

Dos decenios de Diálogo Norte-Sur

El papel de las comisiones independientes no gubernamentales

EDUARDO MORALES PEREZ*

En los años sesenta y setenta ocurrieron los más importantes encuentros multilaterales sobre cooperación internacional para el desarrollo, en donde los países en desarrollo fueron los más interesados y activos. En este ensayo se tiene el propósito de definir si las comisiones no gubernamentales, de carácter temporal e independientes del sistema de las Naciones Unidas, hicieron aportaciones originales para allanar el camino hacia la cooperación internacional, o si más bien fueron esfuerzos repetitivos, que deformaron y retardaron los modestos avances que los países en desarrollo han podido lograr en los foros naturales de negociación.

En atención a lo anterior, este ensayo está basado en los trabajos de la Comisión de Desarrollo Internacional (Comisión Lester B. Pearson)¹ y de la Comisión Independiente sobre Asuntos del Desarrollo Internacional (Comisión Willy Brandt);² empero, se reconoce la limitación que representa

pasar por alto las aportaciones del Overseas Development Council, del Worldwatch Institute y del Club de Roma, entre otros.

NEGOCIACIONES INTERNACIONALES ANTERIORES A
LA COMISION PEARSON

*La Declaración Conjunta
de los Países en Vías de Desarrollo*

La década de los setenta se caracteriza por una serie de declaraciones y esfuerzos —particularmente de los países en desarrollo— tendientes a sacar a la cooperación internacional del campo de la buena voluntad y de las meras recomendaciones, para llevarla al del derecho y de la obligación. Lo anterior obedece a los ingentes problemas que afronta la humanidad, que en el caso de los países en desarrollo adquieren proporciones alarmantes.

Los motivos que impulsaron a estos países surgen de los hechos siguientes: de 1953 a 1966, la participación de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales disminuyó de 27% a 19.3%; al mismo tiempo, el valor de

* Subgerente de Política Financiera y Comercio Internacional del Banco de México, S.A. Las opiniones que contiene este trabajo son de la responsabilidad exclusiva del autor.

1. Lester B. Pearson (pres.), *Partners in Development*; Report of the Commission on International Development, Praeger Publishers, Nueva York, 1969.

2. *North-South: A Program for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1980. Además de las obras citadas, para elaborar este ensayo se consultaron varios números de las siguientes revistas: *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *El*

Mercado de Valores, Nafinsa; *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica; *Foro Internacional*, El Colegio de México, así como diversas publicaciones de la UNCTAD, el FMI y del Banco Mundial, entre otros.

las exportaciones de manufacturas de los países industriales aumentó en 65 000 millones de dólares y las de los países socialistas en 10 000 millones, mientras que las de los países en desarrollo aumentaron solamente 3 000 millones. Por otra parte, la reducción sistemática del poder adquisitivo de las exportaciones de los países en desarrollo representó una pérdida anual de 2 500 millones de dólares de 1960 a 1970, lo que representaba en esos años prácticamente la mitad de la corriente de recursos financieros oficiales que se les destinaba.

Ante el cuadro descrito, en noviembre de 1963, 75 estados, en ocasión del XVIII Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptaron la "Declaración Conjunta de los Países en Vías de Desarrollo" ante la proximidad de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En esa Declaración se destaca la importancia de la cooperación económica internacional como único camino que lleva a la seguridad económica colectiva y como garantía de la paz mundial. Asimismo, se fijan posiciones que posteriormente serían reconocidas en otros foros, a saber: la nueva división internacional del trabajo; la estabilización de los ingresos por exportaciones; la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos provenientes de países en desarrollo; la eliminación de restricciones al comercio en los países industrializados; la necesidad de fomentar la expansión del comercio y la estabilización de precios, los cuales deben ser justos y remuneradores.

Primer Período de Sesiones de la UNCTAD

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (I UNCTAD) se realizó en Ginebra, Suiza, del 23 de marzo al 15 de junio de 1964, con la participación de representantes de 120 estados, cuyo cometido era encontrar soluciones apropiadas a los problemas del comercio mundial y, en especial, resolver los problemas urgentes del comercio y el desarrollo de los países pobres.

A grandes rasgos, en la I UNCTAD se adoptaron tres grandes decisiones: la UNCTAD adquirió carácter permanente; se integró el Grupo de los 77 países en desarrollo, y se identificaron prácticamente todos los problemas básicos del comercio y del desarrollo.³ En esta Primera Conferencia se aprobaron 57 recomendaciones, el mayor número de decisiones adoptado por una Conferencia de la UNCTAD, de las cinco celebradas hasta la fecha.

En el campo de los productos básicos, se aprobaron disposiciones que invitaban a concluir los convenios internacionales sobre productos básicos, cuyo propósito es estimular los ingresos reales de exportación de los países en desarrollo (Recomendación A.II.1). Ya en esta oportunidad se habló de que los precios de los productos básicos deben ser remuneradores, equitativos y estables. Se buscaba, asimismo, el acceso satisfactorio a los mercados de los países industrializados, así como la eliminación de obstáculos arancelarios y

no arancelarios y las prácticas discriminatorias a los productos provenientes de los países en desarrollo. Se adoptaron importantes provisiones para el fomento de las exportaciones de estos productos y para aumentar su consumo e importaciones en los países industrializados. Se propuso un programa de acción para la organización del comercio de productos básicos, antecedente primario del Fondo Común para el Financiamiento de Reservas Reguladoras de Productos Básicos (Fondo Común). En el área del comercio de manufacturas y semimanufacturas, en la I UNCTAD se reconoció la urgente necesidad de diversificar y ampliar el comercio de exportación de los países en desarrollo, como medio de acelerar su desarrollo (Recomendación A.III.4). Además, se hicieron recomendaciones tendientes a fomentar las industrias de los países en desarrollo con posibilidades reales de exportación; ese fue el primer planteamiento acerca del reajuste industrial de los países desarrollados, con vistas a favorecer a las naciones en desarrollo (Recomendación A.III.3). Lo más sobresaliente, en esta sección, fue la incorporación de uno de los principios más controvertidos en el campo del comercio: el de las preferencias arancelarias en favor de los países en desarrollo. La Conferencia exhortó a los países de economía centralmente planificada a aplicar un mecanismo semejante (Recomendación A.III.5).

En el área del sistema monetario internacional y el financiamiento para el desarrollo se formularon importantes planteamientos. Se recogió la preocupación de las naciones en desarrollo sobre la necesidad de que todos los países tomaran medidas para movilizar los recursos nacionales o internacionales (Recomendación A.IV.1). Al respecto, se recomendó que los países económicamente más avanzados trataran de proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad mínima neta lo más cercana posible a 1% de su ingreso nacional (Recomendación A.IV.2). En otras resoluciones se invitó a los países acreedores a que el tipo de interés de los préstamos oficiales a los países en desarrollo no exceda de 3%, a la vez que se formularon medidas tendientes a mejorar la cooperación financiera que prestan los países industrializados en programas bilaterales y multilaterales.

Al igual que en el presente, una de las mayores preocupaciones de los países en desarrollo fue resolver el problema de la deuda externa, y en particular su servicio. Para ello se propuso modificar los plazos y consolidar la deuda, con períodos de gracia y amortización apropiados y tipos de interés razonablemente bajos (Recomendación A.IV.5). En esta Conferencia surgió, por primera vez, el planteamiento acerca de la creación de la actual Facilidad de Financiamiento Compensatorio del FMI, al proponerse la elaboración de un mecanismo de financiamiento compensatorio para problemas derivados de caídas de los ingresos de exportación de los países en desarrollo (Recomendación A.IV.18).

En el ámbito de las cuestiones monetarias internacionales, se planteó la participación de las naciones en desarrollo en la formulación de la política de los organismos financieros y monetarios internacionales (Recomendación A.IV.20). En esta oportunidad, Israel propuso un interesante proyecto consistente en crear un fondo de nivelación de intereses, en el que se facultaría a una institución internacional para emitir obligaciones en los mercados financieros mundiales, a

3. Eduardo Morales Pérez y Francisco Pérez Ochoa, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)*, Banco de México, febrero de 1978 (estudio inédito).

las tasas de mercado y con una garantía colateral de todos los países industrializados. Los fondos así obtenidos se prestarían a los países en desarrollo a 1% de interés anual. La diferencia entre ambas tasas sería cubierta por el fondo de nivelación de intereses, integrado con recursos de los países desarrollados.

La I UNCTAD también obtuvo importantes resultados en otros campos, algunos de los cuales son precursores; así, por ejemplo, se acordaron diversas medidas respecto al transporte marítimo, rubro en el que el denominador común fue dar una mayor consideración a los países en desarrollo.

Carta de Argel

La Primera Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada del 10 al 25 de octubre de 1967 en Argel, elaboró la Carta de Argel, que constituye un manifiesto general de los países en desarrollo respecto a la situación económica internacional imperante y presenta la posición de dichos países con respecto a la II UNCTAD. Fue el primer documento que aglutinó la posición del Grupo de los 77, a pesar de las variadas y profundas diferencias que hay entre ellos.⁴

La Carta de Argel presentaba un cuadro sombrío de la situación de ese entonces y las perspectivas que se ofrecían para los países en desarrollo. Entre los datos que se manejan figuran los siguientes: la persistente caída en la participación relativa de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales; la pérdida en el poder de compra, que anualmente ascendía en promedio a 2 500 millones de dólares, lo cual representaba cerca de la mitad de la asistencia oficial que recibían estos países, y el creciente endeudamiento, que había pasado de 10 000 millones de dólares en 1955 a 40 000 millones en 1966. También se señalaba que el flujo de financiamiento para el desarrollo, que había ascendido a 0.87% del PNB de los países industrializados en 1961, había bajado a 0.62% en 1966. Ello significaba que el objetivo de que la asistencia oficial para el desarrollo llegara a 1% del PNB de esos países era cada vez más distante. A lo anterior, habría que agregar un escenario internacional adverso: recrudecimiento de la guerra de Viet Nam y problemas del sistema monetario internacional que empezaron a manifestarse en forma severa.

El Programa de Acción de la Carta de Argel comprendía, de manera general, las mismas preocupaciones y propuestas que ya se habían formulado en la I UNCTAD. También se aprecia una gran influencia de la Carta Latinoamericana del Tequendama en la estructura y contenido de la Carta de Argel, aunque no deben ignorarse la Declaración Africana de Argel y la Declaración Asiática de Bangkok, que fueron las primeras expresiones de cohesión de los países del grupo afroasiático.

El Programa de Acción de la Carta de Argel recogió planteamientos anteriores sobre los productos básicos, en

particular las reservas reguladoras y las políticas de precios y de producción. En comercio, se insistía en el *statu quo* de los niveles arancelarios y en la liberación comercial de las manufacturas de los países en desarrollo. La única novedad fue la pronta aplicación de las medidas de reducción arancelarias acordadas en la "Ronda" Kennedy del GATT sobre negociaciones comerciales multilaterales, en favor de los productos primarios de los países en desarrollo. Sobre las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, se reiteraban los principios del sistema general de preferencias que debían aplicar los países avanzados, tanto de economía de mercado como socialistas.

En la esfera del financiamiento para el desarrollo, las propuestas eran similares a las que ya se habían formulado en ocasiones previas. Se reiteraba el objetivo de 1% como transferencia financiera neta a los países en desarrollo. Se insistía en que el Banco Mundial debía convertirse en un banco exclusivamente para los países en desarrollo. Se solicitaba, además, el apoyo de los países desarrollados a las instituciones financieras regionales, y el mejoramiento de las condiciones y modalidades de la financiación en lo relativo a tipos de interés, plazos y períodos de gracia. También se proponían medidas para aliviar la carga del servicio de la deuda de los países en desarrollo, mediante la consolidación de las obligaciones financieras de corto plazo en largo plazo, con bajas tasas de interés; se planteaba la liberalización del mecanismo de financiamiento compensatorio del FMI y la mayor participación de los países en desarrollo en las negociaciones relacionadas con la reforma monetaria internacional, así como la aplicación inmediata de los acuerdos relativos a los derechos especiales de giro del FMI.

Un aspecto de nuevo cuño era el paquete de medidas especiales en favor de los países más pobres, aunque sólo se enunciaban, pues se reconocía que no se estaba en condiciones de definirlos con precisión.

II UNCTAD

La Conferencia, celebrada en Nueva Delhi en 1968, se inició en un escenario caracterizado por las tensiones políticas y económicas mundiales, poco propicio para la cooperación económica internacional. Los únicos avances alcanzados en el lapso entre la Primera y la Segunda conferencias fueron: la "Ronda" Kennedy sobre negociaciones comerciales multilaterales y el acuerdo logrado en la reunión del FMI en Río de Janeiro, cuando se aprobó la primera asignación de derechos especiales de giro.

En la II UNCTAD se aprobaron 35 resoluciones⁵ (que contrastan con las 57 adoptadas cuatro años antes): nueve destinadas a productos básicos y comercio; ocho a transporte marítimo y puertos, y siete al financiamiento para el desarrollo y al sistema monetario internacional. En estas últimas se precisaban los volúmenes de asistencia oficial [Resolución 27 (II)] a la vez que se planteaba no vincular la ayuda con la adquisición de determinados productos en los países [Resolución 29 (II)]; los criterios para flexibilizar el mecanismo de financiamiento compensatorio del FMI [Reso-

4. *Carta de Argel*, adoptada en la reunión ministerial, del Grupo de los 77, el 24 de octubre de 1967, en Naciones Unidas, *Proceedings on the United Nations Conference on Trade and Development, Second Session, New Delhi, February-March 1968*, tomo I, "Report and Annexes", pp. 431-455.

5. *Ibid.*, pp. 25-62.

lución 31 (II)] y la pronta instrumentación de la primera asignación de los DEG [Resolución 32 (II)].

La novedad en el campo comercial era la invitación para que el FMI y el Banco Mundial participasen en los esquemas de financiamiento de productos básicos [Resolución 18 (II)] y los criterios que deben regir al sistema generalizado de preferencias [Resolución 21 (II)].

Del 29 de marzo de 1968, fecha en que finaliza la II UNCTAD, al 15 de septiembre de 1969, cuando la Comisión Pearson rinde su informe, no se registra ningún hecho de relevancia, salvo la realización de las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD.

COMISION DE DESARROLLO INTERNACIONAL (COMISION PEARSON)

Antecedentes

El 27 de octubre de 1967, unos meses antes de que se realizara la II UNCTAD, y dos días después de concluida la Primera Reunión Ministerial del Grupo de los 77, George Woods, entonces presidente del Banco Mundial, sugirió convocar a un grupo internacional de prestigio y experiencia "para estudiar las consecuencias de veinte años de ayuda al desarrollo, evaluar los resultados, aclarar los errores y proponer políticas más eficaces para el futuro".⁶

El 19 de agosto de 1968, L.B. Pearson, ex-primer ministro de Canadá, aceptó la invitación del Banco Mundial para constituir la comisión encargada de emprender el estudio.

Objetivo y alcance

Los objetivos principales de la Comisión Pearson fueron crear el marco de un comercio internacional libre y equitativo; fomentar corrientes de inversiones privadas extranjeras, mutuamente provechosas; establecer una finalidad más clara y una mayor coherencia en la ayuda; resolver el problema del crecimiento de la deuda; dar mayor eficacia a la administración de la ayuda; reducir el crecimiento de la población, y reforzar el sistema de ayuda multilateral.

Pearson admitió que los problemas sometidos a su examen eran de tal urgencia, que en la primera oportunidad decidió hacer cuanto estuviera a su alcance para que el Banco Mundial dispusiera del informe solicitado, el cual se entregó en octubre de 1969, en ocasión de la reunión anual de la Junta de Gobernadores de ese organismo. Además, la misma Comisión procuró que el informe se divulgara oportunamente, para que sirviera de ayuda en los debates que se estaban celebrando en la ONU a fin de elaborar la Segunda Estrategia Internacional del Desarrollo; dicho propósito se logró.

Evaluación del Informe

La Comisión Pearson concluyó su informe el 15 de septiem-

bre de 1969, un año después de haberse constituido. En este documento, al igual que en el informe de la Comisión Brandt, se hace un diagnóstico de la situación imperante en la economía mundial y en la cooperación económica internacional. El enfoque es objetivo, recogiendo la apreciación general que privaba en el ambiente internacional, pero sin pronunciarse por reformas importantes en las reglas que gobiernan las relaciones económicas internacionales. En el Informe Pearson se bosqueja una filosofía del desarrollo y se anticipan algunos conceptos que su homóloga, la Comisión Brandt, rechazaría: "El desarrollo no es una garantía de estabilidad política ni un antídoto contra la violencia. El cambio es en sí intrínsecamente perturbador". "El desarrollo tampoco asegura un comportamiento internacional pacífico y responsable." Ante lo anterior, la propia Comisión se pregunta: "¿cuál es, entonces, el objetivo de la cooperación para el desarrollo internacional?". "La respuesta es reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados."⁷

Más adelante se apunta una filosofía moral: "¿Por qué deben tratar los países ricos de ayudar a otras naciones, cuando incluso los más ricos tienen entre ellos grandes problemas económicos y sociales dentro de sus propios territorios?". La contestación de la Comisión Pearson es: "La respuesta más sencilla es de orden moral: justo es que los ricos compartan lo que tienen con los pobres".

La Comisión sugiere la celebración de una conferencia cumbre (al igual que la Comisión Brandt) cuyo fin sería poner orden y coordinar las actividades que se encuentran dispersas en materia de cooperación económica internacional. Al respecto, en el capítulo denominado "Una cuestión de voluntad" se señala lo siguiente: "Recomendamos que el Presidente del Banco Mundial invite en 1970 a los jefes de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales, así como a representantes de los países que proporcionan ayuda bilateral y de los países en desarrollo, a fin de celebrar una conferencia para estudiar la creación de un mecanismo que asegure la eficacia y la coordinación del sistema internacional de ayuda".

La reacciones de Robert S. McNamara, presidente del Banco Mundial en ese momento no fueron favorables a la totalidad de las 68 recomendaciones. Se estima que algunas de las recomendaciones aceptadas por la institución fueron las relativas al desarrollo social, en particular la mayor participación del BIRF en el campo de la educación y en los temas vinculados con la reproducción humana, asuntos que no habían figurado en los planteamientos del Grupo de los 77. En este punto, es justo reconocer que el Informe dio coherencia a las ideas en torno al desarrollo social. También lograron la simpatía del Banco Mundial las propuestas sobre un sistema de alerta anticipado para los países en desarrollo que afrontaban problemas financieros así como el establecimiento de un sistema multilateral de seguro de la inversión privada.

7. *Ibid.*, "Una cuestión de voluntad", pp. 22-23.

6. *El desarrollo: empresa común*, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, septiembre de 1969, "Prefacio".

Algunas de las recomendaciones del Informe Pearson que se pueden calificar de singulares son las siguientes: la distinción entre los objetivos de transferir 1% del PNB como recursos financieros totales y 0.7% como asistencia oficial para el desarrollo (AOD), fijándose un calendario para alcanzar dichas metas; las medidas relacionadas con la asistencia no vinculada o atada, y la tesis de que las instituciones financieras deben dar apoyo tanto financiero como de asistencia técnica. El Informe, en cambio, no se refirió a la cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo; sistema monetario internacional; reformas institucionales a los organismos monetarios, financieros y comerciales; transporte marítimo; medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados y sin litoral; turismo; ciencia y tecnología; salud, vivienda y ocupación, y expansión y diversificación de la producción, entre otros temas.

En el Informe se postulaba un tratamiento fiscal y jurídico más favorable a la inversión extranjera, olvidando que ésta debe beneficiar al país anfitrión, estar sujeta a las prioridades nacionales y ser respetuosa de las leyes.

Las recomendaciones de la Comisión Pearson sobre el controvertido tema de la deuda externa resultaron inocuas, salvo la que prevé que los préstamos calificados como AOD deberían tener un interés no superior a 2% anual, un vencimiento de 25 a 40 años y un período de gracia de 7 a 10 años. La Comisión olvidó mencionar lo que ya se había acordado en la II UNCTAD, acerca de la consolidación de las deudas externas de los países en desarrollo, convirtiéndolas en créditos a largo plazo, con bajas tasas de interés.

La importancia que el Informe Pearson dio a las cuestiones financieras estableció un precedente que ganaría terreno en las negociaciones internacionales posteriores, recogiendo con cierta visión lo que sería el tema medular de los años setenta. Frente a lo anterior, se promovieron recomendaciones carentes de objetividad, que a la postre aparecieron alejadas de la realidad. Por ejemplo, el establecimiento de un "cuerpo internacional de voluntarios" para evaluar la asistencia financiera y técnica de la ayuda internacional. En este mismo sentido, una de las propuestas originadas en la I UNCTAD, relativa al establecimiento de un fondo multilateral de nivelación de intereses, fue recogida por el Informe Pearson en forma distinta, al plantear que 50% de los pagos de intereses que realizaron los países en desarrollo por concepto de préstamos oficiales, debería destinarse a subvencionar los tipos de interés de algunos préstamos del Banco Mundial.

Por lo que se refiere a las recomendaciones que fueron recogidas por los foros apropiados, pero que surgieron de la UNCTAD, están entre otras: la licitación pública internacional y el financiamiento de gastos locales, en adición al contenido importado de los proyectos de inversión de los países en desarrollo. Además, el Informe es precursor de la práctica de la financiación conjunta y paralela de proyectos, que si bien no adiciona recursos financieros a los países en desarrollo, al menos perfila un mejoramiento de las posibilidades de financiamiento. En este contexto se encuentra la ayuda financiera por programas, que había sido un planteamiento

de la II UNCTAD, retomado por el Informe Pearson en el ámbito de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

A este respecto, debe hacerse notar que una de las causas de la escasa vigencia de las recomendaciones de la Comisión Pearson se relaciona con los bruscos y profundos cambios que se gestaron dos años más tarde, el 15 de agosto de 1971, cuando Nixon anunció el olvido de los compromisos internacionales de Estados Unidos, con sus medidas de política económica internacional.

ACONTECIMIENTOS QUE PUEDEN HABER INFLUIDO EN EL INFORME BRANDT

Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima

El instrumento referido emanó de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada en Lima en noviembre de 1971, a escasos tres meses de que el presidente Nixon pusiera en marcha diversas medidas de política económica.⁸

Una vez más, los países en desarrollo señalaron el deterioro económico, el cual se manifestaba en los hechos siguientes: en el decenio de 1960 el aumento del ingreso per cápita de los países desarrollados había sido de más de 650 dólares, en tanto que el de los países en desarrollo había sido de sólo 40 dólares. El deterioro también se hacía patente en la caída de la participación de estos países en las exportaciones mundiales, que de 21.3% en 1960 había descendido a 17.6% en 1970. A lo anterior había que agregar la deuda externa, que a fines de 1969 ascendía a 60 000 millones de dólares, en tanto que los países industrializados seguían disminuyendo sus aportaciones a la asistencia oficial para el desarrollo.

Ante estas condiciones económicas, los países en desarrollo elaboraron el Programa de Acción de Lima, en cuyos lineamientos de política general tuvo un peso significativo la situación monetaria internacional. Los países en desarrollo configuraron lo que debiera ser un sistema monetario internacional reformado, que no difiere de lo expresado por el Bosquejo de un Programa de Acción sobre la Reforma Monetaria Internacional, adoptado en Belgrado en septiembre de 1979, como tampoco de algunas de las recomendaciones que posteriormente retomaría el informe de la Comisión Brandt. Por ejemplo, se planteaba que la estabilidad del sistema monetario se restableciera con base en una estructura satisfactoria de tipos de cambio; se preveía un mecanismo para crear liquidez internacional adicional, mediante una acción internacional verdaderamente colectiva; se postulaba crear el vínculo entre la asignación de DEG y el financiamiento al desarrollo, así como una mayor participación de los países en desarrollo en las decisiones del FMI.

Con relación a este último punto, se adoptó una de las

8. *Declaración y Principios del Programa de Acción*, aprobados el 7 de noviembre de 1971 por el Grupo de los 77 en la Segunda Reunión Ministerial celebrada en Lima, Documento UNCTAD (TD/143), Ginebra, 1972.

más importantes y trascendentales decisiones de los países en desarrollo: el establecimiento de un grupo intergubernamental que permitiera garantizar su plena participación en la búsqueda de una solución a la crisis monetaria de ese entonces.

Los países en desarrollo solicitaron a Estados Unidos que se les eximiera del recargo de 10% en los aranceles y que reconsiderara la decisión de reducir su programa de ayuda así como que cualquier cambio en el sistema monetario internacional tomase en cuenta los intereses de los países subdesarrollados.

La Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima volvió a incluir numerosos planteamientos que ya se habían formulado desde la I UNCTAD, los que habían sido aprobados y ratificados por la mayoría de los países industrializados: convenios internacionales sobre productos básicos; sistemas de comercialización y distribución de productos primarios; colocación de excedentes y reservas estratégicas; sistema generalizado de preferencias; *statu quo* en materia comercial; liberación de barreras arancelarias y no arancelarias; medidas de asistencia para la reconversión industrial; transferencia real de recursos financieros equivalente a 1% del PNB a precios de mercado de los países industrializados y 0.7% de asistencia oficial para el desarrollo, así como volumen, condiciones y modalidades de los capitales públicos hacia los países en desarrollo. Sería extenso seguir enumerando los distintos temas; sólo habría que agregar que ya en esa oportunidad se empezaron a formular medidas en torno a los efectos económicos de los recursos en los fondos marinos, planteamiento que posteriormente sería objeto de una Conferencia de las Naciones Unidas.

III UNCTAD

La III UNCTAD se llevó a cabo en abril-mayo de 1972 en Santiago de Chile. En esa ocasión, la Conferencia aprobó 49 resoluciones, número también inferior a las que se adoptaron en la I UNCTAD.⁹

Entre los acuerdos más importantes adoptados en esa ocasión debe mencionarse la resolución de apoyar firmemente la participación efectiva de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones sobre el sistema monetario internacional y su reforma [Resolución 84 (III)]. Se ha considerado a este acuerdo como uno de los principales logros de dicha Conferencia, en la cual se invitó al FMI a examinar con ánimo favorable la propuesta de crear un Comité de los 20 de la Junta de Gobernadores del FMI. Este planteamiento fue recogido meses más tarde por el Fondo.

Por otra parte, como resultado de los problemas monetarios internacionales entonces imperantes, se recomendó la adopción de mecanismos tendientes a compensar a los países en desarrollo las pérdidas ocasionadas por los reajustes de las principales monedas, mediante las corrientes de asistencia financiera y medidas de alivio en los pagos del servicio de la

deuda, así como por una mayor asignación de DEG para los países en desarrollo afectados [Resolución 58 (III)].

En la Resolución 84 (III) relativa al tratamiento de los problemas monetarios, se reconoció que debía darse la mayor atención a la vinculación entre la asignación de nuevos DEG y la canalización de recursos adicionales para el financiamiento del desarrollo.

En materia de inversiones privadas extranjeras, se instó a los países avanzados a adoptar medidas tendientes a que el capital extranjero se enmarque dentro de sus políticas de desarrollo.

Otra importante Resolución fue la 60 (III), sobre Condiciones y Modalidades de la Asistencia Oficial para el Desarrollo. En ella se solicitaba tanto a los países avanzados como a los organismos financieros internacionales, incrementar el volumen de la ayuda, así como establecer las condiciones y modalidades de la AOD. También se instalaba a los países industriales a desvincular la ayuda en la fecha más cercana posible.

Con una tónica similar, se aprobó la Resolución 61 (III), sobre Recursos Financieros para el Desarrollo. En ésta se volvían a retomar los objetivos ampliamente reiterados acerca de la transferencia de recursos financieros, en términos de desembolsos reales, por un mínimo de 1% del PNB a precios de mercado de las naciones industriales, debiéndose alcanzar este objetivo a más tardar en 1975. Asimismo se reiteraba el pedido de aumentar la AOD hasta alcanzar el objetivo de 0.7% del PNB.

En el ámbito comercial, la III UNCTAD llegó a varias resoluciones. La 82 (III) es la más importante en esta materia, puesto que constituyó el antecedente de las negociaciones comerciales multilaterales que se pondrían en marcha bajo los auspicios del GATT, en 1973. En esta Resolución se establecían, entre otras, las bases para que en dichas negociaciones se diese especial atención a los intereses del Tercer Mundo, de modo de asegurarle una participación plena, efectiva y continua en todas las fases de las negociaciones. Además, se sostenían las tesis de que la negociación entre naciones industriales y pobres deben basarse en la no reciprocidad, la no discriminación y el trato preferencial; que los países industriales deben facilitar el acceso a sus mercados de los productos de los países en desarrollo; que se debería pugnar por precios estables, equitativos y remuneradores para esos mismos productos; que no se extenderían a las naciones desarrolladas las concesiones que éstas hicieran a los países en desarrollo, y que las concesiones entre países en desarrollo tampoco serían aplicables a los desarrollados.

Reunión Ministerial del GATT

A esta reunión, celebrada en Tokio del 12 al 14 de septiembre de 1973, asistieron representantes de 103 países, miembros y no miembros del GATT. Ahí comenzaron oficialmente las negociaciones comerciales multilaterales de la "Ronda" de Tokio; pese a que se habían programado para 1974 y 1975, éstas entraron en su fase sustantiva en 1977, 1978 y parte de 1979. De esta Reunión Ministerial emanó la Declaración de Tokio, aprobada por unanimidad por los países

9. *Tercer Período de Sesiones, Santiago de Chile. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, volumen I: "Informe y anexos", Naciones Unidas, Nueva York, 1973.

asistentes, en la cual se establecían los principios y objetivos de las negociaciones comerciales multilaterales y se recogían los diversos planteamientos que los países en desarrollo habían lanzado en el pasado en diversos foros internacionales.¹⁰

La "Ronda" de Tokio es la respuesta al creciente proteccionismo que, lejos de aminorar, en esos años se fue acrecentando a tal grado que apresuró la celebración de dichas negociaciones. Al iniciarse la "Ronda" de Tokio, todos los países en desarrollo cifraron esperanzas en que al fin se recogerían los múltiples planteamientos formulados en diversas ocasiones, particularmente el trato especial y diferenciado a su favor. Al concluirse la "Ronda", de alcance más amplio que las seis que la precedieron, los países en desarrollo fueron nuevamente testigos del franco olvido de las naciones avanzadas acerca de lo suscrito en la Declaración Ministerial de Tokio.

*VI Sesión Especial de la Asamblea General
de las Naciones Unidas*

En los meses de abril y mayo de 1974 se reunieron en Nueva York 135 países. Dicha junta fue convocada con gran premura para considerar los problemas de los productos básicos y el desarrollo. Sin embargo, el objetivo central era adoptar medidas urgentes para mitigar las dificultades de los países en desarrollo afectados por la crisis económica. El objetivo fue alcanzado mediante dos resoluciones de la Asamblea General, relativas a la Declaración y al Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.¹¹

Algunos de los principios que incluyó la Declaración son los siguientes: el reconocimiento de la "interdependencia entre todos los miembros de la comunidad mundial"; "la cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los pueblos"; "la plena soberanía permanente de los estados sobre sus recursos naturales"; "el derecho a ejercer un control efectivo sobre ellos y su explotación"; "el derecho a la nacionalización o transferencia de la propiedad a sus nacionales", y el deber de los estados de abstenerse de "someter a ningún Estado a ningún tipo de coerción... para impedir el libre y pleno ejercicio de este derecho inalienable".

El Programa de Acción contenía, por otra parte, importantes pronunciamientos, algunos de los cuales se citan a continuación: en el campo monetario y financiero, se invitaba a los países industrializados y a otros posibles contribuyentes a que, a más tardar el 15 de junio de 1974, anunciaran su intención de hacer contribuciones para el programa de ayuda de emergencia, por conducto de canales bilaterales o multilaterales; se proponía contener la inflación en los países industriales, a la vez que estudiar y elaborar posibles mecanismos dentro del FMI para mitigar sus avances y sus efectos en las naciones pobres; se planteaba el mante-

nimiento del valor real de las reservas monetarias de los países en desarrollo, para evitar su erosión como consecuencia de la inflación y la depreciación de los principales signos monetarios.

En el campo de los productos básicos se proponían medidas para facilitar la explotación y comercialización de recursos naturales; el funcionamiento de asociaciones de productores; el establecimiento del vínculo entre los precios de las exportaciones de los países en desarrollo y los precios de sus importaciones procedentes de los países avanzados; la vigencia de principios generales para la política de precios de las exportaciones de productos básicos, con el fin de lograr una relación de intercambio satisfactoria, y la aplicación, perfeccionamiento y ampliación del sistema generalizado de preferencias.

En materia comercial, se buscaba promover el crecimiento sostenido de la economía mundial, con el fin de acelerar el desarrollo de las naciones pobres.

En materia alimentaria, se proponía el fomento de la capacidad de producción agrícola de los países en desarrollo y que los países industriales, al elaborar sus políticas agrícolas, tuviesen en cuenta los intereses de los países en desarrollo exportadores; el otorgamiento de insumos esenciales a los países en desarrollo, y la eliminación progresiva de las medidas de protección y de otra naturaleza que constituyesen una competencia desleal a las exportaciones de productos alimentarios de los países en desarrollo.

*Carta de Derechos y Deberes Económicos
de los Estados*

La aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados¹² constituyó el momento culminante de una nueva filosofía del desarrollo, que tuvo sus grandes logros sobre todo en 1974. De los 15 principios fundamentales de la Carta, que deben regir las relaciones económicas y políticas entre los estados, algunos son retomados por el informe de la Comisión Brandt, aunque sin formar parte de sus recomendaciones. Sin embargo, el Informe Brandt incurre en el franco olvido de los principios siguientes: independencia política de los estados; igualdad soberana de los mismos; no agresión; no intervención; cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales, y abstención de todo intento de buscar hegemonía y esferas de influencia.

Los 34 artículos de la Carta tienen como rasgo común su naturaleza jurídica. A manera de ejemplo se citan los siguientes: en el artículo 2 se señala que "todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas". En el artículo 4 se establece que "todo Estado tiene el derecho de practicar el comercio internacional y otras formas de cooperación económica independiente de cualesquiera diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales". "En el ejercicio del comer-

10. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Declaración de los Ministros aprobada en Tokio el 14 de septiembre de 1973, GATT, documento MTN (73) 1.

11. Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), 1 de mayo de 1974.

12. Resolución de la Asamblea General de la ONU 3281 (XXIX), 12 de diciembre de 1974.

cio internacional y de otras formas de cooperación económica, todo Estado puede libremente elegir las formas de organización de sus relaciones económicas exteriores y celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales que sean compatibles con sus obligaciones internacionales y con las necesidades de cooperación económica internacional". Los artículos 19, 20 y 21 recogen planteamientos anteriores de los países en desarrollo, surgidos desde la I UNCTAD, a saber: el trato preferencial, generalizado, sin reciprocidad y sin discriminación, y no reciprocidad a terceros en las preferencias que los países en desarrollo se otorguen entre ellos.

Algunos de los artículos están orientados a definir principios políticos internacionales: eliminar el colonialismo, el *apartheid* y la discriminación racial, así como promover la coexistencia, etc. Por lo anterior se advierte que la Carta, que es un instrumento jurídico internacional, deja de lado cuestiones importantes como el sistema monetario internacional y la transferencia financiera de recursos reales a los países en desarrollo.

Reunión Cumbre de los Países de la OPEP

Al iniciarse 1975, el Presidente del Consejo Revolucionario y del Consejo de Ministros de la República Popular Democrática de Argelia invitó a los soberanos y jefes de Estado de los países miembros de la OPEP, para reunirse en Argel, del 4 al 6 de marzo de ese mismo año, con el fin de examinar la situación de la economía mundial.

De esta reunión surgió la Declaración Solemne de la Conferencia de Argel de los Soberanos y Jefes de Estado de los Países Miembros de la OPEP.¹³ En esta oportunidad, dichos países, representados por su más alto nivel, llegaron a importantes conclusiones de verdadera voluntad política, que desafortunadamente no tuvieron la difusión apropiada en la comunidad internacional. En la segunda de las 14 secciones de la Declaración Solemne se hacía una apasionada defensa respecto al controvertido tema de quién era responsable de la inestabilidad de la economía mundial. La OPEP aseguraba que los ajustes en los precios del petróleo sólo habían contribuido de manera insignificante a las altas tasas de inflación de los países avanzados.

En la sección quinta se formulaba una importante propuesta, antecedente inmediato de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (Conferencia de París) y más remoto de la propuesta de la Comisión Brandt acerca de la Conferencia Cumbre Norte-Sur. En efecto, los Soberanos y Jefes de Estado de los Países Miembros de la OPEP acordaron convocar una conferencia internacional de países desarrollados y en desarrollo "con el objetivo de lograr un significativo avance para aliviar las mayores dificultades existentes en la economía mundial". Se previó que dicha conferencia debería prestar igual atención a los problemas de los países avanzados y a los de las naciones pobres. De esta manera, la agenda de la conferencia sugerida por la OPEP abarcaba todas

las cuestiones del desarrollo mundial, no exclusivamente la cuestión de la energía.

La voluntad política de los países miembros de la OPEP se volvía a manifestar en la sección décima de la Declaración Solemne, referida al abastecimiento de petróleo, al reafirmar su disposición para asegurar el abastecimiento de los requerimientos esenciales de las economías de los países desarrollados. Si lo anterior no fuera suficiente, señalaban que estaban preparados para negociar las condiciones para estabilizar los precios del petróleo, lo cual permitiría a los países consumidores hacer los ajustes necesarios en sus economías.

En la sección undécima los países miembros de la OPEP replanteaban, entre otros aspectos, la necesidad de instrumentar un programa alimentario efectivo, en el cual los mayores productores y exportadores mundiales de alimentos otorgasen asistencia o donaciones a los países en desarrollo más pobres; la protección contra la depreciación del valor de sus reservas externas, y la seguridad de que sus inversiones no fuesen afectadas por los países avanzados.

Por cuanto a los temas del sistema monetario internacional, en la sección duodécima se proponía establecer un "pool de recursos financieros de la OPEP y de los países industrializados", con miras a resolver la crisis económica internacional. Además, la OPEP hacía suya la iniciativa de los países en desarrollo acerca de que la reforma del sistema financiero y monetario debería permitir un aumento sustancial en la participación de los países en desarrollo en las decisiones, en la administración y en los beneficios de dicho sistema.

Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (Conferencia de París)

De diciembre de 1975 a mayo-junio de 1977 tuvo lugar en París la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, para establecer un diálogo en los temas de energía, productos básicos, desarrollo y asuntos financieros y con vistas a elaborar propuestas concretas. En este encuentro participaron 27 países, de los cuales ocho avanzados y diecinueve en desarrollo.¹⁴ A continuación se presentan los resultados obtenidos en cada uno de los temas, después de 18 meses de deliberaciones.

El tema de la energía se inserta por primera vez en las negociaciones multilaterales, llegándose a resultados retóricos; por ejemplo, el reconocimiento de la naturaleza agotable del petróleo y del gas; la transición de la energía basada en los hidrocarburos a fuentes energéticas permanentes o renovables; la conservación de los recursos, y la necesidad de desarrollar otras formas de energía. Además, se deja entrever el antecedente de una filial del Banco Mundial para financiar energéticos en términos concesionales para desarrollar fuentes de energía primarias en los países en desarrollo, en especial en los que son importadores de petróleo.

En el tema de productos básicos y comercio, prácticamen-

13. Guy F. Erb y Valeriana Kallab (eds.), *Beyond Dependency: The Developing World Speaks Out*, Overseas Development Council, Washington, septiembre de 1975, pp. 229-236.

14. Documento CCEI-CM-51 Rev. 1, *Report of the Conference on International Economic Cooperation*, París, 1977.

te en todos los párrafos hubo reservas expresadas por los países avanzados y por los que están en desarrollo, lo cual evidencia una total falta de consenso. El único aspecto en que éste se alcanzó fue el relativo a las negociaciones del Programa Integrado de Productos Básicos, incluyendo su Fondo Común. La explicación de este hecho es que, en el año inmediato anterior, la IV UNCTAD había aprobado la Resolución 93 (IV), en la cual se habría convenido en un texto de compromiso. En el tema de comercio, la Conferencia de París arroja amplios desacuerdos que sería prolijo enumerar.

En lo que atañe al tema del desarrollo —uno de los más sensibles del Diálogo Norte-Sur— se obtuvieron los resultados siguientes: el enfoque del endeudamiento externo no fue aceptado por los países avanzados, quienes interpusieron su reserva general, aceptando sólo textos como los convenidos en la Resolución 94 (IV) de la UNCTAD. En el campo de la alimentación y la agricultura se retomaron tesis que datan desde la Segunda Estrategia Internacional del Desarrollo, a saber: el objetivo de crecer 4% en la producción agrícola de los países en desarrollo; la meta de movilizar recursos por 8 300 millones de dólares a precios de 1975; el propósito anual de acumular y mantener un fondo de 10 millones de toneladas de cereales como reserva alimentaria mundial. En el rubro de industrialización, se endosó el objetivo de que, en el año 2000, 25% de la producción industrial mundial corresponda a los países en desarrollo.

Los asuntos financieros considerados fueron: el acceso de los países en desarrollo a los mercados de capital, tema en el que se lograron ciertos avances, y los efectos restrictivos vigentes en los mercados de capital. En rubros vinculados con los asuntos monetarios no se llegó a acuerdo alguno.

Declaración y Programa de Acción de Manila

Del 26 de enero al 7 de febrero de 1976 tuvo lugar en Manila la III Reunión Ministerial del Grupo de los 77, con vistas a elaborar la posición de los países en desarrollo ante la IV UNCTAD. De esta Reunión emanó la Declaración y Programa de Acción de Manila, con las posiciones siguientes:

Productos básicos. Se propusieron medidas en torno a los objetivos y medidas internacionales que formarían parte del Programa Integrado de Productos Básicos, así como su plan de negociación.

Manufacturas y semimanufacturas. Se reiteraron los planteamientos de los países en desarrollo: mejorar el acceso de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a las economías industriales de mercado y a las socialistas de Europa Oriental, y una serie de medidas encaminadas a eliminar las prácticas comerciales restrictivas y a regular y controlar las actividades de las empresas transnacionales.

Negociaciones comerciales multilaterales. Se expresó que no se había cumplido con el plazo para concluir las y se manifestaron dudas relativas a que los principios de la Declaración de Tokio no se estaban incorporando.

Cuestiones monetarias y financieras y transferencia de recursos reales para el desarrollo. Se propusieron medidas de alivio sobre las deudas oficiales, para aplicarse por acreedores y por donantes bilaterales, y se planteó convocar, bajo los auspicios de la UNCTAD, una conferencia de los principales acreedores desarrollados y de los países deudores interesados, para definir la manera más adecuada de aplicar los principios y directrices relativos a la renegociación de las deudas; se reiteró, además, el objetivo de que 0.7% del PNB de los países avanzados se destine como AOD, proponiéndose un impuesto para el desarrollo como medio de obtener los recursos financieros; se propusieron por otra parte, medidas inmediatas tendientes a mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de dinero y capital, así como otras para aliviar la situación financiera y monetaria de los países en desarrollo.

Sistema monetario. Se reconoció que éste no respondía en forma satisfactoria al comercio mundial y al desarrollo, por lo cual se exigía una serie de cambios: la universalidad del sistema monetario internacional; la adopción de decisiones con la plena, permanente y efectiva participación de los países en desarrollo; la reducción de la condicionalidad de los mecanismos del FMI, y la creación y distribución de liquidez internacional, la cual debería satisfacer las necesidades de la economía mundial y de los propios países en desarrollo.

Cooperación económica entre países en desarrollo. Se definieron medidas en todos los campos de la cooperación económica internacional.

IV UNCTAD

En el mes de mayo de 1976 se llevó a cabo en Nairobi la IV UNCTAD, en una etapa especialmente crítica para la economía internacional, que había comenzado el año anterior y que todavía persiste en 1981. Por una parte, se había iniciado una breve recuperación económica en los países avanzados, después de la recesión más aguda y prolongada desde la posguerra, la cual atraía el esfuerzo económico de esos países. Como después se advertiría, esta breve recuperación fue la última en la segunda parte de los años setenta.

En la IV UNCTAD se aprobaron 16 resoluciones, el número más bajo desde que se instauró ese organismo.¹⁵ De éstas, tres se referían a aspectos procesales de la Conferencia; en cambio, las más importantes no lograron el consentimiento unánime de los países participantes, a saber: empresas transnacionales, comercio en manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; cuestiones financieras y monetarias, y productos básicos.

Como es sabido, la IV UNCTAD centró sus deliberaciones en dos resoluciones sobre las cuales se llegó a un consenso en los últimos momentos. Estas resoluciones fueron la relativa al Programa Integrado de Productos Básicos y la referente a los problemas de la deuda externa. Para alcanzar el acuerdo

15. *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. IV Período de Sesiones, Nairobi, tomo I, "Informe y anexos", 1977.*

sobre productos básicos, Resolución 93 (IV), los países en desarrollo cedieron en principios del programa integrado que habían defendido tenazmente; sin embargo, también los países industriales tuvieron que ceder en otros aspectos, a los cuales se habían opuesto en forma sistemática. La resolución comprende cuatro partes relevantes, en las que destaca de manera especial el establecimiento de la entidad financiera, el Fondo Común.

La deuda externa fue el tema más importante y controvertido de la reunión. Los países en desarrollo más directamente interesados y afectados por el problema le otorgaron la más alta prioridad y prácticamente condicionaron los posibles acuerdos en los otros temas a una solución favorable en éste. La resolución sobre deuda externa, la 94 (IV), es una ratificación de lo que ya se había venido acordando, es decir, el enfoque caso por caso para solucionar los problemas de deuda, y la intención de estudiar en diversos foros los rasgos más relevantes sobre pasadas renegociaciones de deuda que pudieran suministrar una guía para futuras operaciones de ese mismo tipo.

La Resolución 96 (IV), Conjunto de Medidas Interrelacionadas y Mutuamente Complementarias para Expandir y Diversificar las Exportaciones de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Desarrollo, es un ejemplo más de decisiones que ya se habían adoptado y que se vuelven a plantear después de 12 años de supuesta vigencia. Una situación similar se presentó en las resoluciones 91 (IV), sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales, y la 97 (IV), relativa a Las Empresas Transnacionales y la Expansión del Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Desarrollo.

IX Sesión Especial de la Junta de Comercio y Desarrollo

En la mencionada Resolución 94 (IV) de la IV UNCTAD, Problemas de la Deuda de los Países en Desarrollo, se invitaba a que la Junta de Comercio y Desarrollo celebrara una reunión ministerial que habría de efectuarse en 1977. Dicha reunión debería examinar las medidas para aliviar los problemas de la deuda externa y determinar las características de las futuras operaciones de renegociación.

Después de tres sesiones de la Reunión Ministerial de la Junta, se llegó finalmente a la resolución conocida como 165 (S-IX), Deuda y los Problemas del Desarrollo de los Países en Desarrollo, que contiene dos aspectos medulares.¹⁶ La parte A de la resolución aprueba el ajuste de los términos de la AOD de naturaleza bilateral que se había otorgado con anterioridad, a fin de hacerla más benigna para los países en desarrollo. De esta manera, se daba el primer paso tendiente a buscar medidas de alivio; empero, esta resolución dejaba a la discreción de los países acreedores la aplicación del ajuste de los términos.

La parte B de la resolución es la más controvertida y

sensible, y a la fecha no se ha instrumentado. Algunos de los conceptos básicos que contiene son los siguientes: cuando un país en desarrollo tuviera problemas con su deuda externa, la acción internacional sólo sería iniciada a solicitud específica del país en cuestión; debería haber una consideración especial, relativa a un marco multilateral apropiado en que participaran las partes interesadas y en el cual debiera tomarse en cuenta la naturaleza del problema de ese país, así como los problemas financieros y de transferencia de recursos de largo plazo; las partes interesadas emprenderían una acción internacional en la cual debería tomarse en cuenta la situación económica y financiera del país y de sus perspectivas de desarrollo, teniendo en mente los objetivos acordados para el desarrollo de los países en desarrollo; finalmente en la reorganización de la deuda se protegerían los intereses de los deudores y de los acreedores sobre bases equitativas, en un contexto de cooperación económica internacional.

IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77

La IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 tuvo lugar en Arusha, Tanzania, del 5 al 16 de febrero de 1979, con el propósito de elaborar la posición de los países en desarrollo ante la V UNCTAD.

El documento emitido en esa reunión se conoce como Programa de Arusha para la Autodeterminación Colectiva y Marco para las Negociaciones.¹⁷ El Programa de Arusha superó por amplio margen lo que habían producido hasta entonces los países en desarrollo, dando coherencia y globalidad a las medidas de acción. El documento, es importante subrayarlo, es sustancialmente distinto a las plataformas anteriores del Grupo de los 77. En efecto, el Programa de Arusha tiene un alto contenido político y una beligerancia sin precedente, debido a la influencia de los países africanos y de los miembros de la OPEP. Por cierto, debido a esa beligerancia se pusieron en peligro repetidas veces los avances que se habían logrado en esta importante reunión. Se estima que sería prolijo hacer un análisis detallado del Programa de Arusha, pero los comentarios que siguen son un breve ejemplo de su contenido:

- Con el Programa de Arusha los países en desarrollo inician el enfoque integral de los temas del desarrollo mundial, evitando con ello caer en la estrategia de los países avanzados de negociaciones específicas y limitadas, sin vinculación con las que se realizan en otros foros internacionales.

- Los países en desarrollo adoptan la nueva concepción de la interdependencia de los países industrializados con las naciones en desarrollo, al demostrar que éstas son promotoras e impulsoras significativas del crecimiento de la economía y el comercio mundiales.

- La dureza que emplea el Grupo de los 77 rebasa la de cualquier documento anterior desde el fin de la segunda guerra mundial. Esta acometividad se mezcla con profundas

16. Resolución 165 (S-IX). Tercera parte ministerial de la IX Sesión Especial de la Junta de Comercio y Desarrollo, celebrada en marzo de 1978 en Ginebra.

17. *Arusha Programme for Collective Self Reliance and Framework for Negotiations*, UNCTAD V, documento TD/236, Manila, mayo de 1979.

preocupaciones, incertidumbre, desconfianza e insatisfacción por la falta de respuesta de la comunidad internacional.

■ Los países en desarrollo ponen en duda los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, los cuales sólo serían aceptables con medidas correctivas que se adoptaran al final de esas negociaciones, que por cierto nunca llegaron.

■ Se manifiesta el profundo desacuerdo con los países avanzados acerca de la persistente crisis en el sistema económico internacional, que se ha manifestado en la incapacidad de esos países para controlar los desequilibrios crónicos en los pagos internacionales y en los niveles de desempleo y de inflación.

■ Se marcan derroteros que tuvieron una influencia decisiva y definitiva en plataformas que adoptarían los propios países en desarrollo en diversas oportunidades, como en la primera reunión de Ministros de Finanzas del Grupo de los 77, que se llevó a cabo en Belgrado en septiembre de ese mismo año.

V UNCTAD

La V UNCTAD tuvo lugar en Manila, del 7 de mayo al 3 de junio de 1979; se reunieron más de 130 países. La Conferencia se celebró en una etapa caracterizada por una crisis severa de la situación económica internacional. Desde el inicio de la Conferencia se vaticinó que sus resultados no serían satisfactorios para los países en desarrollo. Este pesimismo obedecía, entre otras razones, a la mayor beligerancia, y en ocasiones agresividad, de los países en desarrollo, y a que los países avanzados de economía de mercado no habían definido su posición política.

En la V UNCTAD aparecieron importantes fisuras entre los países en desarrollo, debido al interés de algunos por insertar el tema de la energía, lo cual debilitó en numerosas oportunidades el proceso negociador del Grupo de los 77. Además, algunos países en desarrollo plantearon, y otros aceptaron, que después de la aprobación del Programa de Arusha habían ocurrido importantes acontecimientos económicos internacionales que debían incorporarse a dicho texto. Esta propuesta permitió reabrir los acuerdos que ya había alcanzado el Grupo de los 77, por lo que más de la mitad del tiempo de la V UNCTAD se destinó a que los 77 se pusieran de acuerdo en su plataforma. Cabe advertir que, a pesar del retraso considerable en la negociación, éste no fue el factor determinante de los escasos frutos obtenidos en esa ocasión; más bien lo fue la falta de voluntad política de los países avanzados.

En la V UNCTAD se aprobaron 35 resoluciones.¹⁸ Sin embargo, siete tenían naturaleza procesal y una más, la 109 (V), era de naturaleza política; diez resoluciones se aprobaron por mayoría: las que se referían a la reforma del sistema monetario internacional; la facilidad complementaria para

caídas en los ingresos de exportación de los productos básicos; la participación de los países en desarrollo en las flotas mercantes, y la explotación de los recursos del fondo marino, principalmente. Las otras resoluciones se aprobaron aparentemente por unanimidad; sin embargo, todas fueron objeto de reservas e interpretaciones de los países avanzados de economía de mercado y de los socialistas. La única resolución aprobada sin reservas o declaraciones de ningún país fue la relativa al código de conducta para las conferencias navieras.

En la V UNCTAD se volvieron a plantear las tesis de los países en desarrollo en materia de comercio; productos básicos; manufacturas y semimanufacturas; sistema monetario internacional; transferencia de recursos financieros; tecnología; puertos marítimos; países en desarrollo más pobres, isleños y sin litoral; cooperación económica entre países en desarrollo, etc. La única novedad en esta Conferencia fueron las resoluciones siguientes: la referente al proteccionismo creciente de los países industrializados, que daña a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, y la relativa a las negociaciones multilaterales comerciales, en que se cuestionaban los resultados de la "Ronda" de Tokio.

Bosquejo de un Programa de Acción sobre la Reforma Monetaria Internacional

La IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 solicitó a la UNCTAD y al Grupo de los 24 —que es un órgano del Grupo de los 77— que propusieran acciones en los campos monetario y financiero internacionales. Se deseaba realizar un trabajo preparatorio sobre una reforma monetaria fundamental,¹⁹ que debería ser aprobada por el Grupo de los 77 en la primera reunión de los Ministros de Finanzas o de Economía, en ocasión de las reuniones del BIRF y del FMI en 1979, en Belgrado.

A partir de ese momento, el Grupo de los 24 —cuyo nivel de ministros y suplentes presidía entonces México— se abocó a elaborar una propuesta para efectuar la reforma fundamental del sistema monetario internacional. De febrero a septiembre de 1979 se realizaron diversas reuniones del Grupo de los 24 en México y Belgrado, con la asistencia de la Secretaría General de la UNCTAD, para dar forma a lo que sería el Bosquejo de un Programa de Acción sobre la Reforma Monetaria Internacional.

En septiembre de 1979, el nivel ministerial del Grupo de los 24 aprobó el Bosquejo de un Programa de Acción, en el que se proponían lineamientos generales para una reforma fundamental del sistema monetario internacional, con un programa de acción inmediata, que a partir de ese momento constituyó la plataforma política de los países en desarrollo.

Es importante reconocer que el Bosquejo ha tenido un efecto inmediato en el proceso de negociaciones económicas internacionales. Por ejemplo, los comités de Desarrollo y el Interino del FMI y el Banco Mundial han tomado nota de las

18. UNCTAD, *Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its Fifth Session*, TD/268, Manila, 13 de julio de 1979, partes I y II.

19. *Item 12 of the provisional agenda for UNCTAD y Monetary and Financial Issues*, texto aprobado por el grupo de Trabajo III, inciso 7 de la página 5, documento 77/MM(IV)L.1 Addendum 5.

propuestas, para su examen en esas instituciones; también sirvió de base para la elaboración de la Tercera Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas, aprobada en diciembre de 1980; es la base del proyecto de agenda en materia monetaria y financiera del Grupo de los 77 para las futuras negociaciones globales sobre cooperación internacional para el desarrollo; finalmente, a pesar de que el Informe de la Comisión Brandt no lo cita, es indudable que estuvo presente en las deliberaciones.

La importancia del Bosquejo es evidente por varias razones, entre ellas: reúne por primera vez a más de 80 ministros de Finanzas o de Economía y presidentes de Bancos Centrales de los países en desarrollo, para aprobar el texto sobre uno de los temas más controvertidos y más sensibles del desarrollo mundial; es el primer enfoque global e integral de la problemática económica internacional, en el que se incluyen aspectos diferentes a los monetarios y financieros; se establecen prioridades en los planteamientos de los países en desarrollo, los cuales se presentan en forma coherente, y los asuntos monetarios y financieros forman parte central del paquete de medidas para arribar al nuevo orden económico internacional.

Sexta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de Países No Alineados

En la primera semana de septiembre de 1979 tuvo lugar en La Habana la VI Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de Países no Alineados, con la presencia de más de 90 países. La VI Conferencia elaboró una Declaración con un alto contenido político, además de proponer importantes iniciativas en todos los temas del desarrollo mundial.

Para los propósitos de este ensayo, lo más sobresaliente de la Declaración fue el enorme interés que estos países manifestaron por un nuevo encuentro Norte-Sur, en la forma de negociaciones globales sobre cooperación económica internacional. A este respecto, la Reunión de los Países No Alineados propuso que en 1980 la Asamblea General de las Naciones Unidas tuviera una sesión especial sobre el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, la cual se efectuó en agosto y septiembre de 1980 en Nueva York.

En el párrafo 24 de la Declaración que se comenta, los Países No Alineados lamentaban el rechazo de los países desarrollados a instrumentar las resoluciones sobre la restructuración de las relaciones económicas internacionales. En este sentido, los jefes de Estado o de Gobierno urgían a los países desarrollados a reanudar, con un compromiso real, las negociaciones sobre cooperación internacional para el desarrollo.

III Conferencia General de la ONUDI

Del 2 de enero al 8 de febrero de 1980 se realizó en Nueva Delhi la III Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), después de casi seis años en que no había sesionado dicho organismo. Este encuentro tenía una serie de objetivos vinculados con la cooperación industrial; sin embargo, los

planteamientos que formularon los países en desarrollo rebasaron las funciones de la propia ONUDI.²⁰

Ello originó que la III Conferencia no llegara a ningún resultado concreto en los temas sustantivos de su competencia, puesto que los países avanzados se negaron a aceptar los vehementes planteamientos de los países en desarrollo. No obstante lo anterior, la delegación de la India, interesada en que se arribara a resultados concretos en materia industrial, intentó evitar que la reunión que había auspiciado se tradujera en un fracaso. Estos esfuerzos fueron en vano puesto que cada uno de los grupos de países de la Conferencia presentó en forma separada sus propios documentos, reflejando la disparidad de posiciones.

Los países en desarrollo presentaron la Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi, que cubría todos los temas del desarrollo mundial, aun dentro del marco de la cooperación internacional para el desarrollo industrial. Una de las principales propuestas estipulaba que la ONUDI debía establecer, inmediatamente después de su Tercera Conferencia, un fondo global Norte-Sur para promover la industrialización de países en desarrollo. En la propuesta se incluían diversas medidas que se vaticinaba que serían inaceptables (como en efecto lo fueron) para las naciones industrializadas y para las socialistas. Por ejemplo, que la mayor parte de los recursos debería provenir de los países desarrollados; que el fondo debería ser administrado y controlado por los países en desarrollo, y que la financiación del fondo debería alcanzar a 300 000 millones de dólares para el año 2000.

EL INFORME DE LA COMISION INDEPENDIENTE SOBRE ASPECTOS DEL DESARROLLO INTERNACIONAL (COMISION BRANDT)

Antecedentes

La larga gestión de Robert S. McNamara al frente del Banco Mundial le dio a este funcionario la oportunidad de detectar el vacío que se estaba produciendo en el diálogo Norte-Sur, después de los resultados algo más que modestos de las negociaciones que se habían realizado hasta ese momento. Además, el deterioro de la economía y del comercio mundiales contribuyó a hacer más tensa la atmósfera de las negociaciones.

En vista de lo anterior, McNamara invitó a Willy Brandt a integrar una comisión que, por su prestigio político, entre otros aspectos, ofrecía la posibilidad de ser el elemento catalizador para reforzar la cooperación internacional con fines de desarrollo.

Los términos de referencia del Informe Brandt se circunscribieron a estudiar las cuestiones globales surgidas de las disparidades sociales y económicas en la comunidad internacional y a sugerir formas para promover soluciones adecuadas. El ex-Canciller alemán hizo entrega de su informe al Secretario General de las Naciones Unidas en enero de 1980. Los 28 meses que se requirieron para concluirlo revelan que no fue fácil arribar al texto definitivo. En ese lapso, la

20. *New Delhi, Declaration and Plan of Action, Third General Conference of UNIDO, ID/Conf.4/CRP.16/Addendum 1*, del 25 de enero de 1980.

Comisión tuvo nueve reuniones formales en diversas regiones del mundo, excepto América Latina.

El Informe contiene 17 capítulos que cubren la amplia temática del desarrollo mundial: los países más pobres, el hambre, el problema alimentario, la variable demográfica, el desarme, los productos básicos, la energía, el comercio, la industrialización, las empresas transnacionales, el desarrollo, el sistema monetario internacional y el financiamiento para el desarrollo. Asimismo, se incluyen tópicos como los derechos de los inmigrantes, los refugiados, el papel de la mujer, la vivienda, la educación, etc. Los tres objetivos básicos que subyacen en el Informe son los siguientes:

1) Las relaciones internacionales actuales, en particular las económicas, son consideradas insatisfactorias en muchos aspectos, e insuficientes los esfuerzos internacionales para ayudar a los países más pobres.

2) En vista de que el mundo está amenazado por riesgos inminentes que requieren de acciones urgentes, muchos de los problemas afectan a la humanidad como un todo; por ello, las respuestas a estos desafíos deben ser globales por naturaleza y las soluciones a problemas mundiales inevitablemente implican su internacionalización.

3) La creciente interdependencia en el mundo, la creciente similitud de intereses y el propio interés de las naciones en un enfoque común, es un hecho reconocido que puede servir como marco para una acción internacional.

Análisis de las recomendaciones

La Comisión Brandt formuló alrededor de 100 recomendaciones, las cuales se podrían clasificar en tres grandes categorías. En la primera se ubica la mayoría, en las que el denominador común es aumentar en forma considerable y apremiante la asistencia oficial a los países en desarrollo.

Un segundo conjunto de recomendaciones contiene propuestas para reformar y reestructurar las relaciones económicas, incluyendo la puesta en vigor de nuevos arreglos, el establecimiento de nuevas facilidades y la adopción de nuevas políticas en los campos del desarrollo mundial. Aquí se incluye la propuesta de crear un Fondo de Desarrollo Mundial, con una membresía universal, que se refleja en su administración y adopción de decisiones, y con recursos provenientes de varias fuentes internacionales.

El tercer grupo de recomendaciones está integrado por las que se refieren a la reestructuración de las instituciones que norman jurídicamente las relaciones internacionales. En este punto tiene especial relevancia la recomendación que pide un aumento en la participación de los países en desarrollo en el proceso internacional de adopción de decisiones.

A continuación se presentan brevemente las conclusiones a que se llega al analizar el Informe Brandt:

■ Desde el punto de vista de los intereses de los países en desarrollo, cerca de dos terceras partes de las recomendaciones de la Comisión Brandt están ubicadas en la categoría de principales o prioritarias.

■ Como se había mencionado, más de tres cuartas partes de las recomendaciones están relacionadas con temas financieros y monetarios; el Informe destaca en especial estos asuntos, aunque cubre temas tan diversos como ambiente, desarme, países más pobres, problemas del hambre y alimentarios, empresas transnacionales, tecnología, etcétera.

■ La posición de los países en desarrollo sobre temas monetarios y financieros está dada por el Bosquejo de un Programa de Acción sobre la Reforma Monetaria Internacional, adoptado en septiembre de 1979; sin embargo, se estima que sólo una cuarta parte de las recomendaciones del Informe sobre cuestiones monetarias y financieras es congruente con la posición del Grupo de los 77.

■ En general, la mitad de las recomendaciones del Informe Brandt sería aceptable según la posición de México en los foros internacionales. Sin embargo, la otra mitad discrepa con la posición de dicho país.

■ Se puede concluir que son escasas las recomendaciones novedosas, que no hubieran sido previamente planteadas. Sin embargo, éstas provienen, en su mayoría, de sugerencias de instituciones particulares, sin fines de lucro, que también efectúan investigaciones en el terreno del desarrollo mundial. Por esta razón, la aportación de la Comisión Brandt al diálogo Norte-Sur es sumamente modesta, puesto que lo que hace es retomar o recoger lo que ya se había planteado en los foros naturales de negociación.

■ Se puede detectar que casi un tercio de las recomendaciones están presentadas en forma diferente o incluso contraria a su forma original, lo cual da lugar a confusiones, pues no se recogen con nitidez los planteamientos que están actualmente bajo negociación. Lo anterior rebasa y obstaculiza las posiciones de los países en desarrollo, por lo que no ayuda a allanar el camino hacia la cooperación internacional.

■ Dos de cada diez recomendaciones son retóricas, ya que carecen de la necesaria dosis de realismo. Es el caso del Impuesto al Desarrollo Mundial, cuya base gravable serían los recursos que se encuentran en el lecho marino que está fuera de la jurisdicción de las zonas económicas de los países con litoral.

En resumen, el Informe de la Comisión Brandt no está encaminado a llevar a la práctica un nuevo orden económico internacional, como tampoco a dar atención a los temas más sensibles y controvertidos de las relaciones económicas internacionales, como la deuda externa de los países en desarrollo. Por otra parte, tampoco se proponen fórmulas que permitan a los países en desarrollo encontrar otros caminos, como sería la cooperación económica entre ellos.

Más aún, el Informe Brandt procura preservar el actual sistema de relaciones económicas injustas, promoviendo sólo la colocación de cataplasmas en un organismo con serios problemas estructurales. Se estima que en el remoto caso de que se llegasen a instrumentar las 100 recomendaciones, éstas no sólo no resolverían los problemas estructurales de la economía mundial, sino que existiría el peligro de volver, en un plazo breve, a los mismos problemas que se pretendían resolver, sólo que agravados al grado de colapso. □