

LECCIONES DE UNCTAD I Y II PARA UNCTAD III EN CHILE

David Pollok

Consejero especial de CEPAL

UNCTAD I

A. Algunos antecedentes

Diez años después de terminada la II guerra mundial, los países socialistas de Europa oriental pedían con insistencia, pero infructuosamente, que se celebrara una conferencia internacional sobre comercio dentro del sistema de las Naciones Unidas. En ese momento —los últimos años del decenio de 1950 y cuando culminaba la guerra fría— las causas inmediatas para convocar una conferencia sobre comercio eran de naturaleza geopolítica y estratégica. Dicho en forma más concreta, una conferencia de esa índole hubiera tenido por objeto obligar a una definición de los controles comerciales que por razones estratégicas mantenían los Estados Unidos ante los países del bloque soviético y (si bien éste es asunto aparte pero relacionado con el anterior) señalar a la atención mundial que los Estados Unidos y otras potencias occidentales aplicaban una política supuestamente discriminatoria al negar el trato de nación más favorecida, en virtud del GATT, a esos mismos países del bloque soviético.

Esta situación cambió repentinamente pocos años más tarde. Así, a comienzos del decenio de 1960 las razones para auspiciar una conferencia mundial sobre comercio y los objetivos de la misma habían sufrido dos cambios fundamentales. Por una parte, los países en desarrollo habían asumido inequívocamente la responsabilidad de auspiciarla y

por otra, el objetivo de esa conferencia había cambiado fundamentalmente, dejando de estar vinculado a consideraciones estratégicas y sobre el comercio entre el Este y el Occidente, para concentrarse en el comercio internacional como mecanismo principal para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo.

En ese momento, cuando se iniciaba el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, empezó a cundir entre los países en desarrollo la preocupación por la existencia de tres tendencias internacionales antagónicas, que eran i) la necesidad de un aumento sostenido de las entradas de divisas, principalmente para financiar las importaciones, pero también para pagar servicios de deudas crecientes y realizar otros desembolsos por concepto de invisibles, ii) la expansión menos que proporcional de las entradas de exportación, y una persistente incertidumbre respecto de la afluencia de capital público y privado, y iii) la poca prontitud con que procedían los principales organismos intergubernamentales —como el GATT, el consejo Económico y Social, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional— para ayudar a superar el problema de la falta de divisas. Los países en desarrollo consideraban en especial que el GATT había demostrado ser incompetente para lidiar satisfactoriamente con los problemas relacionados con el comercio, la asistencia y el desarrollo. Errada o no, la opinión que prevalecía en el mundo en desarrollo en esa época era que las exportaciones

debían constituir el “motor fundamental de su desarrollo”. A comienzos del decenio de 1960, después del auge de la producción de artículos básicos estimulado por la guerra de Corea, y mientras persistían las fluctuaciones del comercio de exportación de esos productos en torno a una tendencia declinante, los países en desarrollo empezaron a preocuparse de manera creciente por la forma en que funcionaban esos mecanismos. Estimaban que las naciones ricas, si bien conscientes de la importancia que los países en desarrollo atribuían al comercio, no estaban dispuestas a actuar en forma deliberada para crear nuevas reglas aplicables a una política de comercio mundial. Estimaban que esa política debía reconocer la posición y problemas especiales de los países en proceso de desarrollo, y por eso era necesario aplicar a esos países disposiciones especiales en materia de comercio (y a la vez de ayuda). Asimismo, creían que la aplicación incondicional de la cláusula de nación más favorecida y la eliminación de los obstáculos al libre comercio no eran suficientes y debían completarse con medidas más positivas que tendieran a establecer una nueva división internacional del trabajo.



Acceso justo de nuestros productos elaborados a los mercados mundiales

Más concretamente, los países en desarrollo deseaban que los países desarrollados idearan una nueva política de colaboración económica internacional que robusteciera la capacidad de importación de los países en desarrollo en lo que se refiere a:

a) productos básicos: aplicando medidas que les permitieran mantener la tendencia de sus exportaciones y que contribuyeran a estabilizar las oscilaciones en torno a esa tendencia;

b) manufacturas: ampliando el acceso a los mercados de los países desarrollados, e incluso dándoles un acceso preferencial para las manufacturas semi-terminadas y terminadas procedentes de los países en desarrollo; y,

c) corrientes financieras: aumentando el volumen de los fondos para financiar el desarrollo básico, concediéndolos en mejores condiciones y a mayores plazos...

Como ya se dijo, los países en desarrollo estimaban también que las instituciones internacionales establecidas para resolver esos problemas —especialmente el GATT— habían sido organizadas de manera tal que se había favorecido indebidamente a las naciones ricas e industrializadas del mundo en lo que se refería a la facultad para modificar las reglas del juego, sin considerar la introducción de nuevas reglas¹. Los países en desarrollo necesitaban hacerse oír con más fuerza en los foros en que formulaban las políticas internacionales, sobre todo cuando éstas influían tan directa y poderosamente en el destino interno de los países en desarrollo. Para lograr esa meta, los países en desarrollo se dieron cuenta de que tendrían que dejar de lado sus muchas diferencias y actuar mancomunadamente para poder ejercer en los foros presiones que contrarrestaran las de los países poderosos.

Lo expuesto explica las razones principales por las cuales se celebró la UNCTAD I, vistas desde el lado de los países en desarrollo. Sin embargo, como es de imaginar, los países desarrollados de Occiden-

¹ Nunca llegó a crearse el organismo de comercio internacional previsto en la Carta de la Habana de 1947. En cambio, algunas de sus disposiciones fueron incorporadas al GATT que llegó a ser el centro para resolver los problemas del comercio mundial. Por desgracia, estaba influido por conceptos de liberalismo económico del siglo XIX, y sobre todo por el de la “homogeneidad económica de las naciones”. Sin embargo, este concepto encubría las diferencias entre las naciones ricas y las pobres. Al colocarlas en igualdad de condiciones, eliminaba (aplicando el trato de cláusula de nación más favorecida) toda discriminación o medida especial que favoreciera a los países en desarrollo. En suma, la principal actividad del GATT fue mantener la hegemonía comercial de los países ricos, en lugar de estimular el desarrollo económico de los pobres.



*Las exportaciones,
motor fundamental de
nuestro desarrollo*

te veían la conferencia proyectada con mucho menos interés y entusiasmo. Consideraban que ya a comienzos de 1960 sus compromisos internacionales eran suficientemente gravosos, y que la ampliación de la ayuda financiada con fondos públicos encontraría tenaz resistencia entre los contribuyentes. Asimismo, estimaban que introducir modificaciones fundamentales en las modalidades de comercio a largo plazo tendría efectos adversos sobre los intereses a corto plazo de sus propios productores. Por este motivo, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas consultó a los representantes de los Estados miembros sobre la conveniencia de realizar una conferencia mundial sobre comercio y desarrollo, 17 de los principales países desarrollados respondieron que esa conferencia sólo duplicaría los esfuerzos de otros organismos. En cambio, sugirieron que esa conferencia no se realizara, o que se postergara su realización para cuando las negociaciones celebradas en el seno de otros organismos indicaran que daría resultados prácticos.

Sin embargo, a raíz de la Conferencia del Cairo celebrada en 1962 y de otras iniciativas relacionadas, se vio que la cuestión no podía aplazarse más y los países desarrollados, aunque a regañadientes, aceptaron participar, no sin expresar muchas dudas sobre lo que debía y podía esperarse de la conferencia — y sus dudas subsisten hasta hoy. Como corolario, los países desarrollados idearon diversas técnicas dilatorias, como por ejemplo la de tratar de restar importancia a cualquier nuevo mecanismo o medida que fuera propuesto por los países en desarrollo durante la primera UNCTAD, o la de limitar sus funciones.

Se ha afirmado que la UNCTAD I marcó el comienzo de una nueva reconstrucción global, en que la anterior confrontación entre los países “capitalistas de Occidente y comunistas de Oriente” de la época de la guerra fría fue reemplazada por la confrontación entre “las naciones industrializadas y ricas del norte y los países pobres y agrícolas del

sur”. Quizá otra manera de expresarlo consistiría en contrastar no los ricos y los pobres, o el norte y el sur, sino el liberalismo del siglo XIX y la economía dirigida del siglo XX. Los conceptos de economía dirigida aplicados en el Mercado Común en el Oriente encontraron mejor acogida en el Tercer Mundo (que vinculaba el rápido desarrollo con la planificación gubernamental) que la teoría del comercio liberal y su doctrina de los costos comparativos que sostenían las principales potencias occidentales.

B. Preparativos de la conferencia

Los preparativos para la conferencia se realizaron por tres vías independientes pero vinculadas entre sí:

- las reuniones de la Comisión Preparatoria (aspectos políticos, de procedimiento y sustantivos);
- documentos preparados por expertos de las Naciones Unidas y otros especialistas (estudios técnicos);
- informe preparado por el Dr. Prebisch (sugerencias concretas dentro de un marco ideológico general).

La mayoría de las cuestiones básicas —incluidas las de índole política y de procedimientos— fueron examinadas detenidamente en tres reuniones de la Comisión Preparatoria. Los miembros de esa Comisión fueron elegidos por 32 gobiernos, y se tuvo debidamente en cuenta el equilibrio entre los países en desarrollo, los países desarrollados con economías de mercado y los países socialistas de Europa oriental. Entre otras cosas, la Comisión Preparatoria ayudó a elaborar el programa básico, y formuló otras sugerencias sobre la documentación técnica y las medidas administrativas y de procedimiento.

En parte como resultado de las recomendaciones de la Comisión Preparatoria y en parte por decisión propia, la Secretaría de las Naciones Unidas y otros expertos realizaron varios estudios. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, el personal del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y varios de los organismos especializados prepararon numerosos y variados documentos de referencia. Simultáneamente prepararon documentos algunos países (o grupos de países), grupos de economistas privados, y expertos que lo hicieron a título personal. Por lo tanto, a fines de 1963 había un enorme conjunto

de documentos a disposición de los participantes. Para apreciar cuántos y cuán diversos eran basta mirar la serie de ocho volúmenes de informes publicados por las Naciones Unidas al finalizar la UNCTAD I. Estos ocho volúmenes comprenden, por ejemplo, aproximadamente 7.000 páginas a espacio cerrado en tipo pequeño.

Por último, cabe citar el informe del Secretario General de la UNCTAD titulado **Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo**. Este informe sugería en esencia que se aplicara un programa integrado de medidas con el objeto de ayudar a los gobiernos a resolver el problema fundamental del comercio y el desarrollo. Sus conceptos principales han sido interpretados por el Sr. Viteri, de modo que no es necesario examinarlos detenidamente ahora. Sin embargo, cabe señalar que fue un documento muy importante para la UNCTAD I, mucho más de lo que indica su relativa brevedad, quizá precisamente porque era tan pequeño y sistematizado, en comparación con la enormidad y la diversidad de la documentación restante, o por la reputación del autor, o por su estilo exhortatorio, o quizá por la innata lógica sustantiva del informe. Sea cual fuere la razón, ese informe más que cualquier otro pareció proporcionar tanto el marco conceptual como el impulso para la acción de la UNCTAD I.

C. La Conferencia en marcha

El clima general que reinó en la Conferencia

En términos muy generales, el clima que reinó en la Conferencia se componía de una mezcla de “entusiasmo” de los países en desarrollo, “cautela” de los países desarrollados con economía de mercado e “incertidumbre” de los países socialistas de Europa oriental. No es difícil entender el “entusiasmo” de los países en desarrollo. Iba a ser “su” conferencia, y el Tercer Mundo tenía muchas esperanzas de que la Conferencia proclamara una nueva división internacional del trabajo y por ende una nueva era para el comercio y el desarrollo. Es fácil comprender la “cautela” de los países desarrollados con economía de mercado. Si bien parecían dar una acogida razonablemente favorable a las aspiraciones de los países en desarrollo, deseaban impedir el establecimiento de cualquier nuevo mecanismo institucional

o de nuevas políticas que pudieran aumentar las transferencias de recursos de los países ricos a los países pobres. En cuanto a la "incertidumbre" de los países socialistas de Europa oriental, —uso esta palabra porque tenían un problema de lealtades contrapuestas—: deseaban aparecer del lado de los países en desarrollo, pero a menudo se vieron obligados, por exigencias de orden interno o de los países en desarrollo, a ser considerados como parte del mundo "desarrollado".

La posición de los diferentes grupos

La Conferencia se inició como un coro de muchas voces sobre la posición de los tres grupos principales:

1) Países en desarrollo

a) Expusieron su posición ideológica con vehemencia, si bien en forma muy razonada. En esencia, esa posición era idéntica a la expresada en el informe de Prebisch.

b) Sostuvieron tenazmente el punto de vista de que "la unidad de los 77" era un mecanismo fundamental y quizá único de negociación.

2) Los países desarrollados de economía de mercado

a) Los países desarrollados más grandes tendieron a hacer hincapié en elementos bien distintos de una política de colaboración internacional; por ejemplo:

- Reino Unido — financiamiento complementario
- Francia — organización del mercado de productos básicos
- Estados Unidos — inversiones extranjeras privadas

b) Desde luego, todos o casi todos los países desarrollados sostuvieron tres principios fundamentales:

- la necesidad de que los países en desarrollo adopten medidas de autoayuda;
- la necesidad de mantener las funciones centrales del GATT y el Consejo Económico y Social;
- la necesidad de lograr compromisos proporcionales de los países del bloque soviético.

3) Países socialistas de Europa Oriental

a) Los países socialistas de Europa Oriental afirmaron repetidamente que ellos no son responsables de los problemas de los países en desarrollo, pues ellos derivan del colonialismo y del imperalismo, que han impedido encarar adecuadamente una verdadera división internacional del trabajo.

b) Sin embargo, estaban dispuestos a ayudar a los países en desarrollo siempre que se admitiesen las características peculiares de su comercio estatal. Concretamente, a través de sus planes nacionales tratarían de absorber más productos de los países en desarrollo, siempre que en reciprocidad tanto los países en desarrollo como los desarrollados acrecentasen su comercio con ellos.

Secuencia de las actividades

La secuencia de las actividades de la Conferencia fue la siguiente:

a) Sesiones plenarias y de comités

En las sesiones plenarias, altos funcionarios de cada país (generalmente un ministro, y a veces un primer ministro o un presidente) hicieron declaraciones generales de principios o de política.

En seguida, cinco comités principales (de productos básicos, de manufacturas, de invisibles y de financiamiento en relación con el comercio, de mecanismos institucionales y de expansión, agrupaciones regionales y principios generales) consideraron las propuestas de acción relativas a los principales puntos del programa de trabajo.

b) Organización de grupos de países (sólo se incluye el de los "77")

La capacidad de los "77" para organizarse efectivamente en la UNCTAD I fue una realización espectacular, que entrañó:

- establecer una directiva general de los "77"
- establecer directivas regionales sobre una base geográfica
- establecer grupos coordinadores
- establecer un comité directivo
- establecer grupos de contacto oficiosos para sondear posibilidades de acuerdo.

c) Buenos oficios (Prebisch y El-Kaissouni)

Las reuniones plenarias y las de los comités principales comenzaron en marzo y terminaron en la primera semana de junio. En estas ocho semanas, la presión continua de los países en desarrollo sobre los países desarrollados y la resistencia que éstos opusieron impidieron establecer base sólida para alguna negociación. La amenaza de votación por simple mayoría formulada por los "77" tropezó con la negativa de los países desarrollados a "tomar acuerdos apresurados" y no tuvo éxito.

Así, hacia fines de la Conferencia las pocas negociaciones en marcha se efectuaban generalmente en reuniones privadas confidenciales.

Raúl Prebisch y Abdel Moneim El-Kassouni, que habían desempeñado un papel activo durante toda la Conferencia, ejercieron finalmente un influjo decisivo al ofrecer sus respectivos buenos oficios. En virtud de ellos, representantes de cada grupo seleccionados especialmente, redactaron anteproyectos de transacción que fueron aprobados por directivas de los grupos de países desarrollados, en desarrollo y socialistas, y que luego se presentaron para su aprobación definitiva en una nueva reunión plenaria.

d) Negociaciones finales

- Los países socialistas de Europa oriental abogaron en principio por una auténtica organización internacional de comercio que, entre otras cosas, se ocupara de los problemas que les interesaban más directamente, como la expansión general del comercio entre Oriente y Occidente y, concretamente, la eliminación de discriminaciones contra ellos.
- Los países en desarrollo se mostraron más interesados en iniciar un proceso y dejar que la estructura institucional fuera evolucionando por etapas, que en la creación inmediata de una organización internacional de comercio.
- Por último, los países desarrollados con economía de mercado estaban decididos a evitar la creación de cualquiera nueva entidad especializada por el estilo de dicha organización internacional de comercio, ya que ella interferiría con el ámbito de operación del GATT

y, en menor grado, del Consejo Económico y Social.

- El resultado evidente de esta confrontación fue dar importancia cardinal al problema de las votaciones. Los países desarrollados con economía de mercado, por ejemplo, deseaban que las decisiones importantes se adoptasen por el contrario, se oponían vigorosamente a simple de las 12 principales potencias comerciales del mundo. Los países en desarrollo, por el contrario, se oponían vigorosamente a este sistema de votación por considerar que otorgaba facultad de veto a los países desarrollados con economía de mercado. Finalmente se convino en establecer un mecanismo de conciliación (un comité especial de consulta) que funcionaría antes de someter a votación cualquier propuesta que afectara apreciablemente los intereses económicos y financieros de algún país. Las decisiones importantes de la Conferencia Anual se adoptarían por una mayoría de dos tercios, en tanto que las decisiones en las reuniones bienales de la Junta de Comercio y Desarrollo se aprobarían por simple mayoría.

D. Resultados obtenidos

En lo que toca a acuerdos jurídicos para acometer programas de acción concretos luego de la Conferencia, y aún en lo que toca a compromisos de transferir recursos de cualquier tipo de las naciones ricas a las pobres, los resultados de la Conferencia fueron nulos o insignificantes.

En cambio, se logró que se aceptara establecer un nuevo mecanismo permanente, que en esencia serviría a) como centro para emprender investigaciones y análisis que pudieran proporcionar fundamentos teóricos para una nueva división internacional del trabajo y b) como foro para ejercer presión sobre las naciones más industrializadas con miras a establecer nuevas reglas del juego. Este mecanismo, bastante complejo, abarcaría:

a) una Junta de Comercio y Desarrollo integrada por 55 miembros designados conforme al principio de distribución geográfica equitativa, y con representación permanente en las principales potencias comerciales;

b) cuatro comités permanentes (de productos básicos, de manufacturas, de invisibles y financiamiento en relación con el comercio, y de transporte marítimo).

A su vez, estos comités crearían los subcomités que fuesen necesarios;

c) una secretaría pequeña, selecta e intelectualmente autónoma, y

d) un Secretario General de la Conferencia, que sería designado por el Secretario General de las Naciones Unidas y ratificado por la Asamblea General.

Otros países

Los amplios preparativos y las extensas deliberaciones de la Conferencia tuvieron varios efectos indirectos. Por una parte, la UNCTAD I logró el interés del mundo desarrollado en los problemas del mundo subdesarrollado, que se cuantificaron relacionando el concepto de déficit de comercio con el de crecimiento económico. Muchas ideas muy difundidas en los países en desarrollo, pero no así en los desarrollados, llegaron a comprenderse y aún a aceptarse. En síntesis, la UNCTAD I centró la atención mundial en el estrecho nexo teórico entre el comercio exterior y el crecimiento y desarrollo internos, con el fin de originar una nueva división internacional del trabajo. En segundo lugar, la Conferencia produjo el fenómeno de los "77": un notable sentimiento de unidad para elaborar una plataforma común, y un foro político altamente unificado. El nacimiento del "sistema de grupos" introdujo un nuevo instrumento táctico en el mecanismo de las Naciones Unidas. En tercer lugar, por primera vez en la historia las economías de mercado del mundo occidental y los países socialistas de Europa oriental se reunieron para examinar los problemas del desarrollo del llamado Tercer Mundo. Y por último, aunque no menos importante, la Conferencia generó las primeras manifestaciones de lo que serían sus efectos indirectos, al hacer que otras entidades multilaterales y bilaterales comprendieran la necesidad de modificar sus políticas y sus prácticas.

UNCTAD II

A. 1964 - 1968: la UNCTAD pugna por avanzar

Desde junio de 1964 a abril de 1968 la UNCTAD presionó en muchos frentes con el fin de concretar algún tipo de acuerdo de complementación, lo que, como se dijo antes, no se había logrado en Ginebra, en la UNCTAD I. Sin embargo, en esos cuatro años hubo muy pocos éxitos concretos. Es ver-

dad que se hicieron algunos avances en relación con los productos básicos, pero no se suscribieron nuevos acuerdos internacionales sobre productos básicos exportables de interés para el mundo en desarrollo. También es cierto que la resistencia inicial que por principio opusieron algunos países desarrollados (los Estados Unidos por ejemplo) a discutir las preferencias fue superada hasta el punto de que éstas se transformaron en el tema más importante de examen y negociación en Nueva Delhi. Sin embargo, pese a la petición de la UNCTAD de que no se acrecentasen las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, y a sus muchas otras recomendaciones relativas a nuevos enfoques de la política de comercio internacional, es un hecho que el acceso a los mercados del mundo desarrollado no se amplió y que, por el contrario, algunos importantes países desarrollados acrecentaron su protección aduanera. La relación entre la asistencia financiera y el producto interno bruto no modificó su tendencia descendente y los plazos y condiciones de los préstamos internacionales para el desarrollo se hicieron algo menos liberales en el intervalo entre ambas UNCTAD. Además, el pago de fletes y otros invisibles por los países en desarrollo ejerció una presión perjudicial en los balances de pagos de la mayoría de estos países.

En suma, el panorama aparece en realidad oscuro en lo que toca a acciones concretas entre la UNCTAD I y la II. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la UNCTAD haya "fracasado". Es preciso recordar el clima internacional que imperaba en el mundo entre 1964 y 1968, y preguntarse cuánto era posible esperar de la UNCTAD, dentro de límites razonables, en esa época. Teniendo esto presente, cabría mencionar entonces algunas de las realizaciones de la UNCTAD en por lo menos dos aspectos capitales:

a) **El robustecimiento de su estructura institucional interna y de sus lazos con otros organismos conexos.** En lo interno, la UNCTAD tiene ahora su propia secretaría y, por lo tanto, no necesita recurrir a los servicios del personal de otros sectores de las Naciones Unidas, como los organismos especializados, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y las comisiones económicas regionales. No sólo se contrató con rapidez personal altamente calificado, sino que con igual rapidez éste consolidó y

amplió sus actividades de investigación y sistemáticamente comenzó a echar las bases intelectuales e institucionales de nuevas esferas para la comprensión y cooperación internacionales. En lo que guarda relación con otros organismos, la UNCTAD fortaleció sus vinculaciones ya bastante estrechas con la FAO (en ciertas investigaciones y operaciones conjuntas relativas a convenios sobre productos básicos, grupos de estudio y otras formas más altas de acuerdo sobre productos básicos), con el GATT (en la creación de un Centro Internacional de Comercio) y con el PNUD (dando comienzo a diversas actividades de asistencia técnica).

b) **Los efectos indirectos de la existencia misma de la UNCTAD en otras entidades multinacionales o bilaterales.** En relación con los órganos multigubernamentales, por ejemplo, algunos autores estiman que las presiones surgidas en la UNCTAD I y mantenidas desde entonces han servido de contrapeso y han ayudado i) a dotar a la Agencia para el Desarrollo Internacional de recursos destinados a otorgar préstamos en condiciones favorables; ii) a ratificar la Parte IV del GATT y a establecer un Comité de Comercio y Desarrollo para supervisar la aplicación de dicha Parte IV; iii) a desplazar las discusiones sobre los derechos especiales de giro desde el marco exclusivo del Grupo de los 10 hacia el más amplio de las Naciones Unidas, y a reconocer expresamente que deben tenerse en cuenta los intereses de los países en desarrollo al considerar los asuntos pendientes en materia de reformas monetarias internacionales; iv) a decidir en principio que se trabajaría para establecer preferencias arancelarias generales no recíprocas para las exportaciones de ciertos países en desarrollo dentro de la OCDE, y v) a liberalizar el financiamiento compensatorio que otorga el FMI. Se estima que en materia de medidas bilaterales la UNCTAD ha tenido efectos análogos, tanto directos como indirectos, en algunos países desarrollados, llevándolos a anunciar programas bilaterales de asistencia más ambiciosos, tanto por su volumen como por sus condiciones.

Por consiguiente, si se considera la situación general, parece mejor no tratar de determinar si la UNCTAD ha tenido "éxito" o ha "fracasado" en este período entre Conferencias, sino decir más bien que "consolidó" y se "preparó" para la próxima Conferencia. A esta Conferencia nos referiremos a continuación.

B. Comienza nuevamente la preparación de antecedentes

Aunque al observador desinteresado puedan no haberle parecido idénticas, de hecho la preparación de los antecedentes para la UNCTAD II fueron en gran medida una ampliación de los criterios empleados para la I Conferencia.

a) Ya no hubo una "Comisión Preparatoria" que orientase sobre directrices políticas, de procedimientos y económicas para la siguiente Conferencia. Pero ello se debió a que ahora se había hecho cargo de esas actividades la Junta de Comercio y Desarrollo. b) Ya no hubo necesidad de que el Secretario General de la UNCTAD solicitase ayuda de secretaría en diversas partes del sistema de las Naciones Unidas, o que saliese de éste; y c) tal vez el punto más importante, la existencia de un conjunto voluminoso, variado y complejo de documentos dirigió una vez más la atención principalmente hacia el informe del Secretario General, titulado "Hacia una estrategia global para el desarrollo".

C. La Conferencia en marcha

Como el período entre Conferencias no registró ningún progreso sustancial en cuanto a la ejecución de las recomendaciones de la UNCTAD I, y como el comercio y la ayuda siguieron su tendencia contraria a los intereses de los países en desarrollo, los "77" estimaron que ahora debían ir más allá de la enumeración de principios y recomendaciones generales y buscar la aprobación de un programa concreto de acción, específicamente la Carta de Argel. Asimismo, el Grupo B —que en Ginebra pidió a los "77" que cambiasen su táctica de exigencias súbitas y perentorias por otras que diesen más tiempo y ofreciesen más cosas concretas— por lo menos tenía ahora el tema de las preferencias más o menos listo para su articulación positiva, así como unos pocos temas de menor importancia. La primera característica del período de sesiones de Nueva Delhi parecía ser un deseo de ambas partes de reemplazar la secuencia de Ginebra (confrontación-últimátum-reconciliación), que terminó por concentrarse sólo en principios y mecanismos generales, por una nueva secuencia (diálogo-negociación), que debía terminar por concentrarse en un programa de acción.

La segunda característica, sin embargo, era totalmente opuesta a la primera. Mientras la UNCTAD I duró once semanas, la segunda tuvo tres semanas menos de duración. Pese al menor plazo, sin embargo, todo fue de mayor magnitud: el número de delegaciones y delegados, los temas del programa, las páginas de documentos y las múltiples reuniones plenarias y de comisiones. Además, se sumaba a lo anterior una sorprendente cantidad de reuniones de "grupos". Así resultaba fácil que se obstruyesen las vías de comunicación y que el procedimiento se tornase lento y engorroso. Desgraciadamente, sin embargo, había muy poco acuerdo previo a la Conferencia sobre cuáles temas especiales estaban verdaderamente listos para las negociaciones en el lugar mismo, y la forma en que éstas debían tener lugar. Es cierto que el Presidente de la Junta de Comercio y Desarrollo había sugerido algunos "puntos de cristalización", pero éstos eran muy numerosos y bastante difusos.

En suma, las principales características de la UNCTAD II eran: i) un mecanismo de procedimiento lento y engorroso, que intentaba ajustarse a objetivos generales poco concretos en lugar de hacerlo en uno o dos claramente enfocados, y ii) un elevamiento del conflictivo espíritu de enfrentamiento de 1964, hacia otro que en principio parecía encaminado al diálogo y la acción.

D. Resultados

Desgraciadamente, esto resultó en gran medida, si no totalmente, quimérico. Tal vez el curso fatal de razonamientos fue el siguiente: los países del grupo B habían indicado, antes y durante la UNCTAD II, que querían oír las opiniones de los "77" respecto de diversas propuestas de negociación, tras lo cual ellos (el grupo B) se irían y elaborarían los detalles ellos mismos, volviendo a una posterior Conferencia o reunión de la Junta para su confirmación definitiva en reunión plenaria. Los países en desarrollo siguieron un curso totalmente diferente. Habían supuesto que si había una clara indicación de su parte respecto del contenido de las prioridades en cuanto a la política (es decir, por medio de la Carta de Argel), si lo sustancial de la política podía expresarse en detalles concretos (es decir, por medio de los documentos de la secretaría), y si adoptaban en las reuniones un estilo "moderado" en vez

de un estilo de "confrontación", se producirían algunos compromisos jurídicos y un calendario más o menos firme. En otras palabras, los "77" no estaban dispuestos a dejar que los detalles quedasen para un arreglo posterior entre los países desarrollados. En lugar de eso querían tomar parte plenamente en el proceso de toma de decisiones. Más claramente, querían negociar en Nueva Delhi punto por punto, usando la Carta de Argel como punto de partida. Esto era inimaginable para el Grupo B. El resultado de la UNCTAD II, por lo tanto, al igual que el de la UNCTAD I, fue nulo en cuanto a compromisos firmes para la acción.

Esto no significa que los resultados generales hayan sido nulos. Desde un punto de vista más amplio el tema de las preferencias avanzó notablemente. Y en Nueva Delhi hubo algún progreso en otros temas; por ejemplo, las reservas reguladoras, para mencionar sólo un ejemplo. Además, hubo un mayor consenso respecto de la necesidad de una estrategia global de desarrollo que incluyese las medidas convergentes que habían de tomar simultáneamente los países ricos y los países pobres.

Sin embargo, tal vez sea realista decir que en general los "77" salieron de Nueva Delhi con mayor sensación de "frustración". Y el grupo B, por su parte, quedó quizás más convencido que nunca de lo correcto de su política de "descuido benigno" respecto de la UNCTAD.

IMPORTANCIA DE LA PRIMERA Y SEGUNDA CONFERENCIA DE LA UNCTAD RESPECTO DE LA TERCERA

Durante la UNCTAD I las opiniones diferentes y sostenidas enérgicamente por los "77" y el grupo B dieron como resultado votaciones forzadas y una rígida disciplina de grupo. Sin embargo, ese período de sesiones terminó con logros sólo respecto de principios generales, no respecto de compromisos para la acción. Tal vez no cabía esperar más. En todo caso, cuatro años después, la Segunda Conferencia parecía encaminada en forma nueva y flexible, aparentemente capaz de dar al grupo B menos enfrentamientos de "línea dura" y algunas esferas de negociaciones concretas a los "77". Desgraciadamente, sin embargo, no se produjo el resultado esperado. La pregunta fundamental, entonces, es si la Tercera Conferencia de 1972 debe volver a las ca-



UNCTAD III, esperanza para muchos

racterísticas conflictivas de Ginebra o intentar avanzar sobre la base de consensos pragmáticos, como se pretendió primitivamente que fuese el objetivo de Nueva Delhi.

Para responder a esa pregunta, deben aclararse otras previas: por ejemplo, ¿debe tratar la UNCTAD de ser en el futuro un organismo cuyo efecto sea educativo, persuasivo y transitorio, dejando a otros organismos las actividades complementarias? ¿O debe intentar una vez más convertirse en un ins-

trumento de presiones contrapesadas encaminadas deliberada y exclusivamente a forzar compromisos? ¿O ambas cosas?

Si ha de ser lo primero, ¿qué caminos intelectuales nuevos debe seguir la UNCTAD? ¿Pueden abrirse esos caminos en una Secretaría que trabaja en su mayor parte en las ciudades del mundo desarrollado? ¿O deben explorarse nuevas fronteras intelectuales dentro del mundo en desarrollo, en estrecha relación con los nacionales de esos países?

Si ha de ser lo segundo, ¿qué opciones existen? ¿Debe volverse al voto por mayoría? ¿Tienen los países en desarrollo otra manera de presionar a los países desarrollados? ¿O todo esto no son sino buenos deseos? ¿Debe suponerse, por ejemplo, que se puede obligar al Congreso de los Estados Unidos a adoptar una forma nueva o más abierta de colaboración internacional durante los próximos años?

Desde un punto de vista más limitado ¿qué posición deben tomar los "77" respecto del grupo D (países socialistas)? Este ha influido a menudo en decidir votaciones, pero no ha tenido verdaderamente una influencia central en las deliberaciones de la UNCTAD desde sus comienzos.

Pasando al aspecto institucional ¿qué posición debe tener la UNCTAD dentro del sistema de las Naciones Unidas? Al ser creada, la UNCTAD estaba subordinada directamente a la Asamblea General, y era independiente del Consejo Económico y Social para todos los fines prácticos (continuando el proceso de descentralización de la jurisdicción del Consejo Económico y Social, proceso que había comenzado con la creación de las comisiones regionales). ¿Qué posición tendrán, entonces, los gobiernos de los "77" respecto de un Consejo Económico y Social ampliado y revitalizado? ¿Qué será de la contribución de la UNCTAD a la Estrategia para el Segundo Decenio para el Desarrollo? ¿Debe convertirse la UNCTAD en un organismo especializado? ¿O las ventajas serían contrarrestadas por la influencia política derivada de la fuerza presupuestaria de los países ricos?

¿Qué esperan los países en desarrollo en sí mismos? ¿En qué esferas deben expresar los gobiernos de los "77" sus propias responsabilidades? Recuerdese, por ejemplo, que cada vez que se expresaron estas responsabilidades de autoayuda en la Segunda Conferencia (por ejemplo, en las recomendaciones sobre integración regional y ayuda en alimentos), fue posible lograr textos acordados que daban una opinión razonablemente equilibrada de los respectivos compromisos que asumirían ambas partes.

Resumiendo lo que se acaba de plantear, por razones de largo y profundo arraigo, cuya naturaleza es política, tecnológica e institucional, los países en desarrollo estiman que el sistema económico internacional ha funcionado contra sus intereses desde la segunda guerra mundial, como lo venía haciendo en

realidad desde mucho tiempo antes. En vista de que hay de hecho una tendencia inherente contra la periferia en favor del centro, la cuestión es en suma la siguiente: ¿cómo se puede asegurar que la tendencia no se acentúe aún más a corto plazo mientras se la contrarresta en forma deliberada a largo plazo? Esta acción deliberada puede provocarse mediante la persuasión intelectual indirecta o mediante programas de acción concreta, y puede acelerarse mediante nuevas alineaciones políticas globalmente y mediante un nuevo formato institucional dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se requieren mucho pensamiento y deliberación sobre estos asuntos bastante antes de que comience la UNCTAD III.

Las recomendaciones de la I, II y III UNCTAD deben ser consideradas como el comienzo de un proceso, no su término. Aún se requieren mayores y más intensos esfuerzos para alcanzar la convergencia de compromisos precisos y un mayor sentido de responsabilidad por parte de los países desarrollados y en desarrollo por igual. Para ello es imperativo mantener abierto un diálogo permanente entre todos los países del mundo, cualquiera que sea su grado de desarrollo y sin consideración de su sistema económico y social. Hasta ahora sólo la UNCTAD ha brindado estas esenciales características en el orden global. Pero hasta ahora la UNCTAD no ha podido brindar nada específico, ningún provecho concreto a sus miembros, los países en desarrollo. En tanto no pueda ofrecer logros concretos, mayor será el peligro de que estos países se vean obligados a escoger entre su lealtad primitiva a la UNCTAD como objetivo a largo plazo, por una parte, y su deseo a corto plazo de obtener algún provecho, por la otra. ¿Pueden lograrse ambos, dadas las numerosas y evidentes incertidumbres que abriga el mundo en la actualidad? Tal vez la respuesta consista en aproximaciones sucesivas, en soluciones parciales. Pero en todo caso es imperativo que la UNCTAD siga ofreciendo un foro abierto al más alto nivel político. No debe bajar hasta el punto de que los países condesciendan a dedicarle unos pocos instantes o unos pocos dólares de sus recursos ante otras demandas más urgentes. La UNCTAD no debe ser un mecanismo para medidas tomadas marginalmente. Siempre deben tenerse presentes una perspectiva y una estrategia más generales para el esfuerzo a largo plazo, pero simultáneamente debe estar apoyada por algunos logros a corto plazo.



AGUA OXIGENADA ELECTROZON

Para usos medicinal y cosmético, en envases plásticos de 55, 110 y 500 cc. para sus concentraciones de 10, 20 y 30 volúmenes. Que no falte en su botiquín.

Para uso industrial en concentraciones de hasta 100 volúmenes en envases convencionales.

Elaborada por moderno procedimiento electrolítico, con control de calidad de

Farma Quimica
DEL PACIFICO S.A.

UNA INDUSTRIA CHILENA EN PERMANENTE PROGRESO