

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SERVICIOS DE INFORMACION
Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE
Cable: UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179 - D



NACIONES UNIDAS

Julio

Año de 1964 - N° 16

NOTICIAS DE LA CEPAL

LA SIGNIFICACION DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES
UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Informe sometido al Secretario General
de las Naciones Unidas, U Thant, por
el Dr. Raúl Prebisch, Secretario General
de la Conferencia, que se realizó en
Ginebra del 23 de marzo al 16 de
junio de 1964.

I N D I C E

	<u>Página</u>
La significación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	1
I. Reconocimiento de la necesidad de nuevas orientaciones en la política de cooperación internacional	1
La creciente brecha entre necesidades de importación y posibilidades de exportación	2
Los productos primarios	3
Ampliación de las exportaciones industriales	3
Hacia una política preferencial en favor de las exportaciones industriales de los países en desarrollo	3
Ventajas recíprocas de las nuevas formas de intercambio	4
El financiamiento exterior del desarrollo	5
El financiamiento compensatorio	6
Principios y métodos de financiamiento exterior del desarrollo	6
El endeudamiento exterior	7
El transporte marítimo	7
Las metas cuantitativas	7
II. El nuevo mecanismo institucional de comercio y desarrollo	8
La cuestión del sistema de voto	8
Importancia del mecanismo de conciliación	9
Los esfuerzos de negociación y conciliación en Ginebra	10
III. Acción coordinada de los países en desarrollo	10
Puntos de coincidencia	11
Enfoque realista de los problemas	12
La tarea por delante	12

La Significación de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Una conferencia económica mundial como la que acaba de terminar en Ginebra no podría juzgarse solamente por las medidas inmediatas y concretas que de ella han surgido. Su significación es de más vastos alcances y sus resultados tienen que valorarse necesariamente con perspectiva histórica.

Encarada con esta perspectiva, hay tres aspectos fundamentales que destacar. Primero, el haberse logrado en esta conferencia el reconocimiento explícito o implícito de la necesidad de introducir grandes transformaciones en la política de cooperación económica internacional, y la orientación que han de seguir estas transformaciones. Segundo, la creación sobre una base amplia de un mecanismo internacional como parte integrante de las Naciones Unidas, capaz de concretar esa política en materia de comercio y en sus relaciones con el desarrollo, a fin de contribuir a la aceleración del crecimiento económico de todos los países y muy especialmente de los países en desarrollo. Y tercero, el surgimiento y articulación espontáneos de formas de acción común entre estos últimos países a fin de gravitar con más eficacia en la formulación y aplicación de tal política de cooperación internacional.

Trataremos de interpretar la significación de esta conferencia en cada uno de estos tres aspectos íntimamente relacionados entre sí.

I Reconocimiento de la necesidad de nuevas orientaciones en la política de cooperación internacional

En cuanto al primer aspecto, la Conferencia representa una aportación de considerable importancia. Ideas que hasta hace poco tiempo eran aún objeto de controversia han sido aceptadas sin grandes dificultades como base de sustentación de esa nueva política. Son ideas que han venido desenvolviéndose gradualmente en el seno de los organismos internacionales, en los países en desarrollo y en ciertos círculos de países industriales que se han dedicado al examen de estos problemas. En ese proceso, esas ideas han ido depurándose y madurando hasta cristalizarse finalmente en esta Conferencia. Si algún mérito tiene el informe que sobre ellas presentó la Secretaría a esta última, es haberlas recogido y expuesto con sentido de unidad y convergencia de propósitos después de provechosas consultas y discusiones realizadas en un buen número de países en desarrollo y desarrollados antes de su redacción definitiva.

El reconocimiento de esas ideas se ha traducido en una serie de resoluciones que servirán de guía al nuevo organismo de comercio y desarrollo y a la acción correlativa de los gobiernos.

La creciente brecha entre necesidades de importación y posibilidades de exportación

El problema fundamental que es indispensable resolver es la tendencia persistente al desequilibrio exterior en el proceso de crecimiento de los países en desarrollo. Cabe discutir la magnitud que podría alcanzar este desequilibrio en el futuro, pero no su existencia misma. Pues ya no se pone en duda que la aceleración del desarrollo exige un aumento intenso de las importaciones de bienes de capital y otros bienes en los países en desarrollo, en tanto que sus exportaciones primarias crecen con relativa lentitud.

Esta brecha entre necesidades de importación y posibilidades de exportación tiene que cubrirse indefectiblemente para que la aceleración del desarrollo pueda cumplirse. De otra manera será muy difícil - sino imposible - para un gran número de países en desarrollo alcanzar las metas fijadas respecto del Decenio para el Desarrollo.

Tal es el sentido de una importante resolución sobre crecimiento y ayuda exterior aprobada por la Conferencia que refleja el consenso no sólo de los países en desarrollo sino también el de los desarrollados, y habría así de guiar la acción de unos y otros.

En esta resolución, después de reconocer la general preocupación con respecto a la insuficiencia de la tasa mínima de crecimiento de 5% anual fijada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Decenio para el Desarrollo, la Conferencia recomienda la necesidad de elevar "suficientemente la capacidad de importar resultante del conjunto de los ingresos de exportación, de los ingresos invisibles y de la afluencia de capital de que pueden disponer los países en desarrollo, teniendo en cuenta la evolución de los precios", y expresa asimismo que "las medidas adoptadas por los propios países en desarrollo deben ser adecuadas para conseguir estas mayores tasas de crecimiento. Todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, deberán adoptar, individual y conjuntamente, aquellas medidas que sean necesarias para conseguir ese objetivo, y deberá disponerse lo necesario para un estudio periódico de las medidas así adoptadas y de la experiencia obtenida".

¿Cómo lograr este objetivo de elevar suficientemente la capacidad de importar a fin de cerrar la brecha comercial? ¿Qué medidas ha recomendado la conferencia a los gobiernos para cumplir este propósito?

La Conferencia ha aprobado un buen número de resoluciones en este sentido, algunas respaldadas principalmente por el voto de países en desarrollo, como expresión de sus necesidades y aspiraciones y, otras, con el consenso de todos o la mayor parte de los países desarrollados. Sin menoscabar la significación de las primeras examinaremos especialmente el contenido fundamental de estas últimas, pues son las que han de conducir a una acción concreta en el futuro inmediato.

Estas resoluciones conciernen a los productos primarios, a los productos industriales y al financiamiento del desarrollo.

Los productos primarios

En cuanto a los productos primarios se ha afirmado firmemente en la Conferencia la necesidad de extender la órbita de los convenios sobre productos para "garantizar precios remuneradores equitativos y estables", "asegurar un acceso satisfactorio" a los mercados de los países desarrollados, y otros aspectos como el de la competencia de los productos sintéticos. En otros términos, ha prevalecido el concepto de un tratamiento integral de este problema, y con tal objeto la Conferencia ha previsto el establecimiento dentro del nuevo mecanismo de comercio y desarrollo del instrumento competente - la comisión de productos básicos - que deberá recomendar el programa de acción en estas materias.

No pueden desconocerse, sin embargo, las grandes dificultades que se oponen en los países desarrollados a una política que facilite el más amplio acceso de ciertos productos primarios a sus mercados mediante la reducción y eliminación gradual de las trabas a la importación y los gravámenes internos que desalientan el consumo. Habrá que desenvolver una acción muy tenaz y paciente para avanzar en este campo.

Ampliación de las exportaciones industriales

Estos hechos y las fuerzas que contribuyen al lento crecimiento de la demanda internacional de productos primarios, han llevado a poner de relieve la necesidad de estimular el crecimiento de las exportaciones industriales de los países en desarrollo. La resolución pertinente expresa en este sentido que la Conferencia: "reconoce la urgente necesidad de una diversificación y expansión del comercio de exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, como medio de acelerar su crecimiento económico y de elevar su nivel de vida, según se prevé en los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", y se reconoce además "la necesidad de que las manufacturas y semimanufacturas de interés para los países en desarrollo tengan el mayor acceso posible a los mercados, a fin de que dichos países puedan aumentar y diversificar en forma estable y duradera sus exportaciones de tales productos".

En materia de acceso a los mercados, se ha llegado al pleno reconocimiento de la necesidad de eliminar las restricciones cuantitativas, así como la discriminación de tratamiento arancelario que dificulta la elaboración en los países en desarrollo de los productos primarios que exportan. Asimismo, se ha reconocido la necesidad de incluir en las negociaciones Kennedy a los productos industriales que interesan especialmente a los países en desarrollo.

Hacia una política preferencial en favor de las exportaciones industriales de los países en desarrollo

Todo ello tiene importancia, pero no decisiva para resolver el problema de la brecha comercial, según la opinión expresada reiteradamente por los países en desarrollo. Compréndese así el esfuerzo intenso que desplegaron para lograr la iniciación de una política preferencial en favor de sus exportaciones industriales.

El progreso que se ha hecho en este terreno es bien significativo. Comenzó con la declaración del Reino Unido, según la cual este país está dispuesto a extender a todos los países en desarrollo el tratamiento preferencial que otorga a los países del Commonwealth. Los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Dinamarca también se manifestaron dispuestos a conceder preferencias.

Esta aceptación en principio de la idea de un sistema preferencial entraña, sin embargo, ciertas diferencias importantes en cuanto a la forma de aplicar esta política. Por ello se ha encomendado a un comité de expertos que examine el problema y proponga las soluciones prácticas pertinentes al mecanismo de comercio y desarrollo cuya creación ha recomendado la Conferencia a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El comité de expertos deberá también examinar las objeciones que ha suscitado la política preferencial. Es de esperar que el mayor esclarecimiento de este asunto pueda contribuir a que otros países importantes lleguen a adherirse en un futuro no muy lejano a una política preferencial que requiere necesariamente su concurso para tener plena efectividad.

Aparte de la importancia que esta política reviste en sí misma, su aplicación a todos los países en desarrollo sin discriminación entre ellos, y sin perjuicio de medidas especiales que reconozcan las diferencias de grados de desarrollo, significaría la liquidación de los sistemas de preferencias regionales, punto éste que ha preocupado constantemente a los Estados Unidos dentro de su concepción multilateral del intercambio mundial.

Así, pues, en materia de exportaciones industriales se ha dado el primer paso en esta Conferencia reconociendo la necesidad imperiosa de estimularlas; pero habrá que seguir con gran persistencia de propósitos en la consecución de los medios más adecuados para que ese reconocimiento se traduzca pronto en medidas concretas y efectivas.

Ventajas recíprocas de las nuevas formas de intercambio

Tal vez uno de los obstáculos más considerables radica en ciertas aprensiones de los países desarrollados acerca de los trastornos que podrían provocar las importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo. También se agregan, a veces, respetables resistencias de orden doctrinario.

Podría contribuir mucho a que esas aprensiones se disiparan si pusieran de relieve las recíprocas ventajas de esta nueva forma de intercambio.

En efecto, se ha calculado que hacia 1970 los países en desarrollo, para alcanzar aquella tasa mínima de 5% de crecimiento fijada en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, necesitarían importar anualmente bienes de capital y otros bienes por unos 20.000 millones de dólares más de lo que les sería posible exportar prosiguiesen las tendencias actuales. Parte de esta brecha se cubrirá, sin duda, con recursos financieros obtenidos del exterior, pero otra parte tendrá que

principalmente con el aumento de las exportaciones industriales. Si ello no fuera así, los países desarrollados perderían la oportunidad de realizar una parte considerable de esas ventas adicionales a los países en desarrollo.

También contribuiría a disipar esas aprensiones el conocimiento de un hecho muy simple, a saber: que si las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo^{1/} alcanzaran hacia 1970 la cifra - para ellos muy apreciable - de 10.000 millones de dólares, o sea, la mitad de la brecha comercial, esto apenas significaría una proporción insignificante - entre 4% y 5% - del incremento del consumo de manufacturas de los países desarrollados entre 1961 y 1970.

Queda, pues, un camino muy largo que recorrer en materia comercial. Aunque las ideas en éste y en otro sentido se han sedimentado en la Conferencia, habrá que esperar un cierto tiempo para que fructifiquen después de un esfuerzo sistemático de persuasión.

El financiamiento exterior del desarrollo

Que se requiere tiempo en este proceso, lo demuestran las resoluciones de gran importancia que ha aprobado la Conferencia en cuanto al financiamiento del desarrollo se refiere. Al respecto la Conferencia aprobó medidas por cuya aceptación los países en desarrollo venían esforzándose de tiempo atrás. Esas medidas conciernen a la cuantía del financiamiento exterior del desarrollo, al financiamiento suplementario y al régimen de financiamiento.

Respecto a lo primero, los países desarrollados de iniciativa privada han aceptado la recomendación de que cada uno de ellos debiera "esforzarse por dedicar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad neta que se aproxime lo más posible al 1% de su ingreso nacional". Ya la Asamblea General de las Naciones Unidas había recomendado anteriormente esa cifra de 1% como objetivo, sin especificar si era neta o no.

Estas transferencias, según lo recomendado en Ginebra, deberán hacerse ahora en forma neta, es decir, deduciéndose las amortizaciones de los préstamos así como la repatriación y la liquidación de capitales privados extranjeros anteriormente invertidos. Así, esto podría traer un incremento efectivo e importante de los recursos financieros exteriores puestos a disposición de los países en desarrollo.

Estas transferencias alcanzaron apenas al 0,3% del ingreso del conjunto de los países desarrollados en 1950, proporción que subió al 0,7% en 1962. Pero si se deducen las pérdidas de ingreso que los países en desarrollo sufrieron en el mismo período debido al deterioro de la relación de precios de su intercambio exterior, la proporción neta de la ayuda obtenida de fuentes externas en 1962 vuelve a la cifra inicial del 0,3% registrada en 1950.

^{1/} En 1961 los países en desarrollo exportaron manufacturas por un valor ligeramente superior a los 2.000 millones de dólares.

El financiamiento compensatorio

Explícate en esta forma el empeño que los países en desarrollo pusieron en conseguir medidas de financiamiento compensatorio para hacer frente a las consecuencias del deterioro de los precios del intercambio, además de las medidas de compensación a corto plazo que ha comenzado a aplicar el Fondo Monetario Internacional.

Se ha realizado en este segundo aspecto un avance muy promisorio. Así, la Conferencia ha aprobado con el voto de los países en desarrollo y de los países desarrollados de iniciativa privada una propuesta de financiamiento suplementario presentada originalmente por el Reino Unido y Suecia. Se reconoce allí la necesidad de este financiamiento adicional cuando un país en desarrollo se encuentra con que sus exportaciones no logran alcanzar la cuantía que razonablemente podría esperarse. En otros términos, si el plan de desarrollo de un país se basa en una determinada proyección razonable de sus ingresos de exportación y ello no se cumple en la práctica, dicho país podría acudir al financiamiento suplementario, previo examen del caso y de los factores que han intervenido en él. Entre estos, además del reconocimiento explícito del precio de las exportaciones, se tiene en cuenta el de las importaciones.

A fin de llegar a proposiciones concretas, se recomienda el examen de la factibilidad de esta iniciativa al Banco Internacional, y entre otras sugerencias se menciona la constitución de un fondo de financiamiento suplementario que podría ser administrado por la Asociación Internacional de Fomento.

Los países en desarrollo, además de haber recibido con beneplácito esta propuesta, lograron hacer incluir en el texto una recomendación para el estudio y discusión de medidas financieras de mayor alcance, incluyendo transferencias no reembolsables, para hacer frente al deterioro de la relación de precios, con lo cual podría irse más lejos que el estudio encomendado al Banco Internacional.

Principios y métodos de financiamiento exterior del desarrollo

El tercer grupo de medidas financieras se refiere a los principios y métodos de financiamiento del desarrollo. La resolución pertinente fue presentada por un grupo de países en desarrollo conjuntamente con los Estados Unidos y en ella se aprueban modalidades de financiamiento que antes con frecuencia resultaban inaceptables para los países donantes.

Entre otras cosas, se reconoce que el financiamiento exterior ha de vincularse a planes de desarrollo y debe tener continuidad en función de estos planes; se admite que tiene que cubrir también parte del financiamiento interior, cuando ello fuere indispensable; y se reconoce, que debiera disponerse de recursos exteriores - salvo dificultades de balance de pagos - para financiar la compra de bienes de capital y demás bienes en otros países, sean estos desarrollados o no desarrollados, o en el mismo país que recibe los recursos. Se recomienda asimismo que la capacidad global de un país para hacer frente a los servicios financieros exteriores debiera tenerse en cuenta al determinar las modalidades de pago y el interés de los préstamos externos.

El endeudamiento exterior

Según otra recomendación de la Conferencia, cualquier país en desarrollo puede solicitar a los órganos competentes de carácter internacional que, en cooperación con los países acreedores interesados, examinen su situación de endeudamiento exterior con el objeto de lograr un acuerdo cuando sea oportuno y necesario sobre nuevos plazos de amortización o sobre la consolidación de la deuda, con plazos de espera o amortización apropiadas y tasas de interés razonables.

El transporte marítimo

Al abordar los problemas de equilibrio exterior y la política de comercio de los países en desarrollo, también se consideraron asuntos referentes al transporte marítimo. En este sentido, la Conferencia ofreció, por primera vez, un foro para la discusión de estos asuntos entre las grandes Potencias marítimas y los países en desarrollo. Se reconoció la necesidad de contar con mecanismos de consulta apropiados, y al respecto se recomendó, inter alia, establecer procedimientos intergubernamentales adecuados dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el nuevo mecanismo institucional de comercio y desarrollo. También hubo amplio acuerdo acerca de la conveniencia de fomentar mejoras en los puertos de los países en desarrollo, y se acogió la idea de promover marinas mercantes nacionales constituidas a base de criterios económicos sanos.

Las metas cuantitativas

Asimismo, en la Conferencia se logró avanzar algo en materia de metas cuantitativas.

Cabe hacer notar aquí que la determinación de la cifra del 1% del ingreso nacional de los países desarrollados como magnitud deseable de sus transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo, además de su significado en sí mismo, representa el reconocimiento parcial de la necesidad de establecer metas cuantitativas en la política de cooperación internacional. Es de esperar que nuevos estudios de la Secretaría de las Naciones Unidas faciliten más adelante la adopción de metas cuantitativas relacionadas con la dimensión de la brecha comercial.

En realidad, las metas cuantitativas de carácter financiero debieran establecerse más bien a base de la estimación de los recursos financieros internacionales que cada país requiere para complementar sus propios recursos de inversión y en relación a una determinada tasa de crecimiento económico. Este complemento exterior de los recursos internos permitirá cubrir una parte de la brecha comercial. El resto tendrá que ser cubierto con exportaciones y dar lugar, asimismo, a la fijación de metas cuantitativas.

Conviene subrayar al respecto que varios países socialistas han formulado estas metas en cuanto a sus importaciones provenientes de los países en desarrollo, tanto en forma global como en relación a listas de productos importantes. Estas metas son de carácter indicativo, esto es, representan una manifestación de intenciones cuyo cumplimiento quedará subordinado a las posibilidades de exportación de esos países socialistas.

II El nuevo mecanismo institucional de comercio y desarrollo

Como acaba de verse en las páginas anteriores, si bien en el campo financiero se ha llegado a recomendaciones concretas en favor de las cuales venía trabajándose desde hace tiempo, en materia comercial también se ha desbrozado el camino para que pueda lograrse más adelante la acción concreta que se requiere en forma ineludible.

Esta es uno de los propósitos fundamentales del mecanismo de comercio y desarrollo cuya creación dentro del marco de las Naciones Unidas se propone a la Asamblea General. El alcance y la significación de este mecanismo se han expuesto en el informe presentado por la Secretaría a la Conferencia. Basta señalar aquí que la recomendación aprobada unánimemente por los gobiernos participantes en la Conferencia va más lejos que la fórmula de compromiso recomendada en tal informe. Se ha aceptado la idea de una conferencia periódica y de una junta permanente de comercio y desarrollo, y se les atribuye el carácter de órganos de la Asamblea General, punto éste que no se había definido en dicho informe. Todo ello sin perjuicio de las funciones de coordinación que corresponden al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Asimismo, en la resolución aprobada se recomienda la creación inmediata de tres comisiones especiales para coadyuvar a la tarea de la Junta y la Conferencia: la de productos primarios, la de manufacturas, y la de invisibles y finanzas. En el informe de la Secretaría se dejaba esto librado a la experiencia futura. El que se haya optado por el establecimiento de estas comisiones desde el comienzo ha de interpretarse como expresión del deseo de los gobiernos de dar la mayor efectividad inmediata al nuevo mecanismo.

La cuestión del sistema de voto

En la Conferencia fue objeto de gran discusión la iniciativa de un grupo importante de países desarrollados, de aplicar un sistema especial de voto en relación con ciertas recomendaciones importantes de la Conferencia y de la Junta.

Proponíase, en efecto, que tales resoluciones debían considerarse aprobadas cuando contaran con el voto favorable de dos tercios de los miembros en el caso de la Conferencia, y de una simple mayoría en el caso de la Junta, incluidos en muchos casos la mayoría de los doce países presentes y votantes que tienen más importancia en el comercio mundial.

La oposición que esta propuesta encontró en los países en desarrollo llevó tras largas negociaciones a una solución de compromiso que abrió el paso a la aprobación unánime de la recomendación sobre esta materia, según ya se dijo.

Este compromiso consiste primordialmente en procedimientos para el establecimiento de un mecanismo de conciliación a fin de lograr el acuerdo de las partes antes de llegar al voto cuando se trate de recomendaciones "de índole concreta para emprender una acción que pueda afectar sustancialmente los intereses económicos o financieros de determinados países".

Para proponer tal mecanismo de conciliación se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas que constituya una comisión especial con el fin de someter las recomendaciones pertinentes al décimonoveno período de sesiones de la Asamblea General.

Importancia del mecanismo de conciliación

La adopción de un procedimiento de esta naturaleza podrá significar una mejora importante en la técnica de trabajo de las reuniones de las Naciones Unidas relativas a asuntos económicos y financieros. En este sentido, conviene tener en cuenta la distinción que se ha hecho entre dos grandes categorías de resoluciones. Se recordará que la primera se refiere a todas aquellas materias en que los países en desarrollo deseen expresar sus puntos de vista o sus aspiraciones. En tanto que la segunda abarca aquellas resoluciones que se acaba de mencionar, en que se hacen recomendaciones a los gobiernos sobre decisiones que puedan "afectar sustancialmente" sus intereses económicos y financieros.

El mecanismo de conciliación concierne a la segunda y no a la primera categoría de resoluciones. En la primera categoría ha tenido mucha importancia el voto de la mayoría en las Naciones Unidas, así en las reuniones generales como en las de carácter regional. Se ha ido creando en esta forma una clara conciencia acerca de la índole de los problemas de desarrollo económico y social y la orientación de sus soluciones. Tal ha ocurrido, por ejemplo, en materia de industrialización de los países periféricos y de planificación de su desarrollo económico. Si las aspiraciones de los países en desarrollo no hubieran podido expresarse mediante el voto por mayoría, la promoción de éstas y otras ideas hasta su pleno reconocimiento habría encontrado obstáculos considerables.

En la segunda categoría de resoluciones es deseable agotar todas las posibilidades de acuerdo entre las partes interesadas antes del voto, a fin de que las recomendaciones adoptadas por la Junta o la Conferencia puedan ser seguidas por la acción concreta de los gobiernos. Es obvio que carece de sentido práctico inmediato el votar por simple mayoría de los países en desarrollo, y sin el voto favorable de los países desarrollados, recomendaciones cuya ejecución depende de la aceptación de estos últimos. De ahí la importancia del mecanismo de conciliación a fin de promover este acuerdo.

Si en un tiempo razonable no se lograra acuerdo o éste fuera sólo parcial, se podría llegar a una resolución en que las partes interesadas expresaran sus respectivos puntos de vista e hicieran las declaraciones que creyesen pertinentes fijando, además, los puntos en que se hubiera logrado avanzar en búsqueda de un acuerdo. La recomendación aprobada en Ginebra sobre preferencias para las manufacturas de los países en desarrollo constituye un caso interesante de este género de resoluciones.

Estas resoluciones podrían contribuir mejor a abrir paso a futuros acuerdos que el voto de resoluciones que no contarán con el concurso de los países desarrollados. Evidentemente, no se puede obligar legalmente a ningún país a cumplir resoluciones que afectan sus intereses y respecto a las cuales ha votado en contra o se ha abstenido de votar. El reconocimiento de este hecho ha llevado ya en otros aspectos importantes de la actividad de las Naciones Unidas a establecer por acuerdo de caballeros procedimientos prácticos para llegar a un acuerdo, lo cual no excluye, por cierto, la posibilidad de ejercer finalmente el derecho de voto en caso de persistir el desacuerdo.

Los esfuerzos de negociación y conciliación en Ginebra

Si bien se mira, la Conferencia de Ginebra ha demostrado claramente que los países en desarrollo, así como los desarrollados, han realizado un esfuerzo muy sostenido para llegar a acuerdos de compromiso en ciertos asuntos importantes. Si en algunos casos podría desprenderse la impresión contraria, se debe posiblemente a que las distintas comisiones de la Conferencia tuvieron con frecuencia que votar resoluciones antes de llegar a acuerdos de compromiso a fin de concluir sus tareas sin grandes demoras, dado el plazo improrrogable para la terminación de la Conferencia. Pero inmediatamente después prosiguieron las negociaciones conciliatorias para llegar a estos acuerdos de compromiso antes del voto definitivo en sesión plenaria. Estas negociaciones se realizaron generalmente en un plano oficioso o confidencial, y algunas veces fuera de la sede de la Conferencia, por lo cual este proceso no pudo ser fácilmente captado por algunos observadores y los órganos de información pública. Explicase así que en algunos de ellos haya quedado sólo la impresión de la votación en las comisiones, sin percibir los intensos esfuerzos de negociación y conciliación que las delegaciones participantes desplegaron en el curso de la Conferencia.

Así, a raíz de estas negociaciones, se llegó a acuerdos de compromiso entre los diversos grupos de países en resoluciones importantes cuyos textos reemplazaron algunos de los que se habían aprobado previamente en las comisiones en materia de exportaciones de productos primarios y de productos industriales. En el caso de las resoluciones de similar importancia concernientes a asuntos financieros, no hubo gran diferencia entre la votación definitiva en plenaria y el voto en la respectiva comisión, pues este último había sido precedido por negociaciones en las cuales se llegó a acuerdos de compromiso.

El caso más notable de espíritu de conciliación se ha presentado, sin embargo, en lo concerniente al nuevo mecanismo de comercio y desarrollo. Este asunto se convirtió en el punto clave de todas las negociaciones, puesto que gran parte de las otras resoluciones de compromiso preveían una acción futura o complementaria dentro del nuevo mecanismo institucional. Por las razones ya mencionadas, se votó primero en la comisión correspondiente el proyecto de resolución unificado que presentaron los países en desarrollo. Esta resolución fue aprobada por 83 votos a favor, 20 en contra (incluidos los de los grandes países industriales de libre iniciativa) y 3 abstenciones. No obstante, los voceros de los respectivos grupos de países indicaron que consideraban que dicho voto cerraba las puertas a un acuerdo. En consecuencia, se reabrieron inmediatamente laboriosas negociaciones que duraron hasta el final de la Conferencia, y gracias a las cuales pudo llegarse a la aprobación unánime de la resolución de compromiso a que antes se hizo referencia.

III Acción coordinada de los países en desarrollo

La actitud conciliatoria de los países en desarrollo en Ginebra expresa muy bien el ánimo que los ha llevado en esta Conferencia a reunirse en lo que se ha

dado en llamar "el Grupo de los 75"^{2/}. Debe entenderse correctamente el sentido de esta agrupación, eludiendo interpretaciones superficiales o ligeras que impedirían discernir su verdadera significación.

En vísperas de la Conferencia solía temerse en algunos círculos que una reunión de 120 países, muchos de los cuales apenas inician su experiencia política como naciones independientes, resultaría sencillamente caótica. Acudíase a menudo a la imagen de la torre de Babel, y se pronosticaban una multiplicidad de resoluciones incoherentes votadas en desorden por obra de la inmadurez y la impaciencia de muchos países en desarrollo.

Puntos de coincidencia

Nada de eso ha ocurrido. Desde los momentos iniciales de la Conferencia, los países en desarrollo se esforzaron en encontrar comunes denominadores que permitieran la coordinación de su acción^{3/}. No fue difícil encontrarlos a pesar de notorias diferencias en los grados de desarrollo, pues todos esos países tienen problemas comunes en el plano internacional que requieren soluciones adoptadas de común acuerdo. Esto no significa ciertamente que no existan problemas particulares o diferencias de intereses entre ellos. Antes bien, esas situaciones y uno de los resultados más positivos de los primeros contactos de los países en desarrollo al comenzar la Conferencia fue precisamente la convicción de que esos problemas particulares o diferencias de intereses debieran dejarse de lado a fin de concentrar la atención en los problemas comunes. Esta coordinación de esfuerzos, por otro lado, contribuyó a mantener las discusiones en el plano económico, eludiendo problemas políticos que hubieran introducido elementos ajenos a los objetivos a la Conferencia y perturbado seriamente sus deliberaciones.

-
- 2/ Denominación derivada del hecho de que fueron 75 de los países que suscribieron la declaración que se anexó a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas; por la cual se decidió convocar la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. Al clausurarse ésta en Ginebra, 77 países en desarrollo suscribieron una nueva declaración cuyo texto ha sido incluido en el Acta Final de la Conferencia a solicitud de dichos países.
 - 3/ Cabe recordar al respecto que, con anterioridad a la Conferencia y como paso preparatorio para su participación en ella, los países de África, Asia y América Latina celebraron diversas reuniones, entre ellas las organizadas por las respectivas comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. En dichas reuniones regionales, los gobiernos de los Estados miembros pidieron que la secretaría de la respectiva comisión económica regional prestara su asesoramiento técnico en Ginebra a las delegaciones participantes.

Enfoque realista de los problemas

Al proceder en esta forma, por lo demás, los países en desarrollo lo hicieron con gran sentido realista. Tal vez sorprenda esta afirmación, pues también se ha atribuido exageración a las demandas de los países en desarrollo. La magnitud de los problemas por resolver exige medidas de similar envergadura, y sería lamentable falta de realismo desconocerlo y suponer que tales problemas se resolverán con algunos retoques superficiales.

Si una demanda tiene o no dimensión exagerada, no podría determinarse por ella en sí misma sino en relación a la dimensión de los obstáculos que enfrentan los países en desarrollo. De ahí la necesidad de una confrontación de ambos términos del problema a fin de evaluar el grado de realismo de las soluciones a que aspiran los países en desarrollo. En realidad, la promoción de medidas que correspondan adecuadamente a las necesidades de los países en desarrollo debe ser una de las principales tareas del nuevo mecanismo institucional.

Por lo demás, hay una cierta tendencia muy comprensible en los países industriales a mirar con su propia óptica los problemas de los países en desarrollo y no con la óptica de estos últimos. Las resistencias que encontré en los primeros tiempos el proceso de industrialización periférica, la renuencia a reconocer el deterioro de la relación de precios del intercambio, las aprensiones con que suele encararse el papel del sector público en los países en desarrollo, son ejemplos, entre muchos otros, de actitudes que se han ido modificando.

La tarea por delante

Los países en desarrollo tienen que procurar la propia interpretación de sus fenómenos de desarrollo económico y social y elaborar sus propias soluciones, aprovechando - desde luego - toda la experiencia de los países desarrollados en la medida que ella fuere aplicable. Al fin y al cabo, la responsabilidad primordial y los principales esfuerzos por acelerar su proceso de desarrollo económico y social recae sobre los propios países en desarrollo, y así lo reafirmaron éstos en la Conferencia.

Este es otro de los puntos de coincidencia que han acentuado la necesidad de coordinar las fuerzas de los países en desarrollo en Ginebra. La solución fundamental de sus problemas no puede venir desde afuera, ni proyectarse otra imagen que la de los mismos países en desarrollo.

No se trata, pues, de un aglutinamiento episódico o circunstancial de países que buscan en esta forma objetivos transitorios. Sería un grave error juzgarlo así. Es una fuerza enorme que se levanta y trata de articularse. Surge esa fuerza en un momento histórico en que los hombres, sea cual fuere el sistema social en que viven, están también aprendiendo a dominar consciente y deliberadamente el curso del desarrollo económico y social. Lo están demostrando así los países más avanzados. Se ha logrado en ellos en los últimos cincuenta años lo que hace un siglo era una utopía. De la actitud de esos países más avanzados depende ahora en gran parte cómo esa nueva fuerza podrá ejercitarse, qué grado de sacrificio humano se requerirá en este esfuerzo para lograr en el curso de los próximos cincuenta años la nueva utopía de este siglo, esto es, la extirpación de la miseria y sus males inherentes que aún prevalecen para las tres cuartas partes de la humanidad.