado y textiles. En éstas, además de la industria química (especialmente fuegos artificiales y fabricación de fósforos), se encontraban también las categorías más altas del empleo femenino. Carecemos de datos exactos del número de trabajadores que se incorporan a la fuerza de trabajo durante este período, no obstante, parece que se incorporaron muchas mujeres en la fuerza laboral industrial al mismo tiempo en que sus salarios se mejoraron.

### *Industrialización sin redistribución, 1954 al presente*

Con la derrota de la "revolución de 1954" llegó también la derrota de la "línea suave" de política de industrialización. La oposición de los grandes terratenientes y capitalistas extranjeros (los más notorios eran los de United Fruit Co.) a la creciente militancia de los trabajadores y campesinos, resultó en fin en la caída del gobierno de Jacobo Arbenz y la subida de los gobiernos de la contrarrevolución. La política de industrialización de los gobiernos de derecha se puede caracterizar como "línea dura". La "línea suave" se había caracterizado por reforma agraria, expansión de consumo popular y expansión de la clase media y mejora de los niveles de vida de la mayoría de la población, aliviar las injusticias sociales más evidentes, expansión del sector

público y regulación de la inversión extranjera. Mantener esta política de industrialización después de la caída de Arbenz significaría mantener a la militancia obrera que mobilizó la derecha. Había que buscar una alternativa en la cual se podía expandir la base industrial sin mantener (a lo menos por el momento) la lucha de clases y los grupos económicos dominantes. La política que resultó era una basada en el Mercado Común Centroamericano en la cual se esperaba expandir demanda sin redistribución interna, evitar tanto la confrontación con los grupos dominantes, como la "interferencia" estatal. Para estimular el plan, se concedió incentivos generosos a las industrias que ofrecían desarrollar nuevas industrias de exportación (como ganado, flores, semillas y aceites no esenciales) y a las que proponían ensamblar productos previamente importados a la región (farmacéuticos, cosméticos, etc.). A los inversionistas nacionales se les ofrecía protección de las reformas de los impuestos y de la interferencia del estado y a las extranjeras se les ofrecía repatriación de las ganancias.

La estrategia de industrialización a la "línea dura" ha resultado en expansión industrial pero con beneficio para un grupo muy pequeño. Los mercados internos se han expandido sólo en forma limitada y los trabajos nuevos creados son pocos. Como resultado, el número de las personas trabajando en la agricultura guatemalteca y en el sector de servicios sigue siendo alto, y la alianza de grandes inversionistas extranjeros y grandes terratenientes tienen el interés de mantenerlo así tanto como sea posible. La mayoría de las industrias que se han atraído a la región son intensivas en capital. Representan, en su mayor parte, grandes compañías multinacionales quienes entran al mercado local por medio de consolidación o eliminación de las industrias existentes, creando nuevas categorías de empleo pero poco empleo. Unas pocas de las nuevas industrias, particularmente en vestimenta y textiles, son intensivas en mano de obra y son "run-away shops" que buscan mano de obra lo más barato posible. Aunque no existen estadísticas para mostrar la relación entre capital y trabajo en las industrias nuevas comparadas con las tradicionales se puede ilustrar la debilidad en crear empleo con lo siguiente: un estudio de la AID de los Estados Unidos reportó que la inversión estadounidense en Guatemala contribuía en un 11 por ciento de la inversión total directa, pero sólo 1 por ciento de los trabajos y que el promedio nacional de personas empleadas por cada \$100,000 de los bienes invertidos totales eran 568 comparado con sólo 8 para el capital estadounidense.

## *Tenencia de tierra y el trabajo agrícola*

En las dos décadas desde que se abolió la reforma agraria de 1944, la propiedad de la tierra agrícola se ha reconcentrado en manos de muy poca gente. En 1964, el 62.6 por ciento de la tierra cultivable se concentró en el 2.1 por ciento de las fincas mientras que en casi en 98 por ciento de las unidades, se concentró solamente el 37 por ciento de la tierra cultivable. Además, mientras la concentración de posesión es alta, el uso proporcional es baja; las fincas multifamiliares grandes utilizaron solamente el 5 por ciento y las fincas multifamiliares medianas sólo el 9 por ciento del terreno que ellos controlan. Los medios de cultivo sigue siendo extensivo y orientados a los mercados internacionales inestables, mientras que el trabajo es intensivo. La represión severa a las actividades de los sindicatos y las pocas alternativas para el empleo aseguran sueldos bajos, lo cual es claramente en beneficio de los grandes terratenientes e inversionistas extranjeros.

En términos de producción en las unidades grandes principales, ha habido mucha modernización. Pero cuando se trata de condiciones de trabajo en las unidades grandes no son mucho mejores que las de hace 50 años con la diferencia que los trabajadores son "libres" en el sentido legal. Los trabajadores temporales reclutados para sembrar o cosechar trabajan muchas veces en unidades familiares para repagar el dinero adelantado por el contratista. Cuando trabajan en las grandes fincas de algodón, o café, o azúcar, sus horas son largas, sus "raciones" pocas, y su alojamiento muy primitivo. Muchas veces les transportan en camiones abiertos, incluyendo mujeres y niños, y frecuentemente se mueren los trabajadores en accidentes o de intoxicación de monóxido de carbono. En algunas fincas los obreros viven juntos, unos 500 o más en dormitorios al aire libre sin piso, con techo de lámina, sin servicio sanitario, electricidad o agua potable. Les dan una ración de 12 a 14 libras de maíz por semana, una o dos libras de frijol, y a veces azúcar y arroz. Los niños reciben la mitad de la ración si trabajan y las mujeres que no trabajan no reciben nada. El cambio drástico de clima y la falta de inmunidad a las infecciones de la costa es causa de mucha enfermedad. Frecuentemente están envenenados por los insecticidas y la cantidad de DDT en la leche que se les ha encontrado a las mujeres es de niveles peligrosos. Las esposas frecuentemente trabajan junto con sus esposos y ganan salarios iguales. Probablemente están subestimadas en las estadísticas oficiales que dicen que sólo el 7 por ciento de las mujeres trabajan como asalariadas. Aun con todos sus miembros trabajando una familia entera solamente ganaba un promedio de \$1.00 diario en 1956 de

lo cual se llevan al regresar a su casa la mitad. Estos trabajadores sobreviven más que todo de su minifundio y de la venta ocasional de artesanía y madera.

### *Empleo e industrialización*

La agricultura sigue siendo el sector más importante de la economía en términos de las divisas extranjeras y en el empleo; en 1973, todavía empleó al 65.5 por ciento de los trabajadores masculinos. Sin embargo, los incrementos en trabajadores masculinos son pequeños y se demuestra incapaz de crear nuevo empleo en relación con el aumento de la población rural. En cambio, el índice de empleo tanto como el de producción, en la manufactura ha aumentado en forma progresiva desde 1960. La manufactura y la construcción han atraído nuevas inversiones y también han aumentado en términos absolutos los empleos. En 1973, por ejemplo, había 279,639 trabajadores en estos sectores o el 18.1 por ciento de la fuerza de trabajo. Asimismo se han creado muchas ocupaciones nuevas, en ellas tanto como en industrias tradicionalmente "femeninas" como textiles y tabaco, han empleado proporcionalmente más hombres que mujeres.

Las razones para la disminución de trabajadores femeninos en el sector industrial se entiende mejor al examinar algunas estadísticas comparando trabajo asalariado con trabajo "por su cuenta". El censo de 1973 revela que el 48 por ciento de todas las personas trabajando eran "empleados", o sea que recibían un sueldo o salario por su trabajo. Los demás (1.2 por ciento) trabajaban por su cuenta o eran trabajadores familiares sin remuneración. Entre todos los trabajadores, proporcionalmente más mujeres que hombres eran empleados (el 66 por ciento comparado con el 45 por ciento) debido a la gran proporción de hombres trabajando sin sueldo en agricultura y a la cantidad de mujeres domésticas asalariadas. Pero cuando sólo se considera trabajadores en el sector industrial, se invierten las proporciones: el 32.4 por ciento de las mujeres y el 57.6 por ciento de los hombres son empleados comparado con el 57 por ciento y el 34.7 por ciento "trabajando por su cuenta", lo cual refleja la destrucción de industrias artesanales en las cuales trabajan mujeres y sin que haya un aumento proporcional en la demanda para trabajadores femeninos en las fábricas.

Los censos industriales de 1946 y 1965 reportan una disminución en trabajadores femeninos del 22 al 18 por ciento. La demanda para mano de obra femenina bajó más en las industrias de tabaco, textiles, químicos, caucho, alimentos y papel mientras

para hombres subió en las industrias de química, caucho y productos metales, tanto como en aparatos eléctricos, transporte y muebles. Así, no sólo las nuevas industrias han creado una desproporcionada demanda de mano de obra masculina, sino que también los hombres están reemplazando a las mujeres en algunas industrias. En términos absolutos, el índice de empleo masculino ascendió mucho más que el índice de empleo femenino en este período —298 comparado con 150 (en el censo industrial) y 215 comparado con 134 (en el censo de población).

Los cambios en la distribución de trabajadores masculinos y femeninos en trabajos industriales están relacionados con los cambios generales en la estructura ocupacional. Se supone que el proceso de industrialización debiera crear una expansión en las categorías del empleo, “artesanos, operarios y otros obreros calificados” y “trabajadores manuales y jornaleros”, y que en la expansión se incluyera el empleo de más mujeres. En Guatemala, en términos absolutos, así sucedió: La cantidad de mujeres ocupadas como artesanas y obreras subió el 27 por ciento y de trabajadores manuales el 7 por ciento entre 1946 y 1973. Pero el incremento en trabajadores femeninos en la categoría “artesano u obrero” es menos que el incremento de mujeres trabajando en total (un aumento del 30 por ciento). En cambio el empleo masculino en las mismas categorías sube el 37 y el 11 por ciento, aumentos que comparan favorablemente con el crecimiento del 11 por ciento en la cantidad total de hombres trabajando en 1973 comparado con 1946. En contraste la proporción de todos los trabajadores no-agrícolas calificados (artesanos, obreros, etc.), disminuyó entre 1950 y 1973, (de un 32.2 por ciento a un 20.9 por ciento para las mujeres y de un 48.8 por ciento a un 43.2 por ciento para los hombres). La proporción de trabajadores no calificados (manuales, jornaleros, etc.) se quedó lo mismo para los dos sexos. Así, mientras cambia significativamente la distribución de la inversión, la expansión de la industria en la manufactura y en la construcción ha hecho muy poco para cambiar la distribución total del empleo. Ha habido solamente un leve aumento total en la proporción de trabajadores en este sector en veintitrés años, en un 14.4 por ciento en 1950 a un 18.1 por en 1973.

Ya que la manufactura y la agricultura absorbe relativamente poca mano de obra, la categoría residual, es decir, el sector terciario, compuesto del comercio, la transportación, las comunicaciones y los servicios deben de actuar como “esponja” para el resto de la mano de obra. Este sector ahora emplea el 22.4 por ciento de todos los trabajadores, comparado al 16.9 por ciento en 1950 y al 19.9 por ciento en 1964. El aumento no es tan dramático para las mujeres quienes se han concentrado en este sec-

tor desde el censo de 1921 como empleadas domésticas o como maestras. Dos de cada tres mujeres trabajan en el sector terciario en 1973 pero, no estaban concentradas en el comercio, transportación o comunicaciones como estaban el 44 por ciento de los hombres. De todas las mujeres trabajando en el sector terciario 64 por ciento son empleadas domésticas. En vez de bajar en términos absolutos esta categoría de empleo femenino ha aumentado en un 28.9 por ciento desde 1964.

### *Industrialización y estructura ocupacional*

La continua concentración de trabajadores en servicios domésticos y en la agricultura oculta algunas transformaciones importantes en la estructura ocupacional, la cual ha resultado del tipo de crecimiento industrial que Guatemala ha experimentado en los últimos años. Grandes corporaciones con mercados a escala mundial, bancos con transacciones por todo el mundo e incluso terratenientes que usan computadores requieren un cuerpo de técnicos expertos y oficinistas. La expandida actividad comercial requiere más de vendedores y agentes.

Tanto en Guatemala, como en los Estados Unidos, las mujeres son deseables en los trabajos de oficina porque pueden vestirse para "vender" el producto o servicio, tienen educación y conocimientos (el dominio de varios idiomas, por ejemplo); además, están dispuestas a aceptar sueldos bajos con pocas posibilidades de ascenso porque hay una abundante reserva de mujeres que pueden reemplazarlas. La proporción de mujeres en los trabajos de oficina subió al 34 por ciento en Guatemala en 1973, aunque ellas se concentraban en la ocupación de secretaria en vez de "oficinista calificado" o "no calificado". Es poco probable, sin embargo, que las mujeres lleguen a dominar la categoría de trabajos de oficina en Guatemala, como ocurre en los países avanzados, ya que es una de las pocas fuentes de empleo en expansión para los hombres.

La categoría de empleos "administradores, propietarios y gerentes" ha disminuido drásticamente desde 1964, tanto para hombres como para mujeres en este período de penetración extranjera en un 77 por ciento para los hombres y en un 99 por ciento para las mujeres.

En contraste, la demanda de profesionales y técnicos ha aumentado en forma dramática y ha creado un nuevo estrato de empleo para aquellas pocas mujeres con capacitación técnica y profesional, lo cual se refleja en las estadísticas del censo. Hasta qué punto esta tendencia va a continuar es difícil de predecir,

ya que la crisis fiscal del Estado, sin reformas fundamentales, hace muy improbable la expansión de servicios, en la cual está basado el empleo profesional. Además, aunque uno de cada tres trabajadores "técnicos profesionales" es una mujer, y ahora (en 1973) son el 11 por ciento de todos los trabajadores femeninos, la proporción de mujeres a hombres ha disminuido a medida que la categoría se expande y el grado de la segregación sexual dentro de la categoría puede que esté creciendo en general. Innegablemente la gran proporción de mujeres profesionales obscurece su concentración en los sectores ocupacionales de la enseñanza, enfermería y servicio social, los cuales no requieren títulos universitarios y son mal pagados. Tres de cada cuatro mujeres profesionales son profesoras, la mayoría en escuelas públicas. Si la enseñanza no universitaria fuera considerada separadamente, el trabajo profesional se constituiría claramente en un sector masculino de empleo.

### *Desigualdad por sexo*

La tesis sociológica tradicional de haber una mayor igualdad entre hombres y mujeres en la fuerza laboral como resultado de la industrialización no se confirma en este estudio. Al contrario, se ve una tendencia de mayor desigualdad.

Es cierto que desde 1950 las mujeres, proporcionalmente, se han incorporado a la fuerza de trabajo de manera más rápida que los hombres, debido a haber comenzado con una base menor. Sin embargo, es un hecho que la estructura ocupacional ha llegado a ser progresivamente más segregada por sexo, excepto dentro de las áreas en expansión de ventas y comercio. La diferencia en proporción de trabajadores masculinos a femeninos, en realidad ha aumentado de un 1.93 a un 2.29 hombres por cada mujer. El incremento de la segregación por sexo ha sido alto entre artesanos y operarios, trabajadores no calificados, y trabajadores en transportación —aquellas categorías de empleo más afectadas por la industrialización. Solamente en el sector de servicios las mujeres exceden en número a los hombres, por un pequeño margen en disminución (0.66 hombres por cada mujer, comparado con 0.55 por cada una en 1950). El grado de desigualdad de sueldos entre hombres y mujeres trabajando en la industria es menor que en 1946, cuando había todavía poca producción industrial. En la categoría de trabajo industrial no calificado no existe la gran diferencia de sueldo entre hombres y mujeres que existía en 1946 y relativamente, se ha mejorado la relación de sueldos en mujeres calificadas con respecto a los de

los hombres. Estas ganancias, sin embargo, tienen que estar consideradas dentro de un contexto de sueldos industriales generalmente bastante comprimidos. Se nota, por ejemplo, los aumentos insignificantes en los sueldos de los hombres trabajando en el sector industrial entre 1965 y 1973, tanto para los calificados como para los no calificados.

Así que hay que concluir, que aunque la expansión industrial ha creado más igualdad de sueldos para las trabajadoras industriales relativo a una situación anterior de mucha desigualdad, se ha aumentado la desigualdad de acceso al empleo industrial por sexo al mismo tiempo que no se han mejorado mucho las condiciones de trabajo de la mayoría de trabajadores hombres industriales. Ha resultado, entonces, en pocos avances para la clase trabajadora en general y para la mujer obrera, artesana y trabajadora manual en particular.

### *Conclusión:*

Es a base del estudio anterior sobre un caso de crecimiento industrial y sus efectos sobre el empleo, la estructura ocupacional y la división del trabajo por sexo, el que podemos concluir acerca de los cambios en el trabajo "femenino" en países subdesarrollados. La primera y más importante conclusión es, que no hay consecuencias universales y homogéneas a consecuencia de la industrialización, pero hay un conjunto de consecuencias que están condicionados por el modo de producción y por la función de la economía en un sistema económico internacional. Bajo las condiciones de capitalismo competitivo (en los países desarrollados) y de desarrollo capitalista nacionalista "dependiente" (en Latinoamérica), la expansión industrial creó una demanda bastante elevada para trabajadores industriales. En los Estados Unidos, Argentina y en otros países latinoamericanos, los trabajadores femeninos fueron reclutados en las primeras fábricas en cantidades donde estaban al centro de las más militantes luchas políticas y económicas de su época. Fue también el caso, en grado menor, en Guatemala durante la época de la revolución de 1944.

Pero el caso contrario ocurre durante una expansión industrial condicionada por las necesidades del capitalismo de monopolio avanzado, en el que se evita la etapa de reclutamiento de la fuerza laboral industrial femenina. En Guatemala, el caso estudiado aquí, la industrialización reciente se ha acompañado por solamente modestos aumentos de empleo, insuficientes para igualar al número de trabajos tradicionales eliminados o el au-

mento de la población. Bajo estas condiciones, en las cuales el nivel de desempleo y el grado de represión de sindicatos es alto, advocar una política gubernamental de incentivos para el empleo de la mujer sólo resultaría en extender su condición de superexplotada. No sólo las mujeres, sino la mayoría de todos los trabajadores, se encuentran en los trabajos más tradicionales y atrasados sin salida porque sirven de reserva para la mano de obra industrial. Bajo las condiciones, el papel reproductivo de la mujer en asegurar que los miembros de la familia sobrevivan, en sentido social tanto como físico, se vuelve más importante que nunca.

El crecimiento industrial, antes visto como la panacea a la pobreza y a las ideas "atrazadas" de "lugar propio" para la mujer, ahora se manifiesta junto con más pobreza e ideologías reforzadas de desigualdad. La "modernización" y el atraso en el empleo y en el "status" de la mujer llegan en el mismo paquete. La solución al problema no es impulsar más de lo mismo, es decir, más industrialización y más "modernización" dentro del mismo marco. La solución necesita de un marco diferente en el cual la industrialización tenga el efecto verdaderamente libertador sobre el trabajo de fuerza bruta y el tratamiento de mujeres como propiedad.

El crecimiento industrial bajo el imperialismo así genera y acentúa muchas de las contradicciones que se suponía iba a resolver y en hacerlo crea su propia oposición. Las mujeres guatemaltecas, como consumidores, productores directos en el campo, u obreras urbanas, más y más se incorporan a la oposición, al desempleo, las malas condiciones del trabajo, la inflación de precios de productos de primera necesidad, y a la represión de organizaciones populares. No es extraño que en la ausencia de una fuerza de trabajo industrial femenina muy grande, las movilizaciones de mujeres trabajando como profesionales y semiprofesionales (como maestras, enfermeras y trabajadoras sociales) en alianza con otras organizaciones populares, han tenido importancia estratégica en Guatemala en años recientes. Hasta este punto, sus reivindicaciones han sido las mismas que han levantado otras protestas contra la explotación y la dominación imperialista. Es muy probable que con mayor conciencia también se dirigirán en el futuro a la opresión especial de la mujer, ligando la "conciencia feminista" con la conciencia de clase. En cualquier caso, la lucha de la mayoría de las mujeres guatemaltecas es inseparable de la lucha de la mayoría de la población a sobrevivir.

## Las Alternativas de la América Latina como Clase Media de las Naciones

### UNIDAD Y DIVERSIDAD CON EL TERCER MUNDO: PERCEPCIONES Y PROBLEMAS

En los últimos años comienza a ser frecuente el planteamiento de que América Latina habría pasado a desempeñar el rol de una clase media en la sociedad internacional contemporánea, a la luz de las tendencias del desarrollo y de sus estructuras socio-culturales. No forma parte de la élite de naciones industrializadas, pero en una medida importante aspira a la imitación de sus formas de vida y modelos de desarrollo. Comparte con el tercer mundo aspectos sustantivos de la problemática del desarrollo económico y social y ha estructurado dentro de este marco los mecanismos básicos de la acción conjunta, pero a su vez difiere en cuanto a la intensidad de esa problemática, al tratamiento de intereses específicos y a las tradiciones ideológico-culturales.<sup>2</sup>

Los fuertes tradicionales occidentales de los segmentos dirigentes de las sociedades latinoamericanas, y en ocasiones de su propio pueblo, han determinado vínculos históricos, religiosos, políticos y de otra índole que tiene una clara influencia en las orientaciones domésticas e internacionales de la región. Por otra

- 
- 1 En términos del Producto Nacional Bruto per cápita (1973), América Latina registra 644 dólares, en comparación a 214 de África y 125 de Asia meridional y oriental. Sin embargo, Asia Occidental registra una cifra de 650 dólares, similar a la de América Latina. Esto último posiblemente explique que el fenómeno de actitud de clase media no sea único de América Latina. Para las cifras comparativas, UNCTAD: Estudio sobre el comercio internacional y el desarrollo, 1975. TD B530 Add. I Rev. 1 1976. Cuadro XXI, pág. 41.
  - 2 Felipe H. Paolillo: "La Estrategia del Tercer Mundo. Apuntes sobre la solidaridad de los países en desarrollo en su lucha internacional por reivindicaciones económicas. En Francisco Orrego Vicuña (ed): *Derecho Internacional Económico*, Vol. II, Fondo de Cultura Económica, 1974, especialmente págs. 323-328.

parte, las vinculaciones con el tercer mundo son relativamente recientes, originándose en la posguerra y principalmente a partir de la década de 1960.<sup>3</sup>

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

En los hechos de la vida internacional y particularmente en las grandes conferencias negociadoras, América Latina en ningún momento ha abandonado su unidad esencial con el tercer mundo. Sin embargo, también es efectivo que ha adoptado actitudes menos radicales y más abiertas que la de otros países, explorando en muchos casos las alternativas que pudieran llevar a un entendimiento. Es esta actitud la que ha hecho emerger una imagen de América Latina como puente entre tendencias contrapuestas.<sup>4</sup>

Ejemplos de lo anterior pueden encontrarse en UNCTAD IV, en relación a la moratoria de la deuda del mundo en desarrollo,<sup>5</sup> en la Conferencia del Derecho del Mar respecto de algunas de sus negociaciones,<sup>6</sup> en la actitud menos militante de Ecuador y Venezuela dentro de la estrategia de la OPEP,<sup>7</sup> en determinadas votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otros casos, pero que son tan numerosos como en principio pudiera creerse.

Esta actitud latinoamericana encuentra su razón de ser en una variedad grande de causas, probablemente diferentes para cada país y para cada caso. En ocasiones obedece a relaciones típicas de dependencia, en que la presión o el temor a enemistarse con una gran potencia impone la moderación. En otras oportunidades, obedece a un genuino convencimiento en consideración a los méritos del problema. A veces responde también a alineamientos ideológicos. En muchos casos se relaciona con intereses concretos que se trata de salvaguardar mediante una posición cautelosa. En no pocas oportunidades se origina en el desconocimiento de los intereses nacionales reales que cabría proteger. Tampoco

3 Para el proceso de vinculación con el tercer mundo, véase Alberto Van Klaveren S.: *Las Relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. De la Idea del Hemisferio Occidental al Tercer Mundo*. Tesis Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1976 (No publicada).

4 Para un análisis de esta alternativa. *Ibid.*, págs. 655-662, con particular referencia a las concepciones de Janio Cuadros.

5 Véase la vaga resolución UNCTAD IV sobre *Problemas de la Deuda de los Países en Desarrollo*. TD/RES/9 (IV); 10 de junio de 1976.

6 Francisco Orrego Vicuña: *Las Políticas Latinoamericanas sobre el Derecho del Mar. Perspectivas de un Acuerdo General de Transacción*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales, No. 1, 1975.

7 Véase, por ejemplo, la declaración del Embajador representante de Venezuela en la OEA, en el sentido de que la política internacional de su país no está dirigida a utilizar el petróleo como instrumento de confrontación o retaliación. Acta de la sesión extraordinaria del Consejo de la OEA, 20 de enero de 1975, OEA Ser. 6. C/PActa 150/75, 20 de enero 1975, pág. 8.

debe excluirse el prejuicio que a veces existe respecto del país o la persona que lidera una iniciativa en relación a la cual se establece la actitud de moderación o de no compromiso.

Por lo mismo que las causas son muy variadas, resulta difícil generalizar. Así como existen ejemplos de determinadas actitudes de moderación, hay también una impresionante lista de materias en que los países latinoamericanos han adoptado posiciones de alineamiento total con el tercer mundo, muchas de las cuales se han originado en iniciativas concretas de la región, según se examinará más adelante. No obstante ello, no puede dejarse de reconocer la existencia de diferencias entre América Latina y el tercer mundo, que son las que tenderían a confirmar el rol de América Latina como clase media internacional. También debe tenerse presente que en ocasiones los países latinoamericanos se abstienen de evidenciar su posición de apertura para evitar así roces políticos con el tercer mundo, pero en su intimidad pueden guiarse por una orientación diferente, lo que en definitiva repercute en el resultado final del proceso en cuestión.

Cualquiera sea la causa o la intensidad de este fenómeno, el hecho concreto es que al ser percibida América Latina como puente entre tendencias contrapuestas, se generan consecuencias de importancia para la región, favorables algunas y desfavorables otras. En la perspectiva del tercer mundo, un primer tipo de reacción lleva a que América Latina sea mirada con algún grado de recelo, al percibírsela en una actitud menos militante o en cierto entendimiento explícito o implícito con naciones que no forman parte de este bloque. Ello es válido respecto de los entendimientos con las naciones industrializadas occidentales, y también comienza a serlo respecto de entendimientos con el bloque soviético. Pero, por otra parte, la actitud latinoamericana también despierta en el tercer mundo ciertas reacciones de aceptación, particularmente cuando la iniciativa de que se trata ha tenido su origen en algún país de la región. Muchas veces la única manera de llevar un planteamiento a resultados concretos es mediante fórmulas de transacción, lo que el tercer mundo acepta y practica. Además hay otros países del tercer mundo que comparten igual actitud de moderación, lo que hace que la posición latinoamericana no sea única ni aislada.

En la perspectiva de las naciones industrializadas, las consecuencias se plantean en términos similares. Hay quienes ven en la actitud latinoamericana el puente que puede llevar a soluciones mutuamente aceptables, también hay quienes ven en ello la posibilidad de mostrar al tercer mundo dividido y aprovechar este factor para su propia estrategia. Pero, al mismo tiempo,

hay naciones industrializadas que cuestionan la conveniencia de una actitud latinoamericana como la que se viene describiendo y prefieren buscar las posibles soluciones con aquellos países que aparezcan como los más genuinos representantes del tercer mundo, representación que muchas veces se mide equivocadamente en función del grado de militancia desplegado.

Dentro de este complejo marco de relaciones es que cabe preguntarse sobre algunos problemas básicos. En primer lugar, debe averiguarse sobre las alternativas y opciones que tiene una clase media para la materialización de sus objetivos, y en función de ello, determinar los tipos de alianza que caben. En segundo lugar, y sobre la base de lo anterior, es que puede explorarse el problema de quién es el beneficiario de una actitud de moderación. Finalmente, debe plantearse la eventual compatibilidad entre alianzas múltiples. Todo ello permitirá las alternativas disponibles para América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano.

### CONCIENCIA, CONSOLIDACION Y PODER: OBJETIVOS REGIONALES

El problema del rol político de una clase media en una sociedad nacional es de suyo complejo, dando lugar a una serie de opciones alternativas en diferentes coyunturas históricas. En el caso de una sociedad internacional como la actual, las opciones se plantean en términos similares.

Un primer aspecto fundamental es el determinar qué grado de conciencia tiene una clase media acerca de sus derechos y aspiraciones, acerca de sus objetivos como clase y acerca de las posibles estrategias para lograrlo. Si se trata de una clase media incipiente o relativamente débil, ese grado de conciencia es mínimo y difuso. En tal caso, normalmente el rol político de esa clase es manipulado por la élite que detenta el poder, principalmente el poder económico. Por el contrario, si se trata de una clase media bien estructurada, de amplia penetración en la sociedad, tendrá normalmente una clara percepción de sus objetivos políticos, económicos y sociales y, en tal caso, lejos de ser manipulada por la élite, es la propia clase media que establece las alianzas que le convengan para alcanzar sus objetivos.

La medición de este aspecto en América Latina tampoco es susceptible de una fácil generalización. Hay, desde luego, países que no tienen ninguna identificación con el fenómeno de la clase media internacional, y cuyo alineamiento es incuestionablemente

tercer mundista, lo que es claramente observable en los países de reciente independencia.<sup>8</sup> Hay también países cuya identificación es muy incipiente y, por tanto, su grado de conciencia menor, situación que normalmente se observa en aquellos países cuya propia estructura interna es dominada por élites. Pero al mismo tiempo otro núcleo considerable de países, particularmente aquellos que cuentan con importantes estructuras de clase media nacional, han logrado una percepción y conciencia clara de sus expectativas en el ámbito internacional.<sup>9</sup>

Estos últimos países son los que han ido asumiendo cada día en forma nítida un rol de liderazgo en el contexto latinoamericano y proyectando ese rol en el ámbito de las relaciones internacionales, como consecuencia de su mayor claridad en los objetivos a lograr.<sup>10</sup> Incluso, algunos entre ellos, vienen afirmando su identificación con un nuevo rol internacional desde fines del Siglo XIX, lo que les ha otorgado una importante experiencia histórica en este plano.<sup>11</sup> Esta experiencia, percepción y liderazgo, es la que explica que hayan sido los países latinoamericanos los que hayan propuesto la gran mayoría de las iniciativas importantes de reforma del sistema económica internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial, aspecto que se examinará más adelante.

De esta manera, no obstante las diferencias que registra la región en cuanto a su grado de conciencia individual, el conjunto de planteamientos y percepciones que ha logrado desarrollar son indicativos de un proceso de identificación ya establecido en lo fundamental y cuyo grado de maduración y amplitud va en aumento.

El segundo aspecto fundamental que surge en torno al rol político de una clase media es, una vez establecido el grado de conciencia necesario, cuáles son los objetivos prioritarios que desea alcanzar. En este plano, dos son las etapas claramente distinguibles. La primera es el objetivo de consolidar la posición social a que aspira, principalmente en términos de ingreso, bienes-

---

8 Para muchos efectos, las naciones del Caribe insular encuentran una mayor identificación con el bloque africano que la región latinoamericana. Seis naciones del Caribe participan en la Convención de Lomé con la CEE. Sobre la desvinculación histórica de América Latina con el Caribe, Carlos Martínez Sotomayor: *El Nuevo Caribe. La Independencia de las Colonias Británicas*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974, especialmente págs. 332-343.

9 Véase Carlos Pérez Llana: *¿Potencias Intermedias o Países Mayores? La Política Exterior en Argentina, Brasil y México*. Estudios Internacionales, No. 29, enero-marzo, 1975, págs. 47-105.

10 Celso Lafer y Félix Peña: *Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, 1972.

11 Véase Francisco Orrego Vicuña: *La Participación de Chile en el Sistema Internacional*, 1974. Para el caso de Argentina, Brasil y México, Pérez Llana, loc. cit., nota 9 supra.

tar, educación, posición social y otros factores. Esta es la etapa en que América Latina se encuentra en la actualidad, caracterizada por la constante reivindicación de su desarrollo económico y de sus expectativas de bienestar.

La segunda etapa a que se hace referencia, es aquella en que, simultáneamente con la consolidación de la posición social, se inicia un proceso destinado a desplazar a la élite de su posición dominante en el poder, político y económico, o al menos a exigir algún grado de participación. Esta es ciertamente la etapa más compleja de todo el proceso de la clase media, por cuanto normalmente involucra situaciones muy disímiles, que van desde conflictos internos en la propia clase media hasta conflictos internos en la élite, desde alianzas parciales hasta confrontaciones parciales o generales y desde incorporaciones selectivas a la élite hasta desplazamientos totales, según las circunstancias en que se dé el proceso y según el grado de rigidez o flexibilidad del sistema.

Aun cuando, como se expresó, América Latina se encuentra en la primera etapa, ya hay también indicios que permiten apreciar que el inicio de la segunda etapa no se encuentra distante, particularmente en cuanto algunos países de la región ya aspiran, y parcialmente participan, en un rol de poder relativo en la sociedad internacional.<sup>12</sup> En consecuencia, las dos etapas mencionadas irán desarrollándose en forma simultánea en los próximos años, pues en la misma medida en que progresa la consolidación de un rol latinoamericano se irá vitalizando su reclamación de poder internacional.

## ELITISMO Y PROLETARIADO: OPCIONES PARA UNA ALIANZA

En función de los anteriores objetivos, surge el tercer aspecto fundamental del rol político de una clase media: las alianzas que ésta puede pactar para el logro de sus objetivos. Probablemente esta sea la cuestión más importante de todo el problema, por cuanto la clase media siempre requerirá de algún tipo de alianza para consolidarse y alcanzar el poder, pues por más influyente que pueda ser su peso en la sociedad, normalmente no es suficiente para producir por sí mismo los cambios buscados. Por otra parte, el espectro de alianzas posibles es enorme y

---

<sup>12</sup> Este sería principalmente el caso del Brasil. Véase en general, Celso Lafer: *Una Redefinición del Orden Mundial y la Alianza Latinoamericana. Perspectivas y Posibilidades*. Estudios Internacionales, No. 31, julio-septiembre 1975, págs. 42-58.

dependerá de las propias percepciones de la clase media, así como la percepción de aquellos sectores con los cuales se procura la alianza. Al mismo tiempo, en esta etapa del proceso es donde suelen ocurrir conflictos dentro de la clase media, pues sus diferentes segmentos podrán inclinarse por diferentes alianzas, dando así lugar incluso a estrategias diversificadas.

Dentro de un esquema social relativamente flexible y abierto, que permita razonablemente cambios sin confrontación, la primera inclinación de la clase media ascendiente será probablemente la de buscar su alianza con la propia élite. Ello es particularmente cierto cuando la clase media imita las formas de vida de la élite y aspira a ser en alguna medida considerada parte de la misma, o cuando media una cierta afinidad cultural con esa élite. La factibilidad de esta alianza dependerá principalmente de la reacción de la élite. Si ésta accede a viabilizar la consolidación de la clase media y a compartir con ella el poder, lo que en definitiva involucra el renunciar a la posición de élite cerrada y aceptar la difusión del poder, la alianza puede prosperar y producirse una readaptación pactada. Por el contrario, si la élite rechaza el acomodo buscado y rigidiza el sistema, esa clase media intentará sus alianzas alternativas.

El segundo tipo de alianza que la clase media tiene disponible es con el sector proletario de la sociedad, con el cual puede estructurar acciones comunes que tiendan al desplazamiento de la élite en beneficio de ambos sectores, aun cuando normalmente cada uno de ellos mantendrá sus propias aspiraciones en forma relativamente individualizada. La factibilidad de este esquema dependerá en gran medida del grado de conciencia que ese sector proletario tenga de sus propias aspiraciones, en consecución de las cuales podría movilizar su acción en alianza con la clase media.<sup>12</sup>

En principio cabría pensar en la posibilidad de que si el grado de conciencia del sector proletario es grande, pudiera emprender por sí mismo un proceso reivindicatorio que se dirigiera tanto en contra de la élite como en contra de la clase media, desplazando a ambas de su situación relativa de poder. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que, dándose una clase media bien estructurada, la acción proletaria directa normalmente es ineficaz para el logro de ese propósito. En ausencia de una clase media la situación es ciertamente diferente. De esta ma-

12 Para un análisis de los problemas de conciencia de clase, movilidad social y relaciones con las élites, Raymond Aron: *La Lutte de Classes*. Gallimard, 1964. Especialmente capítulos XIII, XIV y XV.

nera, la mayor conciencia proletaria no es un obstáculo para la eventual alianza con la clase media y, por el contrario, la hará más viable.

Frente a este segundo tipo de alianza, la manera como el cambio buscado se lleve a la práctica también dependerá en principio de la reacción de la élite. Si el sistema se mantiene abierto y flexible, el cambio en cuestión puede materializarse sin confrontación. En cambio, si el sistema es rígido y la élite decide mantener su poder como fuere, el proceso puede desembocar en el enfrentamiento violento o directamente en la vía revolucionaria.

## DISCRIMINACION ECONOMICA Y CONFLICTO POLITICO CON LA CLASE MEDIA

En el plano de las alianzas, América Latina se muestra hasta ahora en una actitud de exploración. En el hecho la llamada actitud de "moderación" no es más que una actitud de exploración pues, como se verá, ante el fracaso de una alianza siempre se ha optado por otra alianza, sin comprometer el interés regional. Como consecuencia de sus tradiciones occidentales, la primera opción ha sido la de buscar una alianza con la élite occidental en la esperanza de consolidar su posición deseada y de compartir en alguna medida su poder. La imitación de las formas de vida y de los modelos de desarrollo, así como eventuales afinidades ideológicas, han sido también factores influyentes en este proceso.

Sin embargo, la viabilidad de esta opción está aún lejos de poder ser comprobada. Desde luego, la reacción de la élite occidental no es clara ni uniforme frente a una posible alianza con la clase media de América Latina. En casos selectivos, pareciera haber alguna intención de apertura destinada a acomodar el interés de la clase media ascendiente y de incorporarla al circuito de poder. El entendimiento brasilero-norteamericano podría corresponder a esa intención. De la misma manera, la actitud de moderación que han asumido los países nórdicos frente a las posiciones de la élite a que pertenecen, pareciera indicar una identificación con los planteamientos de la clase media internacional, produciéndose así un cierto encuentro con la posición latinoamericana.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Posiciones de esta naturaleza se han evidenciado recientemente en UNCTAD IX y en la Conferencia sobre el Derecho del Mar.

No obstante esos y otros ejemplos, cuyo significado exacto tampoco resulta claro, la tendencia general de la élite más bien se inclina a resistir las reivindicaciones latinoamericanas y a buscar formas de cooperación con aquellos sectores del tercer mundo a quienes más se teme por su mayor radicalismo o por su mayor influencia numérica en determinados foros internacionales como UNCTAD o las Naciones Unidas. La discriminación de la Comunidad Económica Europea en contra del comercio latinoamericano<sup>15</sup> y el decreciente porcentaje de la ayuda externa de las naciones desarrolladas, que afecta particularmente a América Latina,<sup>16</sup> son algunos indicadores, entre muchos otros, que muestran la falta de acomodo de esa clase media por parte de la élite. Incluso, la creciente discriminación en contra de América Latina se fundamenta, precisamente, en el argumento de que su mayor desarrollo relativo le permitiría solucionar sus problemas sin la cooperación prioritaria de las naciones industrializadas.<sup>17</sup>

El problema es todavía más complejo, pues si a la reacción económica de la élite se agrega su reacción política, se podrá observar que incluso el vínculo ideológico de América Latina resulta un tanto mítico. En efecto, no obstante que la mayoría de los gobiernos militares en América Latina invocan como su principal razón de ser la defensa de los valores occidentales, este argumento no es objeto de la menor atención por parte de la élite occidental, que percibe la defensa de sus valores de una manera radicalmente diferente. De ahí que la afinidad política de hecho no existe entre la élite, y un sector importante de América Latina. En consecuencia, mal podría servir de fundamento a la materialización de una alianza, aun cuando, como se verá, tampoco significa necesariamente un obstáculo.

De esta manera, América Latina se encuentra enfrentada a las vicisitudes típicas de una clase media que aún no ha logrado consolidar su posición y carece, por tanto, de un poder de negociación decisivo. Esta situación se caracteriza por un cierto grado de abandono y es particularmente manifiesta en períodos de crisis económica, como los que vienen caracterizando a la comunidad internacional en la presente década. Por una parte, la

15 Véase Aldo Ferrer: *Relaciones Económicas entre la Comunidad Económica Europea y América Latina*, Estudios Internacionales, No. 24, octubre-diciembre 1973, pp. 3-42.

16 Cuadernos de la CEPAL: *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*. Santiago, 1975. p. 15.

17 Para una discusión sobre la necesidad de concentrar la asistencia para el desarrollo en los países de menor ingreso en la comunidad internacional, Charles R. Frank and Mary Baird: *Foreign aid: its speckled past and future prospects*. En Bergsten y Krause (editors): *World Politics and International Economics*, Brookings, 1975, pp. 133-167.

élite goza del poderío suficiente para mantenerse relativamente al margen de la crisis, o al menos para paliar sus efectos. Por otra parte, el sector proletario es objeto de una atención preferente para ayudarle a paliar los efectos de la crisis a su respecto. Resulta así que es la clase media la que recibe el impacto directo y sufre las consecuencias sin más paliativos que los que ella misma pueda proporcionar. Cabe observar que este fenómeno no sólo es el fruto de la posición de la nueva élite petrolera, como queda demostrado por los criterios de distribución de los fondos de asistencia de OPEP.<sup>18</sup>

### LA ALTERNATIVA DEL TERCER MUNDO: EL ROL FORMADOR DE AMERICA LATINA

Desde el momento en que la opción de la alianza con la élite parece no llevar a los resultados esperados, al menos hasta ahora y al menos para las expectativas de la región en su conjunto, América Latina ha mantenido abierta su opción de alianza con el sector proletario, esto es, con el tercer mundo en el pleno significado de esta expresión. En el hecho es ésta la opción que se viene perfilando con más claridad en los últimos años y la que explica que América Latina, no obstante eventuales diferencias coyunturales o ideológicas con el tercer mundo, en todo momento se haya mantenido dentro del esquema de acción de este bloque y, más todavía, haya puesto especial cuidado en no aparecer como un factor divisorio, incluso en momentos en que su propia conveniencia haya estado en juego.

Así como el entendimiento brasilero-norteamericano pudiera ser indicativo de una alianza selectiva con la élite, hay muchas otras manifestaciones individuales y colectivas de la búsqueda de la alianza efectiva con el tercer mundo. Entre ellas pueden mencionarse, a título de ejemplo, la acción de México en torno a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la acción de Venezuela en la OPEP, la creciente participación en el movimiento de los no alineados, la posición latinoamericana en el nuevo orden económico internacional y la actividad de la región en el seno del Grupo de los 77. Incluso desde el punto de vista político e ideológico este fenómeno comienza a ser perceptible, como puede apreciarse, también entre otros ejemplos, en la posición latinoamericana frente al apartheid y

<sup>18</sup> Entre los países que recibieron asistencia de los países de OPEP en 1974 sólo se incluyen dos de América Latina: Argentina y Honduras. Véase *The OECD Observer*, No. 74.

en el creciente contacto entre los regímenes nacionalistas latinoamericanos y otros de similar naturaleza del continente africano y asiático.

La viabilidad de esta otra opción ha demostrado ser más expedita, no sólo por las manifestaciones concretas que se acaban de indicar sino, especialmente, por la manera como se ha venido gestando el proceso de cooperación entre América Latina y los demás sectores del tercer mundo. En primer lugar, América Latina desempeñó un rol clave en el proceso de descolonización de la década de 1960, lo que produjo una identificación histórica con las nacientes naciones africanas y otras, en la cual se fundamentan importantes lazos de cooperación actual, como la vinculación entre América Latina continental y el Caribe insular o como la política argentina y brasilera en el Africa, entre otros casos.

Más significativo aún es el hecho de que el grado de conciencia adquirido por vastos sectores del tercer mundo acerca de sus derechos y expectativas, ha sido el fruto de la acción latinoamericana en esos sectores y de un largo proceso de explicación y convencimiento, iniciado en el seno de las Naciones Unidas y proyectando a UNCTAD, los organismos financieros internacionales, las conferencias especializadas y muchos otros foros. Cabe incluso recordar que la propia creación de la Organización de la Unidad Africana y de otros organismos regionales, como el Banco Asiático, ha sido asistida por figuras latinoamericanas. De esta manera, la indispensable conciencia proletaria de cuya existencia depende la factibilidad de una alianza de la clase media, fue estimulada por América Latina durante varias décadas. Hoy día esa conciencia está suficientemente desarrollada como para hacer viable la alianza en cuestión.

Este proceso de formación de conciencia internacional viene siendo protagonizado por América Latina desde hace años. Como se adelantaba, las principales iniciativas de reforma del sistema internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial encuentran su origen en los países latinoamericanos. Las iniciativas de reforma comercial planteadas con ocasión de la creación del GATT y posteriormente desarrolladas en el seno de este organismo, la subsecuente creación de UNCTAD, el cuestionamiento de los sistemas de asistencia para el desarrollo, la creación de mecanismos como CIPEC y OPEP, la temática del control de las empresas transnacionales, la concepción de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, el nuevo derecho del mar, y en general la constante advertencia sobre el drama del desarrollo son, entre muchísimos otros, ejemplos de una acción la-



tinoameracana que sentó las bases para la reestructuración del sistema económico internacional, en cuyo contexto surgió la concepción del nuevo orden económico y del diálogo Norte-Sur.

Por otra parte, como también se indicaba, el fenómeno de una clase media internacional no sería exclusivo de América Latina, pues también hay otros países que en alguna medida comparten esta perspectiva. Ello viene a contribuir todavía más a la factibilidad de una estrecha alianza con el tercer mundo, por cuanto sus bases podrán encontrar raíces en diferentes regiones y no sólo en América Latina.

Los próximos años serán ciertamente los decisivos en este proceso de materialización de las opciones de América Latina. Las tendencias actuales y, sobretodo, el hecho de que la élite mantenga una rigidez política y económica en el sistema internacional, determinarían que América Latina consolide su alianza con el tercer mundo. Desde luego, esta alianza ya está claramente concertada al nivel de los postulados generales y sus correspondientes marcos de acción, quedando solamente pendientes su concertación al nivel de los compromisos específicos, que es el plano donde hasta ahora se observan diferencias de interés y estrategias.<sup>19</sup> Sin embargo, para los efectos de la efectividad de una alianza de esta naturaleza, este último problema no reviste tanta importancia, pues, como se explicaba, en este tipo de esquemas cada clase y cada sector mantiene la individualidad de sus aspiraciones, pero las enmarca dentro de una acción común destinada al logro de sus objetivos de consolidación y de participación en el poder.

La reacción de la élite frente a una alianza de esta naturaleza, que representa un poder considerable, es hoy día imposible de predecir. Existe la posibilidad de que abra el sistema y busque un acomodo pacífico sobre la base de reconocer la nueva estructura de poder internacional, pero ello no parece fácil pues involucra renunciar a la actual posición dominante, con todas sus consecuencias. Existiría incluso la posibilidad de que la élite perciba desde hoy el alcance del problema y proceda a una apertura gradual. En tal caso, América Latina podría mantener activas sus opciones alternativas, consolidando posiciones con la élite en la medida de la apertura y presionando con la acción común del tercer mundo el logro continuo de sus correspondientes objetivos. Como se explicará más adelante, esta alianza múltiple sería la preferida por América Latina. Sin embargo, en el diálogo Norte-Sur, que es la ocasión apropiada para producir

<sup>19</sup> Véase Papillio, loc. cit., Nota 2 supra. También Marcelo E. Aftalión: *Poder Negociador Latinoamericano*, Revista de Integración, No. 18, enero 1975, Págs. 7-52.

esa apertura gradual o parcial, no se observa hasta ahora ningún síntoma en este sentido, excepto quizá en algunas manifestaciones aisladas de la posición francesa.<sup>20</sup>

De no producirse en el momento apropiado algún grado de apertura, lo probable es que el proceso desemboque en formas de confrontación, como consecuencia de la rigidez del sistema y de las correspondientes frustraciones que ello genera. En tal alternativa, no cabe destacar ni el ejercicio de la represión a nivel internacional por parte de la élite ni tampoco el paso del tercer mundo a la vía revolucionaria, que es concretamente la hipótesis en que se fundamenta la política exterior china y la que quizá explica la creciente identificación de este último país con el tercer mundo.

## DIFERENCIACION Y UNIVERSALIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DE LA CLASE MEDIA

Las anteriores observaciones permiten llegar a algunos elementos de juicio para apreciar el problema de quién es el beneficiario de la actitud de América Latina como clase media internacional. En primer término, el solo hecho de que América Latina tenga una clara conciencia de sus aspiraciones y busque la consolidación de su posición y de su participación en el poder, es por sí mismo, independientemente de sus resultados, un elemento beneficioso para la región. Ello permite evitar el manipuleo de la clase media por la élite que se produciría de no existir esta conciencia o de ser ella incipiente. Además, el hecho de que América Latina haya logrado proyectar su conciencia a otros sectores importantes del tercer mundo, que así han percibido sus propios intereses, ha sido fundamental para establecer la amplia plataforma de reivindicaciones y las bases para la reestructuración del sistema internacional. De esta manera, la presencia del fenómeno de la clase media no ha beneficiado a la élite, que habría podido desempeñarse más fácilmente sin esa conciencia progresiva de los demás sectores.

Otro elemento de juicio importante surge en torno al problema de las alianzas de la clase media. Si la élite percibe con inteligencia y sentido de continuidad las implicaciones de las reivindicaciones de la clase media, buscará asociarla e incorporarla en alguna medida. En este caso, será su propia forma

20 Véase, por ejemplo, las informaciones relativas a la Conferencia franco-africana de Bangui, República Centro-Africana, 7-8 de marzo, 1975, *Keering's Contemporary archives*, 1975, p. 27-49.

de vida y su propio modelo de desarrollo el que resultará fortalecido mediante su expansión y aceptación por otros sectores de la sociedad. Incluso, la porción de poder que se pueda perder en intensidad será compensada por la difusión de ese poder en una mayor extensión. Concretamente, si América Latina fuera asociada por la élite el resultado probable sería un fortalecimiento del modelo de vida occidental y de sus esquemas de desarrollo, no sólo por extenderse al ámbito latinoamericano sino principalmente por la mayor defensa que este modelo tendría frente a formas alternativas, por el efecto demostración que ello produciría y por el hecho de que los esquemas del tercer mundo perderían proporcionalmente su impacto. Desde este punto de vista, habría un claro beneficio para la élite y para su nuevo aliado. No obstante, como se verá, ya es tarde para una alianza sustitutiva del esquema del mundo y quizá sólo cupieran tipos de alianza complementaria.

Sin embargo, suele suceder que la élite reaccione con la arrogancia y la soberbia del poderoso, despreciando las pretensiones de una clase media ascendente y aferrándose a las posiciones paternalistas propias de una clase cerrada. En tal alternativa, la clase media opta por las alianzas que se han descrito, con los demás sectores de la sociedad. Cualquiera que sea el beneficio que resulta de esta última opción, él no quedará radicado en la élite. Por lo que se ha explicado anteriormente, este pareciera ser el caso a que se ve enfrentada América Latina. Si así fuere, el beneficio de la opción quedará radicado en el espectro de las aspiraciones del tercer mundo.

Debe también tenerse presente que no siempre el tipo de alianza que la clase media estructura, y la consiguiente radicación del beneficio, depende de las reacciones y actitudes de la élite. Muchas veces median factores, principalmente políticos e ideológico, que influyen más en la opción de la clase media que las reacciones de la élite, y que pueden dificultar o imposibilitar una alianza con esta última aun cuando tuviese una actitud favorable. A la luz de las diferencias políticas que se señalaron entre la élite occidental y sectores importantes de América Latina, este factor no puede dejar de tomarse en cuenta en las alternativas de alianza de la región. Lo mismo es válido para las diferencias políticas con la élite socialista.

Hay todavía otra perspectiva en que debe analizarse el problema del beneficio de una actitud de clase media: la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Como se ha indicado anteriormente, cualquiera sean las alianzas de una clase media, su sola existencia introduce un factor de relativa estabilidad en la sociedad,

haciendo más viable el cambio pacífico y reduciendo las posibilidades de confrontación violenta. No siempre las coyunturas históricas permiten este rol estabilizador ni la exclusión del enfrentamiento, pero ciertamente la clase media proporciona un margen de mayor tolerancia social que la que se encuentra en su ausencia.

En este sentido, en la medida en que América Latina consolide su rol de clase media podrá contribuir a la estabilidad del sistema internacional. Ello no significa que la estabilidad deba confundirse con el status quo, pues equivaldría a abandonar su posición reivindicatoria, que no es el caso. Se trata simplemente de maximizar la posibilidad de cambio pacífico y no violento, aspecto que tiene la mayor importancia para quienes todavía creen en la potencialidad de la cooperación internacional como alternativa de la violencia generalizada.

### EL SISTEMA INTERAMERICANO: PUGNA, ACOMODO Y FRUSTRACION

El proceso de clase media internacional que se viene describiendo ha tenido un claro reflejo en las alternativas históricas y presentes del sistema interamericano, a la luz de las relaciones entre Estados Unidos como élite o potencia de cúpula y América Latina como clase media en vías de consolidación. Históricamente, el sistema interamericano ha respondido a los intereses y estrategias de los Estados Unidos, razón por la cual ha proyectado en lo fundamental la reacción de la élite frente a las aspiraciones de América Latina.<sup>21</sup>

Durante el largo período histórico que se extiende desde la formulación de la Doctrina Monroe hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, América Latina fue una región de conciencia incipiente o menor en lo que respecta a sus derechos y aspiraciones. El grado de conciencia fue ciertamente en aumento progresivo durante este período, pero no llegó a la maduración necesaria como para inducir un cambio de actitud en la élite. Como consecuencia, durante esta etapa el sistema interamericano sirvió de instrumento a la élite para manipular a la región en función de los intereses políticos y económicos de la

---

21 Van Klaveren, op. cit., Nota 3 supra. Para un examen de la literatura reciente. Gordon Connell Smith: *Latin America in the foreign relations of the United States*, Review Article, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8-1, May 1976, pp. 137-150.

primera. La Doctrina Monroe, la idea del hemisferio occidental, las primeras conferencias panamericanas, la política del "big stick" y otras muchas manifestaciones respondieron a esta idea.

Sin embargo, desde los primeros momentos hubo indicios de una conciencia latinoamericana que permitía percibir los intereses de la región de una manera diferente. La fría o directamente adversa reacción con que fue recibida la Doctrina Monroe, la reticencia de Argentina y Chile ante las primeras conferencias panamericanas, los intentos de establecer sistemas de comercio preferencial entre las naciones latinoamericanas y la protesta creciente en contra de la política intervencionista son algunos ejemplos de ello. Cuando esta conciencia comenzó a generalizarse, aún en su período de incipiente, se produjo el primer cambio significativo en la actitud de la élite, dando paso a la política del Buen Vecino.

La política del Buen Vecino fue un primer intento de acomodo de las aspiraciones políticas de la región, que después de su correspondiente evolución y que después de agregársele todo el esquema de seguridad colectiva, en el cual la élite tenía un especial interés, llegó a plasmarse en la Carta de Bogotá de 1948 y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947. Sin embargo, el equilibrio que estos instrumentos reflejaban en el plano político era sólo aparente. Desde la década de 1930 la conciencia latinoamericana había comenzado a preocuparse de los intereses económicos de la región, aspecto que la Carta de la OEA recogió sólo de manera subsidiaria. De esta manera una parte sustancial del interés latinoamericano no fue objeto de acomodo en este período.

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial, la presión latinoamericana en torno a la temática del desarrollo pasó a ocupar la primera prioridad. Los problemas del financiamiento del desarrollo, la expansión comercial, la integración económica y otros figuraron en forma constante en los planteamientos latinoamericanos de la época. La reacción de la élite fue generalmente adversa, rechazando las pretensiones de esa clase media emergente. Basta recordar la reacción de los Estados Unidos frente a la iniciativa latinoamericana de crear el Banco Interamericano, o la muy adversa reacción que recibió la iniciativa de proceder a la estructuración de esquemas de integración económica. Frente al rechazo de la élite, América Latina inició de manera sistemática su vinculación con el tercer mundo y concertó con él su acción, dando prioridad al foro de Naciones Unidas por sobre el del sistema interamericano. Entre otros resultados de esta estrategia, se incluye la creación de UNCTAD.

El único político norteamericano contemporáneo que comprendió las implicaciones del surgimiento y reivindicación latinoamericana, fue el Presidente Kennedy. Como su nombre lo indica, la "Alianza para el Progreso" fue el único intento serio de llegar a una alianza entre la élite y la clase media para ayudarla a consolidar su posición y, sobre esta base, permitirle una participación en el poder internacional. América Latina recibió con entusiasmo esta apertura de la élite y por primera vez las estructuras del sistema interamericano se adecuaron para acomodar el interés de la región. Pero este pacto de consolidación moriría con Kennedy.

Las administraciones que siguieron en los Estados Unidos dejaron languidecer la Alianza y finalmente la proclamaron oficialmente muerta. Ello no se debió tanto a la sangría económica y moral de la guerra de Vietnam, sino a un radical cambio de concepción del gobierno norteamericano. Lo que había comenzado a ser una posición de élite abierta en el marco de un sistema flexible, volvió a constituirse en una élite cerrada dentro de un sistema rígido. De esta manera, inevitablemente se volvería a una concepción paternalista de la comunidad internacional, en armonía con los otros centros de poder de la élite industrializada, en el marco de un esquema pentagonal. El propio sistema interamericano regresó a su histórica modorra burocrática. En este contexto, las reformas de la Carta de la OEA de 1967, que plasaban los postulados de la Alianza, venían a recoger una realidad ya inexistente.

La consiguiente frustración latinoamericana se tradujo, como era de esperar, en la búsqueda insentiva de la alianza alternativa del tercer mundo en todos los foros internacionales, proceso que, como se indicó, ya ha sido exitoso al nivel de los postulados y marcos de acción y que paulatinamente progresa al nivel de los intereses específicos. Es difícil predecir qué habría sucedido en este plano si acaso la Alianza para el Progreso se hubiese mantenido como esquema de consolidación; probablemente, la cooperación de América Latina con el tercer mundo hubiese continuado desarrollándose en términos similares, pues de hecho venía gestándose con anterioridad a la propia Alianza, pero lo que también es probable es que su tónica habría sido diferente pues se habría desarrollado dentro de un sistema caracterizado por la flexibilidad de la élite y, por tanto, con una amplia perspectiva de cooperación y acomodo pacífico. En tal sentido, el nuevo orden económico y el diálogo Norte-Sur podrían haberse caracterizado, no por un enfrentamiento cada día más áspero, sino por una concertación de intereses cada día más viable.

## DIFERENCIA DE ORIENTACIONES Y CRISIS INTERAMERICANA

Como resultado de esta evolución de las relaciones interamericanas, América Latina ha pasado a ser una región del mundo dentro de la política global de los Estados Unidos, sin prioridad especial e incluso con una prioridad menor que la de otras regiones más conflictivas o más necesitadas comparativamente.<sup>22</sup>

Por tal razón, el sistema interamericano mismo ha perdido importancia tanto para una parte como para la otra. Ocasionalmente surgen iniciativas para buscar nuevas formas de entendimiento, pero todas ellas han fracasado al no darse las bases fundamentales para la concertación de una nueva alianza. Ejemplos de estas iniciativas son el Consenso de Viña del Mar o el nuevo diálogo interamericano, que no han conducido a ningún resultado. En cambio, las evidencias de la pérdida del interés en el sistema son abundantes, como lo revelan las dificultades del BID de obtener nuevas apropiaciones de fondos, la disminución de la cuota presupuestaria de los Estados Unidos en la OEA, el fracaso de la Comisión Especial para reestructurar el sistema interamericano, las sugerencias de que se supriman los fondos especiales de la OEA o los planteamientos de que Estados Unidos se retire de la organización regional, entre muchos otros ejemplos.

A lo anterior es necesario agregar todavía la creciente pugna política en las relaciones hemisféricas, particularmente en relación a los regímenes militares del cono sur, a Panamá y a los gobiernos más militantes del Caribe insular. Cualquiera sean las causas de esta pugna, que van desde los derechos humanos hasta la cuestión del Canal y la vinculación con Cuba, ella revela un grado de hostilidad no despreciable, que se va acentuando con las sucesivas enmiendas parlamentarias en los Estados Unidos. El hecho concreto es que ello obstaculiza adicionalmente las posibilidades de un nuevo esquema de cooperación o de revitalización del sistema interamericano, mientras no varíen las concepciones de fondo.

De esta manera, mientras en América Latina van surgiendo más regímenes nacionalistas, que son percibidos por la élite como la reencarnación del fascismo, esta última va avanzando en asociación con las naciones industrializadas en su concepción de

---

<sup>22</sup> Sin embargo, las declaraciones oficiales continúan destacando la idea de una "relación especial". Véase *Declaración del Secretario de Estado de los Estados Unidos sobre el tema de cooperación para el desarrollo*, Asamblea General de la OEA, VI Período ordinario de sesiones, OEA/Ser P. AG/COM. III/doc. 5/76, 9 de junio de 1976.

cosmopolitismo, que a su vez es percibida por América Latina como nueva y suprema expresión del imperialismo moderno.<sup>23</sup> Se llega así a un proceso político de identificación de los nacionalismos del tercer mundo, paralelo a la consolidación de las élites dentro del cosmopolitismo.<sup>24</sup> Sin embargo, como se examinará, en el marco de una nueva concepción este mismo fenómeno podría alcanzar dimensiones enteramente diferentes.

En lo que concierne a las relaciones interamericanas, este proceso podría llevar ciertamente a acentuar las diferencias entre América Latina y los Estados Unidos y, por ende, a hacer cada día más difícil la concertación de una alianza. En esa misma medida el sistema interamericano va perdiendo su fuerza, su eficacia y hasta su justificación en los términos en que se le ha concebido hasta hoy día.

#### LAS ALTERNATIVAS DE UNA ALIANZA: PRAGMATISMO, NACIONALISMO Y COSMOPOLITISMO

En forma simplista podría llegarse a la conclusión de que, ante tales tendencias, el sistema interamericano estaría condenado a desaparecer. Pero esa conclusión sería tan ajena a la realidad como sostener que el sistema cumple hoy un rol fundamental. Una característica esencial de las relaciones internacionales es que sus procesos no se dan en blanco y negro, admitiendo muchas tonalidades.

Puesto en términos pragmáticos, el ideal latinoamericano sería el de proceder en el marco de una alianza múltiple en que, por una parte, pueda ir consolidando posiciones con la élite y, por otra parte, pueda ir avanzando en la presión reivindicatoria con el tercer mundo. En el hecho esta es la estrategia de Brasil, cuyo entendimiento con los Estados Unidos no es obstáculo para entendimientos paralelos con Europa y, sobre todo, no es obstáculo para mantenerse en contacto íntimo con el tercer mundo; también es la estrategia tradicional de México y en alguna medida comienza a ser la de Perú, Venezuela y otros países.<sup>25</sup> Co-

23 Carlos F. Díaz, Alejandro: *North South Relations: the Economic Component*. En Bergsten y Krause, op. cit., Nota 17 supra, Págs. 221-224.

24 Celso Furtado: *Una interpretación estructuralista de la "crisis" actual del capitalismo*, Estudios Internacionales, No. 30, abril-junio 1975. Especialmente Págs. 9-13.

25 Los anteproyectos de Convención sobre Seguridad Económica Colectiva y sobre Cooperación para el Desarrollo Integral, que se encuentran bajo discusión en la OEA, en el hecho responden a este interés de consolidar una posición latinoamericana en asociación con los Estados Unidos. Para los textos véase OEA/Ser. P. AG/doc. 675/76. Separata, add. 1.28 de mayo de 1976. Para diversas alternativas de relación con Estados Unidos, véase Roger *Relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina. Bilaterales, regionales o globales*. Estudios Internacionales, No. 31, julio-septiembre 1975, Págs. 59-99.

mo también se indicaba, la moderación latinoamericana no equivale a otra cosa que la exploración de este esquema múltiple.

Por su parte, los Estados Unidos, como también Europa, Japón y otras naciones, no pueden dejar de observar con interés la potencialidad latinoamericana y las eventuales conveniencias de algún tipo de entendimiento especial con la región. El solo indicador de la dependencia estratégica de materias primas de estas naciones debía ser lo suficientemente elocuente.<sup>26</sup> En el plano del pragmatismo de las realidades económicas incluso las diferencias políticas tenderían a minimizarse.

Desde el punto de vista de su viabilidad, un esquema de esta naturaleza no encontraría dificultades mayores en la relación entre América Latina y el tercer mundo, como de hecho no las ha encontrado hasta ahora en el ejemplo de Brasil. La razón es que ya se ha hecho tarde para concebir una alianza entre la élite industrializada y América Latina que sea sustitutiva de la alianza general ya pactada con el tercer mundo. En este sentido, América Latina no dejaría ni podría dejar de pertenecer al tercer mundo; se trataría de un esquema complementario y no sustitutivo.

En principio, cabría pensar que el mayor obstáculo podría encontrarse en el plano de las concepciones respectivas de la élite y de América Latina, pues parecería absurdo intentar compatibilizar el cosmopolitismo con el nacionalismo a que se ha hecho referencia. Sin embargo, nuevamente un examen pragmático de la realidad puede llevar a una apreciación diferente. En América Latina se da una curiosa mezcla de nacionalismo político con internacionalismo económico, en que varios países conciben su progreso político bajo formas autoritarias de gobierno, pero en el marco de una política económica muy liberal que aspira a la integración económica plenamente internacional fundamentada en las leyes del mercado. De esta manera, se puede hablar sin contradicción de un "nacionalismo cosmopolita", lo primero referido a lo político y lo segundo a lo económico. En la medida en que el cosmopolitismo que postula la élite respete ese marco político, no encontrará dificultades en el plano económico pues en el hecho responden a una misma concepción, aun cuando su grado de intensidad sea diferente en uno y otro caso.

---

26 Heraldo Muñoz: *Dependencia estratégica y no-estratégica: materias primas y relaciones en la perspectiva de la crisis petrolera*. Estudios Internacionales, No. 33, enero-marzo 1976, Págs. 71-108.

## LIDERAZGO, APERTURA Y FLEXIBILIDAD; BASES PARA UN NUEVO ROL INTERAMERICANO

En la perspectiva de estas realidades, es que el sistema interamericano podría encontrar un nuevo y útil rol. América Latina tiene estructurados sus mecanismos de acción con el tercer mundo, pero carece de mecanismos similares para explorar y eventualmente materializar esquemas complementarios de acción con la élite. El actual sistema interamericano responde a una concepción que ya no existe y que ninguna de las partes desea. Por consiguiente, la premisa básica es que este sistema pueda responder a una concepción diferente.

El problema no es sencillo por cuanto se trata de una concepción que solamente ahora podría comenzar a explorarse. Pero sí es un problema urgente, por cuanto en la medida en que pase el tiempo sin soluciones nuevas el proceso de enfrentamientos puede llegar a extremos que hagan impensable un esquema de este tipo. En este plano, la renovada capacidad de liderazgo al nivel de América Latina y de los Estados Unidos es la que puede proporcionar un vuelco fundamental de las concepciones, generando nuevamente la expectativa de una élite abierta y de un sistema de acomodo flexible.

Siempre que se piensa en una reorientación del sistema interamericano, se comienza por el diseño de grandes estructuras y perfectos organigramas, que las más de las veces constituyen una formalidad carente de todo contenido renovador. En la presente coyuntura de América Latina no son las estructuras institucionales las que importan, sino las ideas y concepciones que permitan avanzar en la consolidación de las posiciones a que la región aspira. Esas nuevas concepciones no son imposibles y el sistema interamericano podría facilitarlas, si sus líderes actúan con el convencimiento y la capacidad que las circunstancias exigen.

Tres tipos de ideas simples son las que podrían servir de base a un proceso renovador. La más evidente es la necesidad de que el sistema responda genuinamente al interés latinoamericano, abandonando la pauta histórica de responder al interés de los Estados Unidos. Aun cuando ello pueda ser demasiado obvio, hasta ahora ha demostrado ser un objetivo imposible de lograr. No es este un problema de estructuras ni de reformas a la Carta, sino un simple problema de actitudes y mentalidades. La política real de los organismos regionales debe responder a la inquietud

de cómo promover el interés de esta última frente a América Latina.

El segundo tipo de ideas es que, para materializar la promoción del interés latinoamericano, es fundamental que el sistema actúe en íntima sincronización con aquellos foros donde el interés de la región se elabora y expresa en su más amplio sentido. Estos pueden ser los organismos propios de América Latina a los muchos organismos y conferencias de Naciones Unidas u otras organizaciones, donde se elabora una posición latinoamericana que puede ser simultáneamente promovida por el sistema.

El tercer tipo de ideas es que la promoción de ese interés requiere del establecimiento de una efectiva capacidad de gestión ante el conjunto de las naciones industrializadas, por cuanto normalmente el interés latinoamericano ya no se restringe solamente al caso de los Estados Unidos. En este plano, el Banco Interamericano ya ha dado algunos pasos efectivos, pero no así la OEA donde la institución de los observadores permanentes es una mera formalidad. Probablemente el establecimiento de vínculos de trabajo y acción concreta con la OECD y la Comunidad Económica Europea sea una medida necesaria para asegurar la referida efectividad, no desde el punto de vista de crear meros puestos de observación, como ha sido lo tradicional, sino en cuanto a la vinculación real de trabajo de las respectivas organizaciones, cualquiera que sea la forma institucional que ello adopte.

Quizá lo más importante de todo, sea que los organismos del sistema permitan la estructuración de un poderoso "think tank" latinoamericano, con el concurso de los más destacados hombres públicos, intelectuales y profesionales de la región, con miras a la creación continua de posiciones y planteamientos de América Latina frente a un mundo rápidamente cambiante. Muchas veces la falta de elaboración intelectual en América Latina es la causante de pérdida de oportunidades y de reacciones tardías o, lo que es más grave, de que la región continúe guiándose por ideas que han sido elaboradas en otras latitudes para la protección de intereses o esquemas que no son necesariamente los suyos.

En definitiva, no debe perderse de vista que lo que está en juego es el rol de América Latina como una región que tiene legítimos derechos y aspiraciones. Estos han sido exitosamente ar-

monizados con el tercer mundo y no son necesariamente incompatibles con esquemas de cooperación complementarios que involucren a la élite industrializada. Si ello se logra será el sistema internacional el que ganará en apertura, flexibilidad y estabilidad. El sistema interamericano, como herramienta que viabilice ese logro, se encuentra así frente a un reto y una coyuntura única en su historia.



Luciano Tomassini

## El Diálogo Norte - Sur: Una Visión Latinoamericana\*

### *Una nueva actitud negociadora*

La situación de los países en desarrollo comenzó a atraer la atención mundial al iniciarse el reordenamiento de las relaciones internacionales que constituyó el principal desafío del período de post-guerra. La profundización de los ideales igualitarios en cuyo nombre se había librado esa contienda en la conciencia moral de la humanidad; la construcción progresiva de una civilización planitaria y el activo proceso de descolonización que triplicó el número de miembros de las Naciones Unidas durante los treinta años siguientes, contribuyen a provocar este fenómeno. Ya en 1951 un grupo de expertos convocado por las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del profesor Arthur Lewis, publicaba un informe titulado "Medidas para acelerar el desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas". En la práctica, con él se iniciaba el hoy día llamado Diálogo Norte-Sur.<sup>1</sup>

El pensamiento latinoamericano, incubado primeramente en la CEPAL y difundido universalmente después a través de la UNCTAD, tuvo una importancia decisiva en ese diálogo.<sup>2</sup>

- 
- Este documento incorpora algunas ideas planteadas en el curso de los trabajos realizados hasta ahora por la Comisión Brandt, particularmente en lo que se refiere a la importancia del Sur para las economías del Norte, la situación especial de los países de desarrollo intermedio en la economía mundial y la identificación de intereses mutuos como una nueva plataforma del diálogo Norte-Sur. Los trabajos de la Comisión son de carácter reservado. El análisis contenido en este documento es de exclusiva responsabilidad del autor.  
La traducción es del autor.

- 1 Ver comentarios a este respecto en S. J. Patel, *La Autodeterminación Colectiva de los Países en Desarrollo*, en Comercio Exterior. México, julio de 1976.
- 2 Véase fundamentalmente el Informe del Grupo de Expertos presentado por CEPAL en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, celebrada en Quintandinha, Brasil, en 1964, y el trabajo preparado por el Dr. Prebisch en vísperas de la primera reunión de la UNCTAD, titulado *Hacia una Nueva Política Comercial para los Países en Desarrollo*.

En una primera etapa, que se prolonga hasta fines del decenio pasado, se presumió la existencia de una "armonía natural de intereses" entre los países industrializados del Norte y los países subdesarrollados del Sur. De acuerdo con esta concepción, el desarrollo de estos últimos se produciría como resultado del *growth o trickle down effect* inducido en estos países por el crecimiento económico del mundo industrializado. Se suponía, por aquel entonces, que lo que era bueno para el Norte debía ser bueno para el Sur. Se admitía, ciertamente, que las relaciones entre ambos grupos de países eran marcadamente asimétricas, pero se atribuía esta situación al hecho de que los distintos países se encontraran en diferentes "etapas de crecimiento económico". El desarrollo se concebía como un proceso unilineal, y se suponía que todas las etapas debían recorrer un mismo camino, dividido en ciertas etapas. En esta marcha, los que habían partido primero tenían ciertas ventajas sobre los recién llegados. Los problemas planteados por esta diferenciación tenderían a superarse conforme avanzaran el desarrollo, la modernización y la integración de los países retrasados en la economía internacional. Se reconocía que, durante el período de transición, los beneficios derivados de las relaciones económicas entre estos dos grupos de países se habrían de distribuir en forma muy desigual. Sin embargo, la estructura misma de las relaciones económicas internacionales no era cuestionada, y se confiaba en poder compensar las pérdidas sufridas por los países subdesarrollados mediante programas de cooperación o "ayuda externa".<sup>3</sup>

Aquel período concluyó con un acendrado sentimiento de "desilusión frente a la ayuda". Dicho malestar dio lugar a comienzos de los años 1970 a un conjunto de informes que, de diversos ángulos, procuraron enjuiciar los programas de cooperación internacional ensayados durante los dos últimos decenios, tales como los informes Pearson, Peterson o Prebisch.<sup>4</sup> Este debate ayudó a comprender que la ayuda externa —que incluso antes del aumento de los precios del petróleo representaba menos del 10% de los ingresos obtenidos por los países del Sur como consecuencia de los flujos internacionales de capital y de sus transacciones comerciales con el resto del mundo— debía ser colocada dentro del contexto de las relaciones económicas exter-

3 Para un análisis de este período, realizado por un destacado participante en dicho proceso, ver introducción por F. Herrera a *Diez Años de Lucha por América Latina*, obra coordinada por A. Calvo y L. Tomassini. México, FCE, 1970.

4 Recuérdese, principalmente, *Partners in Development*, informe encomendado por el Banco Mundial al señor Lester Pearson, y *Transformación y Desarrollo*, estudio elaborado por el Dr. Raúl Prebisch para el BID, ambos en 1970.

nas de los países en desarrollo.<sup>5</sup> Por otra parte, el decenio de 1970 se caracterizó por un dramático incremento del poder de negociación de estos países, como consecuencia de la resolución tomada en la OPEP para alzar los precios del petróleo y de la decisión adoptada por el resto del Tercer Mundo en el sexto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU y en la conferencia sobre materias primas y de desarrollo de Dakar en el sentido de mantener su solidaridad con los países de la OPEP. En 1973 se inicia así un período caracterizado por una política de confrontación, que se expresa en la Declaración y Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, adoptadas en la primera de las reuniones anteriormente mencionadas y aceptadas por los países industrializados en la sexta sesión especial del máximo organismo de la ONU —documentos en que se plantea un cambio profundo de las estructuras que rigen las relaciones Norte-Sur.

Al concluir sus trabajos la UNCTAD IV y la Conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, que sesionó en París entre 1975 y 1977, las negociaciones respectivas habían conducido a muy modestos resultados. Como consecuencia de lo anterior, la política de confrontación a que se ha hecho referencia parece considerablemente debilitada, y tanto en el Norte como en el Sur se advierte una actitud más favorable a iniciar negociaciones basadas en la identificación de intereses recíprocos y en la formulación de acciones para mutuo beneficio. En todo caso, si una lección han arrojado las dos etapas señaladas, ésta consiste en la escasa viabilidad que tiene cualquier política que se traduzca en un *zero sum game* o en un proceso de transferencia unilateral de recursos desde los países industrializados hacia los países en desarrollo, ya sea sobre bases voluntarias, como ocurrió durante la era de la cooperación, o compulsivas, como se pretendió durante el último período. En otras palabras, ni “el petróleo fue la excepción” como algunos estimaron en algún comienzo ni “la amenaza del Tercer Mundo” se convirtió en una realidad tan ominosa como otros anticiparon.<sup>6</sup> Contribuyeron a este cambio de actitud: a) El debilitamiento del supuesto *commodity power* que se atribuyó a los países en desarrollo y que debió servir como fundamento a las tácticas de cartelización en que debía basarse esta estrategia, como consecuencia de las dificultades existentes para generalizar los logros de la OPEP; b) La

---

5 G. K. Helleiner (editor), *A Divided World: The Less Developed Countries in the World Economy*. N. York 1976, Preface, pág. 4.

6 S. Krasner, *Oil is the Exception*, en *Foreign Policy* No. 14, 1974, y C. F. Bergsten *The Threat from the Third World*, en *Foreign Policy* No. 7, 1972.

emergencia, en el interior del Tercer Mundo, de un conjunto de países de desarrollo intermedio que se encuentran más interesados en lograr un mayor acceso a los mercados internacionales de bienes y factores que en reemplazarlos por mecanismos redistributivos, de carácter más centralizado; y c) La nueva importancia que ha adquirido el desarrollo de las naciones del Sur para la reactivación económica de los países del Norte.

### *La importancia de las naciones del Sur para los países del Norte*

El papel de los países en desarrollo como un motor adicional del crecimiento de los centros ha sido subrayado en una serie de declaraciones e informes recientes. Una estimación ampliamente difundida llega a la conclusión de que un aumento de tres puntos anuales en las tasas de crecimiento de los países en desarrollo no exportadores de petróleo podría provocar un incremento de 1 por ciento anual en las tasas de crecimiento de los países de la OCDE —lo que significaría un incremento del producto agregado de aquellos países del orden de 45 mil millones de dólares y un aumento apreciable en el número de empleos.<sup>7</sup>

En el caso de los Estados Unidos, los mercados de los países en desarrollo en su conjunto, excluidos los países miembros de la OPEP, son más importantes para sus exportaciones que los de la Comunidad Económica Europea, Europa del Este y el Japón sumados. Entre 1970 y 1975 las exportaciones norteamericanas a esos países crecieron a una tasa promedio anual cercana al 20 por ciento, en comparación con un crecimiento que se empujó sobre el 15 por ciento en relación con los demás países industrializados. En el caso de los países en desarrollo que presentan un proceso de industrialización más acelerado, dicho ritmo de crecimiento fue del orden del 50 por ciento. Resulta significativo observar que estas tendencias se invirtieron a partir de 1975, cuando las exportaciones estadounidenses hacia otros países industrializados continuaron aumentando (aunque a un ritmo inferior), como consecuencia de la mayor capacidad de defensa de estos últimos, mientras que aquellas destinadas a los países en desarrollo se contrajeron. Una estimación de la OCDE señala que unos 15 de los 40 mil millones de dólares que representó el

---

<sup>7</sup> UNCTAD, *Trade Prospects and Capital Needs of Developing Countries, 1976-1980*, abril de 1976. Ver también J. A. Holsen y J. L. Waelbroeck, *The Less Developed Countries and the International Monetary Mechanism*, en AER Vol. 66, No. 2, mayo de 1976.

cambio desfavorable en la balanza comercial de los Estados Unidos entre 1975 y 1977, se debió a la contracción del comercio de esta nación con los países en desarrollo no exportadores de petróleo.<sup>8</sup>

Sostener hoy que los países en desarrollo dependen del crecimiento de los centros sería presentar un cuadro desequilibrado. Lo contrario es igualmente cierto. El progreso de los países pobres tiene un impacto perceptible sobre el crecimiento económico, los niveles de empleo y el bienestar de los países industrializados, no sólo al estimular la demanda por los productos manufacturados y los bienes de capital que éstos exportan sino también al contribuir significativamente a aliviar las presiones inflacionarias que ellos sufren, y que constituye el principal obstáculo a la reactivación de sus economías.

En su edición del 12 de junio de 1978, la revista *Time* señalaba que “simplemente no es razonable pensar que el mundo industrializado pueda mantener —y menos aún expandir— sus economías en una especie de círculo cerrado. Este debe incorporar más y más al resto del planeta, no solamente como proveedores de materias primas, sino también como socios comerciales”. Aquel ensayo propone una especie de Plan Marshall para el Tercer Mundo y llega a la conclusión de que “los países ricos y pobres no necesitan gustar unos de otros para reconocer que poseen intereses comunes que no pueden rehuir”.

Se ha abierto paso así a la tesis de que las economías del Norte se encuentran más estrechamente vinculadas con las del Sur que en el pasado, y de que la interdependencia ha dejado de ser una realidad que tiene significación sólo entre los países industrializados (cuyas relaciones con los países en desarrollo se plantearían en el plano de la cooperación), sino que se habría convertido en un fenómeno de doble vía.

La consecución de las ganancias que podrían derivarse de esta nueva relación de interdependencia requerirá una gran sensibilidad para identificar los intereses recíprocos que poseen ambos grupos de países en algunos sectores específicos, y para formular soluciones mutuamente beneficiosas, a través de enfoques más desagregados y eventualmente diferentes en relación con las medidas de carácter excesivamente general que hasta ahora ha configurado la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional.

---

<sup>8</sup> OCDE, *Economic Outlook* No. 22. Ver también *Prospects for the Developing Countries*, 1978-1985. Banco Mundial, 1977.

La emergencia de esta realidad permite anticipar que el reordenamiento de las relaciones Norte-Sur debería basarse en tres principios: a) El reconocimiento de la existencia de una compleja red de intereses mutuos entre los países industrializados del Norte y los países en desarrollo del Sur y la identificación de algunas áreas en que sea posible emprender acciones concretas para mutuo beneficio; b) La aceptación del hecho de que la implementación de acciones mutuamente beneficiosas, como las anteriormente señaladas, supone la introducción de reformas más o menos profundas en las reglas e instituciones que actualmente enmarcan las relaciones Norte-Sur, las que generalmente discriminan en contra de este último grupo de países; y c) La conveniencia de adoptar estrategias negociadoras más desagregadas, tanto desde el punto de vista de las distintas actividades económicas o grupos de países involucrados, como de los foros establecidos para la realización de las conversaciones respectivas.

#### *Algunas áreas de interés recíproco*

A partir de la aceptación de estos principios, cabría avanzar hacia la identificación de algunas áreas de interés recíproco, para lo cual cabe contabilizar los siguientes hechos:

- El reconocimiento de que, como consecuencia de las consideraciones anteriormente señaladas, en sus esfuerzos para combatir la recesión y el desempleo y reactivar sus economías, las naciones industrializadas podrían encontrar en los países en desarrollo (aún excluidos los países miembros de la OPEP) un importante motor adicional y un mercado que está adquiriendo una importancia creciente. En efecto, los mercados que actualmente representan los países de ingresos intermedios es ya considerable, y habrá de ampliarse conforme se incorporen a la economía internacional los de aquellos países que actualmente se encuentran marginados de ella. Estos mercados representan tanto una fuente de absorción para las exportaciones de manufacturas y bienes de capital proveniente del Norte, como un área de expansión para las empresas originadas en éstos y una fuente de ingresos provenientes de las remuneraciones pagadas por el uso de la tecnología desarrollada en el Norte.
- El reconocimiento de que, si el crecimiento de los países en desarrollo es una de las condiciones necesarias para la reactivación económica en los centros, es nece-

sario que estos últimos aseguren a los primeros una participación razonable en la creación de liquidez internacional y un acceso adecuado a fuentes de financiamiento a mediano plazo —lo cual puede implicar el establecimiento o la ampliación de facilidades diferentes a las estrictamente bancarias y una mayor apertura de los mercados internacionales de capital— así como también el hecho de que un número creciente de países en el Sur se están convirtiendo en buenos clientes para las instituciones financieras del Norte.

- El reconocimiento de que en el largo plazo —y no obstante el neoproteccionismo introducido en las políticas económicas de los países industrializados como consecuencia de su compromiso con el mantenimiento de la actividad económica y el pleno empleo— una de las alternativas inevitables para abatir las tendencias inflacionarias de carácter estructural que actualmente han pasado a ocupar los primeros lugares en la lista de sus preocupaciones consiste en llevar efectivamente a la práctica las teorías de las ventajas comparativas, que tradicionalmente ellos mismos han preconizado, y en hacer posible una división más racional del trabajo en donde los países en desarrollo ocupen un lugar más ventajoso y más acorde con aquellas ventajas que vayan adquiriendo las diversas etapas de su proceso de desenvolvimiento económico, dentro del marco de una concepción dinámica.
- El reconocimiento de la existencia de una amenaza objetiva de que la humanidad se encamine hacia una situación de escasez de ciertos recursos naturales, principalmente de origen mineral, y de que a la tradicional dependencia industrial, financiera y tecnológica los países del Tercer Mundo frente a las naciones desarrolladas se ha venido a añadir la dependencia estratégica de estas últimas frente a las primeras, en relación con la seguridad en el abastecimiento y el comportamiento ordenado de los precios de un número creciente de aquellas materias primas requeridas para el normal funcionamiento del sistema industrial de los centros.
- El reconocimiento de que la humanidad se encuentra enfrentada a un número cada vez mayor de problemas globales, que van desde la contaminación ambiental hasta la proliferación nuclear —pasando por la planificación demográfica y el control de las migraciones, el trá-



fico de narcóticos, el terrorismo y la piratería aérea, y el régimen de explotación de los recursos marinos y de piratería aérea, y el régimen de explotación de los recursos marinos y de otros bienes comunes a toda la humanidad— problemas que por su naturaleza requieren de la colaboración de todos los pueblos del mundo.

Pero no es posible pasar por alto que, así como la política de confrontación fue un producto de los países del Sur, la filosofía de los "intereses mutuos" ha obedecido fundamentalmente a análisis y proposiciones provenientes de los países del Norte.

### *Reactivación con reestructuración*

En tal sentido, es necesario señalar que las proposiciones provenientes del Norte están basadas fundamentalmente en consideraciones de corto plazo, derivadas de los problemas de estancamiento, inflación y desempleo que enfrentan aquellos países. La idea de utilizar el Tercer Mundo como un factor de estímulo para incrementar la demanda efectiva por las manufacturas y los bienes de capital producidos por los centros y, de esta manera, estimular en ellos el crecimiento y pleno empleo —conjuntamente con algunas concesiones efectuadas en el campo del financiamiento y las materias primas— no resolverá en definitiva los viejos problemas que han afectado las relaciones Norte-Sur ni harán posible un diálogo duradero, en la medida en que continúa respondiendo a objetivos de corto plazo, y reposen sobre la presunción de que la actual estructura de las relaciones económicas internacionales debe ser mantenida.

En efecto, si bien una estrategia de este tipo podría dar buenos resultados en términos de crecimiento a corto plazo tanto en los centros como en la periferia, si no se introducen transformaciones estructurales en las relaciones económicas internacionales entre ambos grupos de países, a poco andar volverían a plantearse los viejos problemas derivados de la existencia de relaciones profundamente asimétricas entre ellos, y de la subsistencia de las distorsiones y barreras que actualmente afectan a los mercados internacionales y de reglas del juego que discriminan sistemáticamente en contra de los intereses de los países en desarrollo.

En definitiva, aquellos problemas son la consecuencia de deficiencias estructurales en las relaciones Norte-Sur. Un Plan Marshall global, como el que desde ciertos ángulos del Norte hoy se propone, podría atenuarlas o disimularlas durante algún tiem-

cambio desfavorable en la balanza comercial de los Estados Unidos entre 1975 y 1977, se debió a la contracción del comercio de esta nación con los países en desarrollo no exportadores de petróleo.<sup>8</sup>

Sostener hoy que los países en desarrollo dependen del crecimiento de los centros sería presentar un cuadro desequilibrado. Lo contrario es igualmente cierto. El progreso de los países pobres tiene un impacto perceptible sobre el crecimiento económico, los niveles de empleo y el bienestar de los países industrializados, no sólo al estimular la demanda por los productos manufacturados y los bienes de capital que éstos exportan sino también al contribuir significativamente a aliviar las presiones inflacionarias que ellos sufren, y que constituye el principal obstáculo a la reactivación de sus economías.

En su edición del 12 de junio de 1978, la revista *Time* señalaba que "simplemente no es razonable pensar que el mundo industrializado pueda mantener —y menos aún expandir— sus economías en una especie de círculo cerrado. Este debe incorporar más y más al resto del planeta, no solamente como proveedores de materias primas, sino también como socios comerciales". Aquel ensayo propone una especie de Plan Marshall para el Tercer Mundo y llega a la conclusión de que "los países ricos y pobres no necesitan gustar unos de otros para reconocer que poseen intereses comunes que no pueden rehuir".

Se ha abierto paso así a la tesis de que las economías del Norte se encuentran más estrechamente vinculadas con las del Sur que en el pasado, y de que la interdependencia ha dejado de ser una realidad que tiene significación sólo entre los países industrializados (cuyas relaciones con los países en desarrollo se plantearían en el plano de la cooperación), sino que se habría convertido en un fenómeno de doble vía.

La consecución de las ganancias que podrían derivarse de esta nueva relación de interdependencia requerirá una gran sensibilidad para identificar los intereses recíprocos que poseen ambos grupos de países en algunos sectores específicos, y para formular soluciones mutuamente beneficiosas, a través de enfoques más desagregados y eventualmente diferentes en relación con las medidas de carácter excesivamente general que hasta ahora ha configurado la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional.

---

<sup>8</sup> OCDE, *Economic Outlook* No. 22. Ver también *Prospects for the Developing Countries*, 1978-1985. Banco Mundial, 1977.

po, pero no corregirlas en forma duradera. Si bien la expansión podría generar un programa de este tipo en el corto plazo podría facilitar la adopción de las medidas de ajuste que se necesitan en el interior de las economías industrializadas y la introducción de cambios estructurales en las relaciones centro-periferia, sus resultados serán precarios y engañosos si dichas medidas no se inspiran desde un comienzo en una visión de largo plazo. Lo importante es que mientras se adoptan acciones encaminadas a aprovechar las oportunidades que brinda la mutualidad de intereses existentes en el corto plazo, los países industrializados no pierdan de vista la necesidad de aceptar reformas estructurales en el plano de las relaciones Norte-Sur, en un horizonte de tiempo más largo.

El desconocimiento de esta necesidad puede dar lugar a un diálogo de sordos en detrimento, fundamentalmente, para los países en vías de desarrollo. Un buen ejemplo del diálogo de sordos que puede producirse si no se adopta una perspectiva global, como la que aquí se sugiere, se encuentra en la propuesta formulada por los Estados Unidos en Nairobi con el objeto de establecer un Banco Internacional de Recursos en respuesta a la aspiración planteada por los países en desarrollo en el sentido de adoptar un Programa Integrado de Productos Básicos y de constituir un Fondo Común para financiar dicho programa. El desarrollo de los recursos naturales disponibles en la periferia, la seguridad de su abastecimiento y el comportamiento ordenado de sus precios constituyen objetivos del mayor interés tanto para el Norte como para el Sur. Sin embargo, la propuesta de los Estados Unidos se centraba unilateralmente en el incremento de la oferta y en la seguridad desde el punto de vista del abastecimiento de dichos recursos, en el futuro inmediato, mientras que los países en desarrollo buscaban la estabilidad y el mejoramiento de sus precios a través de un programa que implicaba un mayor control sobre su oferta. En un plano superficial, da la impresión de que la propuesta de los Estados Unidos fue enterrada, mientras que la posición del Tercer Mundo dio lugar a la constitución de un fondo común de dimensiones mínimas.<sup>9</sup>

Sin embargo, el hecho de que en este tipo de diálogo de sordos son los países del Tercer Mundo los que más tienen que perder, queda ejemplificado por la circunstancia de que en la actualidad el comportamiento de la economía internacional en materia de productos básicos no se caracteriza por el éxito de los

---

9 A este respecto, ver L. Tomassini, *La Política Internacional en un Contexto de Escasez*, en Francisco Orrego (editor), *Escasez Mundial de Alimentos y Materias Primas*. Santiago, 1978, págs. 280 a 282.

mecanismos propuestos para controlar o restringir la oferta de productos básicos sino más bien por un proceso acelerado de desarrollo de los recursos naturales de que disponen los países de la periferia, estimulado por las naciones industrializadas, generalmente a través de la acción de las corporaciones transnacionales.<sup>10</sup>

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que las medidas que se propongan con el objeto de mejorar las relaciones Norte-Sur contemplen en forma más equilibrada los intereses de ambos grupos de países. Sólo cabe mencionar aquí algunas de las acciones que se requerirían para asegurar ese equilibrio:

- Programas destinados a promover el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo, que tomen como punto de partida propuesta como las que han formulado los Estados Unidos, pero que incorporen medidas que contemplen los intereses de los países en desarrollo, incluyendo la estabilización y el mejoramiento de los precios de sus productos básicos y un mayor grado de procesamiento local de sus recursos naturales.
- Posiciones negociadoras en el campo del intercambio de manufacturas que no se limiten a solicitar el otorgamiento de “tratamientos preferenciales” en favor de los países en desarrollo sino que pongan más énfasis en las medidas que deberían adoptar los países industrializados para abatir las barreras que actualmente existen en contra de las manufacturas que están en condiciones de exportar ventajosamente los primeros, incluyendo la revisión de las estructuras arancelarias prevalecientes en los países industriales y de las barreras no arancelarias que actualmente se oponen al ingreso de aquellos productos en sus mercados, y contemplando la posibilidad de que los países industrializados asuman el compromiso de compensar financieramente a los países en desarrollo por las pérdidas derivadas de la aplicación de este último tipo de medidas (como, por ejemplo, las llamadas “restricciones voluntarias” a sus exportaciones más competitivas).
- Políticas encaminadas a estimular y encauzar sobre bases más beneficiosas para los países en desarrollo el proceso de redistribución industrial que está teniendo

---

<sup>10</sup> Ver R. Basson y B. Varon, *The Mining Industry and the Developing Countries*, 1977.

lugar en las economías industrializadas, replanteando las actuales formas de subcontratación industrial, ensamblaje o "maquila", a fin de que una proporción creciente de los beneficios derivados de estos procesos industriales permanezca en manos de los países en desarrollo y promoviendo la radicación en ellos de actividades cada vez más complejas y dinámicas.

- Establecimiento de nuevas facilidades en el campo del financiamiento público internacional que, junto con reconocer la tendencia y a concentrar la ayuda de carácter concesional en los países de menor desarrollo relativo, asegure a los países de desarrollo intermedio facilidades de financiamiento a mediano plazo que les permitan mantener su nivel de importaciones desde los países industrializados y adquirir los bienes de capital e intermedios que requiere su proceso de desarrollo —replanteando, en caso necesario, el papel de los organismos internacionales de financiamiento en este campo.
- Revisión del sistema de transferencia de tecnología y, en caso necesario, del régimen internacional de patentes, con el objeto de reducir los elementos monopólicos incorporados en dicho sistema, que infligen costos excesivos a los países receptores y generan rentas monopólicas en beneficio de los países avanzados.

### *Hacia una estrategia de negociación más desagregada*

La formulación de acciones mutuamente beneficiosas para determinados países del Norte y del Sur, sobre la base de la identificación de áreas de interés recíproco, exigirá desarrollar técnicas de negociación mucho más desagregadas, tanto desde el punto de vista de los países involucrados en las negociaciones respectivas, como de los productos o actividades económicas a que ellas se refiera. Al respecto, el programa oficial del Nuevo Orden Económico Internacional adolece de una excesiva generalidad, a lo menos en dos sentidos.

En primer lugar, dicho programa atribuye a los países del Tercer Mundo una homogeneidad que éstos no poseen. En efecto, dentro del mundo en desarrollo cabe distinguir, a lo menos, tres grupos de países, a saber: a) Los países exportadores de petróleo; b) Los países menos desarrollados; y c) Los países de "desarrollo intermedio", como los de América Latina o el Oriente

Asiático. Sin perjuicio de la similitud que presentan sus problemas, particularmente en comparación con el mundo industrializado, cada una de estas categorías de países posee intereses y prioridades bien diferenciados.

En segundo lugar, el programa del Nuevo Orden Económico Internacional parece basarse en la presunción de que los problemas globales que hoy confronta la humanidad deben ser resueltos a través de medidas igualmente globales. En un plano oficial, estas medidas incluyen un Programa Integrado de Productos Básicos, en el campo de las materias primas; un Sistema General de Preferencias, en el campo de las manufacturas; la negociación de Códigos de Conducta generales para la regulación de las actividades de las empresas transnacionales y del proceso de transferencia de tecnología; un Plan Mundial de industrialización; un Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, y otras medidas de alcance igualmente genérico. Otras propuestas, como las contenidas en el informe RIO, incluyen el establecimiento de una autoridad mundial para el desarrollo de los recursos naturales, de un instituto internacional de tecnología y de una tesorería mundial, que aseguraría un proceso más automático de transferencias de recursos financieros desde los países ricos hacia los países en desarrollo. La experiencia reciente ha demostrado que este tipo de propuestas globales tiende a acumular grandes resistencias al mismo tiempo que ofrecen un grado muy bajo de viabilidad, debido al elevado nivel de agregación de los problemas que con ellas se procura solucionar.<sup>11</sup>

Similares consideraciones cabría formular en relación con la eficacia de los foros mundiales a través de los cuales con frecuencia se procura debatir estos problemas, cuyo carácter preponderantemente retórico queda de manifiesto al observar los resultados alcanzados, y muy particularmente al compararlos con los canales que se utilizan cuando se desea conducir las relaciones Norte-Sur entre determinados países sobre bases serias.

Se ha sugerido que en un enfoque más desagregado como el que se propone: a) Cada tema debería ser negociado separadamente; b) Debería establecerse un foro para cada tópico; c) Los acuerdos resultantes no deberían agregarse dentro de un mismo paquete; d) Sólo las partes directamente interesadas deberían

---

11 Estas observaciones se encuentran más desarrolladas en L. Tomassini, *Falencias y Falacias*, Notas sobre el Estudio de las Relaciones Norte-Sur, en Comercio Exterior. México, septiembre de 1977, y en *Intereses Mutuos: Las Verdaderas Bases del Diálogo Norte Sur*, en Estudios Internacionales, No. 41, enero-marzo de 1978.

participar en las negociaciones respectivas; y e) Deberían adoptarse procedimientos que compensaran la diferente capacidad negociadora de las partes.<sup>12</sup>

Estas sugerencias constituyen el reverso de los esquemas de negociación actualmente vigentes. La utilización de foros más específicos de negociación entre el Norte y el Sur no excluye, sino que supone, la existencia de instancias globales que contribuyan a compatibilizar los intereses que se encuentran en juego en dichos foros especializados, y a dirimir conflictos eventuales. Sin embargo, en todo caso, una mayor desagregación de los procedimientos y los foros a través de los cuales se manejan las relaciones económicas entre los países del Norte y los del Sur, parecería altamente aconsejable en el estado actual de las negociaciones.

### *Una participación selectiva en el sistema internacional*

Conviene ahora examinar brevemente la viabilidad de los principales modelos de orden económico mundial que en la actualidad se encuentran en debate, y que implícitamente inspiran la multiplicidad de medidas propuestas desde diversos ángulos para orientar el reordenamiento de las relaciones Norte-Sur, a la luz de estas nuevas realidades. De hecho, la controversia que se ha venido desarrollando a este respecto y las alternativas que en forma más o menos confusa se han planteado, giran en torno al grado de integración o desintegración de los países en desarrollo en la economía internacional que se considere deseable. Hasta el presente, esta cuestión ha sido objeto de tres tipos de respuesta.

La primera está representada por la sabiduría convencional, que preconiza el *laissez faire*, tanto en el plano interno como en el internacional. En este último plano, la óptima asignación de los recursos —y, por consiguiente, la óptima distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales— se logra con la cooperación de la “mano invisible” que surge de las fuerzas del mercado. Este modelo implica que los países en desarrollo abran sus economías a las importaciones y a los capitales provenientes de los centros y se especialicen en aquellas actividades para las cuales poseen ventajas comparativas, integrándose lo más estrechamente posible en la economía internacional.<sup>13</sup>

12 F. Van Dam, *Development Cooperation: A Differentiated and Thematic Approach*, ISS, La Haya, diciembre de 1977.

13 Esta línea de argumentación se encuentra ampliamente documentada en trabajos como los del profesor Harry Johnson, principalmente en *Foreign Economic Policies for Less Developed Countries*. N. York, 1967.

Para los críticos más radicales de esta posición, los beneficios que podrían derivarse de una mayor apertura externa en la práctica se ven bloqueados por las imperfecciones que presentan los mercados, tanto locales como internacionales, y por la presencia de una clase dominante de origen transnacional que actúa como intermediaria entre las economías centrales y las periféricas. De acuerdo con su interpretación, históricamente esta apertura externa ha significado un importante drenaje de recursos para las economías de los países subdesarrollados, y un factor de retraso. La prescripción es, pues, el *delinking*, es decir, la segregación de los países en desarrollo frente al sistema capitalista internacional.<sup>14</sup>

El programa oficial del Nuevo Orden Económico Internacional se encuentra en una posición equidistante entre los dos extremos señalados. De acuerdo con este programa, el desarrollo de los países periféricos depende de que éstos logren mejorar su participación en el sistema internacional y no, como preconizan los segregacionistas, de su retiro del sistema. Sin embargo, las relaciones Norte-Sur se desenvuelven dentro de reglas del juego definidas por las potencias hegemónicas, que discriminan en contra de los países más débiles, los cuales por consiguiente requieren de un tratamiento preferencial que sólo puede lograrse a través de un grado considerable de la regulación de los mercados. De allí la necesidad de adoptar un programa integrado de productos básicos, un sistema general de preferencias, mecanismos que aseguren la automaticidad del proceso de transferencia de recursos financieros y códigos para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el flujo de tecnología provenientes de los países avanzados. Se trata, pues, de una suerte de "social democracia global", cuya raíz fabiana fuera señalada —equivocadamente, a nuestro juicio— por el ex-embajador de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, señor Mohinyan.

El primero de los modelos anteriormente señalados propicia la plena integración de las economías periféricas en el sistema

14 Esta escuela de pensamiento se encuentra reflejada con diversos matices a través de una abundante literatura aparecida durante los últimos años. Para una exposición breve y penetrante sobre la materia, ver C. Furtado, *Una Interpretación Estructuralista de la "Crisis" Actual del Capitalismo*, en Estudios Internacionales, No. 30, abril-junio de 1975, y *El Reordenamiento de la Economía Mundial*, en Nueva Política, No. 4, México, marzo de 1977. En esta última edición, ver también Samiz Amin, *Desarrollo Autodependiente*.

Para un examen crítico de estas posiciones, efectuado desde un punto de vista amistoso, ver C. Díaz, Alejandro, *Delinking North and South ¿Unshackled or Unhinged?*; en Albert Fishlow et. al., *Rich and Poor Countries in the World Economy*. N. York, 1978.

capitalista internacional, a través de los mecanismos del mercado. El tercero propone un grado de integración considerable, pero a través de medidas que implican un profundo grado de intervención en los mercados internacionales, por su reemplazo por mecanismos más centralizados. El segundo modelo, finalmente, rechaza no sólo los mecanismos del mercado, como un instrumento para integrarse en la economía internacional, sino la integración misma de los países periféricos en el sistema capitalista mundial, como una meta deseable.

Naturalmente, las estrategias más aptas para promover la implementación de cada uno de estos modelos corresponden, aproximadamente, a las alternativas de *exit*, *voice* y *loyalty* propuestas en su oportunidad por Albert Hirschmann para analizar el funcionamiento de los sistemas sociales, desde un punto de vista más amplio. Ninguno de estos tres modelos parece tener actualmente un grado de viabilidad razonable. El primero supone la existencia de mercados que funcionen bajo condiciones de competencia perfecta, lo que no ocurre debido a las distorsiones provocadas por los oligopolios nacionales o transnacionales y por las políticas proteccionistas adoptadas por los países industriales. El segundo modelo parece contrario a la experiencia histórica reciente, a la luz de la cual el crecimiento de los países en desarrollo estuvo estrechamente asociado con su progresiva participación en el comercio internacional, y con la expansión sostenida que experimentara hasta fines del decenio pasado la economía mundial.<sup>15</sup>

Finalmente, y como ya se ha señalado, la tercera alternativa encuentra serias resistencias y hasta ahora ha conducido a logros limitados, como consecuencia de que: a) Representa típicamente una estrategia de transferencia unilateral de recursos del tipo *zero sum game*; b) Propone un conjunto de medidas excesivamente generales y, por consiguiente, muy difíciles de implementar; y c) No toma debidamente en cuenta las diferencias existentes en el interior de los países en desarrollo.

Frente a un modelo basado en la regulación global de los mercados, los países en desarrollo podrían encontrar una cuarta opción en una estrategia de "participación selectiva" en el sistema internacional, basada en el reconocimiento de realidades

15 Una discusión extremadamente lúcida sobre la materia se encuentra en A. Fishlow, *A New International Economic Order ¿What Kind?*, en la obra del mismo autor ya citada.



como las señaladas en las secciones precedentes, y en enfoques más desagregados que los que actualmente configuran la plataforma del NOEI.<sup>16</sup>

Esta opción se fundaría en el reconocimiento de que los mercados tienen un papel importante que desempeñar en el funcionamiento de la economía mundial, así como de los riesgos que podría implicar su reemplazo por mecanismos nuevos y más centralizados. Pero incluye también el reconocimiento de que dichos mercados, como dijera Carlos Díaz Alejandro, son “criaturas de los sistemas sociales y políticos” en que se generan y no “mecanismos surgidos espontánea e inevitablemente de una suerte de necesidad económica”.<sup>17</sup>

Una estrategia de “participación selectiva” en el sistema, como lo anteriormente propuesto, debería lograr una combinación adecuada de tres tipos de acciones: a) Medidas encaminadas a corregir las imperfecciones de que actualmente adolecen los mercados internacionales; b) Acuerdos entre los países del Norte y los del Sur, complementarios a las fuerzas del mercado, para la distribución de ciertas actividades económicas y la promoción de un intercambio comercial que permitan maximizar la utilización de las ventajas comparativas que posea cada grupo de países en sus diferentes etapas de desarrollo; y c) Programas de tipo concesional, destinados a paliar algunas de las desventajas más obvias que experimentan los países del Sur, principalmente durante las primeras etapas de su proceso de desarrollo.

### *Las responsabilidades del Norte*

La importancia de este enfoque radica en su mayor coherencia con los cambios que se están produciendo en la economía mundial. Cada vez se hace sentir con mayor fuerza la necesidad de operar profundas transformaciones en la estructura productiva de los países del Norte y de abrir paso al establecimiento de una división internacional del trabajo en que los países del Sur puedan desarrollar aquellas actividades productivas para las cuales posean —o dinámicamente puedan adquirir— ventajas comparativas, de acuerdo con sus respectivas etapas de desarrollo,

16 Uno de los primeros llamados en favor de una “participación selectiva” en el sistema se efectuó en la *Declaración sobre América Latina en la Actual Coyuntura Económica Internacional*, formulada por el Foro Latinoamericano en Caracas, en abril de 1975.

17 *Las relaciones Norte-Sur: El Componente Económico*, en *Estudios Internacionales*, No. 37, enero-marzo de 1977.

sin tener que enfrentar las restricciones que actualmente les imponen las economías centrales para el desenvolvimiento de ciertas actividades.

Para ello es necesario que los países del Norte dejen de proteger sus actividades primarias en la forma que lo han venido haciendo hasta ahora; que permitan un mayor grado de desarrollo y procesamiento local de los recursos naturales de que disponen los países del Sur; que hagan posible que éstos desarrollen actividades industriales capaces de generar un mayor valor agregado, una mayor capacidad de innovación tecnológica y un mayor impulso global a sus economías.

Los países industrializados deberán aplicar las políticas de ajuste que sean necesarias para que puedan operar aquellas fuerzas que en la actualidad están impulsando un reordenamiento más racional de la antigua división internacional del trabajo. Los costos de estas políticas no parecen ser excesivos en términos absolutos y, en todo caso, sólo representarían una pequeña fracción de los costos provocados por el desplazamiento de actividades productivas, la reconversión industrial y la adaptación de la mano de obra que se están produciendo como consecuencia de la especialización, la competencia y el cambio tecnológico en el interior de los propios países industrializados, así como de la concurrencia que tiene lugar entre ellos mismos.

En el fondo se trata de que los países del Norte apliquen efectivamente los principios que han sostenido durante largo tiempo. Estos países no deberían considerar aquellas políticas de ajuste como una carga excepcional asumida en beneficio de los países en desarrollo, sino como una parte normal de sus procesos de modernización industrial, que deben encarar si no quieren condenar al atraso sus aparatos productivos y perder la competencia industrial con sus socios en el Norte —e incluso, gradualmente, con sus nuevos competidores en el Sur.<sup>18</sup>

---

18 Entre los alegatos más convincentes en favor de estas políticas, elaborados en el Norte, ver B. Evers et. al., *Perspectives on Industrial Readjustment: the EEC and the Developing Countries*, DRI, Holanda, 1977. Ver también los documentos presentados a la conferencia sobre Adjustment Policies, ISS, La Haya, 1977, especialmente su *Final Report*. Ver también los trabajos editados por P. J. Katzenstein y agrupados bajo el título *Between Power and Plenty: foreign economic policies of advanced countries*, en el Vol. 31, No. 4 de la revista International Organization, otoño de 1977. Ver también H. B. Malmgrem, *Trade Policies for Developing Countries in the Next Decade*, en The Nor-South Debate, editado por J. N. Bhagwati, N. York, 1977, y J. K. Helleiner, *World Market Imperfections and the Developing Countries*, ODC, mayo 1978.

## *Las diferenciaciones en el Sur*

Por su parte, el Sur dista mucho de constituir un bloque homogéneo, como presume el programa del Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, dentro del Sur es posible distinguir, a lo menos: a) Los países exportadores de petróleo; b) Los países menos desarrollados, que constituyen el llamado "cuarto mundo"; y c) Los países que han alcanzado una etapa de "desarrollo intermedio".

Estos últimos están adquiriendo una importancia creciente en la actualidad, alrededor de mil millones de personas viven en países cuyo ingreso per cápita oscila entre los 500 y 3,000 dólares. Estos países producen una octava parte del producto bruto mundial, esto es, cerca de un millón de millones de dólares. Considerando que sus tasas de crecimiento, en promedio, oscilan entre el 5 y el 10 por ciento anual, y que estas tendencias con toda probabilidad se mantendrán durante el próximo decenio, cabe conjeturar que su ingreso per cápita se duplicará en términos reales y que su producción representará una quinta parte del producto bruto mundial hacia el final de este siglo.

Dichos países tienen muchos problemas en común con el resto de los países en desarrollo. Estos problemas serán más difíciles de resolver por medio de negociaciones aisladas o de acuerdos verticales, que a través de una acción mancomunada, pues la experiencia histórica reciente demuestra que el poder de negociación de los países en desarrollo se acrecienta a través de su acción solidaria. Sin embargo, a causa de los niveles alcanzados en sus respectivos procesos de desarrollo, aquellos países poseen intereses y prioridades propios, que los obligan a poner más énfasis en algunos aspectos específicos de la problemática planteada dentro del marco de las relaciones Norte-Sur.

Los países de desarrollo intermedio no están tan preocupados como el resto del Tercer Mundo con los problemas de las materias primas, la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa.

Esos países, en cambio, están fundamentalmente interesados en acceder con sus manufacturas a los mercados de los países industrializados, en participar, en forma más beneficiosa en el proceso de redistribución industrial que está teniendo lugar en los centros y en ocupar, de esta manera, una posición más ventajosa en la división internacional del trabajo; en el perfeccionamiento de los mecanismos privados de intermediación financiera, a los cuales han acudido crecientemente a lo largo de los últimos

años, y en un mayor acceso los mercados mundiales de capital; en desarrollar nuevas formas de contratación con las empresas transnacionales, y en adquirir un mayor control sobre el proceso de transferencia de tecnología externa, evitando incurrir en los costos indebidos que actualmente les impone ese proceso como consecuencia de las condiciones monopólicas en que se verifica.

El reconocimiento de estas diferencias de énfasis en el interior de los países en desarrollo es una condición necesaria para el mantenimiento de la solaridad del Tercer Mundo, tan importante para la promoción de sus intereses en el escenario internacional. Su falta de reconocimiento explica la tendencia a proponer medidas que, por su excesiva generalidad, no satisfacen los intereses de los distintos grupos de países en desarrollo, y consiguientemente debilita el apoyo de esos países al programa del NOEI.

Los países semi-industrializados representan un elemento importante y singularmente dinámico dentro del conjunto de los países del Sur e, históricamente, son los que han acumulado una experiencia más rica en materia de desarrollo y están en condiciones de proporcionar mayores elementos para anticipar la evolución probable del Sur en el futuro. Por eso resulta particularmente significativo observar que estos países son, precisamente, los que en el período más reciente han demostrado poseer mayores condiciones objetivas —y una mayor voluntad política— para iniciar negociaciones con el Norte sobre la base de la identificación de sus intereses mutuos.

Lo importante, sin embargo, es que estos países comprendan que una integración indiscriminada en la economía internacional podría infrigirles costos que superan los beneficios esperados, costos que por su naturaleza con frecuencia permanecen ocultos durante las primeras etapas del proceso, y opten por ensayar una estrategia de “participación selectiva en el sistema” susceptible de armonizar la maximización del bienestar que podría derivarse del incremento de sus transacciones internacionales con la preservación de su autonomía política, económica y cultural. Es también importante que tanto los países del Norte como los del Sur comprendan que para extraer las ventajas a que podría dar lugar la mutualidad de intereses que los une es necesario asumir todas las consecuencias derivadas de esa relación de interdependencia, introduciendo en el antiguo orden económico internacional aquellas reformas que fueren necesarias a la luz de una visión global y de largo plazo de la economía internacional, como la que se ha sugerido más arriba.

