Comercio Exterior, vol. 31, núm. 7,
México, julio de 1981, pp. 811-815

La Comisión Brandt y los intereses de los países menos desarrollados

SAUL TREJO REYES*

La Comisión Brandt, al elaborar su Informe seguramente consideró antes que nada los intereses de sus patrocinadores. De ahí que tanto en los temas tratados como en los que no se tocan el análisis y las conclusiones estén orientados en una dirección específica. Ello es evidente al considerar que los países socialistas fueron omitidos en el análisis, así como el profundizar sobre el enfoque adoptado en cada uno de los temas.

* De la Oficina de Asesores de la Presidencia de la República. Las opiniones aquí expresadas son de la responsabilidad exclusiva del autor.

Es obvio, pero no por ello menos importante, el hecho de que omitir a los países socialistas supone que el mundo continuará dividido en la misma forma y que la opción fundamental para los países pobres es, en esencia, una simple extrapolación sobre un cierto crecimiento en sus niveles de ingreso per cápita, dentro de un sistema mundial esencialmente estable. He ahí, sin embargo, que ya en el más abstracto plano filosófico aparecen las primeras incongruencias. ¿Es siquiera factible pensar en la posibilidad de un progreso significativo para las grandes masas del mundo

dentro de esquemas globales inmutables, siendo que precisamente la pobreza de las grandes mayorías es aparentemente un característica básica del sistema en cuestión?

Por otra parte, si bien en ciertos países pobres la revolución puede ser consecuencia inevitable del proceso de desarrollo socioeconómico y de las tensiones generadas por la desigualdad —a escala mundial o nacional— de ninguna manera es evidente que exista una salida obligada para los países más pobres. Sea dentro del mundo capitalista o dentro del campo socialista, hay rígidas jerarquías. En el Informe se encuentra implícito el supuesto de que los países más pobres, en cuanto a sus necesidades, pueden ser tratados simplemente como partes de una región. Ello es particularmente el caso respecto a los capítulos del Informe que son el tema de esta nota: capítulos II, "Las Dimensiones del desarrollo"; III, "Intereses mutuos" y VI, "Población: crecimiento, movimiento y medio ambiente". De tal manera, se descuida por completo el análisis de aquellos elementos que garantizarían la viabilidad de estos países como tales. Es evidente que las naciones pobres aspiran a ser algo más que simples partes integrantes de grandes regiones; aspiran, quizá antes que nada, a mantener y afirmar su identidad e independencia nacionales.

Según los autores del Informe, el objetivo fundamental de la Comisión es "contribuir a la paz mundial". De hecho, puede decirse que en el Informe se menciona casi todo lo que en una u otra forma podría contribuir a ese objetivo tan general y abstracto. Sin embargo, se aprecian claras diferencias entre las tres partes integrantes del texto: la introducción, el cuerpo del Informe y el programa de prioridades y recomendaciones. En efecto, dentro del conjunto de prioridades y recomendaciones se apunta que muchos cambios son deseables; sin embargo, éstos no se integran en el esquema de análisis.

De ahí que aun cuando podría aceptarse que la paz mundial es el objetivo principal del programa de prioridades y recomendaciones, deba afirmarse que el análisis y las recomendaciones del cuerpo del Informe, así como el análisis subyacente, se orientan fundamentalmente a mantener la posición relativa y las formas de vida de los países desarrollados. En este sentido, se considera a la satisfacción de las aspiraciones de los países menos desarrollados solamente en tanto no entre en conflicto directo con los patrones de crecimiento e industrialización de los países altamente desarrollados. En efecto, se cubre una amplia gama de temas de interés para los países del Sur; por ejemplo, necesidades de los países más pobres, tales como salud, alimentación, políticas demográficas, trabajadores migratorios, estabilización de precios internacionales de los productos primarios, eliminación de prácticas comerciales discriminatorias en el comercio internacional, ajuste de las estructuras productivas de los países desarrollados, códigos internacionales para la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, reforma monetaria internacional, ecología, desarme y políticas internas de los países menos desarrollados.

A pesar de que se hace mención de los temas señalados, en el Informe no se discuten los planteamientos, mucho más completos y de mayor alcance, que ya previamente han presentado los países en vías de desarrollo, entre los que sobresalen la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Declaración de Arusha y la Resolución de la Asamblea General de la ONU referente a los preparativos para un Nuevo Orden Económico Internacional.[1] Tal parecería que se trata de borrar dichos planteamientos y reiniciar la discusión, estrictamente sobre las bases propuestas por la Comisión Brandt.

En lo que atañe al tema demográfico (capítulo VI), se propone, como sería de esperar, la reducción de las tasas de crecimiento de la población. Se mencionan de manera muy favorable las medidas tomadas en países como China respecto a la elevación de la edad mínima para el matrimonio hasta edades que en el ambiente occidental se considerarían claramente inaceptables. De hecho, este tipo de medidas tiene posibilidades de funcionar solamente en una sociedad rígidamente estructurada y controlada; no puede, por lo tanto, ser indicativa de medidas factibles de aplicarse en la mayoría de los países del Sur. Dado que en el Informe se soslaya el análisis de los sistemas políticos, tanto en escala mundial como en el ámbito interno de cada país, la conclusión de este capítulo es confusa.

De modo correcto, el Informe menciona la necesidad de ligar la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías con el objetivo de limitar el crecimiento demográfico; sin embargo, se da tal importancia a las cifras alarmistas acerca del crecimiento de la población en algunas de las ciudades más importantes del Tercer Mundo (entre ellas México), que el apoyo de la Comisión a otros objetivos sufre por comparación.

Se destaca la relación tan importante que existe entre el nivel de desarrollo de un país y su ritmo de crecimiento demográfico, a pesar de que señala que en algunos lugares de gran pobreza es factible satisfacer ciertas necesidades básicas de los individuos y reducir la tasa de incremento demográfico. Sin embargo, en éste como en otros temas, el Informe decide ignorar en gran medida el análisis del elemento político, determinante de la capacidad de una sociedad para instrumentar el tipo de políticas que se recomiendan. Es interesante señalar que, dentro de un contexto global que no considera a los países socialistas, el tipo de políticas que a menudo se recomienda a los países menos desarrollados casi siempre esté en conflicto directo con los intereses de los países patrocinadores de este Informe, o de sus empresas. En efecto, son medidas que en muchos casos requerirían de modificaciones de carácter socialista para poder aplicarlas. Sin embargo, este conflicto nunca se plantea de manera explícita en el Informe, de tal manera que muchas de las propuestas pierden buena parte de su realismo debido precisamente a que el análisis no apoya las recomendaciones, sino que son algo separado.

1. Véase *Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas*, Asamblea General, diciembre, 1980. Igualmente, las Resoluciones 3201 y 3202 de la VI Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional* y *Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, 1974*. Aún antes, la Carta de Argel, resultado de la Primera Reunión Ministerial del Grupo de los 77, efectuada en octubre de 1967.

Por otra parte, al plantear como tema central de la discusión sobre política demográfica la necesidad de lograr un equilibrio entre población y recursos, se soslaya el hecho de que el consumo de recursos naturales, renovables o no, es básicamente una función del ingreso y que, en términos per cápita, dicho consumo es considerablemente mayor en los países avanzados. Ese mismo criterio, adoptado en la forma rígida que se señala para los países en vías de desarrollo, implicaría que países como Japón, Estados Unidos o Alemania Federal de hecho deberían reducir drásticamente sus niveles de vida, pues para mantenerlos depende en un alto porcentaje de las materias primas y recursos naturales provenientes de los países del Sur. Igualmente, al señalar la necesidad de establecer políticas para proteger el ambiente de los países menos desarrollados, como parte de los recursos comunes de la humanidad —entendidos éstos como bosques, océanos, atmósfera—, difícilmente se menciona la degradación tan grande del ambiente que hubieron de realizar los países ahora avanzados, dentro de su propio territorio o en el de otros países, a fin de elevarse a su actual estadio de desarrollo.

La aplicación de este tipo de medidas de manera acrítica podría ocasionar a estos países un grado mucho mayor de dificultad para alcanzar sus metas de crecimiento. Puede decirse que al destacar la importancia del aspecto ecológico en el futuro de los países menos desarrollados, el Informe Brandt lleva implícito el propósito de hacer más costoso su proceso de industrialización. Al respecto, las políticas de redespliegue industrial de los países desarrollados intentan transferir a los más pobres las industrias menos eficientes, previniéndoles al mismo tiempo acerca de la necesidad de arrostrar desde un principio los costos y externalidades de la industrialización.

En el fondo, ese tipo de políticas trata de justificar la búsqueda de un mayor grado de interdependencia de países ricos y pobres, presentándolo como el mejor sistema, pero sin ofrecer en él perspectivas acordes con las aspiraciones de los países más pobres. Sin embargo, lo que desde el punto de vista del Sur sería el planteamiento correcto del problema, no es que no se deba degradar el ambiente, sino que debe hacerse solamente de modo que se garanticen no sólo los intereses de la sociedad en su conjunto y de los grupos menos privilegiados dentro del país en cuestión, sino también los de las generaciones futuras en dichos países. Empero, el Informe pretende asignar a los países menos desarrollados un grado de responsabilidad por el mantenimiento de la calidad del ambiente en escala global que de ninguna manera es proporcional con la destrucción que de dicho ambiente hacen tales países.

Si bien es cierto que en muchas de las naciones más pobres se destruyen bosques para obtener leña o para ampliar la superficie cultivable, o se pone en peligro a ciertas especies de la fauna y la flora, no se llega a los altos grados de contaminación industrial que privan en el Primer Mundo. Vista en perspectiva global, esta degradación del ambiente no alcanza a acercarse a la que realizan de manera mucho más tecnificada, en escalas mayores y de manera más "racional", los países más avanzados, sean capitalistas o socialistas. De ahí que en la medida en que exista una conciencia creciente en los países desarrollados acerca de la degradación de recursos comunes de la humanidad que hacen los países menos desarrollados, también deba existir la disposición a pagar por la preservación de dichos recursos. No verlo así habría implicado, por ejemplo, responsabilizar a México por todas las medidas tomadas para evitar cualquier posible daño ecológico por el accidente del Ixtoc en el Golfo de México y sus costas. Ciertamente, no puede admitirse dicha responsabilidad, como tan claramente lo señaló el Gobierno mexicano en su momento, sin antes lograr un ordenamiento dentro del cual, entre muchos otros temas, se reglamente la utilización del ambiente y se asignen en forma clara y equitativa los costos y beneficios resultantes de la utilización de los recursos en cuestión. Es evidente que en ningún momento la Comisión Brandt se acercó en sus planteamientos a un esquema de este tipo; ni siquiera estableció las bases generales que determinarían su viabilidad en el actual contexto internacional.

Así como en el aspecto ecológico el Informe asigna una carga importante a los países menos desarrollados, la Comisión Brandt propone que los países de nivel medio de desarrollo compartan la "carga" de ayudar a los países más pobres. Ello ignora el hecho de que estos países de ninguna manera son entes homogéneos, sino que muestran grandes desigualdades entre el medio urbano y el rural. Igualmente, se ignora que la organización del sistema económico mundial prevaleciente es responsable, cuando menos en parte, de las desigualdades entre países ricos y pobres y a su vez entre las regiones ricas y pobres de los países menos desarrollados. De hecho, el intercambio desigual es parte integrante del proceso de acumulación mundial, por lo que es incongruente suponer que los países de niveles medios de desarrollo, con estructuras políticas y económicas no evolucionadas, puedan disponer de sumas importantes para ayudar a los países más pobres, si a su vez los ricos, con mayores posibilidades de aportar y sistemas gubernamentales más eficientes, se quejan de su "imposibilidad", por razones políticas internas, para transferir mayores sumas a los países más pobres.

De tal manera, el planteamiento de la Comisión en esencia desvía el argumento, a fin de soslayar el bajo grado de cumplimiento de los países avanzados en cuanto a las metas establecidas de ayuda al exterior.

Al analizar las relaciones entre migración y desarrollo, el Informe no presenta contribuciones a la discusión. Señala correctamente el carácter temporal de la migración en la gran mayoría de los casos y que ésta puede, en ciertas circunstancias, beneficiar tanto a los países de origen como a los receptores; reitera su apoyo a los derechos de los migrantes, lo cual es congruente en términos generales con la posición de México referente a la necesidad de garantizar el respeto a los derechos humanos y laborales de los migrantes. Sin embargo, no se llega a una formulación tan explícita del problema como la que ya ha presentado México. Por otra parte, respecto a los refugiados, el Informe se concreta a recomendar el fortalecimiento de sus derechos y expresa el deseo de que los costos económicos no recaigan sobre el país de primer destino, sino que sean compartidos más ampliamente.

Es eviente que en éste, como en muchos otros temas, los planteamientos de la Comisión no llegan al fondo, quizá para evitarse problemas con algunos de sus patrocinadores. Por ejemplo, con relación al problema de la explotación de los fondos marinos, el tema se trata en términos muy generales, sin reflejar los conflictos básicos expresados en la reciente Conferencia del Mar y sin hacer referencia a la posición dura de Estados Unidos, que de ninguna manera es nueva. El Informe sutilmente disculpa a los países desarrollados, al destacar de manera muy señalada aquellos factores internos, como el desempleo, que impiden que estos países puedan hacer una mayor contribución a los objetivos de desarrollo de los países más pobres. Al mismo tiempo, su supuesta imposibilidad de adoptar medidas más enérgicas acaba por justificar el esquema internacional, cuyos resultados adversos se supone que el Informe busca remediar.

El capítulo II, "Dimensiones del desarrollo", en su primera parte simplemente describe algunas de las características más importantes de la pobreza en que viven cientos de millones de personas en todo el mundo. El Informe señala correctamente la necesidad de integrar las soluciones a un conjunto de problemas, como salud, alimentación, vivienda y educación. Es decir, parte del principio comúnmente aceptado de que las necesidades básicas por lo general no se satisfacen una por una, sino que existe una elevada correlación en el grado de satisfacción del conjunto de ellas. Por otro lado, el Informe señala acertadamente la necesidad de incorporar a la mujer al desarrollo, proporcionándole una mayor participación, información y autoridad en las decisiones, tanto familiar como socialmente. Sin embargo, al igual que en su tratamiento de otros temas, en ningún momento se plantean caminos viables para hacer realidad los buenos deseos de la Comisión.

El concepto de necesidades básicas se aborda desde una óptica excesivamente individualista, pues se otorga gran importancia a la discusión, aun cuando ésta resulta superficial, de los componentes de dichas necesidades y se soslaya, sin embargo, la discusión de los tipos de modelos que pueden contribuir mejor para el resultado que se busca desde el punto de vista de los grupos humanos más pobres. Ciertamente, se puede estar de acuerdo con el Informe cuando insiste en que es necesario adaptar las instituciones sociales para alcanzar el desarrollo y en particular para lograr un mayor grado de congruencia entre su funcionamiento y los intereses de los grupos menos privilegiados en diversos países. Sin embargo, precisamente porque en la discusión acerca de las "Dimensiones del desarrollo" sólo se incluyen aquellos elementos que tienen una relación inmediata y cuantificable con el bienestar individual, la discusión es en extremo deficiente. Por ejemplo, no se hace mención alguna del papel que la división internacional del trabajo, la estructura del comercio Norte-Sur y el comportamiento hegemónico, en distintas épocas, de diversos países occidentales, han desempeñado en el fortalecimiento de las estructuras locales propiciatorias de la desigualdad y la pobreza. Después de todo, difícilmente se podría pensar que los países pobres, en muchos de los cuales existe ya un fuerte grupo capitalista, tanto local como transnacional, estarían en la posibilidad inmediata, dentro de los esquemas internacionales prevalecientes, de instrumentar las políticas necesarias para apoyar a los grupos más pobres en sus esfuerzos por resolver sus problemas. Mencionar que el costo de potabilizar agua o de proporcionar atención médica básica a los grupos más pobres es relativamente bajo, contribuye poco a resolver el problema de esos grupos si ni siquiera se menciona el hecho de que difícilmente, en las condiciones prevalecientes, los países pobres podrían tomar las decisiones de asignar más recursos a estos objetivos, a costa de disminuir los recursos tradicionalmente asignados para satisfacer las necesidades de consumo e inversión de las clases medias y altas.

Con los recursos naturales, tecnologías actuales y esquemas económicos y jurídicos vigentes, los objetivos que el Informe presenta son particularmente inconsistentes con los sistemas políticos que existen en los países menos desarrollados o hacia los cuales podrá esperarse que evolucionarían si el sistema mundial se mantuviera sin cambios importantes. El Informe no menciona siquiera esta inconsistencia; mucho menos presenta posibles caminos para resolver el problema que plantea. De hecho, si se intentara llevar a la práctica dichos planteamientos, que serían fundamentalmente de carácter político, sería preciso hacer una revisión a fondo no sólo del esquema de análisis utilizado en los trabajos de la Comisión, sino de los supuestos mismos que gobernaron la determinación de elaborar el Informe. Es decir, supondría que los países avanzados estarían dispuestos incluso a sacrificar intereses propios, al menos en parte, a fin de beneficiar a los países pobres.

Con base en las críticas hechas hasta ahora a los planteamientos del Informe respecto al tema demográfico y a las "Dimensiones del desarrollo", casi se podría predecir la forma en la cual el Informe define los "Intereses mutuos" de países pobres y ricos. Puede caracterizarse dicha definición como un intento por definir algunas políticas que beneficiarían tanto a las élites de los países desarrollados como a las de los países subdesarrollados. Las recomendaciones son fundamentalmente de carácter económico y orientadas a incrementar, por decirlo así, el grado de funcionalidad del sistema internacional prevaleciente.

Por ejemplo, la Comisión Brandt concede gran importancia a lograr una "transición ordenada", en materia energética, hacia el uso de otras formas de energía no derivadas de los hidrocarburos. Se considera la necesidad de evitar un *shock* excesivamente fuerte a la estructura industrial de los países avanzados; igualmente, se señala la importancia que tiene para los países exportadores de petróleo la estabilidad monetaria internacional y la puesta en práctica de mecanismos estables de recirculación financiera. Sin embargo, en forma alguna se menciona la necesidad de los países menos desarrollados de tener acceso a, y eventualmente ser ellos los que desarrollen también, una capacidad propia en materia de tecnología energética no convencional. Aparentemente, detrás de la discusión del Informe está implícito el supuesto de que estos países seguirán siendo dependientes del Primer Mundo en esta materia. Así mismo, al mencionarse el tema de la deforestación que causan los pobres del mundo para satisfacer sus necesidades energéticas, de ninguna manera se menciona el hecho de que un cambio drástico en sus formas de comportamiento energético los sometería aún más a un mayor grado de dependencia respecto de la economía capi-

talista, en los aspectos tecnológico, de bienes de capital y de organización de la producción, entre otros.

Se menciona, como un área de interés común, la interdependencia de los niveles de exportación de los países desarrollados hacia el Tercer Mundo y las posibilidades de estos últimos de incrementar sus exportaciones hacia los países desarrollados. Sin embargo, dado que por lo general los exportadores, consumidores e importadores potenciales en cada uno de esos países constituyen grupos diferentes, la simple reiteración de los "intereses mutuos", al nivel más agregado, no contribuye a que la definición de "intereses mutuos" tenga significación operativa. Por otra parte, aun cuando se afirma que los países más pobres deben industrializarse para elevar sus niveles de ingresos, al discutir la situación de los países de industrialización reciente (NIC), se les pide que moderen sus exportaciones hacia los países avanzados, incluso cuando fueron los esquemas de desarrollo prevalecientes los que los indujeron a un desarrollo industrial que no tiene más salida que la exportación, como medio para financiar los requerimientos de importación de plantas industriales orientadas hacia la satisfacción de las necesidades de las clases medias y altas.

Es evidente que la preocupación fundamental del Informe en lo relativo a "intereses mutuos" se centra alrededor de esta necesidad imperiosa de preservar las estructuras del sistema financiero internacional, dentro del cual desempeñan un papel preponderante las instituciones privadas, las bancas centrales y las autoridades hacendarias de los países desarrollados. De ahí que durante los últimos meses se escuchen insistentemente las expresiones de "preocupación" en los medios financieros y empresariales de los países occidentales acerca de la creciente influencia de los países árabes —por medio de sus propias instituciones financieras, privadas o cuasi-públicas— en las finanzas internacionales. Igualmente "preocupante" parece ser la determinación anunciada por dichos países de convertirse en potencias financieras internacionales y de controlar en un mayor grado el manejo y destino de los excedentes financieros internacionales, generados por ellos mismos y que hasta ahora en buena parte son manejados por la banca europea y la estadounidense.

Dentro de ese contexto global y esa definición de los "intereses mutuos", no parece tener cabida el análisis de la interrelación de los esquemas internacionales de desarrollo y el destino de los grupos más pobres de la humanidad. De ahí el peligro de aceptar la definición tan estrecha de "intereses mutuos" presentada en el Informe. Es evidente que uno de los principales objetivos de la Comisión es eliminar conflictos sociales en los países con riquezas naturales, a fin de contribuir a la satisfacción de los requerimientos que de dichos recursos tienen los países avanzados occidentales. Lo anterior se percibe con claridad en las discusiones sobre los esquemas para canalizar mayores volúmenes de recursos hacia el desarrollo energético y mineral, así como en la importancia que conceden al desarrollo de sistemas ordenados que a la vez sean funcionales a las necesidades de los países desarrollados.

En la discusión de "intereses mutuos", destaca la ausencia del tema de "tecnología y capacidad organizativa" o "capacidad de un país para resolver los problemas propios con los medios a su disposición". Quizá esta omisión se debe precisamente al reconocimiento, por parte de la Comisión, de un conflicto básico entre el objetivo de autosuficiencia tecnológica y económica de los países en vías de desarrollo y los objetivos de los gobiernos y empresas del Primer Mundo en cuanto a contar con el más amplio mercado posible para explotar los diversos recursos a su disposición: capital, tecnología, capacidad organizativa, etc. En la actual división internacional de trabajo simplemente no existe forma alguna en que los países en vías de desarrollo puedan tener acceso a los beneficios principales de dicho proceso. De ahí que de nuevo deba señalarse que la definición de "intereses mutuos" de la Comisión resulta ser limitada. Ello no es ni sería de por sí criticable si en la discusión de las propuestas referentes a los "intereses mutuos" se hiciera explícito el marco global. Sin embargo, las recomendaciones respecto a la promoción y defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo son sumamente generales, en contraste con la especificidad de las propuestas sobre los asuntos de interés específico para los países desarrollados.

El Informe, en esencia, representa un programa para la supervivencia del Norte. En ningún momento se ofrece la posibilidad de que los países más pobres lleguen a niveles de desarrollo similares de los países avanzados. Tampoco se plantean esquemas políticamente viables que garanticen un desarrollo más justo y equilibrado, tanto en los países menos desarrollados como en lo relativo a las relaciones económicas internacionales. ¿Y cómo podría ser, si precisamente el bienestar del Norte depende en buena medida del acceso a las materias primas baratas y a los mercados para manufacturas que constituyen los países del Sur?

Al considerar en estos términos tan críticos, pero a la vez generales, los alcances y limitaciones del Informe de la Comisión Brandt, es indispensable indicar que tal vez estaríamos dispuestos a compartir con ésta un alto grado de conciencia acerca de la necesidad de efectuar cambios radicales en el orden internacional como forma de garantizar la viabilidad de un futuro pacífico en las relaciones Norte-Sur. Sin embargo, los planteamientos de los países del Sur van de por sí mucho más allá en cuanto a presentar de manera clara y explícita sus propios intereses en materia económica internacional.

Al no ser el Informe de la Comisión Brandt un documento oficial avalado por gobierno alguno, surgen también varias interrogantes al respecto. ¿Hacia dónde nos puede llevar, si ni siquiera va tan lejos como hemos dicho que queremos ir y sí, en cambio, requeriría de acuerdos que obligarían a varios países, principalmente los ricos en petróleo y minerales, a otorgar concesiones específicas para que algunos de los países más pobres pudieran beneficiarse en alguna forma no determinada? Si los países del Primer Mundo argumentan que sus sistemas económicos de iniciativa privada constituyen obstáculos para acceder a las peticiones de los países más pobres, ¿qué pueden ofrecer a cambio? Asimismo, si el control de los esquemas comerciales, financieros y tecnológicos internacionales permanece sin modificarse, ¿hasta qué grado se reflejan en ellos los "intereses mutuos" de todos los países? □