

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 57**

**DICIEMBRE 1995**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

## SUMARIO

<b>Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización</b>	<b>7</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL</b>	<b>17</b>
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
<b>Derechos humanos: el caso de los niños</b>	<b>33</b>
<i>Teresa Albáñez</i>	
<b>Gobernabilidad, competitividad e integración social</b>	<b>43</b>
<i>Fernando Calderón</i>	
<b>Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos</b>	<b>55</b>
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
<b>Nuevas tendencias en las políticas salariales</b>	<b>75</b>
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
<b>Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social</b>	<b>85</b>
<i>Francisco Esquivel</i>	
<b>Panamá y la integración económica centroamericana</b>	<b>95</b>
<i>Luis René Cáceres</i>	
<b>La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa</b>	<b>113</b>
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
<b>Transnacionalización e integración productiva en América Latina</b>	<b>133</b>
<i>Armando Di Filippo</i>	
<b>Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57</b>	<b>151</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>195</b>

# La creación *de las Naciones Unidas* y de la CEPAL

Hernán Santa Cruz

## I

### Nacimiento y primeros pasos de la Organización de las Naciones Unidas

Al terminar en Versalles los acuerdos de los países que combatieron en la guerra de 1914-1918 —que se consideró en esa época la más brutal de la historia—, se dijo que nunca más podría repetirse algo semejante. Sin embargo, 17 años más tarde comenzaba la segunda conflagración, que fue verdaderamente universal y diez veces más sanguiñaria.

¿Qué había pasado para que esto sucediera? Winston Churchill, quien participó en ambos conflictos y fue uno de los campeones de la victoria, afirmó, con mucha razón, que la Segunda Guerra Mundial había estallado a causa de la locura de los vencedores de la primera de éstas.<sup>1</sup>

Ante este cuadro apocalíptico, los líderes de las democracias occidentales —una de las cuales, Francia, había sido ya vencida— desde 1941 comenzaron a movilizar a las naciones que se opusieran a la agre-

sión nazi-fascista y nipona, para preparar planes y medidas a fin de establecer, al término del conflicto, un orden internacional que asegurara a todos los pueblos de la tierra vivir con dignidad y también prosperar.

En enero de ese año, el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, en su Mensaje al Congreso de su país enunció la doctrina de las “Cuatro Libertades”, por la cual el mundo debería luchar: “libertad de expresión, libertad de trabajo, liberarse de la necesidad y liberarse del temor, en todos los lugares del mundo”. En agosto del mismo año, el referido Presidente y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, formularon una declaración conjunta conocida como Carta del Atlántico. En ella se proclamó una serie de principios y de políticas que deberían implantarse cuando llegara la paz, cuyo objetivo era que los habitantes de la

□ Dentro del propósito de revisar las principales transformaciones que han tenido lugar desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y en particular de la CEPAL, se solicitó esta colaboración al diplomático chileno señor Hernán Santa Cruz, quien participó en la gestación de esas instituciones.

<sup>1</sup> La Segunda Guerra Mundial comprendió, en realidad, tres conflictos que después se fundieron en uno: el del Japón contra China, iniciado en 1931, con la sorpresiva invasión de Manchuria para luego extenderse a todo el Sudeste asiático y a Oceanía, y que culminó con el ataque japonés a Estados Unidos, en Pearl Harbor;

la abusiva conquista de Etiopía por Mussolini; y la acción demencial desatada por Adolfo Hitler, que invadió Polonia después de haber anexoado, a vista y paciencia del mundo entero, Austria y Checoslovaquia, y luego atacó a Noruega, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, los Balcanes, Finlandia, la Unión Soviética —lo que obligó a Francia y al Reino Unido a defender sus países— y se alió a Bulgaria, Rumania y Hungría. Fue así como las tres guerras se convirtieron en una, con pequeñas variaciones en los participantes. Al formarse el Eje de Alemania, Italia y Japón, este último atacó arteramente a la escuadra de Estados Unidos en Pearl Harbor.

tierra pudieran vivir "libres del miedo y de la necesidad". Entre ellos están —en sus grandes lineamientos— aquellos que cuatro años más tarde se incorporarían a la Carta de las Naciones Unidas. Cinco meses después, 26 naciones, entre ellas ocho de Centroamérica y del Caribe, suscribían una declaración que tuvo consecuencias trascendentales: la Declaración de las Naciones Unidas, nombre sugerido por el Presidente Roosevelt. Tal Declaración hacía suyo el contenido de la Carta del Atlántico y afirmaba la oposición de los firmantes a la agresión del Eje. En el lapso entre el 10 de enero de 1942, fecha de la Declaración, y la Conferencia de San Francisco, otros 26 Estados adhirieron a ella. Entre estos todos los países sudamericanos, menos Argentina.<sup>2</sup> Chile la suscribió en febrero de 1945.

En octubre de 1943, en Moscú, los Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética dieron un paso ya más concreto para establecer un sistema mundial de seguridad y cooperación. Aprobaron la Declaración de Seguridad General, mediante la cual se comprometieron a continuar su acción conjunta para la organización y el mantenimiento de la paz.

El próximo paso fueron las Conversaciones de Dumbarton Oaks en Washington, D.C., en las cuales participaron Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China. Los dos primeros habían preparado propuestas detalladas sobre el "establecimiento de una Organización Internacional General". El proyecto se envió a todos los países que habían firmado la Declaración de las Naciones Unidas y se transmitió, además, a la conferencia sobre los problemas de la paz y de la guerra, realizada en Chapultepec, México, con la participación de las naciones pertenecientes a la Unión Panamericana. Esta se llamó Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz, y se realizó entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, unas pocas semanas antes de la Conferencia de San Francisco.

Ya surgieron problemas en la elaboración del temario de la Conferencia de Chapultepec. A Estados Unidos le interesaba sobremanera acordar con sus vecinos una cooperación activa para terminar la guerra. No deseaba que se trataran en profundidad las propuestas de Dumbarton Oaks, porque recién se había terminado la Conferencia de Yalta, entre Roosevelt, Churchill y Stalin, y se mantenían en secreto los acuerdos sobre el veto y otros referentes a la futura organización mundial, los cuales podrían irritar a sus veci-

nos del sur. También Estados Unidos era contrario al ingreso de Argentina a las Naciones Unidas, por considerarla una "nación fascista". Los países latinoamericanos favorecían su admisión, fundados en el principio de la universalidad y en que las razones aducidas por los Estados Unidos constituían una ingerencia en los asuntos internos de aquel país.

Durante la Conferencia, los representantes latinoamericanos expresaron por escrito los aspectos principales de su concepción de las relaciones internacionales.

Además, en el Acta Final incluyeron la resolución XXX, en la cual exponían en forma abierta aquellos puntos de vista generales que deseaban se tomaran en cuenta en San Francisco y que en muchos aspectos discrepaban de las propuestas de Dumbarton Oaks o introducían nuevas disposiciones.<sup>3</sup>

En la citada resolución XXX las naciones latinoamericanas declararon que las propuestas de Dumbarton Oaks constituían "una base y un valioso aporte para establecer la Organización General", pero solicitaron que la Conferencia mundial tomara en cuenta sus opiniones. En otros acuerdos, la Conferencia reafirmó los principios de la Carta del Atlántico, insistió en la libre transmisión y recepción de informaciones y en "la cooperación de la mujer en las reuniones internacionales".

Pero aún faltaba un episodio de capital importancia en la etapa preparatoria del gran evento que discutiría la creación del sistema de las Naciones Unidas: la Conferencia de Yalta. Los acuerdos más importantes de las grandes potencias en ésta, fueron los que se refirieron a la creación de las Naciones Unidas. Se decidió convocar a "una Conferencia sobre la Organización Mundial", que debía verificarse en Estados Unidos e iniciarse el 24 de abril de 1945.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Las principales eran: "a) Aspiración a la universalidad; b) Conveniencia de ampliar y precisar la enumeración de los principios y fines de la Organización; c) Conveniencia de ampliar y precisar las facultades de la Asamblea General, armonizando con dicha ampliación las facultades del Consejo de Seguridad; d) Conveniencia de extender la jurisdicción y competencia del Tribunal o Corte Internacional de Justicia; e) Conveniencia de crear un organismo internacional encargado especialmente de promover la cooperación intelectual y moral entre los pueblos; f) Conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano, en armonía con los de la Organización; g) Conveniencia de dar adecuada representación a la América Latina en el Consejo de Seguridad."

<sup>4</sup> Se acordó también el mecanismo de voto en el Consejo de Seguridad, el cual contemplaba que las decisiones sustantivas del Consejo debían ser aprobadas por cinco miembros de los 11 permanentes: Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, China y Francia. Además se resolvió sostener en la conferencia mundial el derecho de las Repúblicas Soviéticas de Ucrania y Bielorrusia a ser admitidas como miembros de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Argentina ingresó en los primeros días del trabajo de la Conferencia.

# 1. La Conferencia de San Francisco adopta la Carta de las Naciones Unidas y crea la Organización Mundial

El 25 de abril de 1945 se inauguró en la ciudad de San Francisco la Conferencia sobre la Organización Mundial, convocada por las cuatro grandes potencias. Fue entonces, y lo es hasta ahora, el más importante congreso de la historia. Dio nacimiento a la Carta de las Naciones Unidas, un tratado internacional de amplitud y significación sin precedentes: ciento ochenta y cuatro naciones hoy forman parte de este tratado.

A ese gran evento sólo se invitó a los 46 países que habían suscrito la Declaración de las Naciones Unidas o adherido a ella.<sup>5</sup>

La Conferencia de San Francisco no fue, pues, una expresión de total universalidad. Estaban ausentes los países vencidos en la guerra, que no eran únicamente Alemania, Italia y Japón. También se consideraba como tales a Bulgaria, Rumania, Hungría y Albania y en calidad similar a España, acusada por las Naciones Unidas de haber favorecido a los países del Eje.<sup>6</sup>

Por otra parte, Franklin D. Roosevelt, padre de la victoria y principal arquitecto del proyecto de orden internacional para la posguerra —a quien todos esperaban con ansias— había sucumbido trece días antes víctima de una falla cardíaca cuando se preparaba para viajar a San Francisco. La Conferencia fue inaugurada, entonces, por el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, quien carecía de experiencia en asuntos internacionales y a quien Roosevelt no alcanzó a iniciar en los detalles de las complejas negociaciones sobre la paz futura. Tampoco lo informó sobre la construcción de la bomba atómica, que estaba a punto de completarse. Sin embargo, este novato Jefe de Estado de la nación más poderosa del mundo se comportó desde el primer día, con digni-

dad, coraje y decisión en las instancias que llevaron al término de las guerras, hasta la rendición del Japón.

Paradójicamente, le correspondió provocar esta rendición al ordenar el bombardeo nuclear que devastó a Hiroshima y Nagasaki.

Los factores mencionados determinaron que las delegaciones estuvieran integradas por lo mejor de que disponía cada gobierno en las esferas políticas y diplomáticas. En ellas había figuras notables que se habían distinguido durante la guerra y en los años precedentes. Asistían Molotov y Eden, Ministro de Relaciones de Stalin y de Churchill, respectivamente; Paul Henri Spaak, Primer Ministro belga; Jan Masaryk, Canciller de Checoslovaquia; Georges Bidault y Alexandre Parodi, los dos jefes de la Resistencia francesa; Roberto Urdaneta y Alberto Lleras Camargo, de Colombia, ambos ex Presidentes de la República (este último en dos ocasiones dirigió los destinos de su país y tuvo en San Francisco una sobresaliente actuación); Camilo Ponce, Presidente del Ecuador en los años cincuenta; Dimitri Manuiski, de Ucrania, veterano de la Revolución de Octubre y antiguo jefe del Comintern; Sir Ramaswami Mudaliar, de la India, miembro del gabinete de guerra de Churchill y brillante presidente de la Comisión que se ocupó de los asuntos económicos y sociales de la Conferencia; Edward Stettinius, el último Secretario de Estado de Roosevelt y también Cordell Hull, quien había ocupado igual cargo durante un largo período del gobierno de dicho Presidente; los Senadores Vandenberg y Connally, jefes de la minoría y de la mayoría del Senado de Estados Unidos, respectivamente, y arquitectos de su política bipartidista en lo internacional; Sir Alexander Cadogan, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Churchill y participante en todas las reuniones preparatorias, incluyendo Yalta; y muchos otros personajes ilustres.

América Latina otorgó tal importancia a esta Conferencia que de sus 20 delegaciones, 17 estaban presididas por Ministros de Relaciones Exteriores. En la representación de mi país figuraban, además del Ministro de Relaciones Exteriores, notables políticos y parlamentarios, entre ellos Gabriel González Videla, elegido Presidente de la República meses más tarde.<sup>7</sup>

El ambiente general que reinó en las reuniones

<sup>5</sup> La propia Conferencia decidió admitir a otros cuatro: Argentina, Bielorrusia y Ucrania, como resultado de los acuerdos de Yalta; y a Dinamarca, después de su liberación de la ocupación nazi. En total participaron 50 Estados en San Francisco.

<sup>6</sup> Tampoco estuvo representada la mayoría de los pueblos del Tercer Mundo. Así, de África, que hoy cuenta con un gran número de naciones soberanas, sólo asistieron Egipto, Etiopía, Liberia y la Unión Sudafricana; a esta última no se la podía entonces considerar como integrante del Tercer Mundo. De Asia participó India, que aún no había completado su independencia y que comprendía las actuales naciones de Pakistán y Bangladesh. Además de India, únicamente China y Filipinas representaron a Asia y el Lejano Oriente. El Medio Oriente resultó, en proporción, más afortunado pues se incorporaron Irán, Irak, Líbano, Arabia Saudita y Siria.

<sup>7</sup> Joaquín Fernández, Marcial Mora, Miguel Cruchaga, José Maza, Gabriel González Videla, Carlos Contreras Labarca, Eduardo Cruz-Coke, Félix Nieto del Río, Amílcar Chiellini, Enrique Alcalde, Guillermo del Pedregal, Oscar Gallardo Villarroel, Germán Vergara Donoso y Julio Escudero.

fue excepcionalmente constructivo, considerando los resultados finales. Si bien se respetaron las propuestas de Dumbarton Oaks, que sirvieron de documentos de base para las deliberaciones y los acuerdos políticos de Yalta, la Conferencia modificó algunos de los proyectos de sus cuatro patrocinantes.

Por iniciativa de los países en desarrollo, latinoamericanos en su gran mayoría, la Carta amplió y extendió el objetivo de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y de derechos humanos.

Así, por ejemplo, en las propuestas de Dumbarton Oaks no existía entre los "Propósitos de las Naciones Unidas" el actual número 3 del artículo 1 de la Carta, que dice:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

En cuanto a la cooperación económica y social, el documento constitucional también postulaba la "creación de condiciones de estabilidad necesarias para las relaciones pacíficas de las naciones", la "promoción de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".

La importancia excepcional que la Carta otorga a estas responsabilidades se acentúa todavía más con el cambio de orden institucional que introdujo. Dio al Consejo Económico y Social el rango de órgano principal de las Naciones Unidas —en circunstancias de que las propuestas de Dumbarton Oaks le asignaban la categoría de organismo subsidiario de la Asamblea General— entregándole la "responsabilidad de desempeño de las funciones de la organización", en las esferas mencionadas, bajo la autoridad de la Asamblea General.

La Carta de las Naciones Unidas se aprobó por unanimidad de los participantes en la Conferencia el 26 de junio de 1945 y entró en vigencia el 24 de octubre del mismo año, después de su ratificación por los Estados miembros.

Las naciones de América Latina sustentaban posiciones progresistas y no perseguían ventajas que sirvieran a los intereses particulares de ningún Estado. En un principio no parecían muy compenetradas de las realidades geopolíticas existentes al término de la guerra, en que los intereses de Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido estaban ya entonces lejos de coincidir, y sólo los unía la aspiración de mantener

la paz. Por su lado, nuestros países anhelaban un orden mundial de fuerte cooperación en las esferas política y económica, dentro del respeto más estricto a los principios de igualdad, no intervención, libre determinación, solidaridad y fraternidad y otros que consideraban incorporados al derecho internacional, al cual habían contribuido a mejorar y pretendían reforzar. Así el delegado chileno, Gabriel González Videla, al discutirse el tema de la no intervención en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados sostuvo que "desde la aparición de los sistemas nazi-fascistas, se había hecho necesario reducir lo que tradicionalmente se llamaba la jurisdicción doméstica de los Estados y que existían en la actualidad problemas de orden interno que debían ser investigados por la Organización Mundial, tales como la violación de las libertades esenciales del hombre, que suele poner en peligro la paz de las naciones."

Coincidió la mayoría, en consecuencia, que era preferible la mejor Carta posible bajo las circunstancias prevalecientes sin provocar el fracaso del sistema que se pretendía crear. Así, por lo tanto, se aceptó el veto en el Consejo de Seguridad en los términos acordados en Yalta. Fueron derrotados, además, los intentos para obtener que el veto no funcionara en las decisiones sobre arreglos pacíficos de las disputas y en las enmiendas de la Carta y también en la lucha por dar al principio de autodeterminación de los pueblos una aplicación efectiva, creando mecanismos que realmente aseguraran la independencia de las colonias. A este respecto tuvo mayor fuerza el acuerdo existente entre los grandes —exigido por Churchill— el cual ya se ha mencionado. Tampoco obtuvieron éxito los países latinoamericanos en sus propuestas para definir de manera explícita lo que debía entenderse por agresión y lograr que la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia fuera obligatoria.

Sin embargo, los países de América Latina alcanzaron ciertos triunfos importantes. Tal vez su éxito de mayor trascendencia consistió en los cambios sustanciales que introdujeron, con la colaboración activa de otros países, para transformar en un grado significativo el papel de las Naciones Unidas en la cooperación económica, social y humanitaria. A ello se debe que las cuestiones sobre derechos humanos y de desarrollo económico y social se hayan transformado en asuntos prioritarios en las organizaciones del sistema.

Por otra parte, el ferviente deseo de los países de la región latinoamericana de mejorar la Carta en sus aspectos morales y jurídicos se cumplió sólo en parte. Así y todo, en San Francisco las naciones latinoamericanas representaron con propiedad y altura los intereses de un

Tercer Mundo que en su inmensa mayoría no estuvo presente y que más tarde ha apoyado esas causas.

Creo que debe presentarse como lo trascendental la Carta de las Naciones Unidas que, a mi juicio, contiene los más fundamentales mandatos que habían de aplicarse en el nuevo mundo que nacía para aplastar para siempre la horrenda brutalidad que casi liquidó a media humanidad.

## 2. La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas fue formulada en la Conferencia de San Francisco el 21 de junio de 1945, al término de dicha reunión, y en su parte preambular se expresa así:

*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos*

“a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,

“a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

“a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,

“a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”...

El elemento innovador que otorga valor histórico y vigencia actual a la Carta de las Naciones Unidas, radica en que ella concibe un orden mundial y coloca al ser humano como centro principal de su interés y de su acción, en su calidad de individuo, de ciudadano, y de miembro de una raza regida por principios de igualdad, justicia y solidaridad.

Según la Carta de las Naciones Unidas, la cooperación internacional económica y social es uno de los elementos centrales del sistema de la Organización Mundial. Ello se deduce del contenido de su Preámbulo, de los Propósitos y Principios incluidos en el artículo 1, así como de todo el contexto de su capítulo IX, particularmente en sus artículos 55 y 56.

El instrumento constitucional de las Naciones Unidas, junto con extender el concepto de la seguridad a la prevención de los conflictos, creyó indispensable disponer que el sistema promoviera la creación de condiciones de paz, y no sólo aquellas de carácter político.

Estos textos fueron redactados en nombre de “los pueblos del mundo” porque representaron, sin duda alguna, la voluntad de una humanidad lacerada, que salía de una atroz pesadilla de 20 años y no deseaba verla repetirse en su propia vida ni en la de las generaciones venideras.

La prueba de la validez de esta afirmación sobre la vigencia actual de la Carta, radica en que todos los llamados que hacen millones de personas en el mundo y cientos de instituciones para que se ponga fin a la opresión a pueblos y a individuos, se fundan en las prescripciones de ese instrumento y de sus hijos legítimos, que son la Declaración Universal y los Pactos de los Derechos Humanos y diversas convenciones aprobadas por la Asamblea General, y en que los planteamientos que desde hace 50 años formulan los países en desarrollo, en representación de dos tercios de la humanidad, se basan en la disposición de los artículos 1, 55, 56 y 60 de la Carta.

Nadie podrá afirmar que estos mandatos se han cumplido. Felizmente la Cumbre Social de Copenhague ha abierto un magnífico camino para que aquellos esfuerzos de hace 50 años sean respetados.

Es interesante destacar que las disposiciones de la Carta (capítulo IX) sobre la cooperación internacional económica y social precisaron y reflejaron considerablemente el derecho de los pueblos postergados, que significaban dos tercios de la humanidad, a incorporarse a una existencia digna. Ello no estaba incluido en el proyecto de la Carta aprobado en Dumbarton Oaks en octubre de 1944 por Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y Francia.

## 3. La Comisión Preparatoria

El último acuerdo de la Conferencia de San Francisco fue designar una Comisión Preparatoria de la Organización de las Naciones Unidas. El objetivo fue efectuar los arreglos provisionales. La Comisión trabajó desde el 27 de junio de 1945 hasta el 26 de diciembre de ese año. Realizó un excelente trabajo.

Entre sus tareas estuvo decidir donde debía estar la Sede de las Naciones Unidas. Fue necesario realizar grandes discusiones para resolver este asunto. Lo curioso fue que la Unión Soviética luchó fuertemente para que se instalara en los Estados Unidos; mientras que otros querían que lo hiciera en algún país de Europa. El caso se resolvió cuando John Rockefeller ofreció pagar 8.500.000 dólares para comprar el terreno y construir ahí el hermoso edificio en Nueva York donde se encuentra la Sede desde 1952.

Las actividades de la Organización comenzaron en febrero de 1946. Inmediatamente se creó la Asamblea General, órgano principal de las Naciones Unidas, y ese mismo año ésta celebró su primer período de sesiones en dos fechas: enero y diciembre. En este último mes se creó el Consejo Económico y Social, que durante el año 1946 realizó muy importantes trabajos en las dos reuniones que sostuvo en ese período.

#### 4. Mi incorporación a las Naciones Unidas

i) *El escenario y su entorno.* Mi encuentro con las Naciones Unidas fue a comienzos de febrero de 1947. La Organización funcionaba en un lugar llamado Lake Success, a más de 20 millas de Nueva York, donde se esperaba la construcción del gran edificio para la Sede. Sin embargo, la oficina de la Delegación de Chile funcionaba en el piso 62 del Empire State Building, de Nueva York, en la época el más alto edificio del mundo. El sitio en que se iniciaba el trabajo de la Organización era una amplia barraca cuadrangular de un piso construida durante la guerra como fábrica de municiones. Pero Lake Success estaba rodeado por un paisaje hermosísimo, donde existían fastuosas residencias de magnates de la preguerra. La Asamblea General funcionaba en Flushing Meadows, en un hermoso palacete.

Asumí mi cargo pocos días después de mi llegada a Nueva York, siendo recibido por el Secretario General de la Organización, Trygve Lie, un socialista que había sido Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega y había liderado la Delegación de su país en la Conferencia de San Francisco. Me correspondió colaborar con él hasta el final de su Secretaría General, que coincidió con el final de mi Embajada.

ii) *Los actores de planta.* En esa época la Organización tenía seis Departamentos, todos dirigidos por excelentes funcionarios. Entre ellos quiero mencionar al chileno Benjamín Cohen, nombrado Secretario General Adjunto para Información Pública, un personaje múltiple, de extraordinaria capacidad política y excelente periodista, que sirvió durante largo tiempo en ese cargo, dejando memorables recuerdos. Otro que no puedo dejar de nombrar es el Secretario Adjunto para Asuntos Sociales, Henri Laugier, quien era uno de los hombres más inteligentes, imaginativos y esencialmente humanos que he conocido. Doctor en Medicina y Catedrático en Fisiología en la Sorbonne, había sido designado durante la guerra primer Rector de la Universidad de Argel. Presidió también la delegación francesa a la Conferencia Constitutiva de la UNESCO.

Otro personaje que no puedo olvidar es Ralph Bunche, ciudadano estadounidense, de raza negra, quien fue uno de los más brillantes funcionarios de las Naciones Unidas y que finalmente obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1950 por su magnífica labor en la Organización. Por primera vez se otorgaba dicho honor a un hombre de color.

iii) *Las Naciones Unidas y el público.* Es interesante mencionar que nada demuestra mejor la gran esperanza que despertaba las Naciones Unidas en todo el mundo, que la actitud respecto a ella del hombre común y de la prensa estadounidense, principalmente la neoyorquina. Los periódicos y las grandes agencias noticiosas mantenían en Lake Success y en Flushing Meadows, donde funcionaba la Asamblea General, corresponsales de primera fila. Todos los diarios informaban de las más importantes cuestiones que discutía la Organización y los dos más influyentes periódicos de Nueva York y tal vez del país —el *New York Times* y el *New York Herald Tribune*— le dedicaban por lo menos media página y, en un recuadro, publicaban lo esencial ocurrido el día anterior y el programa para ese día. Los organismos, por su parte, enviaban *in extenso* los discursos más importantes o los que se ocupaban de un país o de una región determinada.

El año en que me incorporé a las Naciones Unidas resultó ser un año trascendental de su existencia. En verdad, sus grandes esfuerzos tendientes a orientar una acción mancomunada entre la Europa del Este y el Oeste para rehabilitar lo destruido y trastocado en el continente sólo tuvieron un éxito inicial. La explosión de la guerra fría impidió lograr la totalidad de aquel objetivo. Pero a pesar de ello fue posible iniciar con vigor actividades que hasta ahora han sido y continúan siendo el centro de las preocupaciones de la gran mayoría de los pueblos de la tierra. En aquellos primeros años de la Organización mundial se inició también la lucha del Tercer Mundo por obtener el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Carta sobre desarrollo económico-social y respecto a la definición de los derechos humanos que en aquella ordenó respetar y proteger.

#### 5. El Consejo Económico y Social en 1947, su valor e importancia

Se inauguró el cuarto período de sesiones del Consejo Económico y social, ante el cual yo había sido nombrado representante de mi país, gracias a la inter-



vención de los delegados chilenos Germán Vergara y Manuel Bianchi, cuando el año anterior obtuvieron que Chile ingresara al Consejo.

Creo que es de interés recordar qué era, en ese año, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, qué representaba y cómo estaba integrado. En aquel entonces era —tal como hoy— la máxima institución mundial encargada de dirigir la cooperación internacional para resolver los grandes problemas de la paz y crear las condiciones para que ésta perdurara, tal como lo concibieron los legisladores de San Francisco. Su temario incluía las cuestiones más candentes del momento y el interés de la mayoría de los gobiernos por darle prestigio a sus trabajos y peso a sus resoluciones se reflejaba en la calidad de los delegados.

Entre los miembros del Consejo quisiera recordar a Willard Thorpe, Secretario de Estado Auxiliar para Asuntos Económicos y Sociales, de los Estados Unidos, uno de los delegados estadounidenses más capaces, completos, equilibrados y versados en su especialidad que he conocido. También Pierre Mendes France, respetado político de la posguerra, quien presidía la delegación de Francia. Había sido ya Ministro de Economía de De Gaulle en su primer gobierno. Su actuación como Primer Ministro en 1954 fue extraordinariamente eficaz, en especial porque se convirtió en el motor de la paz en Indochina y por haber decidido la independencia de Túnez. Fue el primer estadista europeo que comprendió la importancia de impulsar el desarrollo económico-social de los países en desarrollo.

El jefe de la delegación del Reino Unido era Hector McNeil, Ministro de Estado para Relaciones Exteriores, notable polemista que murió muy joven.

Debo también mencionar al Profesor P.C. Chiang, uno de los delegados más pintorescos y de mayor personalidad que han pasado por las Naciones Unidas, Profesor de la Universidad de Chicago y que había sido Ministro de su país en Chile.

También eran notables personalidades Charles Malik del Líbano, quien tuvo en las Naciones Unidas la Presidencia de la Asamblea General, Paul Martin de Canadá, que llegó a Primer Ministro de su país, y Walter Nash de Nueva Zelanda, quien más tarde fue elegido Primer Ministro y había sido miembro del gabinete de guerra de Churchill.

Los países latinoamericanos integrantes del Consejo, además de Chile, eran Cuba, Perú y Venezuela. El delegado de Cuba, Guillermo Belt, excelente abogado y diplomático, presidió también la delegación cubana a la Conferencia de San Francisco. Carlos

Eduardo Stolk, de Venezuela, quien era el miembro más joven del Consejo, apenas tenía 34 años. El peruano, Alberto Arca Parró, fue uno de los estadistas destacados de su país, Doctor en Derecho de la Universidad de San Marcos y de la Universidad de Indiana, apreciado como notable estadístico y eficiente autor de iniciativas en favor de los sectores desposeídos. Presidió el Senado de su país y fue elegido Vicepresidente del Perú en 1962.

Checoslovaquia vivía entonces los últimos meses de su antiguo régimen; por esto, el cerco se cerraba en torno a Benes y Masaryk. Jan Papanek, su Representante Permanente, formado en la disciplina de las ciencias políticas y del derecho internacional en París y en La Haya, fue el primer representante de su país ante las Naciones Unidas. El delegado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas era el armenio Amazasp Arutiunian, hombre brillante y de gran inteligencia.

Presidía este grupo de ases de la vida internacional, dominándolos a todos con su autoridad y eficiencia, un hombre que poseía un cerebro electrónico, una energía de acero y un corazón de oro: Sir Ramaswami Mudaliar, de la India. No sé si influiría mi condición de debutante en esas lides, pero este hombre, con su marca escarlata de brahmán en la frente, haciendo aprobar resoluciones con rapidez inaudita, me parecía un fabuloso prestidigitador oriental. Llegó por derecho propio a la dirección del Consejo, y ya había sido Presidente de la comisión de la Conferencia de San Francisco que redactó el capítulo de la Carta sobre cooperación económica. Años más tarde regresó al Consejo y aceptó ser Vicepresidente bajo mi presidencia y dirigir el Comité Económico, prueba de su sencillez y sentido de cooperación.

En este período de sesiones el Consejo Económico y Social concentró casi toda su actividad en la tarea de enfrentar los tremendos efectos producidos por la guerra. Para ello creó la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. Ambas fueron las primeras establecidas por las Naciones Unidas y estaban destinadas esencialmente a la reconstrucción y rehabilitación y tenían, por tanto, carácter transitorio.

La Comisión Económica para Europa fue entregada a Gunnar Myrdal, notable sociólogo y economista, mas tarde primer Premio Nobel de Economía. Ello fue extremadamente útil. Su fama como economista llegaba hasta el mundo soviético, que iniciaba la guerra fría. El mismo Myrdal expresó: "tal vez fue

la última oportunidad para adoptar una decisión de esa índole", y en verdad, gracias a este acuerdo dicha Comisión fue durante varios años el único organismo de las Naciones Unidas en que participaban los países socialistas, y sirvió como enlace económico entre Oeste y Este.

También quiero recordar que el Consejo llevó a cabo la disposición del artículo 71 de la Carta de celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales. Para tales efectos se aprobó una lista de organizaciones a las cuales se les reconocía estatuto consultivo, lista dividida en varias categorías según su importancia. Aquellas que figuraban en la categoría uno tenían

derecho a participar, sin derecho a voto, en las deliberaciones del Consejo, siempre que éste lo considerara útil.

Finalmente, en lo relativo a la primera reunión del Consejo Económico y Social, deseo exponer una opinión personal sobre este foro en que actuaban personajes selectos y experimentados: ante un temario ajeno a mi experiencia, aunque había estudiado los informes, mi conducta no podía ser otra que escuchar y aprender.

Continué también en el Consejo Económico y Social los cuatro años siguientes, siendo su Presidente en 1950, y como miembro del Consejo de Seguridad en 1952.

## II

### La creación de la CEPAL

Al analizar los debates y decisiones que escuchaba en el Consejo Económico y Social se confirmó mi impresión de que en los delegados latinoamericanos, a pesar de las tensiones palpables que existían, había gran deseo de aprovechar las posibilidades que ofrecía el sistema de las Naciones Unidas para reconstruir y rehabilitar las grandes zonas devastadas. Era el año 1947 y la guerra fría aún no había alcanzado su plena intensidad.

Había llegado yo al Consejo Económico y Social ilusionado con la idea de realizar algo de provecho para mi país y para América Latina, donde ya apuntaban una crisis económica y una inquietud social derivadas de la conflagración mundial. Sin embargo, mi primera experiencia, durante la sesión de febrero de 1947, me hizo sentir que ese mundo —el manejado por las grandes potencias— vivía otras preocupaciones, lo que era explicable, y que a América Latina se la miraba como una región afortunada, que no había sufrido ni el horror de los bombardeos y de los asesinatos en masa ni las angustias y humillaciones de la ocupación extranjera y, por lo tanto, no requería una atención particular.

Por mi parte, meditaba que, en América Latina, millones de seres vivían una situación de necesidad comparable a la de los sectores más afectados por la catástrofe mundial; que, al parecer, su destino no tenía esperanzas de mejoramiento y que era injusto que el mundo ni siquiera pensara en ellos. Estimaba también que era un error aislar los problemas de reconstrucción de las áreas destruidas de los problemas del

desarrollo de las vastas regiones económicamente atrasadas, ya que era útil elevar la capacidad de consumo de los países latinoamericanos para rehabilitar la economía europea. En América Latina, las dos terceras partes de la población carecían de poder de compra y vivían fuera del circuito comercial, en circunstancias que esta parte de América había tenido antes de la guerra un intercambio floreciente con el viejo mundo, que en la práctica ahora había desaparecido.

Creía, por otro lado, que las Naciones Unidas estaban obligadas, según su Carta constitutiva, a encarar desde ese momento el problema del desarrollo económico de las regiones de economía débil y atrasada, las cuales comprendían a los dos tercios de la población mundial, y que América Latina tenía derecho a exigir que la organización creada en San Francisco le prestara asistencia en la difícil empresa de elevar el nivel de vida de sus habitantes. En consecuencia, comprendí que el verdadero papel de los latinoamericanos en las Naciones Unidas era llamar la atención sobre estos hechos y luchar porque nuestra región se beneficiara también de la cooperación internacional. Tímidamente insinué nuestras necesidades y nuestros derechos al discutirse el establecimiento de la Comisión para Europa y de la Comisión para Asia y el Lejano Oriente, y el Informe de la Comisión Económica y de Empleo.

No presenté ninguna proposición concreta, pues comprendí que era inoportuno hacerlo en un momento en que la atención se concentraba en mitigar las terri-

bles consecuencias de la guerra. Sin embargo, desde ese momento comencé a pensar que en julio siguiente, cuando se reuniera de nuevo el Consejo, sería preciso hacer algo para que las Naciones Unidas se ocuparan de los problemas de América Latina. No obstante, debí postergar la idea de trabajar en un proyecto de este tipo, porque poco después de terminar la reunión del Consejo debí ocuparme de participar en la Asamblea Especial sobre Palestina y en el Comité Especial de Redacción de la Declaración de los Derechos Humanos.

El quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social se inauguró el 19 de julio de 1947 con un nutrido temario. No es mi intención relatar en detalle la actividad del Consejo en cada una de sus reuniones. Si lo hice respecto al período de sesiones anterior fue con el propósito de describir el cuadro conceptual y humano que tuve que enfrentar en mi primer encuentro con el trabajo sustantivo de las Naciones Unidas en la esfera económica y social.

Como he mencionado ya, había concebido la idea de proponer el establecimiento de una comisión que se ocupara de los problemas del subdesarrollo socioeconómico de nuestra región. Pero en el Programa propuesto por el Secretario General para esa reunión no figuraba ningún punto que permitiera proponer la creación de un nuevo organismo económico regional. Para hacerlo, era menester pedir con antelación la inclusión de un nuevo tema en la agenda. Ese plazo fatal se acercaba con rapidez inusitada y no había tiempo de consultar en detalle a mi Cancillería. Tuve que limitarme a enviar un cablegrama al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile comunicándole que “salvo orden en contrario”, presentaría dentro de dos días una moción para que se creara una Comisión Económica para América Latina. No llegó esa orden contraria ni tampoco recibí instrucciones al respecto. Dada esa circunstancia, el 12 de julio de ese año transmití oficialmente al Secretario General de las Naciones Unidas un proyecto de resolución “tendiente a la creación de una Comisión Económica para América Latina”, a fin de que lo incluyera en el Comité de Programa del Consejo. El proyecto se fundaba en que América Latina había entrado en una grave crisis originada en el esfuerzo económico realizado para defender la causa de las Naciones Unidas durante la guerra y en las perturbaciones que ésta había causado a la economía mundial; y en que era necesario “desarrollar la industria de los países de América Latina y utilizar al máximo sus enormes recursos naturales para elevar el nivel de vida de sus habitantes, ayudar a resolver los problemas económicos de otros Continentes, lograr un mejor equilibrio

del edificio económico mundial e intensificar el comercio internacional”. La Comisión debería “estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como a mantener y estrechar los vínculos económicos que los ligan entre sí y también con el resto del mundo” y, además, “participar en la aplicación de esas medidas”.<sup>8</sup>

En el tiempo que medió entre la inscripción del tema y su consideración por el Consejo, mi delegación desarrolló una intensa labor de exploración del ambiente y de propaganda de nuestro proyecto, procurando interesar al mayor número posible de representaciones y de neutralizar a aquellas que parecían oponerse a él. Pero ya antes de que comenzara en el Consejo la discusión de la propuesta de Chile parecía evidente que eran remotas sus posibilidades de aprobación. La idea que había inspirado su presentación contrariaba demasiados prejuicios y esquemas mentales e ideológicos arraigados para que fuera aceptada así, de buenas a primeras. Además se apartaba del criterio de prioridades seguido, en la práctica, por el Consejo y lanzaba a éste de lleno en un campo nuevo —el desarrollo de los países de economía débil y atrasada y bajos niveles de vida— que las grandes potencias no tenían prisa en abordar. Para ellas, la referencia hecha por la Carta de San Francisco a la obligación de tomar medidas —individuales y colectivas— para promover el desarrollo económico y social en el mundo era una manifestación de intenciones lejanas y poco concretas y la forma de hacerlas realidad consistía, sencillamente, en retrotraer la situación a 1939.

Los sondeos practicados confirmaron mis temores. Había que dar como un hecho la oposición de Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido y Francia. A ellos era preciso agregar Canadá y Nueva Zelandia, dada su posición contraria a todo enfoque regional para encarar los problemas económicos del mundo. En resumen, desde el comienzo se consideraba a ocho de los 18 países miembros como opositores al proyecto, incluyendo entre ellos las potencias sin cuyo acuerdo nada había sido aprobado hasta ese momento en las Naciones Unidas.

Los tres Estados latinoamericanos que, además de Chile, integraban el Consejo Económico y Social, debían lógicamente adherir a nuestra iniciativa.

<sup>8</sup> Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Segundo Año, quinto período de sesiones.

Al preparar nuestra proposición tropecé con un obstáculo inesperado: no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación individual de los países que pudiera respaldar nuestra demanda. Tampoco se podía contar con la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social, a pesar de que funcionaba desde 1945, fecha en que la creó la Conferencia de Chapultepec.

Gracias a la colaboración de mi hermano, Alfonso Santa Cruz, posteriormente funcionario de las Naciones Unidas y Director Principal Adjunto de la CEPAL (quien acababa de terminar estudios de posgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Harvard), pude reunir importantes datos sobre renta nacional, comercio exterior, producción agropecuaria, minera e industrial, niveles de vida de la población —salarios, alimentación, vivienda y vestuario—, etc.

El primero de agosto de 1947, día fijado para la consideración de nuestra propuesta, me correspondió iniciar el debate. Presenté en mi intervención el dramático cuadro de la economía y de las condiciones sociales de nuestros países, tal como surgían de los datos recopilados. Ella fue seguida con franco interés; era la primera oportunidad que en el seno de las Naciones Unidas se exhibía la situación económica y social de América Latina y — pese a que la información en que se basaba era, por cierto, muy incompleta — tenía fuerza suficiente para convencer a los miembros del Consejo de que nuestra región vivía en tal estado de atraso y necesidad, que se justificaba una atención especial de parte de las Naciones Unidas como la otorgada a los continentes que habían experimentado los horrores de la guerra. Mencione en seguida la contribución decisiva hecha por América Latina a la victoria de los aliados al proveerlos de petróleo, cobre y otros minerales, trigo, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban en 1947 precios cada día más altos. Señalé que la conflagración mundial había perjudicado seriamente a América Latina al impedirle renovar su maquinaria industrial, que ahora estaba agotándose, y al distorsionar el sentido y ritmo de su industrialización incipiente. Me adelanté a algunas de las objeciones que preveía, demostrando que no había peligro de duplicación de labores con el Consejo Interamericano Económico y Social, pues la Comisión estudiaría los problemas de nuestra región geográfica en función de la economía

mundial y, además, coordinaría su acción con las demás comisiones regionales. Analicé también las posibles argumentaciones en el sentido de que las comisiones ya creadas constituirían una excepción transitoria impuesta por la necesidad de reconstruir, señalando que, en el fondo, no habría diferencia sensible entre el mandato de estos organismos y el que se proponía para la CEPAL, pues era evidente que aquellas deberían también procurar el desarrollo económico de los países de su jurisdicción en virtud de la inseparabilidad entre una acción de fomento de la economía y otra destinada a reconstruir lo destruido.<sup>9</sup>

Los representantes de Cuba y Venezuela secundaron de inmediato la moción chilena, confirmando los hechos expuestos y agregando argumentos de gran poder de convicción.<sup>10</sup>

El impacto causado en el Consejo por las exposiciones de los tres delegados latinoamericanos se hizo evidente cuando Willard Thorp, representante de Estados Unidos, declaró que estas intervenciones le habían producido "gran impresión", que "no se pronunciaba ni en favor ni en contra de la propuesta y sólo pedía que se postergara la decisión". Fundó este punto de vista en que el Consejo había conocido únicamente la opinión de tres de los veinte países de la región; que en enero de 1948 se reuniría la Conferencia Panamericana, la cual debía discutir cómo organizar la cooperación interhemisférica en el orden económico y social y que, en tales circunstancias, todo aconsejaba esperar un pronunciamiento de esa Conferencia.

El canadiense Paul Martin intervino en seguida profundizando el argumento de su colega estadounidense y reiterando, además, la posición de su país contraria a la consideración regional de los asuntos económicos. Su discurso fue, tal vez, el ataque más serio contra el proyecto y al mismo tiempo más sutil.

<sup>9</sup> Tal como lo preveía, la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se transformó en un organismo permanente que después de cortos años se ocupó fundamentalmente del desarrollo. En cuanto a la Comisión Económica para Europa, también pasó a tener carácter permanente, muy útil para mejorar las relaciones económicas y comerciales de la Europa del Este con la de Occidente.

<sup>10</sup> Guillermo Belt afirmó que el Consejo Interamericano Económico y Social, en dos años de funcionamiento, no había sido capaz de realizar ninguna labor útil porque carecía de recursos financieros y técnicos. El delegado venezolano era Carlos D'Ascoli, brillante político y buen economista. El llamó la atención sobre la dependencia económica de América Latina, citando a su país y al petróleo como ejemplo para concluir que era urgente diversificar la producción y asegurar a los países productores de materias primas un trato justo mediante precios estables y remunerativos, lo que exigía la intervención de las Naciones Unidas.

El delegado de la Unión Soviética intervino en forma breve, pero categórica. Expresó que "no estimaba que la creación de una Comisión Económica para América Latina fuera impuesta por la necesidad" y que a su juicio no era justo hacer una analogía con las comisiones económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, porque ambas estaban destinadas a proporcionar ayuda eficaz a los países destruidos por la guerra. Por tal razón, agregó, sentía "no poder apoyar la proposición del representante de Chile".

El debate terminó con discursos muy elocuentes y significativos, de Charles Malik del Líbano, y de M. Nehru, de la India. El primero manifestó su completo acuerdo con nuestra moción y de paso señaló la analogía entre los problemas de América Latina y los del Medio Oriente. El delegado hindú expresó que "apoyaba sin reservas la proposición del representante de Chile" y sugirió que se formara un grupo de trabajo para el estudio del problema, si ello era aceptable para los países latinoamericanos.

Así llegó a su fin el primer día de debates, en condiciones netamente favorables para nosotros. El Reino Unido y Francia habían guardado silencio, los argumentos esgrimidos contra el proyecto por Estados Unidos eran de carácter adjetivo y nadie, salvo el delegado canadiense, había objetado a fondo la idea. Pero el hábil planteamiento del delegado de los Estados Unidos acerca de la necesidad de esperar la opinión de todos los países latinoamericanos en la Conferencia Panamericana era bastante eficaz y creaba, sin duda, un obstáculo tan serio como imprevisto.

Al reanudarse los debates, cuatro días más tarde, nuestras esperanzas comenzaron a menguar. Si bien algunos países latinoamericanos, como Uruguay y El Salvador, habían enviado comunicaciones favoreciendo nuestro proyecto y el Embajador de Bolivia, Humberto Palza, había pronunciado un fogoso discurso apoyando el establecimiento de la Comisión, el delegado del Reino Unido se había opuesto firmemente y otros países proponían fórmulas transaccionales que implicaban una postergación. Se sugirieron estudios previos de la economía latinoamericana, lo que acepté sin perjuicio de que se creara la Comisión. Expresé también que estaba de acuerdo en que se discutiera en un pequeño grupo una de las ideas propuestas: crear un Comité Especial para el estudio de nuestra moción en los meses venideros, el cual rendiría un informe ante el sexto período de sesiones programado para febrero de 1948. Mi sugerencia fue recibida con bastante frialdad.

Fue entonces cuando se produjo el acontecimiento

que decidió el triunfo de nuestra propuesta. El delegado de Francia, Pierre Mendes France, que no se había pronunciado aún de manera oficial, me comunicó en forma privada su gran simpatía por nuestra iniciativa. Agregó que estaría dispuesto a pedir a su gobierno autorización para votar favorablemente la idea de crear el Comité Especial que había propuesto Cuba, con las modificaciones sugeridas por mí, siempre que aceptáramos a países europeos como integrantes de ese comité. De inmediato repuse que tal como lo había explicado al Consejo, nuestra concepción del organismo que pretendíamos crear era la de un instrumento de cooperación no sólo entre nuestros países, sino también interregional, es decir, entre las diversas zonas del mundo. Añadí que para estudiar los problemas latinoamericanos en su relación con Estados Unidos existía el Consejo Interamericano Económico y Social, pero que nuestra pretensión era abrir la economía latinoamericana a todo el mundo, que esa era la razón de haber traído el asunto al seno de las Naciones Unidas y que, en estas condiciones, no sólo aceptaríamos la inclusión de países europeos en el Comité Especial, sino también en la propia Comisión Económica, si se creaba.

Jamás imaginé que mi afirmación iba a sorprender a Mendes France, pero su muy agudo sentido político lo hizo reaccionar con presteza. Sin ninguna vacilación me dijo: "Puede Ud. contar con el apoyo de todos los países europeos al establecimiento de la Comisión y nuestra ayuda comenzará favoreciendo la formación de un grupo de redacción, tal como usted lo ha sugerido".

Ese mismo día el Consejo designó el citado grupo y éste llegó a un rápido acuerdo. Tres días después presentó al Consejo un proyecto de resolución que proponía crear un Comité Especial integrado por Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, el Reino Unido y Venezuela, con el mandato de considerar los factores que podían influir en la creación de una Comisión Económica para América Latina. Al mismo tiempo, autorizaba al Comité para iniciar consultas con organismos interesados, dentro y fuera de las Naciones Unidas, y le instruyó solicitar la opinión de la Novena Conferencia Panamericana, convocada para 1948 en Bogotá. El Secretario General, entre tanto debía iniciar un estudio para definir y analizar los problemas económicos de América Latina "que amenazan la estabilidad y el desarrollo de su economía".

De este modo se dio por terminado el intenso y apasionante debate que constituyó una primera etapa

altamente positiva. No se logró establecer la Comisión, pero sí se había obtenido una victoria parcial muy importante al designarse un grupo integrado por una mayoría de países partidarios de su creación para que formulara recomendaciones al Consejo. Por otra parte, se consiguió atraer la atención de éste hacia la situación económica de América Latina, a cuya consideración le dedicó muchas horas de su tiempo. Por primera vez la Secretaría de las Naciones Unidas tendría que ocuparse a fondo de esos problemas y asignar recursos especiales para los estudios respectivos; y el gran problema del desarrollo económico de las zonas débiles salía por fin del enclaustramiento en que se encontraba en las bibliotecas especializadas y en algunas universidades esclarecidas.

En setiembre de 1947 comenzó el segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su Segunda Comisión —la económica y financiera— integrada por los 55 países que en aquella época eran miembros de la organización, tenía en su orden del día el estudio del informe anual que el Consejo Económico y Social presentaba a la Asamblea sobre sus actividades.

La delegación de Chile, por su parte, suponía que entre los miembros del Consejo existía el compromiso tácito de esperar los resultados del examen que haría el Comité Especial del proyecto relativo al organismo regional latinoamericano. Contribuyó a afirmar esta actitud de imparcialidad el que la Asamblea General me honrara eligiéndome Presidente de esa Segunda Comisión, lo que, en cierto modo, obligaba a mi delegación a no participar en discusiones particularmente controvertidas. Empero, hechos que no podían preverse determinaron que la Asamblea se ocupara de nuestra iniciativa y adoptara una resolución que nos significó un espaldarazo muy oportuno. Durante el debate general sobre el informe del Consejo, casi todos los representantes latinoamericanos se refirieron a la proyectada Comisión, elogiándola y opinando que era necesario crearla. Una docena de países de otras zonas geográficas manifestó un punto de vista similar y, en general, los delegados de todas las naciones económicamente débiles hablaron en favor de la necesidad de que las Naciones Unidas cooperaran en forma activa con los gobiernos en sus políticas de desarrollo económico-social, en particular a través de organismos regionales como los que ya existían para Europa y para Asia y el Lejano Oriente.

Los países del Medio Oriente, encabezados por Egipto y el Líbano, estimaron que el consenso de opiniones revelado por la discusión general debía ex-

presarse en forma más concreta. Presentaron un proyecto de resolución en virtud del cual la Asamblea invitaba “al Consejo Económico y Social a estudiar los factores relativos a la creación de la Comisión Económica para el Oriente Medio”. Como fundamento de este proyecto incluyeron dos considerandos en que se referían a la propuesta Comisión Económica para América Latina en la siguiente forma:

“3. Tomando nota con satisfacción de la decisión adoptada por el Consejo en aquel período de sesiones, de establecer una comisión especial encargada de estudiar los factores relativos a la creación de una comisión económica para América Latina;

“4. Tomando nota de la favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición de crear una comisión económica para América Latina...”

Esta resolución fue aprobada por gran mayoría, aunque algunos países y en especial los del bloque comunista, se opusieron sin éxito a la inclusión de los considerandos referentes a la Comisión Económica para América Latina.

Cuando se trató el Informe de la Segunda Comisión en la reunión plenaria de la Asamblea, inesperadamente ocupó la tribuna el delegado de la Unión Soviética, Amazasp Arutiunian, uno de los más hábiles y combativos personeros que ha tenido ese país en las Naciones Unidas. Arutiunian propuso que se suprimiera el considerando cuarto, aduciendo que “la cuestión de la creación de una comisión económica regional para América Latina debe ser examinada objetivamente por el organismo competente de Naciones Unidas”. Agregó que la aprobación de dicho párrafo “equivale a una tentativa para ejercer presión sobre el Consejo Económico y Social” y con el propósito de mostrar que la posición de la Unión Soviética al respecto era tajante y definitiva, expresó que “en el caso de que se mantenga el párrafo cuarto de la resolución, su delegación se vería obligada a abstenerse en el voto final sobre la resolución misma”.

Solicité la palabra para responder al representante soviético. Manifesté que Chile había declarado en forma expresa en la Comisión que no presentaría una propuesta específica para que la Asamblea apoyara la creación del organismo regional para América Latina porque nos sentíamos moralmente comprometidos a respetar la transacción a que se había llegado ante el Consejo; pero que ahora, después de los ataques persistentes al considerando, el cual se limitaba a dejar constancia de un hecho verdadero —como era “la

favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición”— nos considerábamos obligados a pedir que se mantuviera, ya que “una decisión negativa de la Asamblea respecto a este considerando dejaría la impresión de que ésta no simpatizaba con la idea de que se estableciera la comisión. Significaría desmentir el hecho, verídico y cierto, de que además de los 20 países de América Latina, otros 11 ofrecieron su apoyo espontáneo en la Segunda Comisión e implicaría desconocer lo ya obrado por el Consejo Económico y Social”.

No hubo otros oradores en este duelo y el Presidente (el brasileño Oswaldo Aranha) sometió a voto la resolución. El resultado fue el siguiente: el primer párrafo fue aprobado por 49 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. El considerando cuarto, en cambio, se aprobó por 35 votos favorables, siete en contra (seis correspondientes a los países comunistas y otro que no identifiqué) y seis abstenciones (Estados Unidos y algunos de los países de la Comunidad Británica de Naciones). Se adoptó la resolución en su conjunto por 43 votos favorables, ninguno contrario y las abstenciones de la Unión Soviética, Ucrania, Bielorrusia y Yugoslavia.

Después de la reunión de la Asamblea, las posibilidades de crear la Comisión Económica para América Latina eran mucho más claras. En realidad, cuando la Asamblea General inició su gran debate sobre el desarrollo económico, éste entró a constituir uno de los grandes temas de discusión en sus reuniones anuales.

El Comité Especial designado por el Consejo Económico y Social celebró dos ciclos de reuniones: uno en octubre del mismo año, durante el funcionamiento de la Asamblea General, y el segundo en el mes de enero de 1948, algunas semanas antes de que se iniciara el sexto período de sesiones del Consejo. En el primero de éstos, en el cual se organizaron los trabajos, se eligió Presidente al Embajador de Venezuela, Carlos Eduardo Stolk. El Secretario General estaba representado por Harold Caustin, economista británico y uno de los cerebros mejor organizados que he conocido en el medio económico internacional. Junto con David Weintraub, Director Principal del Departamento Económico, fue un factor importante en la creación de la CEPAL y celoso vigilante de sus primeros años de vida. Justo es reconocer que ambos actuaron bajo instrucciones y con el apoyo decidido de David Owen, Secretario General Adjunto a cargo de los Asuntos Económicos.

Los cuatro representantes latinoamericanos miem-

bros del Comité habíamos preparado con anterioridad un documento sobre “las principales causas del desajuste de la economía latinoamericana”. Por su parte la Secretaría, bajo la dirección de Weintraub y Caustin, había completado el estudio que se le solicitó en resolución de julio de 1947.

Este último trabajo era todo lo completo que podía esperarse dada las circunstancias. Naturalmente tenía un carácter muy general a causa del corto tiempo de que se dispuso para elaborarlo y de la escasez de información estadística. Consciente de estas limitaciones, la propia Secretaría lo tituló: “Revista de las condiciones económicas a través de América Latina”. Sin embargo, contenía una apreciación muy aproximada de las características de la agricultura, las industrias extractivas y manufactureras, así como de los factores que determinan la industrialización, y terminaba con un capítulo relativo a los problemas principales que afectaban la vida económica de estos países, incluyendo la producción industrial, el comercio exterior y las tendencias inflacionarias. Al estudio se acompañaban algunos datos estadísticos sobre costo de vida, población, exportación e importación per cápita, caminos, ferrocarriles, etc. Esta “revista” de las condiciones económicas de la región confirmaba en toda su amplitud el cuadro que los delegados latinoamericanos<sup>11</sup> habíamos presentado ante el Consejo. Su mérito principal fue haber sido el primer estudio hecho en el ámbito internacional sobre economía latinoamericana tomada en su conjunto.

En el documento de trabajo presentado por los cuatro delegados latinoamericanos se enumeraban en detalle los factores que, a juicio de ellos, determinaban los serios desajustes económicos que sufrían los países de esa región geográfica y los efectos que la guerra había producido en su economía. Enseguida se formulaban las conclusiones deducidas de los hechos expuestos, entre las cuales vale la pena reproducir una que, a pesar de su brevedad, se acerca en muchos de sus aspectos al diagnóstico que existe hoy sobre los males económicos de América Latina y en cuanto a las principales líneas de una política para eliminarlos:

“No puede intentarse ningún remedio que tenga éxito para el desajuste económico (de América Latina) si no se basa en una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social, dirigido a elevar los niveles de vida de la población, a diversificar sus economías, a promover el comercio exterior, a modernizar las técnicas

<sup>11</sup> Chile, Cuba, Perú y Venezuela.



en su agricultura, su industria, sus transportes y su comercio; utilizando en plenitud sus recursos naturales, promoviendo el comercio intra e interregional; y estimulando la formación, la disponibilidad y el buen aprovechamiento del capital."

Terminaba este documento proponiendo los puntos básicos de las tareas que debían encomendarse al organismo que deseábamos se creara, prácticamente iguales a los de la moción original de Chile y que fueron incorporados más tarde a la resolución fundadora de la CEPAL.

Mientras el Comité Especial se encontraba en sesión, se tuvo conocimiento de que la Novena Conferencia Panamericana a la cual debía consultársele sobre la conveniencia de crear o no la proyectada comisión, había sido postergada del 17 de enero al 30 de marzo de 1948. Ante esta situación, los cuatro representantes de América Latina sostuvimos que aquél era un requisito meramente adjetivo que había perdido toda importancia, ya que en la Asamblea General todos los Estados de la región se habían pronunciado en favor del proyecto y que éste contara como antecedente con el informe del Comité Especial. Fue preciso aceptar una transacción: a falta de la opinión de la Conferencia se pediría la del Consejo Interamericano Económico y Social, al cual se enviaría a su debido tiempo el informe provisional del Comité, y se invitaría al Secretario General de la Unión Panamericana, Dr. Alberto Lleras Camargo.

En víspera de Navidad, viajé a Chile para discutir varios asuntos con mi gobierno, entre ellos el de la comisión económica. Era Ministro de Relaciones Exteriores Germán Vergara Donoso, diplomático de carrera con larga experiencia en el servicio exterior, quien fue uno de los delegados a la Conferencia de San Francisco y también ante la Comisión Preparatoria y la primera Asamblea General. Había apoyado en forma decidida mi gestión en las Naciones Unidas, al igual que el Presidente González Videla, pero evidentemente temía que una controversia demasiado vehemente perjudicara la posición de Chile dentro del concierto interamericano. Me dijo una frase que reflejaba con fidelidad el clima de incertidumbre que rodeaba a las Naciones Unidas en la primera época: "Actúa con calma y con mucho cuidado. Recuerda que las Naciones Unidas es una institución nueva, que puede terminar cualquier día; en cambio, la Unión Panamericana ha resistido ya medio siglo de dificultades y es algo permanente, que tenemos la obligación de defender y preservar".

De regreso a los Estados Unidos me detuve en Perú y en Venezuela con el objeto de asegurar el apoyo más resuelto de sus gobiernos. En Perú conversé con el Canciller García Sayán, quien me prometió que sus delegados adoptarían una actitud decidida en favor de la comisión económica.

Alrededor del 10 de enero de 1948 se reunió nuevamente el Comité Especial. Sus tareas comenzaron escuchando declaraciones de representantes de la FAO y de la Federación Americana del Trabajo, ambas abiertamente en favor del proyecto. En seguida vino la audiencia del Dr. Lleras Camargo, quien había aceptado la invitación formulada. Recuerdo que viajé con él desde Nueva York a Lake Success y conversamos sobre el motivo que le llevaba a las Naciones Unidas. Me preocupaba la posibilidad de que su informe fuera desfavorable. Creía natural que, como jefe de una institución interamericana, abrigara temores de que el organismo proyectado pudiera interferir la labor de aquélla y disminuir su importancia. Ello podría ser grave, porque el Dr. Lleras Camargo era una de las primeras figuras políticas del hemisferio. Ya en la Conferencia de San Francisco, a la cual concurrieron los principales estadistas del mundo, había brillado con luz propia. Bien pronto comprendí que mi preocupación significaba no apreciar sus cualidades de verdadero hombre de estado. En el Comité reafirmó todo lo que habíamos aseverado sobre las condiciones socioeconómicas de Latinoamérica y declaró que era indispensable dinamizar la actividad de la cooperación internacional para mejorar tales condiciones. Expresó que no estaba en capacidad de opinar si el nuevo organismo debía o no crearse, porque la decisión a este respecto correspondía en forma privativa a los órganos de las Naciones Unidas; pero afirmó categóricamente, que si era establecido, no había razón para que duplicara los trabajos del Consejo Interamericano Económico y Social si se tomaban precauciones para asegurar una adecuada coordinación entre ambos. La intervención del Dr. Lleras Camargo eliminó una de las dudas más serias que se habían planteado durante el proceso de discusión y significó un nuevo y poderoso elemento de convicción para decidir al Comité en favor de nuestra propuesta.

El 15 de mayo de 1947 discutió el Consejo Interamericano Económico y Social la consulta formulada por el Comité. Fui invitado a la reunión del CIES en Washington. Concurrí a ella para explicar el proyecto y las razones que lo habían determinado. Las únicas objeciones serias allí formuladas se fundaron



en la supuesta inconveniencia de permitir que países extracontinentales, como los europeos, participaran en organismos de colaboración económica para nuestra región geográfica. Algunos delegados pensaban que ello importaría un reconocimiento de colonialismo en América, imposible de aceptar. Respondí que compartía tal sentimiento anticolonial y era partidario de que el colonialismo quedara eliminado en forma definitiva en todo el mundo y, por cierto, en el hemisferio, pero que la presencia de países europeos en la Comisión era aconsejable y aún necesaria si ella estaba llamada a estimular el robustecimiento de nuestros países en función de la economía mundial y a cooperar en la rehabilitación del comercio entre América Latina y Europa, que había prácticamente desaparecido durante la guerra. Señalé también que la existencia de un organismo de ese tipo dentro de las Naciones Unidas eliminaba las aprensiones que existían en otras áreas en el sentido de que América Latina estuviera buscando una autarquía económica, en extremo nociva y contraria al espíritu de cooperación universal. Agregué que la participación de tres naciones europeas en una entidad en la cual los países de América se encontraban en aplastante mayoría, no podía ofrecer ningún peligro para los intereses de éstos y que, por el contrario, tendería a proporcionar un cierto equilibrio en esa asociación tan desigual que existía entre América Latina y su hermana grande del Norte.

Cinco días después el propio Dr. Lleras Camargo transmitió al Presidente del Comité Especial, Carlos Eduardo Stolk, la resolución del Consejo Interamericano Económico y Social. Esta resolución expresaba categóricamente "que ese organismo había resuelto apoyar la creación inmediata de la propuesta Comisión Económica para América Latina".

Fue el golpe de gracia a los opositores del proyecto. El propio Consejo, cuya existencia se había invocado como argumento para considerar innecesaria la fundación de un organismo regional dentro de las Naciones Unidas, declaraba que favorecía su "creación inmediata". Después de esto resultó obvio que su recomendación tendría que ser favorable al establecimiento de la CEPAL, lo que llevó a considerar párrafo por párrafo el proyecto de informe preparado por la Secretaría —donde se transparentaba la hábil mano de Harold Caustin— aunque jamás llegara a discutirse de manera formal el punto concreto que correspondía dilucidar al Comité: si debía crearse o no el nuevo organismo.

De este modo, aprobado párrafo tras párrafo, se llegó al último de ellos, en el cual se incluía nada

menos que un proyecto de resolución que el Consejo debía aprobar y que establecía la Comisión Económica para América Latina y señalaba su composición y su mandato. En realidad cada una de las secciones del informe, desde la primera, conducían necesariamente a esta conclusión.

El sexto período de sesiones del Consejo Económico y Social había comenzado el 2 de febrero de 1948. El 19 de febrero se inició la discusión del informe del Comité Especial.

A continuación de Stolk intervinimos sucesivamente el autor, el ingeniero Juvenal Monge, nuevo y competente representante del Perú, quien después asistió a las primeras reuniones de la CEPAL y fue su primer Relator ante el Consejo, y el delegado del Brasil, Embajador João Carlos Muniz, elegido miembro del Consejo en reemplazo de Cuba.

Todos dimos calurosa aprobación al informe y aportamos nuevos antecedentes para demostrar que la necesidad de crear el nuevo organismo de cooperación regional se había tornado más imperativa en los meses transcurridos desde que se inició la consideración del asunto. Recuerdo que el Embajador Muniz, al dar a conocer la importante opinión de su país, que no había sido escuchada aún en el Consejo, introdujo un concepto entonces novedoso, pero hoy aceptado por todos y expresado por la Carta de Punta del Este en 1961. Expresó que era necesario que América Latina "realizara una planificación regional" como forma de salir de su atraso y obtener la indispensable complementación económica entre todos los países, y que ello sólo podría lograrse adecuadamente a través de un organismo de las Naciones Unidas especializado en los problemas de la región.

Después intervinieron, en igual sentido que el nuestro, los personeros de Francia, el Reino Unido, los Países Bajos, Australia, Nueva Zelandia y China. Y sorpresivo para todos, también lo hizo Polonia, representada por un eminente economista que se distinguió durante años en el ámbito internacional: el Profesor Oscar Lange. Es digno de destacar que en aquella época Polonia jamás discrepaba de la Unión Soviética en las Naciones Unidas. Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética expresaron que se abstendrían en la votación, explicando las razones de su proceder. George Davidson, Subsecretario del Ministerio de Salud de Canadá, uno de los hombres más eficientes e ingeniosos que han pasado por el Consejo, repitió casi los mismos argumentos presentados seis meses antes por su Ministro Paul Martin: Canadá se mantenía en su posición contraria a las comisiones

regionales. Willard Thorp obedeció instrucciones que, imagino, no compartía enteramente y por ello su alegato fue lo más débil y corto posible. Su frase final sintetizaba la posición de su país: "Estados Unidos se abstendrá, porque votar por la creación de esta Comisión podría significar que no le preocupa el problema de la posible duplicación de funciones con los organismos del sistema interamericano, mientras que votar en contra parecería indicar que hace caso omiso de los problemas fundamentales que reclaman solución". La Unión Soviética fue un poco más precisa. Su delegado, Arutiunian, dijo que el establecimiento de este nuevo organismo parecía "inoportuno", desde el punto de vista de la "organización" de los trabajos del Consejo, porque ya existían entidades que podían ocuparse de los problemas que se pretendía resolver a través de él y porque, además, "siendo un hecho que en los países de América Latina no se habían producido destrucciones por causa de la guerra, no pareciera existir una necesidad urgente, como era el caso del Extremo Oriente y Europa". Agregó que "sin embargo, en vista de que los países de América Latina siguen convencidos de la necesidad de la Comisión propuesta, la Unión Soviética retirará sus objeciones, porque comprende las dificultades que resultan indirectamente de la guerra y, en particular, la insuficiencia general del desarrollo económico de esa región".

Finalizado el debate general a pedido del delegado de Canadá, el tema se transmitió al Comité Económico del Consejo para que estudiara en detalle el proyecto de resolución propuesto por el Comité Especial. En mi calidad de primer Vicepresidente del Consejo me correspondía presidir.

No se presentaron grandes problemas, aparte de los intentos de la Unión Soviética de que se le aceptara como miembro de la CEPAL y de que Santiago de Chile no fuera la sede de la nueva institución. Arguyó su delegado que no había razón para que su país no integrara la Comisión si Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos tendrían derecho a entrar a ella. En cuanto al problema de la sede de la CEPAL, la razón para oponerse —aunque se abstuvo de decirlo— no era otra que la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Gobierno de Chile y la Unión Soviética, ocurrida pocos meses antes.

El miércoles 25 de febrero de 1948 se desarrolló la etapa final de esta apasionante jornada. En breves frases informé al Consejo, en nombre del Comité Económico, que éste había aprobado el texto que se le había transmitido, con dos o tres pequeñas modificaciones de redacción, el que entregaba al Consejo para su decisión final. Hubo un breve debate alrededor de una enmienda soviética que renovaba la indicación de que dicha nación fuera incluida entre los miembros de la Comisión. La enmienda fue rechazada por 13 votos, contra dos y dos abstenciones. Enseguida se votó la resolución misma. El resultado fue 13 votos a favor, cero en contra y cuatro abstenciones, que correspondían a Bielorrusia, Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética.

La Comisión Económica para América Latina había nacido. Su primer período de sesiones se celebró en Santiago de Chile, en junio de 1948. Su primer Secretario Ejecutivo fue el Licenciado mexicano Gustavo Martínez Cabañas.