

Capítulo 3

Cambios sin guerra (1975)*

Diálogo y violencia en las relaciones internacionales

Aún existe un margen amplio para el diálogo. Sólo la guerra lo anula. Diálogo que permita exteriorizar una confrontación racional de intereses y de formas de imaginar la relación entre hombres y pueblos. Confrontación, en el sentido de poner frente a frente, de comparar puntos de vista que pueden ser divergentes.

El diálogo supone que uno escuche el argumento del otro. Que las dos partes se expresen sabiendo que serán escuchadas. El monólogo o la violencia anulan la posibilidad de diálogo.

Darí­a la impresión de que en las relaciones entre los segmentos Norte y Sur del sistema internacional, se ha pasado de un período de monólogo, en que una sola parte debía ser escuchada, a uno de diálogo. Ahora hay sobre qué conversar. El problema es evitar que el diálogo sea de sordos y que finalmente, la posibilidad de un diálogo real sea anulada por la violencia.

La violencia crea la imposibilidad del diálogo. Es su negación. O deriva de la negación sistemática de una parte de escuchar a la otra. Escuchar en el sentido de tomar en cuenta lo que se demanda. La violencia es la respuesta al bloqueo que un sistema impone a demandas vitales de uno de sus componentes. La actitud del violento la provoca la percepción de un camino cerrado para la satisfacción de demandas elementales, o la respuesta violenta del demandado frente a tales demandas. En tal caso, la violencia es la "última *ratio*" de quien se niega a desbloquear el camino a la satisfacción de demandas de cambio. Es el medio de preservar un sistema afectado en su legitimidad, o la forma de defender los intereses de un grupo dominante.

Cambio a través de una confrontación racional o a través de la violencia parecen ser las grandes alternativas del mundo al enfrentarse el último cuarto de este siglo. Lo que sí parece no discutible, es la necesidad de un cambio en la forma de concebir las relaciones económicas y políticas entre países

* Artículo publicado en *Criterio*, N° 1712, marzo de 1975.

Sección Primera

en desarrollo y países desarrollados, a fin de asegurar la efectividad de una mejor distribución del poder, del ingreso y del progreso mundial.

Las condiciones para un mundo de diálogo

En el sistema internacional, el diálogo que importa es el que conduce a adoptar decisiones efectivas sobre temas vitales. Es decir, decisiones que penetren en la realidad y que incidan en la configuración y funcionamiento del sistema. Decisiones que hagan a las reglas de juego, formales o informales, que encauzan las interacciones a nivel gubernamental o transnacional.

Para participar de este tipo de diálogo o proceso de decisión entre naciones, es fundamental tener argumentos y hacerse escuchar. Toda nación tiene argumentos: es decir, intereses que defender o valores que expresar. Lo que no toda nación tiene es suficiente peso como para hacerse escuchar. Es decir, poder. O tiene el poder suficiente pero no lo percibe así o no sabe usarlo. Participar en el diálogo presupone adquirir poder o poner de manifiesto poder en estado latente.

En la relación entre naciones el poder se puede adquirir o poner de manifiesto cuando lo que se aporta a las demás naciones es valorado por las mismas. Por ejemplo, cuando se posee algo que es esencial al funcionamiento de otras economías a determinados niveles de costos. Históricamente ninguna nación que ha adquirido poder y tiene conciencia de ello ha dejado de usarlo. El crecimiento de poder de los Estados Unidos frente a Europa lo demuestra así.

Lograr ser escuchado es un primer paso. Los países miembro de la OPEP lo lograron a través de la revalorización de su aporte vital y estratégico al sistema económico mundial, y en particular, al de las naciones industrializadas. Lo hicieron manipulando la oferta de un producto de demanda inelástica en relación a las variaciones del precio. Es decir, la oferta de un producto esencial y no sustituible en lo inmediato. Su acción supuso una toma progresiva del control en la etapa de producción (nacionalizaciones-control estatal) y de concertación a nivel internacional con los otros exportadores.

Se ha dicho que han creado una profunda alteración al sistema económico mundial fijando un precio artificial y político del petróleo. El precio es considerado artificial tomando como punto de referencia el costo de producción en los países árabes. Quizá se están desconociendo así algunas reglas elementales de la formación de precios a través del juego de la oferta y de la demanda. Si el precio fuera artificial y no se ajustara a lo que la demanda está dispuesta a pagar es evidente que el petróleo no sería vendido. ¿No sería artificial el precio anterior? ¿No probaría tal artificialidad el

argumento tantas veces presentado –y rechazado– de subsidio de las economías industrializadas por parte de las no desarrolladas? ¿No demostraría que después de todo había mucho de cierto en la tesis de que desarrollo y subdesarrollo no son sino dos aspectos estrechamente vinculados de un mismo fenómeno? Quizás una respuesta a estas preguntas ayudaría a clarificar los términos del actual debate internacional.

Además se considera que se ha producido una alteración grave al equilibrio de la economía mundial. La inflación, la desocupación y la inestabilidad política y social serían las consecuencias directas del “precio artificial” del petróleo. Desde la perspectiva de los países productores ello no es así. Los elementos que conducen a la inflación internacional preceden al aumento del petróleo y en cierta forma lo provocan.

Mucho se ha escrito y se podría escribir más aún sobre la relación de causalidad que condujo al aumento del petróleo. Lo que sí parece claro es:

- a) Que no es el único insumo cuyo precio no está determinado por el costo directo de producción; por ejemplo, los países en desarrollo sostienen desde hace tiempo que tal situación se da también en relación a la tecnología vendida por los países industrializados;
- b) Que la anterior subvaluación del petróleo y de otros productos primarios constituía un subsidio a las economías industrializadas, permitido por formas directas de dominación (colonialismo) o indirectas a través del control político de los centros nacionales de decisión o del control producción-demanda ejercido por las corporaciones petroleras internacionales; es decir, que el precio era político pero determinado por el lado de la demanda;
- c) Que el proceso que conduce a la situación actual, se inicia hace muchos años como reacción frente a abusos de posición dominante de quienes controlaban demanda y producción, y que en la respuesta se utilizan técnicas aprendidas de las grandes potencias industrializadas (cartelización, por ejemplo), y
- d) Que las causas de la inflación internacional se pueden encontrar en las economías industrializadas, y que están muy relacionadas con modelos económicos basados en el derroche de recursos naturales propios y ajenos. La búsqueda de un uso racional de los recursos naturales por parte de los productores-exportadores, es estimulada por la irracionalidad preexistente del lado de la demanda y en la consiguiente falta de disciplina económica que caracterizó la expansión de posguerra de las naciones industrializadas. El aumento de la demanda de petróleo, los déficit de balanza de pagos, la crisis del sistema monetario internacional, etc., no fueron provocados por la OPEP y preceden con mucho a Trípoli, Teherán y octubre de 1973.

Sección Primera

Lo que sí es innegable es el uso con fines políticos de una ventaja económica. Desde la perspectiva de un modelo mundial de desarrollo y de interdependencia solidarios ello podría ser cuestionable. Pero ¿es ése el modelo que emerge de la Segunda Guerra Mundial y que ha prevalecido hasta el presente? Muchos, y con razón, no lo creen. Tal uso político de las ventajas económicas tampoco lo inventaron los países petroleros.

Al enunciar en su reciente discurso a las Naciones Unidas, los cuatro principios de un "enfoque mundial", el presidente Ford señaló lo siguiente: "Todas las naciones deben evitar abusar de necesidades fundamentales del hombre en provecho de mezquinas ventajas nacionales o de bloques. Todo intento de un país por emplear un producto con fines políticos tentará inevitablemente a otros países a emplear sus productos para sus propios fines". Sabio principio para un modelo de desarrollo y de interdependencia solidarios. Y también, isabía explicación de lo que ha conducido a la actual situación! Así lo puso de manifiesto en su carta-respuesta al discurso de Ford, el presidente Carlos Andrés Pérez.

La historia de las relaciones económicas de la posguerra abunda en ejemplos de manipulación del comercio de bienes y de servicios con fines políticos. Por ello es cuestionable el argumento de que lo que se aumentó con criterio político puede reducirse también por una decisión política. ¿Cuál es el criterio que permitiría establecer que un precio ha sido determinado con criterio político? ¿El hecho que medie una decisión del Estado en su fijación? En caso afirmativo, ¿estarían los países industrializados predispuestos a revisar todos los precios artificialmente mantenidos por la acción del Estado? ¿Estarían dispuestos a eliminar como principio de su política exterior la manipulación política del acceso a sus mercados? Tanto los Estados Unidos, como las Comunidades Europeas, como Japón y la U.R.S.S., deberían ser escuchados al respecto antes que los países exportadores de petróleo. ¡Por simple cronología histórica!

La crisis del petróleo y las resistencias al cambio internacional

Con su política de manipulación de la oferta de un producto primario estratégico, los países de la OPEP han logrado manejar en forma efectiva el cuestionamiento que desde hace varios años han efectuado los países en desarrollo del orden económico mundial.

Es que nadie podría sorprenderse por el hecho de tal cuestionamiento. Los argumentos y las propuestas de la Asamblea de Naciones Unidas de abril de 1974 no son nuevos. Aun pudiendo encontrarse otros antecedentes, es obvio que dichos argumentos se manifiestan desde la primera UNCTAD en 1964, y se repiten luego en Nueva Delhi y en Santiago.

Los argumentos existían y se repitieron al cansancio. Lo que no existía era la posibilidad de hacerse escuchar. Por eso no había diálogo. Sólo reivindicación sin poder a su servicio. Para los analistas y los estadistas del mundo industrializado, la UNCTAD era una especie de “muro de los lamentos” de quienes no sabían solucionar sus propios problemas. La no satisfacción de las demandas allí formuladas por un orden mundial solidario condujo gradualmente a la búsqueda de nuevos caminos.

Quizás el futuro historiador del siglo XX cuando trate de reconstruir lo ocurrido en los últimos años, quedará sorprendido no por las demandas de cambio, sino por la resistencia a escucharlas y satisfacerlas. El comportamiento de las potencias industrializadas le resultará tan anacrónico como hoy nos resulta el de los defensores del *ancien régime* en Francia, o el de la nobleza rusa, o el de las viejas metrópolis frente a las demandas de independencia. En todos esos casos, el uso de la violencia en defensa del orden existente fue el preludio de su caída. Sólo quienes tienen perspectiva histórica saben captar las fuerzas profundas de cambio y prever los caminos que conducen a transiciones sin violencia.

¿Pero es el camino señalado por los países exportadores de petróleo fácilmente transitable en el caso de exportadores de otras materias primas estratégicas? Creer que ello es así podría constituir un error de cálculo grave.

Se han señalado al menos cuatro condiciones que explican el éxito relativo de la OPEP:

- a) Que se trate de un producto esencial para los países ricos;
- b) Que el número de países productores sea suficientemente restringido y sus intereses suficientemente convergentes para autorizar una concertación eficaz al nivel político;
- c) Que los países productores tengan los medios económicos de soportar las consecuencias de un eventual embargo sobre el aprovisionamiento de los países ricos, y
- d) Que la estructura del mercado del producto sea tal, que un aumento de los precios sea efectivamente posible y que él beneficie positivamente a los países productores.

Supuesto un control directo o indirecto de la fuente de producción, dos variables parecen esenciales para determinar la factibilidad de la estrategia de manipular la oferta de un producto básico: la elasticidad de la demanda y la posibilidad de sustitución entre productos. Ambas, relacionadas entre sí, deben ser examinadas en el corto, mediano y largo plazo.

Es evidente que la esencialidad y el grado de sustitución de los productos primarios varía sustancialmente de un caso a otro. También es evidente que el patrón de distribución de los productos básicos en el mundo es diferente y que en algunos casos –por ejemplo, productos alimenticios de clima

Sección Primera

templado— la mayor capacidad de producir excedentes exportables se encuentra en las naciones industrializadas. También resulta evidente, que no en todos los casos es factible regular la producción en el corto plazo o acumular excedentes, con lo que disminuye la posibilidad de manipular la oferta.

Pero lo esencial del “camino del petróleo”, es la idea de obtener el máximo valor posible del aporte a las economías de importación dentro de estructuras internacionales de mercado de competencia distorsionada. Las técnicas y el margen de maniobra deberán variar del caso del banano, al de la bauxita, o la carne, o la harina de pescado, o el cobre, etc. Lo que sí parece posible prever es que, con mayor o menor éxito según el caso, el camino de la revalorización será intentado. Y en el mismo, la concertación entre productores será uno de los medios. Las bases y los alcances de estas alianzas serán necesariamente distintas en cada caso. Pero daría la impresión de que la idea de utilizar ventajas en la dotación de recursos naturales, a fin de maximizar poder y efectivizar el cuestionamiento del orden internacional existente, es irreversible.

Una nueva interdependencia internacional

La situación actual del sistema económico internacional puede ser analizada exclusivamente en una perspectiva coyuntural. Los temas son conocidos: inflación generalizada, reciclaje del excedente financiero, balanzas de pagos deficitarias, situación del “cuarto mundo”, escasez de productos alimenticios. Si se limitara a tal perspectiva el análisis sería parcial y se reeditarian errores del pasado que condujeron a 1974.

La coyuntura actual sólo puede comprenderse a la luz del análisis estructural e histórico, de un orden económico internacional cuestionado en su legitimidad por las dos terceras partes de la humanidad.

Poco se ganaría con sólo reconocer ahora la idea de interdependencia en el sentido de mutua dependencia. Interdependencia como interrelación de las partes componentes de un todo siempre ha existido. Significa que un país depende en su vida interna de factores externos que no siempre controla y que por otra parte, no está en condiciones de influenciar los acontecimientos internos de otros países y los acontecimientos internacionales.

Los países en desarrollo siempre tuvieron conciencia de la interdependencia, por vivir un solo aspecto de la misma que es el peso decisivo de los factores externos en su economía y política. De allí la preocupación por la dependencia, tan poco comprendida en los países industrializados (tema de ideólogos nacionalistas!). Es la preocupación basada en vivencias históricas de políticas originadas en el exterior de “desestabilización” de regímenes políticos o de abierta intervención, o de alteraciones bruscas en los

precios de productos primarios esenciales para mantener su nivel de vida o sus políticas de desarrollo (es decir, todos los precedentes del caso del petróleo), o de rechazos abiertos de modelos económicos considerados heterodoxos, o de la imposibilidad de crear contrapesos a la presencia interna de agentes económicos o políticos externos.

Para estos países la dependencia ha sido una suerte de interdependencia asimétrica. O la interdependencia una suerte de dependencia sin contrapartida.

Ahora, algunos países industrializados experimentan la realidad de no controlar sus fuentes externas de sustentación o acontecimientos externos que inciden en su vida económica o política. Por ejemplo, el no controlar las fuentes de abastecimiento y el precio del petróleo. O el no controlar las fuentes de decisiones que afectan el funcionamiento de sus propios sistemas financieros nacionales, como consecuencia de la política de reciclaje del excedente generado por el comercio del petróleo. Ha aumentado su grado de dependencia externa y disminuido su capacidad de influencia externa. Por eso han tomado conciencia de la interdependencia.

Existe la tentación de limitar la interdependencia al problema energético y al de los productos alimenticios y de ofrecer construir una solución a partir del intercambio de dependencias. Podría recaerse así en una nueva solución de corto plazo sobre la base de incorporar al mundo de los que deciden sólo a los productores de petróleo.

Podría significar el desconocer las bases del problema mundial y posergar sólo algunos años el desencadenamiento de una crisis profunda. Daría la impresión, por el contrario, que sólo la búsqueda de un modelo de desarrollo y de interdependencia solidaria permitiría encarar en forma pacífica una nueva etapa de progreso de la humanidad.

Concentración de poder y demandas de participación internacional

La concentración del poder es una de las características básicas del sistema internacional actual cuestionada por los países en desarrollo. En particular, se cuestionan principios, normas e instituciones que de perdurar favorecerían aún más la concentración del poder en pocas naciones. Concentración medida en términos, por ejemplo, de participación en el producto bruto mundial y en el comercio internacional.

Se visualiza el ordenamiento actual como funcional a una bisegmentación Norte-Sur que se da cada vez menos en términos de ricos y pobres, y más en poseedores o no de capacidad de generación de tecnología y de capacidad de decidir cosas importantes. Y se lo percibe como favorable a la

Sección Primera

cristalización de la distribución del poder. Quienes no están conformes con su cuota de participación en el poder mundial, cuestionan el marco institucional y las reglas que entienden que facilitan el mantenimiento del patrón de distribución prevaleciente.

Las demandas de mayor participación adoptan entonces formas de resistencia a la concentración del poder, y se manifiestan en la presión por adaptar instituciones y reglas de juego a las nuevas realidades y a las exigencias de un sistema de igualdad de oportunidades.

Pero además las acciones en tal dirección tienden a abandonar la aproximación global y casi retórica, y en su lugar se intentan aproximaciones parciales en aquellos frentes en que se puede ser efectivo. Se tiende a demostrar que pueden ser tan importantes las ventajas cuasi-monopólicas del poseedor de tecnología, que las del poseedor de ciertos productos básicos o de mercados amplios, actuales o potenciales. Se buscan así nuevos términos de intercambio para las relaciones de poder, sumando esfuerzos a través de acciones conjuntas sobre bases funcionales o regionales, y aprovechando el margen de maniobra que brinda la confrontación industrial y tecnológica en el segmento Norte.

Se cuestionan, asimismo, las dificultades que opone el actual ordenamiento internacional a la compatibilidad de sistemas de valores y estilos de vida diferentes. Las demandas se orientan a institucionalizar un sistema internacional pluralista en que sean viables modelos de desarrollo basados en la autodeterminación.

La falta de solidaridad implícita en el orden económico internacional actual está quizás en la base de su falta de legitimidad. Se manifiesta en la concepción de las políticas de ayuda internacional, imaginadas casi exclusivamente como expedientes de exportación de bienes y de servicios, en el problema del acceso a los mercados, en el dejar libradas economías subdesarrolladas a las fluctuaciones bruscas del precio de productos básicos. En la insensibilidad del valor de lo humano en las relaciones entre naciones.

Se cree finalmente, que sólo cambios profundos en la forma de entender las relaciones entre naciones podrían crear el marco apropiado para encarar el problema de la asignación racional de recursos a escala internacional. Frente a la realidad de escasez relativa de recursos, no se niega la necesidad de perspectivas globales y racionales para ciertos aspectos claves que pueden afectar a la humanidad en su conjunto. La búsqueda de nuevas fuentes de energía o el alcanzar niveles de producción de alimentos que correspondan al crecimiento de la demanda mundial (consecuencia del crecimiento demográfico y del mejoramiento del nivel de vida) o la explotación de los recursos del mar, o el control de la contaminación ambiental son, entre otros, los problemas que requieren una perspectiva global y racional.

Lo que se niega es la posibilidad de definir dichas perspectivas globales y racionales, sin definir previamente quién define y a nombre de qué intereses se definirá. No se niega la existencia de intereses comunes. El problema es determinar quién y cómo definirá los intereses comunes y los medios para satisfacerlos. Y en este punto se manifiesta en todo su alcance y magnitud la dimensión política del problema económico internacional.

Lo razonable parecería ser la construcción gradual de un pacto social internacional, que permita articular algo análogo a una política de ingresos a escala mundial. Tendría que estar basado en la concertación de los intereses de todas las partes en juego e implicaría la institucionalización de un sistema pluralista de interdependencia solidaria. Los acuerdos parciales de productores y consumidores, tanto de productos básicos como de bienes de capital y tecnología, sobre bases preferenciales para los países en desarrollo, parecerían indicar un camino. La ampliación de las bases de sustentación de los esfuerzos nacionales de desarrollo a través de los procesos de integración económica, puede ser considerada un elemento indispensable de esta estrategia. Una nueva concepción de Naciones Unidas puede brindar el marco multilateral apropiado.

Las dificultades pueden provenir de las tentaciones. La tentación de la *real-politik* o de las políticas sin valores trascendentes. La tentación de los condominios oligárquicos o de las “santas alianzas” de potencias tecnológicas. La tentación de sobreestimar el margen de maniobra real de los productores de materias primas estratégicas o de subestimar la capacidad de respuesta de las naciones industrializadas. Las tentaciones, en fin, de quienes actúan angustiados por el instinto de supervivencia o de conservación, o por la “ilusión” de éxitos rápidos en política internacional.

Hacia una interdependencia solidaria

Las reflexiones precedentes han pretendido apuntar algunos de los elementos políticos necesarios para comprender la perspectiva de los países en desarrollo, frente a la crisis económica que pusiera de manifiesto la situación energética. Se trata, entonces, sólo de una presentación parcial y que aun en los puntos de vista expresados, refleja los de una parcialidad del sistema internacional.

La tesis central es la de que sin comprender los elementos políticos que hacen a la perspectiva de los países en desarrollo, sería difícil trascender del enfoque economicista y que éste de por sí, es limitado para trazar las bases de una estrategia global hacia una interdependencia solidaria y concertada.

La idea de la interdependencia solidaria y concertada puede parecer retórica. Pretende sólo apuntar un camino difícil de transitar y establecer un

Sección Primera

contraste con el sólo reconocimiento de una interdependencia económica en el marco de una estructura internacional de dominación. El concepto de dominación puede evocar posturas ideológicas. Sin embargo, cabe recordar que la percepción de relaciones de subordinación a escala internacional ha constituido, de hecho, un factor explicativo de las actitudes y del comportamiento de muchos países en desarrollo en la escena mundial.

No es exagerado sostener que la paz mundial misma está comprometida, en caso que no se encare con resolución la búsqueda de un nuevo orden internacional. En tal búsqueda, los países industrializados deberán aportar un gran esfuerzo de disciplina para controlar los elementos de derroche en sus modelos de desarrollo.

Los países en desarrollo deberán resistir la tentación de repetir los errores económicos producidos por los industrializados, incurriendo en el mismo derroche de sus recursos naturales. Y en sus relaciones recíprocas, deberán demostrar que son capaces de superar las tradicionales relaciones de dominación y subordinación que caracterizan el sistema internacional por ellos cuestionado.

Quizá sólo en esta demostración que los países en desarrollo podrían dar, de cómo se puede concretar un modelo de relaciones solidarias entre naciones de desigual poder, reside la fuerza más profunda de un proceso de cambio pacífico en el sistema internacional. El modo en que los países petroleros utilicen en los próximos años sus excedentes financieros o el modo en que los países capaces de producir excedentes alimenticios utilicen los mismos; la forma en que se comporten los países relativamente más desarrollados en los esquemas de integración entre países en desarrollo y la rapidez con que se concreten entre los mismos sistemas de igualdad de oportunidades industriales, pueden dar la pauta de la viabilidad política y económica del modelo de relaciones solidarias que los países en desarrollo reclaman a los industrializados.

Sólo una demostración de este tipo puede contribuir a que el incremento de poder económico o político que se habría producido en los últimos años, esté acompañado de un incremento similar de poder moral.

En un mundo sacudido por una profunda crisis de valores, en lo interno y en lo internacional, dicha demostración podría servir de elemento tonificante suficiente para superar el peligro inmediato de una hecatombe.

Y parece importante concluir recordando que la revalorización del aporte de productos básicos estratégicos por parte de los países en desarrollo, no sólo ha brindado los medios para operacionalizar el cuestionamiento al orden internacional existente, sino que también los ha brindado para operacionalizar la búsqueda de un modelo de relaciones solidarias entre las propias naciones en desarrollo. ■