

# ***Redefinición de intereses comunes. Relaciones Norte-Sur***

**Pronk, Jan**

---

**Jan Pronk:** Exministro de Desarrollo de Holanda

---

## ***INTRODUCCIÓN***

Aunque el propósito de construir un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) fue aceptado, en lo general, en la 7a. Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (septiembre 1975) no se ha progresado mucho en su implementación. La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, que tuvo lugar en 1976 y 1977 para negociar los elementos principales del NOEI, fue un fracaso; tampoco produjo resultados concretos la UNCTAD IV. Además, en algunos campos específicos, para los cuales una cadena de conferencias internacionales entre la 6a. y 7a. sesiones especiales crearon perspectivas, se ha llegado a un estancamiento e incluso se ha retrocedido.

Esto se debe a varias razones. La posición negociadora del Sur, por ejemplo, resultó ser más débil de lo que se mostraba en los dos años después de las crisis del petróleo. El comportamiento negociador de estos países también fue más suave y más imprevisto de lo que se podía esperar. Sin embargo, la razón principal por el fracaso de los esfuerzos para construir un NOEI es la falta de voluntad política por parte de los países industrializados. La mayoría de ellos todavía no quiere cambiar el sistema actual.

El diálogo Norte-Sur parece estar estancado. Considero que esto perjudica no sólo a los países en desarrollo sino también a toda la economía mundial. Una iniciativa política es necesaria, entonces, para romper este estancamiento. Creo firmemente que la Internacional Socialista está en una posición ideal para hacerlo: consiste en partidos políticos de países tanto del Norte como del Sur, que tienen, por naturaleza, un sólido análisis económico y político de la sociedad actual, y todos por naturaleza tienen una orientación progresista e internacional.

Me gustaría hacer las siguientes proposiciones sobre medidas a corto y largo plazo relacionadas con esta iniciativa necesaria.

**Primera: una redefinición de intereses comunes.**

Dado el hecho de que fueron los países en desarrollo los que instaron a la creación de un nuevo orden, se ha concluido con demasiada prisa, que este nuevo orden es contrario a los intereses legítimos de los países industrializados. Las peticiones de un nuevo orden han sido consideradas demasiado precipitadamente en términos de "ellos ganan, nosotros perdemos". Esta actitud simplista sólo es válida para consideraciones económicas de corto plazo. Cualquier desviación de lo que decide el libre mercado es, después de todo, perjudicial a los actores más poderosos del mercado, es decir, los países desarrollados.

Pero hay más que la simple economía a corto plazo. Aunque el sistema de mercados como tal no puede con ellas, las consideraciones económicas y políticas a largo plazo son igualmente válidas y necesarias para analizar si un nuevo orden internacional está en los intereses de los países industrializados o no.

A corto plazo y hablando en términos económicos, un NOEI bien podría ser desventajoso para los países desarrollados. A la gente de los países ricos no les gustará los precios más altos de las materias primas y la redistribución industrial. Sin embargo, una lección importante que ofrece la recesión de los últimos años es el aumento de la interdependencia en el mundo.

No es solamente que los países en desarrollo necesitan importaciones claves de los países industrializados, sino que cada vez más los países industrializados necesitan a los países en desarrollo como fuentes de materias primas, energía y manufacturas y también, en vista de claras indicaciones de saturación y de una disminuida posibilidad de crecimiento en el mundo industrializado, como mercados para la exportación.

También hay consideraciones políticas. La proliferación del conocimiento nuclear en los países en desarrollo y el poder de los países de la OPEP para controlar, hasta cierto punto, la disponibilidad de fuentes claves de energía, han dado nuevas dimensiones al problema de si el NOEI es deseable desde el punto de vista de la paz y la seguridad. Estoy convencido de que sí. No hay nada más propicio para provocar la violencia que la falta de perspectivas de un futuro mejor. La pobreza y el desempleo sólo se aguantan cuando existe la esperanza de una mejora en el futuro no demasiado lejano. Si no existe esta esperanza, entra a operar la violencia. Crear oportunidades para las masas afligidas por la pobreza en el Tercer Mundo a

través de un cambio en el orden existente está, entonces, en los intereses de toda la humanidad, incluyendo a sus minorías ricas.

Si se deja a la caridad y buena voluntad de los países industrializados tradicionalmente poderosos, un NOEI jamás se producirá. Las peticiones con base en esto generalmente han recibido una respuesta negativa. Aunque es deplorable, las naciones poderosas sólo cooperarán en la construcción de un nuevo orden si consideran que les conviene hacerlo. Hasta cierto punto, éste parece ser el caso de ahora. La crisis del petróleo, la creciente conciencia de escaseces en general, la recesión internacional, caracterizada por la inflación, el desempleo y la inestabilidad monetaria, la creciente unidad del Tercer Mundo, la situación política y militar inestable en varias partes del mundo (por ejemplo: el Oriente Medio y Africa del Sur) y la proliferación del conocimiento nuclear juntos han trasladado parte del poder de los países ricos tradicionales al Tercer Mundo. Les conviene, entonces, a los países ricos tradicionales solucionar los problemas mundiales en armonía con el Tercer Mundo.

Es importante definir, en forma mucho más detallada, este interés común entre las naciones ricas y los países en desarrollo, para encontrar una base duradera para futuras negociaciones. Ultimamente muchos estudios analizando el sistema mundial actual y pronosticando su futuro han sido realizados por los científicos: economistas, agrónomos, ecólogos, científicos políticos y otros. Me refiero, por ejemplo, al informe sobre la Revisión del Orden Internacional, por Tinbergen y otros, un trabajo hecho por científicos inspirados en el Club de Roma con un pronóstico de la economía mundial en el año 2000 hecho por Leóntief. Lo que falta es la respuesta política a estos y otros estudios, todos los cuales apuntan a lo mismo: la sobrevivencia de la economía mundial en su totalidad, incluyendo las capas más pobres de la población mundial, requiere de un cambio fundamental en nuestro sistema internacional, que solo se puede realizar a través de una acción en común.

**Segunda: la elaboración del concepto de un nuevo orden económico internacional.**

¿Necesitamos realmente un nuevo orden mundial? Mucha gente todavía lo duda, diciendo que es demasiado ambicioso aspirar a un nuevo orden mundial, y que basta con hacer algunos cambios en las políticas internacionales. No estoy de acuerdo. Estoy convencido de que el mundo sí necesita un nuevo orden, por tres razones.

La primera razón es que necesitamos un **nuevo** sistema. El actual sistema ha fracasado. Ha creado cada vez más desigualdades entre y dentro de las sociedades. Además, ha llevado al despilfarro, a un uso ineficiente de los recursos naturales, materiales o humanos. Ahora la equidad y el grado de eficiencia son los dos criterios principales para juzgar un sistema: si ese juicio lleva a una conclusión de que el sistema fracasa fundamentalmente, entonces necesitamos algo nuevo.

Mi segunda razón por insistir en un nuevo orden mundial es que necesitamos un sistema que sea realmente **mundial**. Los problemas que enfrentamos, la desigualdad, la escasez, la recesión, el estancamiento, la contaminación, la inseguridad económica, política y militar no pueden ser solucionados por países individuales, que sean o no super-potencias, ni por grupos específicos de países. Tal vez puedan alcanzar algunas soluciones que les favorezcan sólo a ellos, a costa del bienestar de los pueblos en otros países. Sin embargo, esto terminará siendo solamente el aplazamiento de un estancamiento generalizado, porque a la larga, debido a la interdependencia económica mundial, las naciones más ricas y más poderosas tampoco podrán resolver los problemas que afectan a sus propios pueblos. Está en los intereses de toda la gente, tanto de los países pobres como de los países ricos, que se esté aspirando a soluciones mundiales.

Una tercera razón por la cual es necesario un nuevo orden mundial es que realmente necesitamos un nuevo **orden** mundial, un nuevo sistema mundial para la toma de decisiones, no sólo una serie de nuevas políticas.

Me temo que los cambios de política, en sí muy necesarios, no se efectuarán si no cambiamos el sistema que determina el espacio político de la maniobra. Al final, todo depende de la distribución y utilización del poder y para alcanzar una distribución más equitativa y un mejor uso del poder, el sistema de poder en sí debe ser cambiado.

Ahora, cualquier sistema, cualquier orden socio-económico o político se caracteriza por tres elementos básicos:

- una serie de normas y valores
- una serie de políticas
- una serie de instituciones que determinan la estructura de la toma de decisiones.

También un nuevo orden económico internacional puede describirse de esta manera.

**Tercera: algunos cambios en los sistemas de valores.**

Quiero hablar primero de las normas y los valores que deben guiar tanto nuestras políticas como la elección de una estructura de toma de decisiones. Estas normas y valores juntos deben formar el concepto básico del desarrollo que haría posible un nuevo orden. Es verdad que necesitamos nuevos conceptos. Después de la descolonización, se formuló un nuevo concepto del desarrollo basado en los modelos occidentales. Se consideró inevitable el crecimiento, llegando automáticamente a todos los sectores de la economía y de la sociedad en general. Por eso no se tomó en cuenta el fondo socio-económico y político específico del subdesarrollo en una situación de dependencia. De hecho, las políticas de crecimiento basadas en este concepto de desarrollo resultaron en más desigualdad, más desempleo y más desorden social. El concepto de desarrollo nacional e internacional fundamentales en un nuevo orden internacional debe estar basado en un análisis del desarrollo como resultado de una distribución desigual del poder económico - político que no se considere inevitable.

¿Cuáles son los elementos principales de este nuevo concepto de desarrollo? Hans Singer definió una vez al desarrollo como crecimiento más cambio estructural. En mi concepto eso quiere decir cambio de las estructuras económicas, sociales y políticas fundamentales en un proceso de desarrollo. Pero al mismo tiempo quiere decir cambio estructural en la distribución de los frutos, de los resultados del proceso de desarrollo. Y entonces, un nuevo concepto del desarrollo debería implicar crecimiento, auto-determinación y justicia social.

Tiene que implicar auto-determinación porque en cualquier sociedad el pueblo mismo debe tener la posibilidad de determinar sus objetivos, sus políticas, su futuro, su estructura económica, social y política: debe tener la posibilidad de contar con su propia fuerza para realizarlos, y no estar dominados por poderes económicos políticos y militares extranjeros. La auto-determinación significa elegir y decidir libremente.

En 1978 la mayoría de la población mundial no tiene esa posibilidad: entonces, en 1978, la auto-determinación y por eso el desarrollo, todavía quiere decir "liberación". Pero al mismo tiempo quiere decir: justicia social e igualdad. En muchas sociedades y en el mundo en general, se están tomando decisiones elitistas, ventajosas solamente para los ricos y ya emancipados, y que empeoran, tanto en términos relativos como absolutos, el estado de los pobres.

Si la justicia social y la auto-determinación, junto con el aumento del bienestar, forman el concepto básico del desarrollo, las siguientes normas y valores adicionales fundamentales para un orden económico internacional óptimo, deben ser mencionados.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo orientado hacia el pueblo y no hacia el capital o la tecnología, para asegurar la máxima participación de éste en la toma de decisiones y en los frutos de la producción.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo en el cual los recursos naturales se utilicen eficientemente y no se desperdicien.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo basado en la armonía, tanto entre la gente misma como entre la gente y su ambiente natural.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo basado en la armonía entre el presente y el futuro, y llevar a una distribución equitativa de perspectivas entre la gente que vive ahora y las futuras generaciones para no privarles de antemano de su auto-determinación.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo basado en la preservación de los derechos humanos, económica, social, cultural y políticamente. Cada individuo tiene derecho a una vida social y a la emancipación, siempre que éstos no violen los derechos del vecino.

-Debería fomentar un proceso de desarrollo basado en la solidaridad, que tenga lugar en la libertad y que conduzca a la igualdad.

#### **Cuarta: medidas políticas a corto y largo plazo.**

Volviendo ahora al segundo elemento para describir un nuevo orden internacional, que es la serie de políticas, es importante subrayar desde un principio la necesidad de un acercamiento integrado. Hemos seguido un camino irregular, sin continuidad, haciendo una cosa en un sector y nada en otros sectores complementarios o más importantes, con el efecto de que no haya ningún resultado. El ejemplo que más se destaca es la ayuda internacional para el desarrollo: los países ricos, que crecen en un promedio de aproximadamente 3% por año, durante los últimos 15 años no han gastado más de un promedio de 0.3% de sus ingresos nacionales en los países pobres, y muchas veces de una manera que beneficiaba

más al que daba que al que recibía. Al mismo tiempo, las medidas necesarias fundamentales para dar con las raíces de la desigualdad en los campos del comercio internacional, las relaciones monetarias, la inversión privada y la migración de la fuerza de trabajo casi no se estaban tomando, de tal manera que la ayuda se convertía en un instrumento marginal y muchas veces contraproducente. Sólo dentro de un marco de política integrada para luchar contra las raíces de las desigualdades, la ayuda puede desempeñar un papel positivo. En el contexto de un nuevo orden económico internacional, esta política integrada debería consistir por lo menos en los siguientes elementos:

-una política selectiva de crecimiento que lleve a la estabilización del consumo material de recursos escasos e irremplazables, incluyendo a la energía, para el mundo entero, con el propósito de un equilibrio a largo plazo entre la demanda y la oferta mundiales. Esta estabilización a más largo plazo tiene que ser alcanzada a través de una disminución del consumo en los países ricos y un aumento en los países en desarrollo

-una política que apunte a la reestructuración de las actividades productivas en el mundo, que lleve a una mejor distribución del trabajo entre los países para mejorar las oportunidades de desarrollo del Tercer Mundo. Por eso se necesitan esfuerzos especiales para acelerar la industrialización en los países en desarrollo y también emplear los recursos locales, con base en las relaciones de costo que reflejan la verdadera escasez. Todo esto debería llevar a un aumento en el empleo

-una política internacional de comercio que lleve a la estabilización y verdadero aumento de las ganancias de exportación y una mejora en los términos comerciales para los países en desarrollo. Entonces, se debe llevar a cabo una política de bienes integrada, se debe permitir la entrada libre de los productos industriales de los países del Tercer Mundo a los mercados de los países industrializados y no se debe aceptar la protección. Se debe elegir no a favor de una liberalización general del comercio internacional, sino de un aumento planificado del comercio internacional, ligado con una reestructuración planificada de la producción internacional

-una política monetaria internacional que permita mejor control internacional sobre la creación y la distribución equitativa de la liquidez,

-una política internacional de la agricultura que resulte en la seguridad de alimentos para toda la gente en cada período, en beneficio de la gente más pobre

-una política internacional de tecnología que apunte a una distribución equitativa del conocimiento técnico y a una elección de técnicas que mejor se ajusten a las condiciones macro-económicas, sociales y naturales y a la situación cultural de la sociedad involucrada. La aplicación de la tecnología, entonces, debe estar relacionada con lo que se considere las prioridades esenciales:

la lucha contra la escasez,  
contribución al empleo y  
la provisión de las necesidades básicas en vez de las de lujo

-una política de población que apunte a una disminución del crecimiento natural de la población, en combinación con otros recursos basados en el punto de vista que esto ayuda en la provisión de las necesidades básicas de toda la gente y que esto en sí puede llevar a una tasa menor de crecimiento de la población.

-una política internacional de ayuda que automáticamente lleva a que se hagan transferencias de ingresos que sean gastados especialmente en beneficio de los pueblos más pobres

-una política exterior no basada en el interés nacional sino que apunte al desarme, la paz, la descolonización y la no-intervención.

Los elementos principales de esta serie de políticas los encontramos en las resoluciones sobre el nuevo orden económico internacional aceptadas por los jefes de Estados y Ministros de Asuntos Exteriores de los países no alineados y en resoluciones de la sexta y séptima sesiones especiales de las Naciones Unidas.

Las negociaciones dentro del marco del diálogo Norte-Sur, sin embargo, se han centrado en sólo unos pocos de estos elementos, especialmente el Fondo Común para financiar una política de bienes integrada y medidas para tratar los problemas de endeudamiento de los países en desarrollo. Estas negociaciones, en CIEC y en UNCTAD, hasta ahora no han mostrado resultados tangibles. Es importante renovar el diálogo y negociar todos los instrumentos de política necesarios, no solamente los dos mencionados. Algunos de ellos por ejemplo, los instrumentos de política con respecto al comercio internacional de manufacturas, son tal vez más importantes que aquellos que han sido considerados por los países en desarrollo como casos para probar la buena voluntad de sus socios en sus negociaciones.



Quisiera agregar - y los socialistas indudablemente estarán de acuerdo - que en un nuevo orden económico internacional el principio fundamental en cuanto los mercados internacionales de capital, trabajo, tecnología, bienes y manufacturas no puede ser el llamado mecanismo de mercado libre.

Este mecanismo del mercado libre tiene varias desventajas:

- no impide las fluctuaciones agudas a corto plazo en los precios que contribuyen a la inseguridad
- no resuelve el problema de la absoluta escasez de recursos no renovables
- dada la desigualdad económica fundamental entre naciones ricas y pobres, no lleva a la acumulación de capital, controlada por los propios países pobres
- no resulta en la distribución de medios económicos con base en necesidades reales, sino solamente con base en el poder de compra concreto, lo que tiene, especialmente en el campo de las necesidades humanas básicas (por ejemplo, la comida), resultados catastróficos.

Es necesario, entonces, en el acuerdo del diálogo Norte-Sur, tener otro principio que guíe la inversión, la producción y la distribución. Este principio debe ser un mecanismo de precios corregidos con base en los criterios sociales y de desarrollo, y que en una situación específica de escasez debe ser sustituido por la distribución física.

#### **Quinta: algunos cambios necesarios en la estructura de la toma de decisiones.**

Esto nos trae al tercer elemento principal de un nuevo orden internacional; las instituciones que determinan la estructura de la toma de decisiones internacionales. Para ser breve me limitaré a algunas sugerencias para el cambio en la actual estructura que sigue siendo dominada por algunas superpotencias que, o no toman en cuenta los intereses de los países pequeños o pobres, o hasta intervienen en sus asuntos internos.

En mi opinión deberíamos más bien apuntar a:

- un fortalecimiento de las Naciones Unidas como el único foro en el cual todos los pueblos del mundo están representados a través de sus gobiernos
- la introducción de nuevos procedimientos de negociación entre los países, en pequeños grupos negociadores con procesos de retroalimentación, con la ayuda de lo que podríamos llamar instituciones no supra-nacionales sino extranacionales

con poder de coordinación, de consejo de ejecución y de control y que cumplan funciones de catálisis

-el control de las actividades de instituciones transnacionales como las compañías multinacionales y privadas

-la garantía internacional de no-intervención, ligada al principio territorial de soberanía nacional pura y permanente, que podría ser sustituido por un sistema funcional de derechos y deberes mutuales de las naciones.

Con respecto a la última propuesta quisiera explicar que, mientras en teoría el principio de no-intervención es aceptado por todas las naciones, en la práctica suceden muchas intervenciones.

Esto ocurre directamente en el plano político, militar y económico (por ejemplo, al poner condiciones a la ayuda para el desarrollo o al tomar decisiones sobre precios, tarifas e instrumentos monetarios sin hacer las consultas internacionales adecuadas) y además indirectamente, a través de las compañías transnacionales. En la mayoría de los casos esta intervención perjudica a las capas más pobres de la población.

La no-intervención significa que las naciones más poderosas deberían abstenerse de mantener, a propósito, el "statu quo" internacional en beneficio de sus propios intereses. Esto debe ser complementado por los derechos y deberes de las naciones, acordados internacionalmente, tales como:

-la garantía internacional y la libertad territorial

-el derecho a la auto-determinación

-el deber de implementar políticas para el bienestar de todos los habitantes, incluyendo los más pobres y grupos minoritarios, guiados por criterios internacionales

-el deber de la cooperación internacional

-el deber de la consulta internacional cuando una nación quiere tomar una decisión que puede afectar el bienestar de la población en otros países.

La revisión de la segunda década de desarrollo que se está efectuando ahora en las Naciones Unidas con el propósito de preparar una estrategia para la tercera década de desarrollo, podría tomar en cuenta principios y propuestas de políticas como las anteriores. Esta estrategia debería diferir de las anteriores en los siguientes aspectos:

-debería contener una elaboración de los elementos de un nuevo orden en un período específico de tiempo, por ejemplo entre ahora y el año 2000

-no debería tratar solamente los instrumentos de política global que benefician a todos los países en desarrollo de la misma manera. Más bien debería tratar de conseguir un acercamiento diferenciado basándose en las diferencias entre los países en desarrollo, debidas a su situación específica de desarrollo. Esto, sin embargo, por ningún motivo debe llevar a una actitud de dividir para reinar. La única manera para que los países ricos tomen en serio las propuestas de un nuevo orden económico, aparte de un buen análisis de sus propios intereses a largo plazo, es negociar con un negociador realmente convincente:

-no debería tratar solamente las macro-relaciones entre las naciones, sino también la conversión de esas fluctuantes macro-relaciones internacionales en políticas dentro de países desarrollados y en desarrollo, beneficiando sobre todo las capas pobres y débiles de la población. En las últimas dos secciones de mi discurso elaboraré las consecuencias de un nuevo orden económico internacional para las políticas económicas domésticas de los países sureños y nortños.

**Sexta: ligar el nuevo orden económico internacional a una estrategia de necesidades básicas.**

Puede surgir la pregunta si, al crear un nuevo orden económico internacional, las masas pobres y despojadas se beneficiarán. La respuesta es: no, no automáticamente. Un nuevo orden es una precondition necesaria, pero no suficiente, para una mayor justicia e igualdad en todo el mundo. Si queremos crear una verdadera perspectiva para todos los pueblos, especialmente los más pobres, que complementará un nuevo sistema internacional y una nueva política, se debe apuntar a cambios fundamentales en los sistemas y políticas nacionales. Si fallamos en esto, no podremos promover los efectos positivos que tiene un nuevo orden económico internacional para las naciones individuales y para sus sociedades, tanto en países ricos como en países pobres.

Cuando hablamos del desarrollo, queremos decir "un desarrollo humano" o "desarrollo orientado hacia el pueblo". Quiero ser muy claro: dadas las actuales y crecientes desigualdades entre la gente el desarrollo humano significa desarrollo orientado hacia los pobres. Significa mucho más entonces, que el crecimiento económico. La búsqueda del crecimiento económico en términos de un aumento en la producción y en la inversión con la esperanza de que los beneficios lleguen hasta los pobres, ha sido un error. Ni la pobreza, ni la desigualdad han disminuido.

El crecimiento no puede ser una panacea. No es bueno ni malo en sí. Es el objetivo que cuenta. Si nuestro objetivo es aumentar el bienestar de toda la gente en esta tierra, entonces los elementos claves para una nueva estrategia para el desarrollo deben ser:

-el empleo, la igualdad, la provisión de las necesidades básicas y una relación equilibrada entre el hombre y su sociedad, además de su ambiente natural, social y cultural.

Si queremos enfocar nuestras políticas hacia los pobres, como creo que deberíamos hacer, los frutos de nuestros esfuerzos de desarrollo deberían estar a su disposición inmediatamente y no a largo plazo. La justicia social tiene que ser una medida inicial, una precondition esencial del crecimiento, y no su consecuencia después de haber conseguido un aumento adecuado de la producción.

Desde el principio el pueblo debe ser una parte efectiva del proceso de desarrollo, tanto políticamente por medio de una participación igual en la toma de decisiones, como económicamente al crear empleo para incluir a la gente en la producción y utilizar sus habilidades y sus potencialidades, y al abastecerles por lo menos con un mínimo deseable de bienes y servicios por su contribución a la producción. Una estrategia de necesidades básicas implica que habrá que dar prioridad a la producción de esenciales. Esto también es un incentivo para mayores esfuerzos.

El desarrollo es un proceso integrado que no debe ser limitado a grupos elitistas, sino que requiere la participación de todas las capas de la población. No se puede esperar la participación activa de gente que vive apenas a un nivel mínimo de subsistencia, si no existe una perspectiva real de mejora para ellos y sus hijos. Una redistribución de riquezas e ingresos no es solamente importante "per se", sino también en el interés del crecimiento. Una estrategia de necesidades básicas sirve tanto a la justicia como al crecimiento.

Estoy consciente de las reservas de muchos gobiernos de países en desarrollo en cuanto al asunto del desarrollo social, distribución de ingresos y justicia. Noto, sin embargo, que la conferencia de Colombo ha enfatizado que el punto clave del proceso de crecimiento con la justicia social, debe ser la erradicación del desempleo y de la pobreza, y el reconocimiento de que se requieren cambios estructurales para conseguir el objetivo de satisfacer las necesidades mínimas de la población del mundo en desarrollo. Estoy consciente, por supuesto, de la existencia de un conflicto potencial en la cooperación internacional para el desarrollo entre, por un lado, la soberanía de los países que reciben y por el otro del llamado de la justicia

social y la distribución de los ingresos. Sin embargo, no veo el desarrollo sin desarrollo humano, sin la erradicación de la pobreza y sin la participación y el cambio social. El condicionamiento en la cooperación para el desarrollo es una calle de doble vía. Los países desarrollados pueden agregar su voz a la discusión del asunto crítico del crecimiento solamente si ellos mismos aceptan poner en práctica sus obligaciones internacionales. Ningún país desarrollado tiene el derecho a hablar a los países en desarrollo de justicia social y derechos humanos a menos que esté dispuesto a practicar en su propio país lo que predica para los demás. Esto implica reajustar la industria a una mejor división internacional del trabajo, tener modelos de consumo menos conspicuos y estar dispuestos a aplicar la estrategia de las necesidades básicas a sí mismo. Igualmente, los países en desarrollo no pueden esperar ayuda si los recursos no se usan para toda la población y en beneficio de los pobres.

Actualmente, un importante problema político ha surgido a propósito de la relación entre el NOEI y una estrategia de necesidades básicas. De hecho, el concepto de necesidades básicas no ha sido definido a través de un verdadero diálogo con el pueblo mismo de los países en desarrollo. Muchos políticos dentro de los países en desarrollo están opuestos al concepto porque estiman que es otra intervención occidental con la cual no saben exactamente qué hacer. Cuando les decían los del Occidente que había que cubrir las necesidades básicas de sus pueblos, no tenían ninguna garantía de que las transferencias de ingresos internacionales aumentarían para ese propósito. Y en la práctica, muchos políticos del mundo occidental proclaman que su ayuda para el desarrollo es un instrumento a beneficio de los pobres del Tercer Mundo y al mismo tiempo les disminuyen la ayuda financiera y técnica.

Y los políticos del Tercer Mundo, en este momento, tienen la impresión de que nosotros inventamos la meta de las necesidades básicas como un truco nuevo detrás del cual podemos escondernos, usando el hecho de que no se han cumplido, como argumento para disminuir en vez de aumentar nuestra ayuda. Tampoco hemos dejado en claro a través de medidas concretas de política, que nuestra aceptación de las metas de las necesidades básicas implica la necesidad de cambios estructurales básicos, en el sistema mismo. En la práctica, no estamos implementando los cambios estructurales tan necesarios para crear mejores perspectivas para los pueblos del Tercer Mundo, y sus políticos creen que hemos inventado el objetivo de las necesidades básicas sólo como otro instrumento, junto con la caridad, en vez de un instrumento relacionado con su objetivo, el de un nuevo orden económico internacional.

Parece como si los políticos de los países occidentales mismos estuvieran reconociendo solamente de palabra la política de las necesidades básicas. Por ejemplo, las políticas de ayuda e inversión frente al Tercer Mundo no las han tomado como un desafío, ni mucho menos. La ayuda no ha sido descomercializada, que es la primera condición para implementar la estrategia de las necesidades básicas con el fin de aumentar el bienestar de los pueblos pobres.

Todo esto ha llevado a una enorme brecha de credibilidad. Tal brecha existe con respecto a los propios países en desarrollo porque, debido al sistema político que fue creado en muchos de estos países, basado en políticas desequilibradas de máximo crecimiento económico, hay muchos gobiernos que no están realmente interesados en la situación de bienestar de grandes sectores de su propia población. Pero también hay una brecha de credibilidad por el lado de las naciones desarrolladas en cuanto no implementan sus promesas en el campo de la ayuda, el comercio, los alimentos, etc. He llegado a la opinión de que este dilema - la relación política entre un NOE - y una estrategia de necesidades básicas dentro de los países en desarrollo - sólo puede tener una solución política si al mismo tiempo se toma en serio el NOEI como guía para los cambios estructurales necesarios en los países industrializados. Si no, nos acercaremos al problema por un solo lado. Sin embargo, necesitamos un acercamiento equilibrado, con tres pilares:

-un NOEI

-cambios estructurales posteriores dentro de los países en desarrollo

-cambios estructurales simultáneos dentro de los países industrializados.

En la última sección trataré de elaborar algunas consecuencias para los países ricos.

**Séptima: la implementación de los cambios necesarios en los países industrializados.**

Los países industrializados, después de definir sus propios intereses en la implementación del NOEI, deben aceptar sus consecuencias en sus propias políticas económicas nacionales. Si no están dispuestos a hacerlo surgirán nuevas inestabilidades en las relaciones económicas internacionales, especialmente en los campos de inversión, producción y empleo.

### **LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN**

Es conveniente que cada país se especialice más que ahora en la producción de los bienes en los cuales es más competitivo. Una distribución racional de la producción

de este tipo tomaría en cuenta no sólo las diferencias en ubicación, recursos naturales, clima, etc., sino también el nivel de desarrollo que un país haya alcanzado y la disponibilidad o no disponibilidad de los factores de producción como se manifiesta, por ejemplo, en diferencias a veces considerables - entre la riqueza del capital y el nivel de los salarios.

Los países industrializados, entonces, con sus reservas relativamente grandes de conocimiento tecnológico, su fuerza de trabajo altamente tecnificada y su capital, deberían concentrarse en la producción de los bienes que dependen de estos factores. La producción de bienes a través de procesos más simples y con gran intensidad de trabajo, debería, en lo posible, ser entregada a los países económicamente menos desarrollados.

Esto es, por supuesto, sólo una imagen aproximada. Es aplicable solamente a la producción de bienes y servicios que son móviles (los llamados "productos internacionales"). Además, hay factores de costo distintos de los de trabajo y capital: la disponibilidad de los recursos naturales, transporte, etc. Se debe buscar una división óptima del trabajo, basada en la optimización de los factores de costo, y tomando en cuenta algunas condiciones específicas de la demanda.

Los reajustes en la estructura de producción en los países industrializados no son un fenómeno nuevo. Han aumentado considerablemente las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo a los países industrializados. Sin embargo, este proceso autónomo lleva a la inestabilidad debido a la manera irregular con que se toman las decisiones de inversión privada. Y esta inestabilidad lleva a las medidas de protección que impiden mejoras en la división internacional del trabajo.

Se necesita, entonces, una política de reestructuración que consiste en las siguientes medidas: en primer lugar, se deben emprender estudios de estructuras por sectores, particularmente en las industrias que enfrentan o son amenazadas por graves dificultades.

En segundo lugar, se debe iniciar un sistema de planificación indicativa para guiar las decisiones de inversión y producción en estos sectores, con el fin de implementar la reestructuración de los sectores involucrados dentro de un período de tiempo específico que no debe ser ni demasiado largo ni demasiado corto (por ejemplo, 10 años). Esta política de reestructuración por sectores debe consistir en animar los procesos existentes de reestructuración y preparar para el futuro. Se

debe contrarrestar, compensar o eliminar los efectos adversos del proceso autónomo sobre el empleo, por medio de inversiones alternativas.

En cuanto a la política para el futuro, se debe reconocer con bastante tiempo de anticipación, el curso que va a tomar el proceso de reestructuración; debe anticipar el curso de los acontecimientos para poder efectuar la reestructuración con un mínimo de efectos negativos. Al mismo tiempo, se deben remover las barreras de comercio y otras constituidas contra las importaciones de competencia de los países en desarrollo, para permitir que estos países se encarguen poco a poco de la producción de los bienes y servicios en los cuales los países industrializados no son competitivos y que deben ser restringidos. Esto debe efectuarse también a través de la planificación y la consulta internacional para evitar la destrucción de los sectores de la estructura de producción en los países industrializados que deben ser preservados pero que están ligados técnica, económica e institucionalmente a los sectores marginales.

### **EMPLEO**

Aún cuando bien planificado, la reorganización de las actividades dentro del marco de una división internacional del trabajo fluctuante, agregará por lo menos a corto plazo, al desempleo en los países industrializados. Digo "agregará" porque el aumento en las importaciones de los llamados "países de bajos salarios" no es en ningún momento la única, y ni siquiera la más importante causa del desempleo. La escasez, y por consiguiente el costo más alto de bienes básicos, incluyendo la energía, la saturación de la demanda por ciertos bienes y servicios (en particular los durables de consumo), la inflación, las inversiones para ahorrar trabajo, los movimientos estructurales hacia el sector de los servicios comerciales o terciarios donde también están limitados los aumentos de productividad, todos contribuyen a tasas de crecimiento estructuralmente más bajas y, por consiguiente, al empeoramiento de la situación de empleo.

Dadas estas múltiples causas del desempleo en los países industrializados, es de crucial importancia la manera en que se enfrenta el problema del desempleo. Después de todo, una división internacional del trabajo más racional y equitativa, a la larga sólo puede contribuir sustancialmente, a crear trabajo en los países industrializados, mientras los ajustes necesarios a corto plazo llevarán a un deterioro de la situación. En este sentido el manejo de los problemas de empleo actuales es una condición para el establecimiento del NOEI.



Dos políticas principales de trabajo han sido implementadas hasta ahora en los países industrializados. Primero, la política Keynesiana de estimular una demanda efectiva. En cuanto esta política se ha dirigido hacia el estímulo de la demanda privada, sus efectos han sido insuficientes. Parte del poder de compra aumentado se usa para las importaciones o para la producción de "bienes suntuarios" que no contribuyen al aumento estructural y de largo plazo del trabajo. Además, parece haber una disminución estructural tanto en la tasa de crecimiento del consumo privado como en la propensión a invertir, que aparentemente no puede ser influida por una política de estímulo de la demanda privada.

Segundo, la política neo-clásica de la disminución relativa en los costos de producción, y en particular los costos de trabajo. En cuanto esta política conduce a utilidades más altas, se ve cada vez más claramente que no existe ninguna relación entre el aumento de las utilidades más altas y el aumento del empleo. En ciertos casos, las mayores utilidades no son reinvertidas (sino consumidas o transferidas al extranjero) o solamente son invertidas en procesos para ahorrar trabajo. A menos que haya provisiones para medir la distribución social de las utilidades, la política neo-clásica está condenada a fracasar.

Las políticas convencionales, entonces, parecen no tener ningún efecto o tener efectos en contra de los intereses de las secciones más débiles de la población. Nuevas maneras de tratar el problema de desempleo deben agregarse a una aplicación más socializada de las políticas convencionales. Veo dos de ellos.

Primero, se debe seguir una política selectiva de crecimiento con respecto a la producción. Esta política implica el apoyo gubernamental a inversiones específicas sobre la base de ciertos criterios diseñados para reconciliar el objetivo, de crecimiento y empleo con la necesidad de ser selectivo; por consideraciones respecto al ambiente, el uso de energía, y otros bienes escasos, la distribución espacial de las actividades y la división internacional del trabajo. En este caso son necesarios los instrumentos especiales, tales como los subsidios y controles de inversión, la promoción de la innovación tecnológica en algunos sectores y la producción a escala menor en otros.

En segundo lugar, se deben aplicar nuevas maneras de tratar el problema de empleo por el lado del consumo. Vemos en la actualidad tendencias hacia una saturación de la demanda de ciertos bienes de consumo. Sin embargo, hay al mismo tiempo una demanda no satisfecha en los países llamados desarrollados de ciertos bienes no-materiales que no pueden comprarse en el mercado. Hay muchas

necesidades insatisfechas en los campos de educación, salud, bienestar, cultura, renovación urbana, para mencionar sólo unas pocas.

Están aumentando rápidamente, debido en parte a ciertas tendencias de sobredesarrollo en los países ricos, y llevan a las iniquidades sociales y una brecha cada vez mayor entre el crecimiento económico y la innovación técnica por un lado, y el bienestar psíquico individual y el bienestar social por el otro. Todavía no se han identificado por completo estas necesidades, y virtualmente ningún progreso se ha hecho para medirlas. Esto, junto con el hecho de que tienen en común una falta de demanda individual endógena, apunta a la necesidad de una socialización de la demanda, donde la sociedad misma crea una demanda para satisfacer las necesidades que no pueden ser satisfechas a través del mercado. Esta creación de demanda requerirá un sector de servicio expandido, en particular el sector no-comercial o "cuaternario", que ofrece importantes posibilidades de empleo. Aquí, tal vez, también se encuentra una respuesta al problema candente de dónde encontrar oportunidades alternativas de desarrollo en una política de reestructuración que lleva a una disminución de inversión en los sectores marginales. Esta falta de inversión en los sectores nuevos, que sustitúan a los que estaban en declive, ha constituido, durante la recesión prevalente desde 1972, un impedimento serio a la implementación de una nueva división internacional del trabajo como elemento esencial de un NOEI.

El uso más efectivo de las políticas convencionales de empleo, combinado con las políticas no-convencionales descritas anteriormente, no resolverán sino solamente suavizarán el problema de desempleo. La perspectiva de un crecimiento estructural menor no permitirá el retorno al pleno empleo, ni siquiera cuando se implemente una política de empleo integrado. El problema exige más entonces, que la adaptación de políticas de empleo: exige modificaciones en los conceptos mismos del trabajo, del consumo, y de nuestro estilo de vida.

Cuando el desempleo se convierta en un fenómeno estructural a largo plazo, será necesario una mejor distribución del empleo existente. Esto no debe conseguirse en primer lugar, a través de la disminución de la jornada de trabajo porque eso significaría pérdidas de producción. Una mejor distribución debe conseguirse principalmente a través de la disminución del número de años que una persona esté en el proceso de trabajo. Una jubilación más pronta, más años de enseñanza escolar, períodos sabáticos y re-educación son unas de las maneras de conseguir esto.

De todos modos requiere que la población de los países industrializados esté preparada a aceptar una posición menos central que la del trabajo materialmente productivo. Estos países, después de todo, han entregado en las etapas post-industriales de su desarrollo económico, en las cuales una parte cada vez mayor del ingreso nacional se gasta en los servicios colectivos. La producción de estos servicios en el período de transición se deja a los voluntarios. Sus esfuerzos deberían ser profesionalizados y remunerados. Todo esto afectará nuestro estilo de vida: un consumo en general menos material y en particular con menos "bienes suntuarios", tiempo libre creativo y mayor consumo de educación, cultura, etc.

### ***UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO NACIONAL***

Los cambios que se requieren en los países industrializados van más allá de la estructura de producción y empleo. La población de estos países, y especialmente de sus partes económicamente más débiles, solo aceptará, pero no apoyará, un NOEI si está segura que no se volverá más débil como resultado del cambio en las relaciones económicas internacionales. Por esta razón es importante que los efectos sobre el empleo y los ingresos de este cambio para los países industrializados, que a corto plazo pueden ser negativos y sólo se volverán positivos a largo plazo, sean distribuidos entre sus poblaciones de manera equitativa, según la cual la carga más pesada la llevan los hombros más fuertes. Una política que apunta a aumentar la igualdad de ingresos y la seguridad social dentro de los países ricos es, entonces, una condición sine qua non para la construcción de un NOEI, en sí la base para alcanzar una mayor igualdad y seguridad en el mundo en general. Y está de más decir que esta política debe ir acompañada de políticas que apuntan a la emancipación económica, social, cultural y política de la mujer, de los grupos minoritarios y de los trabajadores extranjeros (esta última categoría da una relación adicional humana entre los países industrializados y los países en vía de desarrollo).

De lo que se ha dicho de los cambios requeridos en la inversión, la producción, y las políticas de empleo e ingresos, está claro que estos cambios implican una expansión de actividades gubernamentales. Esto apunta a la necesidad de un cambio en el orden económico nacional de los países industrializados para permitirles implementar las políticas internas correctas, que complementen los cambios en el orden económico internacional. Gran parte de las decisiones que antes eran privadas, de ahora en adelante, las tomará el gobierno, que sean decisiones sobre importantes inversiones industriales, la conversión de utilidades

en empleo, el tipo de demanda que se debe estimular, lo que constituye un ingreso personal justo. etc.

Según algunos críticos en los países industrializados, el sector gubernamental ya llegó a un límite crítico. Según ellos, una expansión de este sector iría en detrimento del potencial del sector privado. Esta crítica, sin embargo, no toma en cuenta el hecho de que el sector gubernamental mismo es parte del potencial económico de la sociedad. El gobierno produce bienes y servicios que contribuyen a los ingresos y la riqueza nacionales y su consumo es el consumo por individuos particulares, pero no sobre la base de la distribución primaria de los ingresos.

Sin embargo, la centralización de las decisiones al nivel gubernamental requiere de una democratización del proceso de la toma de decisiones. La participación de los afectados por las decisiones es esencial. El objetivo final: el mayor bienestar material y no-material posible para el mayor número de gente posible. Este objetivo no puede ser cumplido en un proceso de toma de decisiones dominado por un pequeño grupo de individuos poderosos alejados de las masas, ni por un gobierno que toma decisiones a un nivel que su pueblo no comprende.

Es un desafío importante pensar creativamente acerca de las posibilidades de obtener un grado mayor de participación en las decisiones políticas y económicas que se deben tomar a niveles más altos. Es obvio que el sistema educacional en este aspecto es muy importante (y también para permitir que la sociedad implemente las políticas de empleo e ingresos necesarias).

## **CONCLUSIÓN**

Se ha enfatizado en los últimos años la relación entre el NOEI y las políticas de los países en desarrollo que apuntan a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Esa relación realmente existe. Es igualmente importante, sin embargo, enfatizar la relación entre un NOEI y los cambios requeridos en las políticas y estructuras de los países industrializados. Sin estos cambios, un NOEI simplemente no puede ponerse en práctica; sin ellos hay que esperar que los grupos poderosos y los sectores más débiles de la población en los países ricos se resistan a los esfuerzos que apuntan a establecer un NOEI.

Durante varias décadas ya, Jan Tinbergen, con base en una investigación cuidadosa, ha hecho propuestas de cambio tanto en el sistema económico internacional como en las políticas estructurales dentro de los países industrializados. Nos

pueden guiar no sólo sus ideas sobre "modelar una economía mundial" y una óptima división internacional del trabajo, sino también su pensamiento creativo sobre políticas de empleo, distribución de ingresos, educación y un régimen económico óptimo.

Ya es hora. El espíritu de 1974/75 parece haberse desvanecido. El poder de los países en desarrollo para exigir un nuevo sistema político y económico internacional, está disminuyendo. Ese poder estaba basado en el petróleo, la solidaridad y la razón. Está siendo confrontado por la energía nuclear, las entregas de armas y una sordera fingida de las naciones industrializadas. Es crucial, entonces, que dentro de los países industrializados, un nuevo proceso de creación de conciencia empiece a identificar los intereses a más largo plazo y a entender lo que realmente significa la justicia, entre y dentro de las naciones.