

## El diálogo norte-sur: la segunda fase\*

Creo que la primera fase del diálogo Norte-Sur está finalizando. Esta fase se ha ocupado principalmente de demostrar la necesidad de cambiar en forma radical el orden mundial existente. Las naciones pobres han sostenido con vehemencia que no pueden conseguir un trato equitativo en el cuadro de las actuales estructuras económicas internacionales, de la misma forma y por las mismas razones que los sectores pobres de la sociedad de un país. Cuando existe gran disparidad en la distribución de los ingresos en un país, los mecanismos del mercado cesan de funcionar eficaz y equitativamente, ya que se desequilibran a favor del poder adquisitivo de los ricos. Quienes tienen el dinero pueden manejar el mercado a su antojo. Esto es aún más cierto en el campo internacional, puesto que no existe gobierno mundial y ninguno de los mecanismos usuales que actúan en los países pueden crear presiones políticas para la redistribución de los ingresos y la riqueza.

### LA PRUEBA DE LAS DESIGUALDADES

Se sigue discutiendo mucho sobre este tema, pero las naciones pobres señalan que existen pruebas impresionantes, cada vez mayores, que muestran el trato injusto que les deparan las actuales estructuras del mercado. Nos limitaremos a citar unos pocos ejemplos:

- Hay un gran desequilibrio en la distribución de las reservas internacionales. Las naciones pobres, con el 70% de la población mundial, recibieron en 1970-74 menos del 4% de las reservas internacionales de 131.000 millones de dólares, simplemente a causa de que las naciones ricas controlan la creación y la distribución de sus propias reservas nacionales de divisas (sobre todo dólares y libras esterlinas) y ejercen un control decisivo sobre el Fondo Monetario Internacional.
- La distribución del valor añadido de los productos comercializados entre los países en desarrollo y los países desarrollados está muy descompensado en favor de los últimos. Los países en

\* Preparado para la Mesa Redonda Norte-Sur, organizada por la sm en Roma, entre el 18 y el 20 de mayo de 1978 y publicado en Estudios Internacionales con la autorización del autor.

desarrollo, a diferencia de los desarrollados, reciben sólo una pequeña parte del precio final que los consumidores del mercado internacional han pagado por sus productos. Ello se debe simplemente a que muchos de ellos son demasiado pobres o débiles para ejercer un control efectivo sobre la elaboración, el transporte y la comercialización de sus exportaciones primarias.

- Las naciones ricas han erigido un formidable muro protector alrededor de sus estilos de vida, mediante barreras arancelarias y de otro tipo, y de prácticas restrictivas de la inmigración, al tiempo que rinden un cálido tributo al “libre” funcionamiento de los mecanismos internacionales de comercialización. Los países en desarrollo sostienen que la mayoría de los mercados están muy manipulados: la única pregunta es quién los maneja y en beneficio de quién.
- La mayoría de los contratos, arrendamientos y concesiones que las compañías multinacionales han negociado en el pasado con los países en desarrollo reflejan un reparto de beneficios muy poco equitativo. En muchos casos, el gobierno anfitrión recibe tan sólo una fracción del lucro obtenido con la explotación de sus recursos naturales por las compañías multinacionales.
- Las naciones pobres tienen sólo una participación *pro forma* en las decisiones económicas que se toman en el mundo. Su opinión pesa muy poco cuando las grandes naciones industrializadas se reúnen para adoptar decisiones claves sobre el futuro económico mundial; sus votos en las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) son inferiores a un tercio del total; y su mayoría numérica en la Asamblea General no ha significado una influencia real hasta el momento en las decisiones económicas internacionales.
- Existe una relación desigual en el mundo intelectual y los medios de comunicación social en conjunto. Los países en desarrollo han sido obligados a menudo a aceptar conceptos de desarrollo y escalas de valores forjados en gran parte afuera.

#### LA SEGUNDA FASE

Se han dicho muchas cosas sobre las injusticias del actual orden mundial, a veces con mucha amargura. Este hecho no es extraordinario en la primera fase de todo movimiento importante, tales como el sindicalismo, los derechos humanos, la liberación de la mujer. Con esos parámetros se puede decir que la primera fase del Diálogo Norte-Sur ha discurrido con la dignidad de los buenos modales, con pocas ventanas rotas y sin puentes quemados. No estoy de

acuerdo con quienes piensan que no se ha alcanzado nada en concreto en esta primera fase. Lo que se ha logrado es que se vea claramente la preocupación por un nuevo orden y una aceptación a regañadientes, por parte de las naciones ricas, de la necesidad de que se afronten estos problemas.

Ahora estamos llegando al umbral de la segunda fase del diálogo Norte-Sur, momento en que las negociaciones serias pueden y deben empezar. No es necesario explayarse sobre todos los argumentos debatidos con ardor en esta primera fase, ni es posible lograr un consenso total antes de que comience el proceso de dura transición. E incluso podría ser contraproducente que cada parte siguiera ensayando sus propios argumentos de ayer, cuando nos estamos enfrentando ahora con el desafío de encontrar soluciones condividadas.

Creo que tenemos que prepararnos para la segunda fase del diálogo y con este espíritu me tomo la libertad de formular cinco propuestas específicas.

#### DECLARACION DE PRINCIPIOS

En primer lugar, es desafortunado que el diálogo Norte-Sur siga adelante sin que ambas partes se pongan de acuerdo sobre un armazón de principios. Las negociaciones concretas se facilitan siempre si se establece con anterioridad un amplio consenso sobre objetivos y principios. Permítaseme la temeridad de proponer algunas premisas, que deben constituir las bases del consenso, antes de que comiencen las negociaciones serias:

- la comunidad internacional en su totalidad y no sólo los países en desarrollo, necesita un nuevo orden, dada la creciente interdependencia entre las naciones ricas y las pobres;
- ambas partes tienen que beneficiarse de todo arreglo nuevo que se proyecte, si no se quiere caer en la explotación o en la dependencia;
- el nuevo orden debe basarse completamente en el concepto de igualdad de oportunidades, tanto en las naciones como entre ellas;
- el principal objetivo económico del nuevo orden será reactivar ordenadamente el crecimiento dentro de un sistema mundial justo;
- el logro de estos objetivos exigirá cambios estructurales a largo plazo, más que concesiones financieras a corto plazo;
- estos cambios han de negociarse con tiempo y en fases graduales, mediante el establecimiento de un marco concordado para el diálogo.

Ofrezco estas propuestas sólo a título ilustrativo. Es bastante difícil negociar cambios fundamentales, y lo será todavía más si no existe un mínimo de consenso sobre los objetivos globales y la dirección de esos cambios. Por ejemplo, la exigencia de un nuevo orden se contempla aún en muchas sedes de los países desarrollados como un vano esfuerzo del Tercer Mundo de asaltar la riqueza acumulada perteneciente a las naciones ricas. No se reconoce suficientemente que el viejo orden no sirve tampoco a los intereses de los países desarrollados —ni en el campo de la energía, de las presiones inflacionarias, ciclos de recesión, ni por el clima cada vez más hostil a las empresas multinacionales en el extranjero—, ni tampoco se aprecia por completo que la interdependencia creciente de las naciones ricas y pobres y el ascenso de muchos países del Tercer Mundo de un estado de dependencia a una mayor autodependencia exige en todo caso la elaboración de nuevos acuerdos y compromisos internacionales. Por otra parte, los países en desarrollo, en la excitación y fragor de la batalla, han confundido a veces las concesiones a corto plazo con los cambios estructurales. No ha quedado claro en ocasiones, si lo que piden es un poco más de asistencia extranjera, un poco más de preferencias comerciales, o una rápida dosis de ayuda para la deuda, si lo que quieren es la eliminación de aquellos prejuicios del sistema del mercado internacional que impiden el desarrollo pleno y autodependiente de sus economías nacionales. Una clarificación de los objetivos por ambas partes es vital para entablar negociaciones serias.

Uno de los factores clave de este debate son los "prejuicios" o "imperfecciones" del sistema internacional. Los países en desarrollo sostienen que muchas estructuras de mercado están perjudicadas contra sus intereses. De no ser así, como pusimos de relieve anteriormente, ¿por qué reciben sólo el 10 a 15% del precio final pagado por los consumidores a cambio de sus productos básicos en el comercio internacional? ¿Por qué tienen sólo un 4% de participación en la creación de las nuevas reservas internacionales durante los últimos 25 años? ¿Por qué se les otorga tan pequeña participación en la adopción de decisiones económicas internacionales? Los países desarrollados mantienen que ellos no manipulan el sistema de mercado, pero no consiguen explicar convincentemente por qué debe confiarse en que las estructuras de mercado internacional funcionan mejor que las de mercado nacional, las que pasan por alto los intereses de los pobres. Es asombroso que, a pesar de la importancia capital de este factor, haya tan pocos estudios objetivos disponibles sobre el mismo. Creo que una de las mayores tareas que tiene ante sí la comunidad intelectual internacional es la de documentar, con objetividad, de qué modo las estructuras de mercado internacional exis-

tentes funcionan realmente en cada campo —productos básicos, manufacturas, servicios, crédito, tecnología, adopción de decisiones, etc.— y si funcionan realmente con eficacia o justicia. No hay nada más convincente, en último término, que la lógica pura de los hechos.

### ¿FINES O MEDIOS?

En segundo lugar, tengo la molesta impresión de que el diálogo Norte-Sur se preocupa demasiado de los medios, más que de los fines. Existe interés por las negociaciones concernientes a la estabilización de precio de los productos básicos, alivio de la deuda, incremento de la asistencia oficial al desarrollo y otras cosas parecidas. No está suficientemente claro en cada caso, a cuáles objetivos servirán cada una de estas propuestas, cuál será el costo total del "paquete", quién obtendrá realmente beneficios y cómo se determinarán las prioridades entre las diversas propuestas contendientes en el orden del día internacional.

¿Es posible invertir el ordenamiento del presente diálogo y hacer derivar los medios de los fines últimos en vez de hacerlo al revés? Hasta hace poco, fines y medios estaban confundidos también irremediablemente en el debate del desarrollo nacional. Se produjo una fascinación frente al crecimiento del PNB, hasta que se reconoció que el crecimiento era necesario, pero no una condición suficiente para satisfacer los objetivos últimos de la sociedad, especialmente para mitigar la pobreza. En el diálogo del desarrollo nacional, por lo tanto, el centro de gravedad se ha ido desplazando recientemente de los medios intermedios a los objetivos reales del desarrollo. En el diálogo entre las naciones se necesita un replanteamiento similar. El reto que se presenta a la comunidad internacional es preparar una estrategia coherente de desarrollo internacional para los próximos dos decenios, que asegure el crecimiento acelerado de los países en desarrollo, satisfaciendo las necesidades humanas básicas como elemento prioritario, y un crecimiento ordenado de los países industrializados, que no sufra interrupciones por la inflación o el paro excesivos. Será, por lo tanto, necesario identificar los medios que se requieren para alcanzar aquellos objetivos. El próximo paso será calcular el costo de todos los medios, sacar la cuenta total, determinar las prioridades del paquete total, considerar cómo se distribuyen los beneficios entre las naciones en desarrollo y proponer un orden del día que sea viable políticamente para la acción internacional.

Esta es una tarea formidable, pero pienso que es esencial. Sin un marco global de este tipo es imposible emitir juicios sumarios sobre el temario actual del diálogo Norte-Sur. La prioridad relativa de

cada elemento puede aclararse mejor, para ambos bandos, si se la vincula a un plan global indicativo, tendiente a un crecimiento equitativo y acelerado.

#### ZONAS DE INTERES COMUN

Mi tercera propuesta consiste en que la comunidad internacional conceda atención prioritaria a la exploración de zonas de interés común entre los países desarrollados y en desarrollo. Propongo esto por dos razones: por una parte, estamos entrando ahora en la segunda fase de las negociaciones, en que los compromisos prácticos sólo pueden alcanzarse mediante la identificación del terreno compartido por ambos, en vez de concentrarse en los márgenes extremos que los dividen. Y la segunda razón es que la zona de interdependencia entre los países en desarrollo y desarrollados está creciendo rápidamente. Hoy no se reconoce suficientemente el hecho de que las naciones ricas se han hecho cada vez más dependientes de las pobres en materia de suministros, así como de mercados y que esta tendencia va a acelerarse espectacularmente en pocos decenios. Como un inciso, permítaseme añadir que sería excelente que se emprendieran los estudios pertinentes para determinar cómo ha cambiado la situación en los últimos decenios y cómo es posible que la "dependencia inversa" de las naciones ricas con respecto de las pobres se convierta en el mayor acontecimiento de los próximos decenios. Un análisis objetivo de las tendencias actuales respecto a la interdependencia demostrará en forma concluyente a las naciones ricas la verdad desnuda, que ha sido ignorada hasta el momento por ligereza, de que el Tercer Mundo va a adquirir cada vez más importancia en los asuntos económicos y políticos que le atañen.

Al replantear las reglas del orden internacional para que reflejen una distribución más justa de las ganancias, se van a herir algunos intereses, pero un sistema de normas aceptadas por todos como equitativas es preferible, a largo plazo, a un sistema que lleve a conflictos y confrontaciones. Un mundo en que toda nación ejerza su poder para asegurar sus intereses nacionales a corto plazo será un lugar donde todos, finalmente, viviremos peor e incluso catastróficamente. Por otra parte, un orden mundial basado en principios de justicia, un mundo en que reine la solidaridad, será aquel en el cual podremos prosperar todos.

Existen muchas zonas de interés común en que se pueden servir los intereses a largo plazo de los países desarrollados y en desarrollo. Mencionaré sólo algunas.

Hay que reconsiderar más a fondo la distribución geográfica existente de las industrias. La ventaja relativa de los países desarrolla-

dos en algunas industrias se está erosionando por el aumento del costo de la mano de obra, de la energía, del transporte, de la contaminación ambiental, de la congestión urbana y de otros factores socioeconómicos. Algunos de los países desarrollados han comenzado ya a ser previdentes en relación con los modelos industriales futuros y a planear un cambio sistemático en la ubicación de las industrias. Por otra parte, los países en desarrollo han de especializarse en industrias de las que obtengan mayores ventajas relativas y no en aquellas que por exigir altos costos para su creación requieren empleo intensivo de capital, lo que resulta antieconómico. De hecho, ambas partes padecen actualmente de un mal emplazamiento de los recursos y ni siquiera los objetivos de eficiencia, ni de equidad mundial, se ven favorecidos por la distribución actual de las industrias. Vivimos en una situación extraña, del tipo de Alicia en el País de las Maravillas, donde cada parte juega con reglas falsas.

Tomemos como ejemplo la zona conexas del comercio de productos manufacturados. Los países en desarrollo podrían ganar 24.000 millones de dólares más si los países industrializados desmantelaran sus barreras arancelarias y de otro tipo. Los países desarrollados no ganan tanto en frustrar las exportaciones de textiles y artículos de zapatería del mundo en desarrollo, sólo para verles establecer acererías antieconómicas a cambio, que ellos podrían haber emplazado más eficazmente. Y es un hecho antiproduktivo seguir insistiendo en que las deudas deben pagarse como obligaciones contractuales y luego denegar al mundo en desarrollo los medios para pagarlas. Estamos de nuevo en el País de las Maravillas. Un comercio más liberal puede beneficiar a ambos bandos. El verdadero problema es la liberalización de las barreras comerciales, más que el de las preferencias comerciales.

Por otra parte, los países desarrollados han demostrado mucha intolerancia contra la inmigración, incluso limitada, de mano de obra no calificada del mundo en desarrollo, pero han aceptado fácilmente el caudal de mano de obra altamente especializada ("fuga de cerebros") de la misma procedencia. Desde luego, lo notable es que, a pesar de haber enfrentado obstáculos formidables, la inmigración limitada que ha existido ha permitido al mundo en desarrollo obtener cerca de 10.000 millones de dólares al año de remesas por parte de los emigrantes. Una vez más, si volvemos a los fundamentos de economía que aprendimos de Adam Smith, veremos que una corriente algo más libre de mano de obra a través de las fronteras nacionales constituye la mejor garantía para aumentar la eficiencia mundial, así como para obtener la igualdad de oportunidades económicas.

La existencia de las patentes limita en la actualidad el acceso a los conocimientos y a la tecnología. Un mayor reparto de éstos pue-

de acelerar claramente el desarrollo a escala mundial. Valdría la pena disponer de normas internacionales que declararan a dichas patentes comerciales obsoletas e inválidas después de unos pocos años y que permitieran a las innovaciones recobrar sus costos de inversión y realizar beneficios.

Un último ejemplo: la tensión actual entre las empresas multinacionales y el mundo en desarrollo. Todos tienen mucho que ganar, basta tan sólo que amplíen su horizonte temporal y traten de lograr un "contrato social" mutuamente beneficioso. Las empresas multinacionales no deben buscar los máximos beneficios en un plazo breve de pocos años, ya que ello traerá consigo la explotación indiscriminada y motivará su expulsión final. Deben adoptar un punto de vista a más largo plazo y acomodar su exigencia de maximización de beneficios a las necesidades de desarrollo, a largo plazo, del país en que están operando. La maximización de beneficios no es un pecado. Es el plazo de tiempo en que se obtienen lo que es crítico. Por otra parte, los países en desarrollo pueden insistir legítimamente en la parte predominante que les corresponde en la explotación de sus propios recursos naturales, pero tienen también que facilitar un marco legal estable en que puedan operar las empresas multinacionales sin incertidumbres indebidas. Para que continúe la corriente de inversión privada extranjera es muy necesario que se llegue a algún tipo de convergencia entre ambas partes. Recordemos la famosa cita de la gran economista socialista Joan Robinson, quien dijo que hay algo peor que ser explotado por un capitalista y es no ser explotado en absoluto.

He de decir también con franqueza que va a ser muy difícil establecer cualquier tipo de acuerdo internacional, incluso en estas zonas de interés común. En todas estas propuestas, si bien es cierto que hay beneficios a largo plazo, para ambas partes, también lo es que hay siempre costos a corto plazo para algunos sectores de la comunidad mundial y la necesidad de un reajuste doloroso al cambio. Normalmente, quienes se sienten afectados están agrupados y bien organizados: por ejemplo, las industrias que buscan medidas proteccionistas en los países desarrollados. Quienes llevan las de ganar, a veces no se dan cuenta de sus propias posibilidades y se encuentran en general dispersos y desorganizados: por ejemplo, los consumidores de los países desarrollados y los productores del mundo en desarrollo. Y como los gobernantes que tienen el poder casi siempre están más preocupados por las próximas elecciones que por los intereses de las generaciones futuras, es realmente muy difícil para ellos resistir a los grupos de presión y a los cabildos de quienes ponen por delante sus intereses sectoriales a costa de los nacionales y mundiales.



Todos los actos de gran envergadura política —como el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa o el “New Deal” de los EE. UU.— entrañaban un cierto costo para algunos sectores sociales, pero condujeron a cuantiosos beneficios mutuos a largo plazo. Hemos entrado en una era en que ha aumentado mucho la necesidad de cambios estructurales a largo plazo, pero en la que es cada vez más difícil —en el mundo occidental en particular— encontrar los agentes y aliados necesarios para operar el cambio a largo plazo. Uno de los mayores desafíos a que se enfrenta la comunidad internacional hoy día es idear nuevos mecanismos para influir en la opinión pública y crear un clima favorable de ideas, que facilite los cambios a largo plazo y prepare sistemáticamente el terreno de antemano, para aliviar los dolores de la transición.

#### CAMBIOS INSTITUCIONALES

Esto me lleva a la cuarta propuesta. Pienso que las relaciones futuras entre el Norte y el Sur deben contemplarse en una amplia perspectiva histórica. Los cambios fundamentales son inevitables. De hecho, la evolución de las estructuras e instituciones internacionales tienen un claro paralelismo con el de las instituciones nacionales, aunque medie un considerable intervalo de tiempo entre ambas. Como tal, estoy convencido personalmente que la evolución de tres instituciones internacionales es inevitable a largo plazo: un sistema fiscal internacional, un banco central también internacional y un sistema mundial de planificación. Llevará varios decenios, pero no puedo concebir un orden mundial futuro, sin que en una forma u otra existan estas tres instituciones en una comunidad mundial cada vez más interdependiente y en la que la asignación de recursos mundiales y la distribución de los beneficios del crecimiento va a continuar siendo el factor fundamental.

Estas innovaciones no se realizarán simultáneamente o sin preparación. De hecho, las tres instituciones que acabo de mencionar, estaban ya implícitas en las propuestas de reestructuración del orden mundial, que propuso Lord Keynes en los años 40 en relación con la Conferencia de Bretton Woods. Sería un gran paso adelante aceptar, desde ahora mismo, el hecho de que va a surgir un marco institucional tal a largo plazo y comenzar a identificar algunas de las medidas intermedias que puedan suavizar el período de transición. Una lección que la Historia nos ha dado es que el cambio es inevitable. En pocos decenios el único tributo que podremos pagar al genio humano y a la madurez internacional es que un cambio semejante haya sido ordenado y deliberado, en vez de caótico y forzoso.

Y no olvidemos que quienes se resisten al cambio normalmente perecen en él. No podemos interpretar las lecciones históricas del pasado de otra manera.

#### PLANES DE ACCION CONCRETOS

Finalmente, permítaseme proponer dos programas de acción específicos que merecen alta prioridad:

a) Creo que uno de los máximos retos con los que se enfrenta hoy día la comunidad internacional es el de satisfacer las necesidades humanas básicas de más de mil millones de personas, que viven en absoluta pobreza en el mundo en desarrollo. Como ha propuesto McNamara, debería prepararse un plan específico de acción para satisfacer dichas necesidades humanas básicas de forma suficiente para el año 2000. Este plan ha de precisar las responsabilidades respectivas de los países en desarrollo y desarrollados para alcanzar tal objetivo y abarcar no sólo las transferencias financieras de recursos de las naciones ricas a los pobres, sino todas las otras formas en que la reestructuración del orden mundial permita a los países en desarrollo satisfacer aquellas necesidades en condiciones de autodependencia, mediante el aumento de la productividad de la población más indigente, la ordenación adecuada de los servicios públicos indispensables y una transformación radical socioeconómica de sus sistemas. Tal plan no es una propuesta tecnocrática. Es fundamentalmente política. Quizás exija una reunión al más alto nivel para ponerse de acuerdo sobre los objetivos y las dimensiones de tamaño empresa mundial.

b) Es necesario pasar gradualmente de tribunas de debate a centros de decisión en alguna fase del diálogo Norte-Sur. Como recordarán, en los años 40 se convocó la Conferencia de Bretton Woods para estudiar la reconstrucción de Europa y facilitar un marco institucional para un desarrollo ordenado del mundo. Hoy día, los problemas se han hecho más complejos y abarcan un amplio campo, de la alimentación a la tecnología, a las empresas multinacionales y a la entera gama del desarrollo humano. Pienso que cuando exista un clima de ideas favorables a la reestructuración del orden mundial, se precisen las zonas de interés común y se preparen planes específicos de acción en algunos campos, habrá llegado el momento para otra Conferencia de Bretton Woods, que examine de nuevo y establezca las premisas básicas de un nuevo orden mundial. Es verdad que el temario tendrá que ser muy selectivo y manejable. La comunidad internacional en su totalidad habrá de participar en esta conferencia sobre la base de alguna forma de representación. Los problemas tendrán que elevarse al nivel político más alto y quizás exija la ce-

lebración de una serie de conferencias decisorias orientadas hacia la acción, en vez de una sola. Pero todos estos son asuntos que requieren seria consideración.

Como dije al principio, es importante que todas las naciones entiendan que ha comenzado la segunda fase del diálogo Norte-Sur, en que los análisis ponderados reemplacen los acalorados debates iniciales. No va a ser una transición fácil, ya que no siempre se consigue separar la pasión de la razón. Pero si hay alguna contribución que nuestra Mesa Redonda pueda hacer, yo creo que radica en la posibilidad de sensibilizar a la comunidad internacional sobre el potencial para combinar las legítimas aspiraciones de los países en desarrollo con los intereses ilustrados de los países desarrollados, y que pueda establecerse un nuevo orden económico internacional con beneficio perdurable para todas las naciones.