

Dudas y afirmaciones sobre el Informe Brandt

MIGUEL S. WIONCZEK*

La Comisión Independiente sobre Asuntos del Desarrollo Internacional, conocida como la Comisión Brandt, inició sus labores en diciembre de 1977; la versión final de su informe se escribió a finales de otoño de 1979 (después de varias tentativas infructuosas para integrar algunos borradores conflictivos) y se publicó en inglés a mediados de febrero de 1980. Poco después fue objeto de comentarios breves y en cierto modo favorables por parte de los medios internacionales de comunicación. La labor de la Comisión coincide con el período más turbulento de la historia económica más reciente, que se caracteriza por el continuo deterioro no sólo de las relaciones entre Norte y Sur, sino también de las condiciones económicas mundiales. Por ello, no sorprende que, según los comentarios inmediatos procedentes de Estados Unidos y Europa, se afirmara que, aunque valía la pena estudiar el contenido del informe y la mayoría de sus recomendaciones parecían razonables, el momento de su publicación había sido muy inoportuno. Ese momento no dependió de la Comisión Brandt. En efecto, el Informe salió a la luz en una época en que el interés de los países occidentales industrializados en los problemas del Sur subdesarrollado se encontraba en su nivel más bajo desde el final de la segunda guerra mundial, debido tanto a las graves dificultades económicas internas en los países avanzados, como al renacimiento de la guerra fría entre las dos superpotencias. Tampoco debe sorprender que los comentarios sobre el Informe hayan sido escasos en Europa y en Estados Unidos, pese a que ese documento fue tema de conversaciones entre los presidentes de Austria y México en ocasión de la visita de este último al viejo continente durante la primavera de 1980.

Los medios de comunicación y la opinión pública estadounidenses estaban totalmente concentrados en la campaña electoral, en el grave deterioro de la economía interna y, de manera marginal, en el problema de los rehenes en Irán y el conflicto de Afganistán. Mientras tanto, los medios de comunicación masiva y los gobiernos europeos se ocupaban de las no menos deprimentes noticias económicas de sus países, de las continuas reyertas en la CEE entre Londres y Bruselas, y de las maniobras de Francia y Alemania Occidental tendientes a restablecer contactos políticos y estratégicos con la

Unión Soviética, sin poner en peligro la alianza del Atlántico del Norte. Evidentemente, en este contexto internacional, regional y nacional de gran tensión no tenían cabida los problemas Norte-Sur y mucho menos un estudio serio sobre el llamado Informe Brandt y sus implicaciones políticas.

La decisión de la Comisión de suspender todas las actividades después de la aparición del informe en inglés, el retraso de su publicación en otros idiomas, y las dificultades habituales para que casas editoriales carentes de una red de distribución mundial difundan cualquier libro crearon obstáculos adicionales al conocimiento del Informe fuera de los países de habla inglesa.

Cualesquiera que hayan sido las causas, el hecho es que a más de seis meses de su publicación, el Informe Brandt se conoce, fuera de los círculos cercanos a la Comisión misma, sobre todo mediante referencias de segunda mano. Además, en el Tercer Mundo es casi desconocido entre los formadores de opinión.¹

El limitado efecto del Informe Brandt sobre la opinión pública mundial se corrobora en los centros de actividad diplomática internacional. Se dice que la actitud general de diplomáticos del Tercer Mundo en Nueva York, Ginebra y otras partes dista de ser entusiasta, y que en algunas partes el Informe se considera sólo como otro "informe Pearson" actualizado. Más aún, todavía está muy difundida la idea de que el Informe representa la línea de pensamiento del Banco Mundial y de su Presidente.

En algunos países en desarrollo no se ve a esa institución con muy buenos ojos y en ciertas regiones se la considera como la extensión ideológica del poder financiero y político de Estados Unidos. La identificación del Informe —por incorrecta que sea— con Robert McNamara no es siempre políticamente ventajosa para el documento. Algo similar podría decirse acerca de la opinión de algunos círculos que, por el contrario, suponen que la labor de la Comisión refleja —debido a la filiación de su Presidente— el pensamiento del movimiento social-demócrata europeo.

* De El Colegio de México. Este trabajo se presentó en el Seminario sobre el Diálogo Norte-Sur y sus Repercusiones en América Latina, celebrado en Porto Alegre, Brasil, en agosto de 1980. Se le hicieron algunas modificaciones editoriales.

1. Un amplio comentario crítico se publicó recientemente en *Comercio Exterior*. Véase Ifigenia Martínez, "El Informe Brandt: evolución, no revolución", en la sección bibliográfica del vol. 30, núm. 7, México, julio de 1980, pp. 773-778. N. de la R.

Los comentarios informales, aunque en cierto modo más técnicos, que provienen de los países productores de petróleo también son bastante críticos. Algunos objetan el Informe Brandt porque no hace justicia a la posición de la OPEP en el conflicto energético actual y, en general, no ofrece de manera explícita propuestas convincentes sobre el problema de la reforma monetaria. Sostienen que el Informe depende demasiado de la opinión dominante en los países industrializados (sobre todo en Estados Unidos) sobre la llamada crisis del petróleo. Se agrega que el documento concede poca importancia a aquello que los mismos comentaristas consideran como el papel en extremo negativo de las grandes transnacionales energéticas (antes petroleras), mientras que exagera la responsabilidad de los productores en la crisis del petróleo. La idea de que el Informe es "demasiado occidental" y "demasiado político", en detrimento tanto de su nivel técnico como de su credibilidad política como ejercicio neutral, no parece limitarse al grupo de los países petroleros del Medio Oriente. Comparten esta posición crítica algunos diplomáticos y políticos de los países del Tercer Mundo no exportadores de petróleo que leyeron la versión final del Informe de la Comisión poco después de su aparición.

Las recomendaciones del Informe reaparecieron en la escena internacional, principalmente en la europea, poco antes de las reuniones cumbre que se llevaron a cabo en Venecia, a finales de junio. Esta segunda oleada de interés en la labor de la Comisión Brandt surgió debido a la combinación de varios factores: primero, el programa de la segunda reunión cumbre en Venecia (que incluía energéticos, problemas monetarios, comercio y relaciones con países en desarrollo) era muy similar al contenido del Informe Brandt; segundo, el enfrentamiento político entre Estados Unidos y la Unión Soviética había disminuido en cierta medida como consecuencia de la mediación de Europa Occidental; tercero, el panorama económico mundial empezó a deteriorarse rápidamente a partir de abril de 1980 (o tal vez alrededor de esa fecha la gravedad de la situación en ambos lados del Atlántico empezó a advertirse con más claridad), y, cuarto, aparentemente los preparativos para la reunión cumbre de Venecia no eran adecuados para hacer frente a la deprimente situación general.

La reunión cumbre de Venecia se llevó a cabo en medio del desaliento que provocó en el mundo occidental la conclusión de que en el período de abril-mayo "algo andaba mal" en la economía estadounidense. A principios del verano, expertos y comentaristas de Estados Unidos y Europa Occidental empezaron - en números crecientes- a comparar el panorama económico internacional de 1979-1980 con los acontecimientos del principio de la década de los treinta. Uno de los más conocidos comentaristas económicos estadounidenses, Leonard Silk, publicó en *The New York Times* una nota con el título de "¿Bailando en el Titanic?", diez días antes de que el presidente Carter emprendiera su viaje a Venecia, la cual es un ejemplo del estado de ánimo general. El artículo, que hablaba tanto de los acontecimientos internos como de las perspectivas de la economía internacional, finalizaba con la siguiente reflexión alarmante:

"¿Acaso estamos bailando una giga en la cubierta del Titanic? Pronosticar la economía es un arte incierto. Los

acontecimientos económicos deben administrarse, ya que no pueden adivinarse, pero el público teme que los administradores públicos hayan perdido el control de los acontecimientos".²

La declaración de la reunión cumbre sobre economía³ no convenció a nadie de que los acontecimientos *estaban* bajo control. Al comentar dicho documento, la revista *The Economist* señalaba con gran ironía que los distinguidos participantes prometían (en una breve oración) estudiar el Informe Brandt,

"como si hubiera aparecido ante ellos en vísperas de la reunión cumbre, aunque había estado en venta en librerías de todo el mundo durante varios meses".⁴

Según la opinión de esta misma importante revista conservadora británica, los líderes de las potencias industriales occidentales

"no van a caer en el tipo de keynesianismo que Brandt hubiera hecho respetable —cierta canalización de fondos a los países pobres para que puedan continuar sus compras de bienes manufacturados. Al FMI no le dieron más que un apoyo formal para que llevara a cabo su labor de manera más eficaz. Ni siquiera estaban preparados para respaldar la idea de una minicumbre en la que los pobres países pobres tuvieran también voz".⁵

Con la avalancha de noticias respecto al empeoramiento de la recesión en Estados Unidos y la Gran Bretaña, y a su rápida difusión al resto de los países occidentales industrializados (a mediados de julio se informó desde Tokio que incluso Japón resultará afectado), en la actualidad existen muchas pruebas de que el mundo industrializado de occidente está en una recesión profunda y sincronizada, la más grave de toda la posguerra. El objetivo del estudio *World Economic Outlook-A Survey of the Staff of the IMF*, publicado en Washington un día después de la clausura de la reunión de Venecia, es quizá convencer que así es a los pocos que aún siguen creyendo que los acontecimientos no son muy graves. El estudio, el primero de su tipo en la historia del FMI, se inicia con la declaración más tibia del año: "el panorama económico mundial es más bien desconsolador".⁶

Por otra parte, es de sobra conocido que incluso a estas alturas los gobiernos occidentales siguen careciendo de políticas de estímulos internos debido a que — como contundentemente afirmara *The Economist* —, en toda la región del Atlántico del Norte "están de moda las consignas conservadoras". Más aún, la información disponible del bloque socialista (de fuentes tan insospechables como la Comisión Económica de la ONU para Europa), señala que, quizás por distintos

2. Leonard Silk, "Dancing on the Titanic?", en *The New York Times*, 13 de junio de 1980, p. D.2.

3. Véase "Comunicado final de la reunión de Venecia", en *comercio Exterior*, vol. 30, núm. 7, México, julio de 1980, pp. 731-734 N. de la R.

4. "Getting away from it", en *The Economist*, 28 de junio de 1980, p. 13.

5. *Ibid.*

6. *IMF World Economic Outlook-A Survey of the Staff of the International Monetary Fund*, Washington, mayo de 1980 (distribuido el 26 de junio de 1980), p. 3.

motivos, las economías de los países socialistas europeos sufren también los fuertes efectos del estancamiento acompañado por inflación. En dicha región, la tasa anual de crecimiento declinó en 1979 a alrededor de 3% anual, y no se prevé mejoría alguna para 1980 o 1981. Finalmente, las negociaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo sobre la problemática Norte-Sur están paralizadas.

Aquellos que creen posible una solución a corto plazo, o aquellos para quienes el panorama no es aún tan sombrío, recuerdan que en 1974-1975 la demanda de importación de los países menos desarrollados salvó al mundo de una grave crisis y guardan la esperanza de que el comercio mundial pueda mitigar en cierto modo las tendencias recesivas. Ilusiones semejantes aparecen en el *Outlook* del FMI, cuyos expertos están conscientes de que, dadas las perspectivas tan sombrías de las economías industriales para 1980 y 1981, la severidad y la duración de la crisis económica actual dependerán en gran parte del comportamiento de las importaciones de los países menos desarrollados. En dicho documento se pronostica que los exportadores de petróleo incrementarán sus importaciones 20% este año y un poco menos en 1981, y que la demanda de importaciones por parte de los países menos desarrollados no petroleros en 1980 se elevará 4.5%, después de haber aumentado 8% en cada uno de los dos años anteriores. No resulta clara la razón por la cual las importaciones (y el PNB) de los países menos desarrollados no petroleros han de aumentar en la coyuntura actual, a menos que estos países reciban muy pronto recursos financieros externos de la magnitud que sugiere la Comisión Brandt, pero que las capitales occidentales consideran imposible. A falta de dichas transferencias del exterior, la mayoría de los países menos desarrollados tendrá que frenar sus importaciones y su crecimiento con el fin de pagar en 1980-1981 cerca de la tercera parte del total de sus deudas financieras acumuladas con países industrializados. A fines de 1979 los países menos desarrollados no petroleros tenían una deuda pública externa con aval oficial de 250 000 millones de dólares. Su deuda externa privada sin aval se estimaba en otros 150 000 millones de dólares. En resumen, en 1980-1981 los países menos desarrollados no petroleros requerirán cerca de 300 000 millones de dólares para refinanciar mediante nuevos créditos la deuda vencida y cubrir el déficit de la cuenta corriente. El servicio de la deuda y la amortización del capital (incluyendo deudas privadas) de estos países serán del orden de los 150 000 millones de dólares en 1980-1981 y su déficit de cuenta corriente se estima en 68 000 millones de dólares en el primer año mencionado y en 78 000 millones de dólares en el segundo. En vista de que la solución de este rompecabezas financiero constituye un reto para la imaginación y considerando la completa paralización de las iniciativas internacionales respecto al endeudamiento, es muy probable que en 1981 se presente la más grave crisis financiera internacional desde la década de los treinta.

Con tan sombrías perspectivas a corto plazo, las propuestas del Informe Brandt deben considerarse no en un contexto económico internacional como el que percibían las capitales occidentales y los miembros de la Comisión Brandt a fines de 1979, sino en un contexto en el que la crisis se agrava rápidamente. Ya que el propósito de la Comisión Brandt (ésta se reunió por primera vez en 1977) era encar-

garse de los problemas Norte-Sur y no de los problemas del Norte, el Informe se basó en el doble supuesto de la viabilidad general de la economía de los países industrializados y de la suficiencia de sus políticas económicas internas. Las premisas resultaron erróneas. Al redactar la introducción al Informe, a mediados de diciembre de 1979, una vez concluido dicho documento, el mismo Presidente de la Comisión expresó serios temores acerca de tales supuestos:

“Las dificultades económicas de las naciones ricas son más graves que las de anteriores recesiones y crisis económicas. Sería peligroso e hipócrita sugerir que pueden superarse con los medios convencionales de décadas anteriores.”⁷

En los siguientes comentarios acerca de los seis grupos más importantes de las propuestas del Informe Brandt, que se resumen en el anexo de este ensayo, se presta la debida atención a la extrema gravedad de las dificultades globales y al predominio en el mundo de los instrumentos convencionales de política económica.

COMERCIO DE MATERIAS PRIMAS Y DESARROLLO

Las recomendaciones del Informe siguen muy de cerca tanto las demandas del Grupo de los 77 como las propuestas que han defendido, con poco éxito, los países menos desarrollados en la UNCTAD desde mediados del decenio de los setenta. Las recomendaciones no ofrecen apoyo incondicional al Programa Integrado de Materias Primas de la UNCTAD. Con el propósito de llegar a un acuerdo con los países industrializados, los en desarrollo abandonaron dicho programa después de la IV UNCTAD, en favor de un Fondo Común, relativamente modesto, que en este momento cuenta, cuando mucho, con algo entre 500 y 600 millones de dólares, que habrán de recolectarse mediante contribuciones voluntarias de países importadores y exportadores de materias primas. Con un Fondo Común equivalente al que finalmente se acordó en la primavera de 1980 no podía esperarse mucho, aun en las condiciones relativamente normales que prevalecían en el comercio internacional en 1978-1979. En las circunstancias de 1980-1981, el Fondo difícilmente puede tener algún efecto en las economías de los países menos desarrollados debido a dos razones: 1) las presiones depresivas en la mayoría de los precios de materias primas, excepto en productos alimenticios, no sólo van en aumento sino que se están acelerando como respuesta al descenso de la demanda global; 2) aumentar la transformación, mejorar el mercadeo y diversificar las materias primas que se comercian es simplemente imposible debido a la reducción de los mercados internacionales, acompañada de la persistencia de las barreras arancelarias y no arancelarias para productos semielaborados que provienen de “nuevas fuentes”, es decir, de los países menos desarrollados. En la situación actual, no resulta precisamente útil mirar el comercio de materias primas desde el punto de vista de las posibles necesidades financieras y de la disponibilidad de recursos financieros a largo plazo, a menos que también se apoye el Programa Integrado de Materias Primas junto con sus implicaciones financieras. En un mundo estancado es mucho más urgente

7. *North-South. A Programme for Survival*, The Report of the Independent Commission in International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt, Pan Books, Londres y Sidney, 1980, p. 12.

restablecer la demanda para productos básicos en países industrializados, o, en otras palabras, estimular su crecimiento interno, que financiar fragmentariamente el comercio de materias primas.

ENERGIA

La estrategia energética internacional contenida en un programa de emergencia (1980-1985), propuesto por el Informe Brandt, parece la contraparte de la sección sobre el comercio de materias primas y el desarrollo, ya que mientras las propuestas respecto los productos básicos intentan satisfacer las demandas de los países en desarrollo, yendo más allá del acuerdo de la UNCTAD sobre el Fondo Común, el programa de energía toma una dirección totalmente opuesta en su intento de satisfacer al Occidente industrializado. Aunque es imposible objetar la principal conclusión del Informe (que es extremadamente urgente llegar a un ajuste entre los países productores y consumidores de petróleo), sus recomendaciones para dicho ajuste indican que la Comisión Brandt considera la "crisis del petróleo" desde el punto de vista de los países industrializados occidentales consumidores. Esto refleja, tal vez, la participación en los trabajos de la Comisión de muchos expertos y asesores que ven los problemas mundiales a través de ojos europeos.

La enorme dependencia de Europa del petróleo importado es un hecho incontrovertible. Sin embargo, pueden ponerse en tela de juicio la fascinación del Informe por el petróleo y no por los energéticos y el hecho de que responsabilice "equitativamente" a los países productores y consumidores de petróleo de la crisis del petróleo, en un momento en que si se hubiesen aplicado políticas razonables de consumo de energía, quizá no existiría ninguna crisis de petróleo. Además, en la década de los setenta hubo un impresionante progreso tecnológico en el caso de otras fuentes de energía; también en el de los hidrocarburos no convencionales. Considerando el progreso tecnológico y las políticas razonables de consumo, no hay lugar para que la "crisis del petróleo" provoque pánico en ciertos países industrializados occidentales mayores, que no son pobres ni en recursos ni en tecnología, pero cuyo progreso hacia una política de fuentes energéticas múltiples es decepcionantemente lento. Abundan las pruebas de que la cuestión petrolera global no es necesariamente un problema de recursos sino un problema de política tecnológica y energética. De no ser así, Japón, ejemplo extremo de un país pobre en recursos energéticos, estaría hoy en día —casi una década después de la primera crisis de petróleo de 1973-1974— en bancarrota financiera y económica total. La relativa fuerza de la economía japonesa y el éxito considerable del país para adaptar sus patrones de consumo de energía a los cambios en el abastecimiento mundial de petróleo denotan que la crisis del petróleo afecta sobre todo a aquellas economías industriales con un manejo económico general deficiente o incapaces de regular la economía debido a embates políticos estructurales que se originan en agudos conflictos de intereses entre poderosos grupos internos.

El acomodamiento entre países productores y consumidores de petróleo quizá sería más sencillo si el Informe Brandt hubiera ofrecido a la comunidad internacional un conjunto integrado de políticas que incluyera, entre otras, y en el orden que se proponen, las siguientes medidas:

a] Prestar mayor atención a la exigencia de los países productores de petróleo de que se busque y logre una sustitución gradual del petróleo convencional como fuente de energía, primero, por hidrocarburos no convencionales y, después, por otras fuentes de energía;

b] someter a la consideración internacional un conjunto de lineamientos de política para el período de transición del petróleo a las fuentes múltiples de energía en las economías industriales;

c] asegurar niveles de producción energética en los países industrializados, acordes con su base de recursos y sus capacidades tecnológicas;

d] incorporar al proceso de ajuste, mediante el acuerdo general, a las empresas transnacionales de energía (antes petroleras). El dominio de la tecnología energética moderna y el control de recursos energéticos no petroleros en países industrializados permite a esas entidades controlar no sólo el abastecimiento de petróleo, sino sobre todo los procesos de decisión respecto a políticas energéticas mundiales y en los países occidentales industrializados;

e] proveer fondos de inversión a los países menos desarrollados no productores de petróleo (a través de instituciones financieras internacionales) para desarrollar recursos energéticos disponibles, incluyendo los hidrocarburos, aunque no limitándose a ellos;

f] vincular directamente el programa internacional energético de emergencia con la reforma del sistema monetario internacional, dando atención especial a temas importantes como la inflación que se transmite de economías industriales al resto de la economía mundial, y la recirculación ordenada de los excedentes petroleros y otros excedentes financieros disponibles en el mundo.

Evidentemente, tal programa internacional energético de emergencia supondría la eliminación de los mitos implícitos en la visión de la "crisis del petróleo" predominante en el Occidente industrializado, incluyendo las ideas ampliamente difundidas de que: 1) se está agotando el petróleo; 2) todas las dificultades del mundo actual, incluyendo la inflación, se deben a la OPEP; 3) los únicos acaparadores de las ganancias originadas en la escasez global de hidrocarburos, creada por el hombre y no por la naturaleza, son los países productores de petróleo; 4) las grandes empresas energéticas transnacionales son meros espectadores inocentes del lío energético presente y comadronas amistosas en el proceso de la creación de nuevos recursos energéticos en los países en desarrollo.

INDUSTRIALIZACION Y COMERCIO MUNDIAL

Las propuestas del Informe Brandt relacionadas con este importante grupo de temas económicos internacionales son débiles comparadas con las referentes a las cuestiones de comercio de productos básicos, así como de energía. La tendencia del Informe a equilibrar las recomendaciones dirigidas al Occidente industrializado con las destinadas a los países menos desarrollados se refleja en un breve texto acerca de manufacturas que aparece en el capítulo "Programa de prioridades" (en la sección sobre "Tareas para los decenios de los ochenta y los noventa"). Este texto resume

de la manera siguiente las recomendaciones principales del documento:

“El Norte debería revertir la tendencia actual a proteger sus industrias contra la competencia del Tercer Mundo y, en su lugar, promover un proceso de restructuración positiva y previsor. Las políticas de ajuste industrial afectan directamente a otros países y deberían estar sujetas a consulta y vigilancia internacional. Los códigos establecidos por la Ronda de Tokio del GATT, que conduyó en 1979, serán de utilidad si se aplican vigorosamente, pero es necesario hacer un esfuerzo mayor para vincular las restricciones de salvaguardia con verdaderas políticas de ajuste. Los países en desarrollo deberían precaverse de su propio proteccionismo, que afecta la competitividad de sus exportaciones y reduce las oportunidades de intercambio comercial entre ellos mismos, el cual es un factor primordial de su cooperación mutua.”⁸

El resumen del Informe Brandt sobre el comercio de manufacturas encierra numerosos problemas de fondo y operativos. A simple vista, el texto parece estar bien equilibrado y su contenido general resulta razonable. No obstante, crea la impresión de que los asuntos abordados pueden controlarse por medio de ajustes menores en las políticas y los mecanismos comerciales internacionales existentes. Desgraciadamente, la realidad es mucho más compleja que lo que muestra el diagnóstico del Informe.

En primer lugar, en una época de intensa guerra comercial entre los principales países industrializados —como lo prueban los casos del acero, los vehículos de motor, los aparatos electrodomésticos, los productos químicos y petroquímicos, y los textiles (de todo el mundo)—, la tarea de promover las exportaciones industriales de los países menos desarrollados resulta una labor hercúlea. En segundo lugar, la aplicación multilateral e indiscriminada de los códigos del GATT de la Ronda de Tokio no puede ayudar al Sur. Dichos códigos fueron negociados entre países industrializados y *para* países industrializados con el propósito de llegar a una especie de armisticio en las serias disputas proteccionistas apoyadas por el uso extenso de las barreras no arancelarias existentes. Aunque los códigos imponen cierto *quid pro quo* a los países industrializados, limitan unilateralmente el acceso a sus mercados a las manufacturas de los países menos desarrollados mediante, por ejemplo, la supervisión de los subsidios de estos últimos destinados a facilitar la exportación. La aplicación indiscriminada de los nuevos códigos del GATT entre los mismos países industrializados, en caso de que se llevara a cabo, les daría un descanso en el presente clima de proteccionismo, pero solamente aumentaría las dificultades de la exportación de los países menos desarrollados. No sólo la igualdad entre no iguales produce la desigualdad, sino que además la desigualdad comercial entre el Norte y el Sur se ha acrecentado enormemente en los últimos tiempos debido al prolongado estancamiento de la economía mundial, y a la aguda depresión cíclica actual. En tercer lugar, el Informe trata con bastante superficialidad los limitados logros y las tribulaciones del Sistema General de Preferencias y su futuro incierto, particularmente en la CEE. En cuarto término el argumento de que en un futuro indeterminado el GATT y la UNCTAD deberían fusionarse no se presentó de manera

convinciente. Después de la Ronda de Tokio, mucho más que antes, el GATT se ha vuelto un “club de países ricos”, mientras que la UNCTAD es uno de los pocos órganos de peso de las Naciones Unidas capaz de defender a largo plazo los intereses de los países menos desarrollados. En estas circunstancias el matrimonio de estos dos organismos difícilmente resulta atractivo para cualquiera. Por último, definitivamente se ha puesto muy poca atención al problema *clave* del ajuste industrial generalizado en países industrializados. La falta de progreso a ese respecto, ocasionada por obstáculos políticos internos, es responsable en gran medida del estancamiento actual y de la confrontación entre Norte y Sur. A menos que se lleve a cabo el laborioso ajuste mencionado y que éste reciba el apoyo de una política de estímulo coordinada internacionalmente para el sector industrial occidental, no existen perspectivas de recuperación y expansión del comercio mundial y, mucho menos, de una expansión que favorezca la industrialización de los países en desarrollo.

TRANSNACIONALES Y TECNOLOGIA

Este grupo de recomendaciones constituye un conjunto coherente si se toma en cuenta que, a falta de cambios muy radicales en el mundo y las naciones, los países menos desarrollados tendrán que mejorar por sí mismos su *modus vivendi* con las empresas transnacionales. No sólo hay escasez de reservas internacionales y de capital en el Tercer Mundo, sino que aquellas gigantes unidades productivas privadas son también una importante fuente de conocimientos de tecnología, administración y mercadeo, los que escasean en la mayoría de los países en desarrollo. Aunque el Informe subraya que dicho *modus vivendi* implica la acción internacional y nacional, atribuye particular importancia a las medidas nacionales para regular a las transnacionales, controlar sus excesos, incrementar la capacidad de regateo de los países menos desarrollados frente a las transnacionales con respecto a las condiciones de las transferencias de capital y tecnología, así como para la creación de la capacidad tecnológica interna. En el Informe se apoyan códigos internacionales de conducta para las transnacionales y para la transferencia de tecnología. También se señala la urgencia de establecer políticas nacionales eficaces en los países en desarrollo en ambos campos, sobre todo en el de la tecnología. Los códigos deberían reforzarse —afirma el Informe— mediante la cooperación gubernamental en el campo de la política fiscal y de la recolección de los datos sobre los precios de transferencia, la armonización de incentivos (fiscales y de otro tipo) entre países que abren sus puertas a las transnacionales, y la asistencia técnica eficiente de organismos públicos internacionales en asuntos de ciencia y tecnología.

Probablemente en este campo particular de la relaciones Norte-Sur es donde resulta más evidente la diferencia entre el Informe Brandt y el Informe Pearson, presentado más de diez años antes. En éste ni siquiera existía conciencia de los agudos conflictos entre los objetivos de las transnacionales y los de los países en desarrollo en que operan, ni del papel esencial de la transferencia tecnológica para el desarrollo. Aunque en comparación con el trabajo de sus predecesores representa un adelanto considerable, el Informe Brandt todavía rehuye algunas importantes conclusiones con relación a lo que los países menos desarrollados *deben* hacer con el fin de aprovechar las importaciones de tecnología para

8. *Programme for Survival*, p. 272.

construir su propia capacidad científica y tecnológica. Sin una planeación de largo plazo de la ciencia y la tecnología y sin un vínculo sólido entre los esfuerzos internos de investigación y desarrollo experimental y los sistemas productivos y educativos, los países menos desarrollados seguirán a merced de las transnacionales como grandes importadores, sin capacidad selectiva, de tecnologías extranjeras muchas veces inútiles y destructivas desde el punto de vista social.

REFORMA MONETARIA INTERNACIONAL

La reforma monetaria internacional y las propuestas respecto al financiamiento para el desarrollo, presentadas por separado en dos capítulos finales, constituyen la parte crucial de las recomendaciones del Informe. Algunos observadores consideran que la posición de éste respecto a los asuntos monetarios mundiales es bastante radical, sobre todo si se tiene en mente que se recomienda nada menos que una mayor participación de los países en desarrollo en la administración y las decisiones del FMI, el baluarte de los enfoques monetarios ortodoxos sobre los problemas económicos mundiales. Valdría la pena hacer notar que el Informe es menos explícito en ese mismo punto cuando analiza la actuación del Banco Mundial en el capítulo dedicado al financiamiento para el desarrollo.

En resumen, el Informe propone un nuevo orden monetario mediante el establecimiento de una nueva moneda internacional, que podría tomar la forma de un DEG perfeccionado (con el respaldo de una "cuenta de sustitución" destinada a tal efecto); la puesta en práctica de las ideas que ligan los DEG y el desarrollo; la mayor estabilidad del sistema internacional de tipos de cambio flotantes, y el uso del oro del FMI para subsidiar el interés sobre préstamos a los países menos desarrollados más pobres. Se insiste en que el éxito de todas estas medidas dependería en gran medida de que se llegara a un acuerdo en el FMI y en otras partes (quizás en la OCDE en primer término) sobre un proceso de ajuste que no incrementara las presiones depresivas en la economía mundial y que adjudicara mayor responsabilidad en el ajuste de pagos a países superavitarios.

Hasta aquí todo va bien, pero inmediatamente viene a la memoria el hecho de que en la época en que se escribió el Informe Brandt, todas las naciones, excepto unos cuantos países petroleros superavitarios, se convirtieron en países *deficitarios* (por lo menos durante la recesión actual). Esta desagradable realidad nos lleva a concluir que, en las condiciones actuales, el tema de la reforma monetaria internacional está directamente vinculado no sólo con el financiamiento para el desarrollo, sino también con el problema energético internacional. Los expertos financieros y económicos no han reconocido todavía este nexo triangular, debido, entre otras causas, a la departamentalización institucional de problemas estrechamente interrelacionados. Para dar un buen ejemplo, de no ser así se hubiera advertido fácilmente la íntima interdependencia de la "cuenta de sustitución" y el problema de la recirculación. A pesar de que el Informe Brandt admite de manera indirecta la existencia de este nexo triangular, desgraciadamente no le presta suficiente atención a sus implicaciones políticas.

Por el contrario, el Informe acepta, tal vez como algo inevitable, que los tres principales problemas (sistema monie-

tario, financiamiento para el desarrollo y energía) continúen manejándose con *grupos separados* de medidas en lugares e instituciones *separadas*.

Tal enfoque no ha funcionado y no funciona. La reforma monetaria internacional sobrevive sólo a causa de los esfuerzos, en extremo infructuosos, del Grupo de los 24 en el FMI. El financiamiento para el desarrollo está en manos del Banco Mundial (y bancos regionales), la OCDE, el Fondo Especial de la OPEC y, por supuesto, de la banca privada internacional. Por último, después de la clausura del diálogo Norte-Sur en la Conferencia de París, a mediados de 1977, los problemas energéticos generales no se han tratado ni negociado más. A mayor abundamiento, las perspectivas de que se aborden estos problemas en el marco de las negociaciones globales en las Naciones Unidas son cada vez más inciertas. En tales circunstancias cabe preguntar si realmente es posible una reforma monetaria internacional mediante un enfoque fragmentario, también implícitamente admitido por el Informe Brandt, aun aceptando que todas y cada una de las recomendaciones técnicas que el documento apoya son muy útiles en lo particular.

El Informe señala correctamente que el desaparecido sistema de Bretton Woods reflejaba las relaciones económicas y políticas de la época e insiste en que

"La reforma del sistema monetario mundial es urgente y debe abarcar los siguientes temas: el régimen de tipos de cambio; el sistema de reservas (la creación y distribución de los medios internacionales de pago o liquidez), y el mecanismo de ajuste, ya que afecta a los países que emiten monedas de reserva a los países superavitarios, y a los deficitarios."¹

Por otra parte, el Informe olvida investigar más profundamente la viabilidad política de la nueva "repartición de poder" y deja sin respuestas muchas preguntas difíciles: ¿Acaso la reforma monetaria no implica un cambio fundamental en la manera de pensar acerca de los "intereses nacionales" y el desarrollo? Una reforma del sistema monetario internacional bajo el paraguas del FMI retocado, ¿funcionaría en ausencia de una reorganización profunda de todo el paquete conocido como el "orden económico internacional"? ¿Es el FMI actual más obsoleto que otros mecanismos de cooperación financiera y económica internacional que surgieron a fines de la segunda guerra mundial? ¿Es en el FMI donde puede concebirse, planearse y ponerse en práctica una vasta reforma monetaria que afecte la distribución del poder político, una vez que se haya aumentado la participación de los países en desarrollo en las decisiones del FMI, como recomienda el Informe? ¿Acaso los ministros de Hacienda y los presidentes de bancos centrales, caracterizados tanto en países industrializados como en desarrollo por su postura conservadora, son personas dotadas con una visión suficientemente amplia para reorganizar el caos monetario actual?

De esta manera, aunque las propuestas monetarias del Informe Brandt pudieran parecer radicales al compararse con la inextricable situación actual, en el análisis final se advierte

1. *Ibid.*, p. 207.

que titubean entre dos extremos: resultan demasiado radicales para las autoridades nacionales en la mayoría de los países industrializados (y muchos en desarrollo) y no son lo suficientemente audaces para resolver los problemas del decenio de los ochenta. De una u otra manera, los líderes políticos, sabios financieros y profesores de economía del Norte no se han percatado de que entre Bretton Woods y 1980 ha transcurrido tanto tiempo como entre 1910 y Bretton Woods (35 años). ¿Habrían funcionado en 1945 las instituciones establecidas antes del conflicto desatado en Sarajevo?

La mayor de las críticas que pueden hacerse a la sección del Informe Brandt sobre la reforma monetaria consiste en que no establece nexos claros y convincentes entre la administración monetaria internacional y la administración económica global. La debilidad en el tratamiento de tales nexos se manifiesta en la sección final del documento, que se ocupa del financiamiento para el desarrollo.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

El meollo de las recomendaciones a este respecto es la sugerencia de que se cree una nueva institución, un Fondo de Desarrollo Mundial, que fortalezca los préstamos para el desarrollo y constituya un nuevo comienzo de las relaciones Norte-Sur. Dicho Fondo —se subraya— no supliría la reforma y reestructuración de instituciones existentes, sino más bien la complementarían. Obtendría sus recursos mediante un nuevo sistema de aportaciones universales y automáticas de todos los países —Occidente, Oriente y Sur— para el desarrollo mundial. Eliminaría las brechas cuantitativas y cualitativas de la estructura actual del financiamiento para el desarrollo y, al mismo tiempo, complementarían los préstamos del Banco Mundial y del FMI. Su programa de préstamos a largo plazo ayudaría a financiar los proyectos a cargo del Banco Mundial atrasados por la escasez de fondos internos, y además ayudaría a evitar que los países llegaran a una situación crítica en la que tuvieran que recurrir al FMI para el financiamiento del ajuste de la balanza de pagos.

Esta propuesta debe contemplarse como la conclusión institucionalizada de un conjunto de recomendaciones que pretenden: 1) un incremento muy considerable de la transferencia de recursos financieros a los países menos desarrollados; 2) la ampliación del flujo de préstamos oficiales para el desarrollo; 3) el aumento del monto y la mejoría de los términos de los créditos por parte de instituciones financieras internacionales, y 4) la expansión del financiamiento multilateral para el desarrollo de minerales y energéticos. La propuesta de crear el Fondo de Desarrollo Mundial no sólo se basa en la argumentación convincente respecto a la necesidad de incrementar mucho la transferencia de recursos a países en desarrollo, sino que, además, el Informe Brandt establece claramente que la nueva institución mundial tendría éxito sólo si el Fondo estuviera despolitizado desde su inicio mismo: los fondos deberían provenir automáticamente de *todos* los países, incluyendo a los socialistas; los países menos desarrollados participarían cada vez más en las decisiones y la administración de las instituciones financieras internacionales y, más aún, se eliminarían las condiciones políticas de las operaciones de las instituciones financieras multilaterales.

Es muy probable que, una vez que se hubieran satisfecho todas estas condiciones, el nuevo sistema internacional de transferencia de recursos llevara a cabo su función de maximizar el crecimiento y el bienestar generales mucho mejor que el sistema heredado de Bretton Woods. Pero el tránsito del viejo sistema al nuevo implicaría no sólo el cambio de las condiciones del financiamiento para el desarrollo sino también el abandono de todas las premisas y objetivos que sustentaron al sistema durante 30 años. No es accidental que las instituciones financieras internacionales se establecieran, no en el clima de un “nuevo mundo feliz” de San Francisco en 1945, sino en el ambiente más resguardado de Bretton Woods, ni que fueran dos potencias mundiales de la época —el imperio británico en rápida decadencia y su sucesor, Estados Unidos— las que lo hicieran. En consecuencia, la forma en que el sistema de financiamiento para el desarrollo actuó en el período de la posguerra, difícilmente puede considerarse poco funcional, ilógico o pecaminoso. Cumplió su función de maximizar el poder, el crecimiento y el bienestar de sus patrocinadores que cooptaron para este fin, sin dificultad alguna, a otros miembros de la comunidad industrial occidental. Así el sistema funcionó con relativa eficiencia mientras no surgieron complicaciones como resultado del cada vez más reducido papel de Occidente en la política y la economía mundiales.

El sistema financiero internacional inspirado en Bretton Woods es hoy en día, sin malicia ni emoción, evidentemente anticuado. El problema es saber si puede reconstruirse mediante el cambio de parecer de sus autores y patrocinadores, como insinúa y espera el Informe Brandt. A menos que se lleve a cabo ese cambio en extremo improbable, el Fondo de Desarrollo Mundial no se establecerá ni será capaz de cumplir las dos nuevas funciones que le asigna el documento: salvar las brechas cuantitativas y cualitativas de la estructura actual del financiamiento para el desarrollo y, *al mismo tiempo*, complementar los préstamos del Banco Mundial y del FMI. No ayudaría tampoco —en contra de las expectativas del Informe— a evitar que los países en desarrollo llegaran a situaciones de crisis en las que tendrían que recurrir al FMI para financiar el ajuste de sus balanzas de pagos. Resulta muy difícil concebir que las potencias industriales occidentales estén dispuestas a movilizar recursos independientes que podrían debilitar la posición y el poder del FMI.

Aunque el incremento cuantioso de la transferencia de recursos *netos* a países menos desarrollados y la ampliación significativa del flujo de financiamiento oficial para el desarrollo parecen imposibles en las actuales condiciones políticas y económicas internacionales, poco a poco las instituciones financieras han aumentado el volumen y mejorado los términos de los préstamos, mediante las medidas que propone el Informe Brandt, tanto en el Banco Mundial como en el FMI. Si tales progresos marginales son adecuados o no para enfrentarse a los problemas inmediatos, ya es harina de otro costal, sobre todo considerando que la “ley de brazos caídos” parece reinar en las burocracias internacionales. Según esta ley, descubierta por el *Financial Times* de Londres en ocasión de la reunión del FMI en Hamburgo, en mayo pasado, cualquier iniciativa para una pequeña reforma tarda cerca de un año en ser aceptada para discusión en las instituciones financieras internacionales y pasan cuando menos dos años antes de que se aprueben dichas iniciativas; para entonces ya perdieron por completo su utilidad original.

Este análisis, necesariamente superficial, del contenido del Informe Brandt, podría finalizar con las breves observaciones siguientes:

1) Es correcto el descubrimiento más importante del Informe consistente en que el Sur está deslizando hacia el infierno del estancamiento, la pobreza cada vez mayor y las crecientes tensiones sociopolíticas.

2) El Informe contiene un gran número de propuestas para la reforma de las relaciones económicas Norte-Sur, ninguna de las cuales —con excepción de la idea del Fondo de Desarrollo Mundial— es completamente novedosa u original; pero merecen atención, ya que la mayoría de ellas representa una desviación radical respecto a las ideas convencionales que dominan en las capitales industriales de Occidente; en cierto modo podrían mejorar las relaciones entre el Norte industrial y el Sur subdesarrollado.

3) Las propuestas del Informe respecto al problema de la energía son una excepción con respecto al enfoque general del documento. No son imparciales, reflejan sobre todo el punto de vista de los países importadores de petróleo y no prestan la debida atención a los legítimos intereses de los productores de petróleo.

4) Al tratar de mantener una postura neutral en el actual conflicto Norte-Sur y por consideración al "pragmatismo político", las propuestas del Informe, tomadas en conjunto, se pierden en vacilaciones entre dos extremos: son demasiado radicales para las autoridades nacionales en la mayoría de los países industrializados (y en muchos en desarrollo) y no son lo suficientemente audaces para afrontar los problemas globales del decenio de los ochenta.

5) Ya que el Informe no ha analizado a fondo no sólo los temas relacionados con la reforma del FMI, ni tampoco las referentes al sistema monetario internacional y al sistema de financiamiento para el desarrollo, se olvida que cualquier reforma está estrechamente ligada con (y proviene de) políticas de poder.

6) El Informe no reconoce el papel de las estructuras burocráticas internacionales y de las empresas transnacionales, poderosos actores que no son sólo intermediarios racionales y neutrales en la economía y la política mundiales, sino que poseen intereses propios distintos a aquellos de los estados nacionales.

7) Los acontecimientos rebasaron la visión que presenta el Informe sobre la economía mundial y sus recomendaciones. Con el agravamiento de la crisis económica internacional, el argumento principal de la Comisión Brandt de que por razones morales el Norte debe prestar ayuda al Sur ya no es válido (suponiendo que alguna vez lo hubiera sido). El Norte debe ayudarse a sí mismo a salir de la combinación del estancamiento estructural con el ciclo de finanzas, de inversiones y comercio. La única manera de resolver estos problemas es tomar medidas para la transferencia de grandes recursos financieros ociosos al Sur. El estímulo global de la economía del mundo, que podría adoptar la forma de un Fondo de Desarrollo Mundial, beneficiaría la economía de los países industrializados y no debería considerarse como una ayuda a

los pobres. La economía mundial no se recuperará de su depresión actual sin la reorganización total de las relaciones comerciales, financieras y tecnológicas entre el Norte y el Sur.

8) Es muy probable que pase mucho más tiempo del disponible antes de que los líderes occidentales se convenzan de la urgencia de reestructurar las relaciones Norte-Sur; de ser así tal reestructuración se llevará a cabo *después*, y no antes, de una crisis económica internacional de la magnitud e intensidad de la de los años treinta. El peligro de una tercera guerra mundial no puede descartarse a la ligera, pero afortunadamente el panorama político mundial es muy distinto al de los años treinta, a pesar de la alarmante carrera armamentista apoyada por el irrefrenable avance tecnológico militar de las dos ex-superpotencias.

ANEXO

Las propuestas de acción que contiene el Informe Brandt abarcan seis principales áreas económicas: 1) comercio de productos básicos y el desarrollo; 2) energía; 3) industrialización y comercio internacional; 4) empresas transnacionales, inversión y tecnología; 5) la reforma monetaria mundial, y 6) financiamiento para el desarrollo. A continuación se presenta un resumen de ellas que se basa, en buena parte, en el anexo I del propio Informe:

1. Comercio de productos básicos y el desarrollo

a) Participación creciente de los países menos desarrollados en la transformación, el mercadeo y la distribución de mercancías mediante la eliminación de tarifas y otras barreras comerciales, precios justos y equitativos del transporte, abolición de prácticas restrictivas en los negocios, y mejoramiento de los arreglos financieros para facilitar la transformación y el mercadeo;

b) estabilización de los precios de las mercancías en un nivel lucrativo;

c) financiamiento adecuado del Fondo Común para permitir el apoyo efectivo a convenios internacionales de productos básicos, al financiamiento de las reservas nacionales de estos productos, y a la transformación, el mercadeo y la diversificación de la producción exportable;

d) conclusión de convenios adicionales sobre productos básicos;

e) expansión del financiamiento compensatorio;

f) establecimiento de nuevos convenios financieros internacionales, para la explotación de recursos minerales.

2. Energía

La estrategia internacional de energía, como parte de un programa de emergencia (1980-1985), debe promover un ajuste entre los países productores y consumidores de petróleo que asegure su oferta, su conservación más rigurosa, los cambios de sus precios más predecibles y medidas más enérgicas para desarrollar otras fuentes de energía. Tal ajuste incluiría:

a] asegurar la producción por parte de todos los países exportadores de petróleo, en desarrollo e industrializados;

b] establecer metas específicas para reducir el consumo de petróleo y otros energéticos en los principales países consumidores de energía;

c] evitar mayores incrementos repentinos de los precios del petróleo, mediante la indización de los precios, la denominación del precio en un conjunto de monedas o DEG y la garantía del valor y la asequibilidad de activos financieros;

d] invertir más en la exploración y explotación de recursos petroleros y del gas en países menos desarrollados, así como en otras fuentes energéticas reconocidas y disponibles y proporcionar fondos para la investigación y el desarrollo experimental de nuevas fuentes renovables de energía;

e] ampliar la capacidad de los países industrializados y exportadores de petróleo para otorgar préstamos adicionales a los países menos desarrollados no petroleros.

3. Industrialización y comercio mundial

a] promoción de la exportaciones industriales de los países menos desarrollados;

b] aplicación multilateral e indiscriminada de los códigos del GATT que se negociaron en la Ronda de Tokio;

c] eliminación de las deficiencias del Sistema General de Preferencias;

d] vasto ajuste industrial por parte de países industrializados;

e] establecimiento, en un futuro indeterminado, de una Organización Internacional de Comercio, que abarque tanto al GATT como a la UNCTAD.

4. Empresas transnacionales y tecnología

Estos aspectos se deberían sujetar a leyes nacionales apropiadas y a códigos internacionales de conducta. El régimen de las inversiones que se propone incluiría:

a] obligaciones recíprocas para los países receptores y los de origen, respecto a inversión extranjera, pagos de tecnología y transferencia de ganancias;

b] coordinación de las legislaciones nacionales, de países receptores y de origen del capital, sobre empresas transnacionales en lo relativo a asuntos como: comportamiento ético, divulgación de información, prácticas restrictivas y normas laborales;

c] cooperación intergubernamental en políticas tributarias y en la recolección de datos sobre precios de transferencia;

d] armonización de incentivos fiscales y de otros tipos, entre los países en desarrollo receptores;

e] proporcionar asistencia técnica a países menos desarrollados para fortalecer su capacidad de negociación frente a las empresas transnacionales.

5. Reforma monetaria internacional

a] un nuevo tipo de moneda internacional para compensar y liquidar los saldos pendientes (un DEG perfeccionado cuya implantación se facilitaría mediante una "cuenta de sustitución" pensada con tal propósito);

b] distribución de nuevos DEG que favorecieran a los países menos desarrollados que tienen que soportar altos cargos de ajuste (lo que se conoce como "nexo DEG");

c] acuerdo sobre un proceso de ajuste que no incremente las presiones depresivas en la economía mundial. Los países superavitarios deberán aceptar una mayor responsabilidad en el pago del ajuste;

d] mayor estabilidad de los tipos de cambio internacionales por medio de disciplina interna y coordinación de políticas nacionales apropiadas;

e] participación creciente de los países menos desarrollados en la administración y las decisiones del FMI;

f] uso del oro del FMI como subsidio para el interés sobre los préstamos a países menos desarrollados de muy bajo ingreso.

6. Financiamiento para el desarrollo

a] incremento sustancial de la transferencia de recursos a países menos desarrollados para financiar: i) los programas contra la pobreza y para la producción de alimentos; ii) exploración y explotación de recursos energéticos y minerales; iii) estabilización de los precios y ganancias de la exportación de productos básicos y mayor grado de elaboración interno;

b] ampliación del flujo de financiamiento oficial para el desarrollo mediante: i) un sistema internacional de movilización universal de recursos financieros; ii) la fijación de objetivos cuantitativos para incrementar la Asistencia Oficial para el Desarrollo; iii) recaudación automática internacional mediante impuestos sobre, por ejemplo, viajes internacionales, propiedades comunes de la humanidad (minerales del lecho del mar), etcétera;

c] aumento del monto y mejoría en las condiciones de los préstamos por parte de instituciones financieras internacionales mediante: i) utilización efectiva de la mayor capacidad de préstamo del Banco Mundial; ii) duplicación de la proporción crédito a capital del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo; iii) eliminación de las condiciones políticas en las operaciones de instituciones financieras multinacionales; iv) mayor financiamiento para el desarrollo mediante instituciones regionales; v) incremento sustancial de préstamos programados; vi) uso del oro del FMI para subsidiar las tasas de interés de los préstamos a los países menos desarrollados más pobres; vii) aumento de la participación de los países menos desarrollados en las decisiones y en la administración de instituciones financieras internacionales;

d] establecimiento de un Fondo de Desarrollo Mundial;

e] mayor financiamiento multilateral para la exploración y explotación de recursos minerales y energéticos. □