

Conferencia Ministerial del Grupo de los 77: la táctica de los países en desarrollo

Antes de que el 15 de agosto último el presidente Nixon anunciara el plan de recuperación de la economía estadounidense, incluidos la sobretasa de 10% a las importaciones sujetas a derechos y la inconvertibilidad del dólar, era ya bastante ilusorio pensar que el mundo industrializado fuese a cumplir las recomendaciones adoptadas en la II UNCTAD y en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bastaba considerar las cifras del período 1968-1970 en materia de asistencia al desarrollo, para llegar a conclusiones decepcionantes. Por ejemplo, de las informaciones publicadas se deducía con toda claridad que en dicho período era poco, a veces nada, lo que se había progresado hacia las metas que figuraban en los textos de la UNCTAD y en la Estrategia. Incluso eran apreciables varios retrocesos. Era patente —ya entonces— un deterioro de la relación económica entre América Latina y Estados Unidos, el que desde el punto de vista estadounidense parecía atribuible a lo que se denominaba “excesivo nacionalismo” latinoamericano. En contra de lo programado, la ayuda financiera para el desarrollo no aumentó en 1969 y en 1970 en la forma que es más conveniente para los países subdesarrollados, es decir, en la forma de ayuda oficial en el estricto concepto definido por la OCED. No se había producido tampoco, durante ese tiempo, un crecimiento suficiente del comercio exterior de los países en desarrollo; la parte correspondiente a los mismos en el conjunto del comercio internacional había seguido declinando, esto es, los intercambios entre los países industrializados continuaban expandiéndose a una tasa mayor que los de los otros. Según señala la Declaración adoptada en Lima por el Grupo de los 77 a principios del presente mes de noviembre,¹ la participación del mundo subdesarrollado en las exportaciones mundiales decayó de 21.3% en 1960 a 17.6% en 1970. En una consideración de tipo global, en el mismo documento se afirma que, del examen y evaluación de las políticas aplicadas desde que en octubre de 1967 los países subdesarrollados de América Latina, África y Asia aprobaron la Carta de Argel,² resulta que los objetivos formulados en esta última “sólo se han logrado en una medida mínima”.

Es evidente que la oscura perspectiva que se desprende de la experiencia acumulada en el lapso 1968-1970, ha empeorado todavía más a causa del proceso desatado por las medidas estadounidenses de mediados de agosto. Como se señaló el mes anterior, los múltiples datos que día a día van conformando la nueva situación económica mundial indican que la crisis del sistema monetario puede ser causa y reflejo de una recesión a escala mundial. Muchos pensarán que, en tal circunstancia, hay buena dosis de irrealidad en la formulación de planteamientos y demandas a los países industrializados. Como éstos tienen que atender con prioridad, y así lo están haciendo por lo demás, a sus propios problemas de desempleo, de inflación, de estancamiento económico y de inseguridad cambiaria, cabe esperar que presten poca atención a los planteamientos y demandas del mundo en desarrollo.

¿Será consecuencia de la situación crítica del mundo el hecho de que el sistema general de preferencias vigente en los países de la Comunidad Económica Europea desde el primero de julio último haya sido objeto de un primer recorte que disminuye en buena medida los escasos frutos que se daban por descontados? Desde luego sí es atribuible a esa situación la actitud estadounidense de aplazar por tiempo indefinido la aplicación del sistema general de preferencias. En lo que se refiere a la CEE, lo que ha hecho es poner en práctica, a partir del 18 de noviembre, las cláusulas de salvaguardia que comprendía su propio sistema de preferencias arancelarias. El procedimiento consiste en la operación de cuatro reglamentos relacionados con tal sistema, en los que se suprimen las exenciones de derechos aduaneros para ciertos productos, en particular textiles. El tercero de estos reglamentos restablece los aranceles aduaneros comunitarios para prendas de vestir. Los otros textos reglamentarios restablecen los aranceles para láminas de aluminio, telas de algodón, hilo de lino, cordones, cuerdas y algunas fibras sintéticas.

También es consecuencia segura de la crítica situación económica mundial, el nuevo conflicto que ha surgido entre las grandes compañías petroleras occidentales y la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), pocos meses después de la firma de unos acuerdos quinquenales en Teherán y en Trípoli que parecían asegurar cinco años de tranquila estabilidad en las relaciones entre ambas partes. La OPEP sostiene que es preciso elevar la compensación de 2.5% estipulada en los acuerdos con motivo de la prevista devaluación del dólar. Como consecuencia de la flotación de varias monedas importantes, el dólar se ha devaluado *de facto* en una proporción que rebasa ampliamente la que era concebible cuando se firmaron los acuerdos de febrero y

¹ Esta declaración se publicará como Suplemento de *Comercio Exterior* en diciembre próximo. Con este número se distribuye un Suplemento que contiene la documentación de las reuniones, preliminares a la de los 77, de los países de África, América Latina y Asia.

² Véase su texto en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1967 (Suplemento).

abril últimos. La OPEP reclama por tanto que los "precios fiscales" del petróleo, base para el cálculo impositivo, se eleven en 5 a 7 por ciento.

Independientemente de los desacuerdos que surgieron entre los países en desarrollo durante sus deliberaciones de Lima y que confirmaron las bien conocidas divergencias de intereses existentes entre ellos (en torno a los criterios para definir la categoría de países de menor desarrollo económico relativo —a favor de los cuales se pide la constitución de un Fondo Especial—, de la institucionalización de la UNCTAD, del sistema de ventas de café y de una posible conferencia internacional sobre el sistema monetario) salta a la vista que la táctica adoptada en Lima es la de una exposición moderada de demandas unificadas del mundo en desarrollo, con la mira de suscitar respuestas positivas de los países industrializados. En lo fundamental, la táctica consiste en apoyar con una fuerza numérica grande (son 96 los países que forman el Grupo de los 77) una larga serie de demandas a los países avanzados; pero esa fuerza sólo lo es en apariencia y la táctica da la impresión de débil e inadecuada, sobre todo si se contrasta con lo ocurrido desde la segunda UNCTAD (Nueva Delhi, febrero-marzo de 1968) hasta la fecha.

En estos acontecimientos sobresale nítidamente el éxito obtenido por los países de la OPEP (incluido Venezuela) en sus tratos del primer semestre del presente año con las corporaciones petroleras transnacionales³ y el buen número de fracasos sufridos por los países en desarrollo al plantear reivindicaciones en forma circunspecta y disciplinada. La OPEP supo vencer la resistencia de las grandes compañías al tomar decisiones que podía ejecutar por su propia cuenta y que generarían situaciones evidentemente distintas y desfavorables para los intereses transnacionales.

En la situación presente, los países en desarrollo requieren más que nunca alcanzar en forma coordinada una posición negociadora más fuerte. Por lo tanto, llama la atención sobre todo que en la Declaración y en las resoluciones aprobadas en Lima falte, justamente, ese elemento indispensable. No basta reclamar arguyendo buenas razones; hay que decir qué se piensa hacer, qué situación se intentará crear, qué líneas de acción se seguirán, en el caso de que las demandas y los planteamientos sean desoídos por los países industrializados. No es posible esperar que la comunidad de éstos acepte una transformación más rápida del "orden económico mundial", particularmente en la esfera del comercio, las finanzas, los invisibles y la tecnología —como dice la Declaración de Lima— si no existe un plan de medidas propias de los países en desarrollo para afrontar la eventualidad de que no se haga caso de sus peticiones.

Dos ejemplos elocuentes de lo que parecería indispensable en una táctica adecuada son los de una conferencia mundial sobre el sistema monetario y los del pago de la deuda externa. No sólo es preciso una gran reforma del Fondo Monetario Internacional o, más generalizadamente, del sistema monetario internacional, sino que también se requiere la transformación del Banco Mundial; ambas transformaciones requerirían una conferencia mundial con participación, incluso, de los países socialistas. Esta es una reivindicación que los países en desarrollo podrían apoyar con fuerza concibiendo y anunciando, para el caso de que no se les atendiera, otras soluciones distintas a las que probablemente están elaborando ya los grandes países industrializados. Asimismo, no cabe duda alguna de que una moratoria en los pagos de la deuda externa, en determinadas condiciones de balanza de pagos y posición de reservas, tendría viabilidad si fuese adoptada en común por el mundo subdesarrollado.

La timidez y la cautela que reflejan los acuerdos de Lima —se ha dicho que no llegan en audacia a la Carta de Argel de 1967— no parece lo más apropiado en las presentes circunstancias. Claro está que el esfuerzo primordial han de hacerlo los propios países en desarrollo si quieren alcanzar una posición negociadora más sólida y positiva. El ejemplo de las enormes dificultades con que tropiezan los procesos de integración del mundo subdesarrollado es el índice más significativo de que la coordinación entre los países que lo constituyen dista mucho de haber llegado a la madurez, quizá porque están demasiado influidos por corrientes externas de muy diferente orientación.

Muerte y resurrección: el programa estadounidense de ayuda al exterior

Entre finales de octubre y mediados de noviembre, el Congreso de Estados Unidos —ante la sorpresa y desconcierto del Poder Ejecutivo de ese país, de numerosos gobiernos extranjeros y de la opinión pública

³ Véase "Lecciones de la cooperación de los países productores de petróleo", *Comercio Exterior*, febrero de 1971, pp. 104-105.

internacional— dio muerte al programa de ayuda bilateral al exterior, debatió diversas propuestas para revivirlo y, finalmente, se encaminó, mediante una autorización temporal aprobada el 18 de noviembre, hacia una revisión de fondo de los objetivos y formas de operación de la asistencia económica y militar norteamericana al exterior.

En estas condiciones, hacia mediados de noviembre todo parece indicar que la asistencia norteamericana al exterior sufrió sólo una muerte efímera, exageradamente lamentada, puesto que habrá de resucitar relativamente pronto, bajo normas de operación y criterios de asignación de recursos bastante distintos a los que hasta hoy la regían. La resurrección puede darse por descontada pues, como quedó en claro a lo largo de los debates en el Congreso, la existencia de un programa estadounidense de ayuda responde a veces más a los propios objetivos de la política internacional de Estados Unidos que a los intereses o necesidades de los países receptores.

Hasta finales de octubre, la Ley de Ayuda al Exterior 1971-72 había ido cumpliendo, al igual que en muchos años anteriores, su habitual calvario a lo largo de subcomités, comités y cámaras, cada uno de los cuales había introducido enmiendas y reducciones en los montos solicitados por el Presidente. Así, llegó al Senado después de que la Cámara de Representantes había reducido a 3 400 millones de dólares el monto total de asignaciones por 3 552 millones solicitado por el Presidente. El 29 de octubre, el Senado adoptó dos decisiones: la primera consistió en reducir a 2 900 millones el total de asignaciones y la segunda, aprobada por 41 votos a favor y 27 en contra y en ausencia de 32 senadores, en rechazar en conjunto la autorización global de la Ley de Ayuda al Exterior, dando por terminado así el programa de asistencia bilateral.

La decisión del Senado fue resultado, de acuerdo con *The New York Times* (7 de noviembre), de una combinación de intereses: los de muchos senadores sureños y republicanos tradicionalmente opuestos a la asistencia al exterior; los de quienes consideraron que carece de sentido tratar de ayudar a otros países cuando la situación económica del propio está deteriorada; los de algunos senadores liberales, en general partidarios de la ayuda, pero desencantados por su empleo como herramienta de presión política y militar sobre países extranjeros, y los de quienes votaron en contra como una reacción emocional ante la expulsión de Formosa de las Naciones Unidas. Pero sobre todo esto, apunta el diario citado,

prevalció —al menos en los senadores liberales y moderados cuyo voto en contra fue decisivo— la idea de que es necesario modificar a fondo una política exterior que fue concebida hace veinte años en la atmósfera anticomunista de la guerra fría y que encontró su apoyo financiero en un programa de ayuda que, a través de los años, se tornó más militar que humanitario.

Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes prevaleció la opinión de que Estados Unidos necesita apoyar sus iniciativas en el campo de la política exterior con un programa de ayuda financiera, aunque igualmente se reconoció que se había ido demasiado lejos en la utilización de la ayuda como instrumento "de la guerra fría y vehículo del imperialismo", en palabras del senador William Fullbright.

De este modo, la primera decisión legislativa importante después del voto desfavorable del Senado, adoptada el 4 de noviembre por el Comité de Relaciones Exteriores del mismo cuerpo legislativo, consistió en dividir en dos el anterior programa, para manejar separadamente la asistencia económica y la ayuda militar. Esta decisión fue respaldada con gran rapidez por el Senado en su conjunto, que el 11 de noviembre adoptó, por 61 votos contra 23, una Ley Especial de Asistencia Económica Bilateral de 1971 y una Ley Especial de Asistencia Internacional Humanitaria y Multilateral de 1971, con asignación total de 1 140 millones de dólares (frente a 1 569.1 millones solicitados por el Presidente), y el 12 de noviembre aprobó, por 65 votos contra 24, una Ley Especial de Ayuda Militar al Exterior de 1971, por un total de 1 500 millones de dólares (frente a los 1 983 solicitados originalmente).

Por otra parte, la Cámara de Representantes siguió su propio curso para revivir el programa de ayuda al exterior, adoptando, sin embargo, un enfoque totalmente distinto al del Senado. La Cámara de Representantes decidió, en lo que fue considerado como una medida sin precedentes, aprobar por segunda vez la Ley de Ayuda al Exterior 1971-72 y enviarla a una nueva consideración del Senado, que el 29 de octubre había rechazado ya el proyecto. De este modo, se forzó la celebración de una conferencia bicameral para definir la forma que en definitiva adoptarán los programas de ayuda. La primera decisión de esa conferencia bicameral fue extender una autorización temporal, con vigencia hasta el próximo 8 de diciembre, para que continúe funcionando el programa de ayuda al exterior, mientras el Congreso llega a un acuerdo sobre las leyes definitivas.

Es de esperarse que la división, ya aprobada por el Senado, entre asistencia económica y ayuda militar, prevalezca. Además, parece conveniente que se adopte el criterio de que la mejor forma de dar la ayuda económica, por parte de los países avanzados, es la de canalizar los fondos de asistencia a través de organismos multinacionales y no mediante programas bilaterales de ayuda, que facilitan las presiones políticas sobre los países receptores y que dan lugar a toda suerte de resentimientos, tanto en el país donador como en el beneficiario. Además, para mejorar las condiciones de otorgamiento de la ayuda, es preciso que se incrementen los recursos destinados a donaciones y ayuda oficial para el desarrollo, propiamente dicha, o sea, créditos concesionales.