

# El Consejo Económico y Social de la ONU y los Países Subdesarrollados

Por LUIS VILLA MÁRQUEZ

**D**URANTE el mes de abril se lleva a cabo en la ciudad de México el vigesimoséptimo periodo de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Componen a este organismo en la actualidad los siguientes países, clasificados políticamente: grupo occidental, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Países Bajos, España, China y Nueva Zelanda; grupo soviético, Unión Soviética, Polonia y Bulgaria; grupo afroasiático, Afganistán, Pakistán y Sudán; grupo latinoamericano, Costa Rica, Chile, México y Venezuela; en categoría especial, Finlandia. En 1959 ingresaron al Consejo, de acuerdo con el sistema de renovación anual de una tercera parte que establece el artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas, España en sustitución de Grecia, Nueva Zelanda en reemplazo de Canadá, Bulgaria por Yugoslavia, Afganistán por Indonesia y Venezuela por Brasil; Estados Unidos, conforme al párrafo 2 del mismo artículo y a la costumbre que siguen las grandes potencias, fue reelegido.

El agrupamiento anterior de los países miembros del Consejo es interesante porque en el fondo de todas las cuestiones económicas y sociales que se tratan en las Naciones Unidas están dos problemas de orden político primordial: la lucha de poder entre las naciones occidentales desarrolladas, por una parte, y la Unión Soviética, por otra; y la competencia que se hacen entre sí por influir en los derroteros de los países subdesarrollados. Como en tantos otros aspectos de

las Naciones Unidas, el Consejo pretende reflejar cierto equilibrio entre estas fuerzas, el cual depende en realidad de la forma en que voten el grupo afroasiático y el latinoamericano. Dada la composición actual del Consejo, y según sea el grado de importancia del tema o la controversia del momento, el grupo soviético puede aumentar su influencia a cinco votos, y el occidental a nueve, quedando cuatro en posición independiente, aunque generalmente, en cuestiones fundamentales, inclinados al voto mayoritario. No todas las votaciones llegan a este extremo, sino que las resoluciones del Consejo se diluyen, mediante concesiones de uno y otro lado, para permitir votaciones unánimes o casi unánimes.

En últimas fechas se ha criticado la composición del Consejo desde dos puntos de vista: que 18 miembros son muy pocos para representar adecuadamente a los 82 países miembros de las Naciones Unidas y que el grupo afroasiático, que constituye la tercera parte de los miembros de la organización y comprende a la mayoría de los países de reciente independencia, no está representado proporcionalmente en el Consejo. Durante la pasada XIII Asamblea General, a propuesta de los Países Bajos, se examinó ampliamente la posibilidad de elevar el Consejo a un total de 24 miembros, pero esta iniciativa, apoyada por una gran mayoría de países, requería modificar el artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas; como para ello no contó con el apoyo de la Unión Soviética, quedó

por lo tanto sin efecto, ya que toda reforma a la Carta exige el voto aprobatorio de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La actitud de la Unión Soviética se fundó en la necesidad de admitir a la República Popular China a las Naciones Unidas como condición para cualquier enmienda de la Carta.

Se podrá apreciar, por lo tanto, que el Consejo Económico y Social, como todo órgano general de las Naciones Unidas, tiene forzosamente que reflejar las corrientes políticas principales de la vida internacional y no puede, en rigor, realizar para la comunidad de naciones más de lo que el equilibrio de esas fuerzas permita. Las naciones subdesarrolladas —en cuyo beneficio se creó principalmente el Consejo Económico y Social como órgano de la Asamblea General— no constituyen, contrariamente a lo que muchos desearían, una tercera fuerza lo bastante congruente y articulada como para imponer, sea en la Asamblea o en el Consejo, sus propios puntos de vista e intereses; cuando más, logran pequeñas victorias parciales que al menos establecen una tendencia en su favor, y nada más. El interés que las grandes potencias muestran en el porvenir de las zonas subdesarrolladas del mundo está supeditado a sus propias conveniencias políticas y a la proyección hacia el exterior de su modo propio de vida económica y social: la sociedad capitalista liberal por un lado y la economía socialista por el otro.

El Consejo, al elaborarse la Carta de San Francisco en 1945, fue una innovación, pues la antigua Sociedad de Naciones, aun cuando se ocupó de innumerables problemas económicos y sociales, no contó con ningún organismo de alta categoría para coordinar esas actividades ni para darles orientación. La Carta de las Naciones Unidas, que en su preámbulo declara el propósito de “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” y, con tal finalidad “emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”, contiene un capítulo, el IX, en que define el objetivo de las Naciones Unidas en materia económica y social como sigue: “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos” (Art. 55). Junto con esto debe recordarse el artículo 7 según el cual “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”. Los medios para alcanzar el objetivo citado son, conforme al mismo artículo 55, los que se enumeran a continuación: promover “a) niveles de vida más elevados, tra-

bajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”. A tales fines, “todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta y separadamente, en cooperación con la Organización” (Art. 56). Los distintos “organismos especializados”, tales como la UNESCO, la OIT, el Fondo, el Banco, etc., quedan “vinculados” a las Naciones Unidas y corresponde al Consejo hacer recomendaciones para coordinar sus normas de acción y sus actividades.

Además, el Consejo está facultado para “hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados”; igualmente en materia de derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 62). En el desempeño de sus funciones, el Consejo está capacitado para establecer comisiones de orden económico y social (por ejemplo, ha creado la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, la CEPAL, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Estupefacientes, la Comisión de Estadística, la Comisión Económica para África, etc.), y puede convocar conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia. Los países no representados en el Consejo pueden siempre participar en las deliberaciones de éste en calidad de observadores, y las organizaciones internacionales no gubernamentales (agrupaciones sindicales, comerciales, industriales, etc.) pueden asimismo hacerse representar en las sesiones del Consejo.

Así pues, las Naciones Unidas, a través del Consejo, en el cual la Asamblea General ha delegado todas esas funciones, trata de abarcar la amplia gama de problemas económicos y sociales del mundo, de dar orientaciones para su solución y, sobre todo, de poner al servicio de los países menos adelantados, a través de sistemas permanentes de cooperación internacional, la experiencia y conocimientos de los que han alcanzado mayor evolución social o económica. Pero ni el Consejo en sí puede *resolver* los problemas, ni sería legítimo esperar que así ocurriera dadas las condiciones políticas imperantes y el derecho de cada país a hacer, en su jurisdicción interior, lo que más le convenga; el Consejo, por ejemplo, no puede obligar a un país a contribuir los fondos necesarios para un organismo internacional de financiamiento del desarrollo,

ni tiene facultades para lograr que en otro la mujer goce de iguales derechos que el hombre. En cambio, ambos temas pueden ser objeto de discusión año tras año, y aun de resoluciones y convenciones, hasta que poco a poco se vaya obteniendo el objetivo deseado de común acuerdo.

Si este es el procedimiento por medio del cual se actúa en las Naciones Unidas —y a la luz de él hay que considerar la montaña de resoluciones que la Asamblea y el Consejo han acumulado a través de trece años de reuniones, sin contar las de los organismos subsidiarios del Consejo— ¿cuál es o ha sido su efectividad?

Puede decirse, al menos, que los problemas se han internacionalizado, es decir, han dejado de ser objeto de arreglos parciales o bilaterales en que el país fuerte imponga sus convicciones al débil. Esta afirmación no es enteramente cierta; más exacto sería decir que se han internacionalizado los problemas que las grandes potencias han permitido internacionalizar o que la efervescencia de los países atrasados ha obligado a poner en manos de las Naciones Unidas. Pero si bien muchos asuntos internacionales económicos de gran monta se discuten o abordan al margen de las Naciones Unidas —en virtud de sistemas de cooperación “regional”, como el interamericano, o de negociaciones fragmentarias de ciertos países con determinados grupos, como en algunos convenios sobre productos básicos, el plan Colombo y otros— los “grandes” problemas figuran todos en la orden del día del Consejo Económico y Social y sus diversas comisiones. Si ha de haber alguna política internacional en materia de desarrollo económico, estabilidad de precios de las materias primas, asistencia técnica, financiamiento, fluctuaciones de la ocupación, control de narcóticos, status de la mujer, derechos humanos y otras materias, es en las Naciones Unidas —y no en ningún organismo regional o por medio de un convenio bilateral— donde se podrán encontrar las bases mínimas de acuerdo general y donde, de paso, pueden unirse para defender su punto de vista, las fuerzas divididas, débiles y con frecuencia poco eficaces de los países poco desarrollados. Por más que los arreglos regionales a veces dan la pauta para enfoques internacionales más amplios, contraría a la lógica el pensar que un problema de desarrollo económico, de precios de productos básicos o casi cualquier otro de semejante índole pueda resolverse haciendo abstracción de lo que ocurra en otras partes del mundo.

No obstante, la acción de un organismo superior de las Naciones Unidas como el Consejo Económico y Social no puede, en los más de los casos, rebasar la consideración muy general de un tema para pasarlo después a estudio más detenido por parte de alguno de los muchos organismos especializados, o comisiones subsidiarias “grupos de trabajo” o comités de exper-

tos, y volverlo a tomar más adelante una vez se haya tenido oportunidad de recabar la información necesaria y conocer los puntos de vista de diferentes organismos y, en su caso, de los gobiernos en forma individual. Las “resoluciones” del Consejo, que requieren ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, no son en realidad sino recomendaciones, expresiones de propósitos o ideales y peticiones de nuevos estudios a la Secretaría General de la organización. En materia internacional, a menos que se firmen tratados y convenciones que lleguen a tener fuerza de ley, las resoluciones no se traducen en realidad más que por la voluntad propia de los gobiernos. Tal vez por eso hay tal proliferación de resoluciones en todas las conferencias internacionales...

Dentro de todas estas limitaciones y con referencia por ahora a los aspectos económicos solamente ¿cuáles han sido los resultados principales de la actuación del Consejo Económico y Social a través de trece años? En el campo del desarrollo económico ha contribuido, a través de innumerables debates y sesudos informes escritos por la Secretaría General o por comisiones de expertos, a crear conciencia clara, abundante y numérica de la trágica disparidad entre el nivel de subsistencia de las tres cuartas partes de la población mundial y el nivel de vida satisfactorio de la minoría restante ubicada en las zonas templadas del globo. Ello ha permitido, por medio de los organismos funcionales y regionales de las propias Naciones Unidas y a través de otros mecanismos internacionales parciales, precisar cada vez más las causas de dicha disparidad y las implicaciones de las actuales tendencias de los ritmos de desarrollo económico; y ha incitado a los gobiernos a buscar soluciones concretas a estos problemas y ayudado a movilizar los recursos técnicos, económicos y humanos para tal fin. Uno de los aspectos destacados de la labor del Consejo es haber instaurado los programas de asistencia técnica internacional, primero en escala relativamente modesta y posteriormente con alcance bastante amplio; estos programas se examinan anualmente y se van forjando orientados por la opinión de los gobiernos que contribuyen a ellos y los que se benefician de los mismos.

Por el lado del financiamiento del desarrollo, no puede decirse, en cambio, que el Consejo Económico y Social haya logrado todavía llevar a las Naciones Unidas a soluciones adecuadas. Si bien se ha reconocido que el desnivel en los ritmos de desarrollo económico podría corregirse en parte dirigiendo hacia los países menos adelantados una corriente importante de financiamiento para acelerar el proceso de capitalización, existen fuertes desacuerdos sobre la forma de movilizar los recursos financieros provenientes de los países más desarrollados. La realidad del mundo es que la mayor parte de estos recursos es de origen privado;

ni el propio Banco Internacional presta con su propio capital sino una pequeña parte de lo que presta con dinero obtenido por emisión de títulos en los mercados financieros. Existe, pues, antinomia entre el modo de pensar de los que prestan y el de los que, más que la forma del dinero, ven sus necesidades absolutas en términos de nivel de vida. El Consejo ha querido —sin éxito hasta ahora— salvar este abismo de dos maneras: estudiando los incentivos a la inversión privada internacional a la vez que algunas posibles normas aplicables a ella, y proponiendo la creación de un Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico el cual pueda proporcionar financiamiento a proyectos de los países atrasados que ordinariamente no pudieran ser objeto de empréstitos o créditos bancarios internacionales. La propuesta de este Fondo quedó neutralizada en la XII Asamblea General en 1957, por el argumento de que los países que han de contribuir con los recursos principales del mismo no pueden costear su aportación mientras no puedan reducir sus gastos de defensa; en su lugar, mediante una serie de estudios y discusiones que culminaron en 1958 en una resolución de la Asamblea General, se estableció un Fondo Especial, mucho más pequeño, para prestar asistencia técnica en forma más sostenida y flexible, en particular para la preparación de proyectos técnicos que después sirvan de base a financiamientos. La lucha en pro del Fondo de Desarrollo no se ha abandonado, y se mantuvo viva en la reciente Asamblea General; pero mientras tanto han surgido al margen de las Naciones Unidas algunas propuestas —unas de tipo regional y una concreta de tipo internacional general— para establecer fondos de desarrollo de esa clase vinculados a las formas tradicionales de prestar dinero y alejados de las influencias del mundo de economía socialista. De cualquier modo, el Consejo Económico y Social seguirá sin duda siendo íbero del problema.

Tampoco en la cuestión de la estabilización de los precios de las materias primas ha podido el Consejo llegar a resultados muy concretos. Se han hecho estudios excelentes que permiten perfilar exactamente el fenómeno, pero en la solución del problema de la inestabilidad se ha tropezado con la oposición o incompreensión de las grandes potencias. Se perdieron primero varios años en discusiones un tanto bizantinas y de sabor medieval, sobre una supuesta relación “justa” entre los precios de los productos primarios y los de los artículos manufacturados, y la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos se vio paralizada ante el boicot que le hicieron Estados Unidos y el Reino Unido. En 1958 fue posible reformar las atribuciones de esa Comisión, eliminando el requisito de la “relación justa” de los precios, y dándole por misión principal la de examinar los problemas generales de inestabilidad de los productos básicos y las formas de resolverlos. Aun cuan-

do las dificultades específicas que aquejen a un producto determinado sean objeto casi siempre de negociaciones directas entre los países interesados y en algunos casos de convenios, se aprecia ya en el Consejo Económico y Social que existe una relación estrecha entre el problema de la inestabilidad de los productos primarios y el proceso general de desarrollo económico, inclusive su financiamiento. Puede aventurarse el pronóstico de que este tema dará cada vez más que hacer al Consejo.

Es ya costumbre debatir una vez al año en el Consejo la situación económica mundial, a base de los informes que presenta la Secretaría General y de las declaraciones de política económica que hagan los países miembros. Aun cuando no puede esperarse ningún resultado concreto de estas discusiones, tienen el mérito al menos de que sirven para poner en evidencia la repercusión internacional que tienen los problemas económicos internos. Las causas de la inflación han sido objeto de acucioso análisis y de cada vez mejor entendimiento, y a su vez, los retrocesos económicos cíclicos de los países industriales han podido tratarse en su proyección internacional. Todavía es de lamentar la falta de actualidad de algunos de los informes que se presentan al Consejo, cuando los sucesos sobrevienen con inusitada rapidez, como el retroceso económico de los Estados Unidos de fines de 1957 y principios de 1958, que no respetó las fechas de reunión del Consejo; pero si se da aplicación a una iniciativa aprobada en Ginebra en 1958, el Consejo podrá disponer de informes más frecuentes y actuales.

El Consejo examina anualmente los informes de actividades de las tres comisiones económicas regionales: la de Europa, la de América Latina y la de Asia y el Lejano Oriente. No se trata de una fiscalización sino de comentar en general su actuación y relacionarla, donde corresponda, con las políticas generales del Consejo y de las Naciones Unidas; ello permite a su vez poner de relieve la labor constructiva y valiosa de estas comisiones que por lo regular sólo es conocida en los países miembros de ellas y por medio de documentos de escasa circulación. Las dos últimas, pertenecientes a los países subdesarrollados, probablemente han hecho más en pro del desarrollo económico que el mismo Consejo, por estar en el terreno de los hechos, bajo la influencia directa de los países necesitados de ellas. En 1958 inició su funcionamiento la cuarta comisión regional, la de África, creada en abril de ese año por resolución del Consejo.

Tiene el Consejo también a su cargo una labor de coordinación general de los programas y actividades de todos los organismos especializados de las Naciones Unidas, muchos de los cuales, por tener su propio consejo de gobierno, han tendido a actuar en forma innecesariamente independiente. Dado que los

gobiernos miembros contribuyen fondos a casi todos ellos, que a su vez casi todos participan en los programas de asistencia técnica, que ésta es a veces inseparable de la actividad normal del organismo y que resulta por demás difícil una separación completamente precisa de funciones entre todos esos organismos —la FAO, la OIT, la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica y, en categoría un poco distinta, el Fondo Monetario, el Banco Internacional y la Corporación Financiera Internacional, aparte de la UNICEF y ahora el recién creado Fondo Especial— el Consejo, de acuerdo con sus funciones, encuentra necesario adentrarse más y más en los complejos y delicados problemas de coordinación. Esta es una labor por fuerza lenta, que sin embargo, ha rendido ya algunos frutos, por más que no revista ante el público ni ante los gobiernos un resultado compatible con el tiempo invertido en lograrlos. (El GATT —Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, suscrito por 34 países— no está bajo la jurisdicción del Consejo.)

Las reuniones del Consejo se celebran en tres períodos anuales; uno de tres semanas durante la primavera, generalmente en Nueva York; uno de un mes en el verano, siempre en Ginebra, y uno de una semana en octubre o noviembre, en Nueva York. El más importante es sin duda el que se lleva a cabo en Ginebra, ya que continúan en él los temas principales del programa anual de trabajos y el hecho de que el verano ginebrino es muy agradable. Las sesiones de primavera como la que ahora se celebra en México —sólo una vez antes efectuada fuera de Nueva York, en Santiago de Chile en 1951— comprenden el examen de los informes anuales de los organismos especializados financieros, de la UNICEF y de alguna de las comisiones funcionales, como en esta ocasión la de Población, y la discusión de aspectos parciales del problema del desarrollo económico acerca de los cuales se hayan creado “programas” especiales en las Naciones Unidas.

Entre estos últimos corresponde al actual XXVII período de sesiones del Consejo ocuparse de los de industrialización, recursos energéticos y reforma agraria (en la sesión de primavera de 1958 correspondió recursos hidráulicos en lugar de energéticos). La industrialización es en efecto, una de las formas, acaso la principal, de llevar a cabo el desarrollo económico, y no se trata tanto de discutir anualmente sobre su conveniencia, sino de promover una serie de trabajos que puedan facilitarla. Existe en la materia un vacío en cuanto a organismos especializados, que el Consejo ha tratado de llenar, aprovechando y coordinando los recursos técnicos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales y

los demás organismos internacionales. Los estudios sobre problemas de industrialización ocupan cada día un sitio más destacado en las actividades de todos estos organismos y corresponde al Consejo darles la orientación más conveniente y procurar que se traduzcan en algún resultado práctico. De la misma manera, lo que se realiza en materia de recursos hidráulicos y energéticos es más que nada una labor de coordinación y de impulso de determinados estudios básicos, entre ellos la utilización de nuevas fuentes de energía, la cooperación internacional para la valorización hidrológica, etc. En este tipo de actividades, el Consejo tendrá sin duda que empezar pronto a poner el acento en las formas de promover más activamente el intercambio de conocimientos. En cuanto a reforma agraria, discutida con amplitud en sesiones anteriores, el Consejo se limita a pedir información a los países miembros de las Naciones Unidas sobre los progresos que al respecto hayan realizado, en tanto se prepara un informe general para el año de 1962.

La labor que el Consejo ha realizado en los últimos trece años ha demostrado sin duda muchas fallas, atribuibles en gran parte a los factores de orden político internacional que la han afectado. Pero, ¿qué otro camino queda, si no es el de la discusión y la negociación paciente? Fácil es proponer para cada problema una gran conferencia mundial: sobre ocupación, sobre comercio, sobre materias primas, sobre petróleo, sobre desarrollo —y nunca falta una propuesta de este género por parte de los países de régimen socialista. Pero es de sobra sabido que las conferencias en escala mundial no conducen a nada si no existe previamente una base suficiente de común acuerdo acerca de objetivos y medios. En esto último las grandes potencias ven el mundo a través de cristales muy diferentes todavía. Fácil es también pretender, como las potencias occidentales, que los problemas pueden resolverse a base de no hacer nada, o de hacer muy poco y hacerlo demasiado tarde. Se necesita acometer las “condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones” con más bríos y más sentido positivo, sin temor a las consecuencias del desarrollo.

Los países subdesarrollados, por su parte, no han tenido en el Consejo una actuación lo suficientemente consistente y persistente para sacar del mismo todo el partido posible; por indiferencia, por escepticismo agudo o por considerar más práctico actuar solamente ante los organismos internacionales financieros, lo cierto es que la voz latinoamericana y la afroasiática, salvo ocasiones excepcionales, se ha oído poco en el Consejo. ¡Que sea esta sesión en México una oportunidad para que esas voces sobresalgan y logren ser comprendidas por las potencias que creen conocer los caminos económicos más ventajosos para la enorme porción aún atrasada del mundo!