

Hernán Santa Cruz

COOPERAR O PERECER

El dilema de la comunidad mundial

Tomo III | El eclipse del Tercer Mundo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

COOPERAR O PERECER

El dilema
de la comunidad mundial

Una visión latinoamericana de la gestación,
logros, obstáculos y perspectivas del
sistema de las Naciones Unidas para
dignificar al ser humano y a los pueblos.

HERNÁN SANTA CRUZ

COOPERAR O PERECER

El dilema
de la comunidad mundial

Tomo III:

El eclipse del Tercer Mundo

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Luis Fidel Yáñez

Secretario de la Comisión

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El presente libro es una reedición del tomo III de la obra *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, de Hernán Santa Cruz, originalmente publicado por su autor en 1993.

El trabajo fue originalmente preparado dentro del marco del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), que contó con el apoyo de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y se elaboró de acuerdo con las normas de libertad académica correspondientes a las actividades de dicho Programa.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122142-8 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-002257-6 (versión pdf)

Número de venta: S.24.II.G.9

LC/PUB.2024/3-P

Distribución: G

Copyright: © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-00959

Esta publicación debe citarse como: H. Santa Cruz, *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo III: El eclipse del Tercer Mundo* (LC/PUB.2024/3-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

ÍNDICE

Reconocimientos	1
Reflexiones a modo de introducción	3
CAPÍTULO I	
Gestación y nacimiento de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I, 1964)	17
I. Antecedentes	17
II. Hacia la creación de mecanismos apropiados para llenar el vacío institucional del comercio	20
III. Se celebra con gran solemnidad la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD I)	25
IV. Resultados: realizaciones y frustraciones	30
V. Se crea la UNCTAD como Órgano Permanente de la Asamblea General	32
CAPÍTULO II	
La Segunda UNCTAD, sus antecedentes, debates y proyecciones	35
I. Un cambio de rumbo del autor	35
II. La primera reunión ministerial de los 77 y la Carta de Argel	36
III. La Segunda UNCTAD se reúne en Nueva Delhi	39
IV. La Junta de Comercio y Desarrollo en acción. Se establece el Sistema de Preferencias Arancelarias	44
CAPÍTULO III	
Las estrategias internacionales para el primer y segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo	49
I. Se necesita una nueva “Estrategia” para el desarrollo	49
II. La elaboración de la Segunda Estrategia	50
III. La aprobación solemne de la Estrategia	52
IV. Las primeras evaluaciones de la Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo	55

CAPÍTULO IV

La evolución de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (1961-1971)	61
I. El Fondo Especial de las Naciones Unidas (1961)	62
II. Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	64
III. Hacia la reestructuración del PNUD (1967-1971)	66
IV. Aspectos principales del Consenso que reestructuró el PNUD	69

CAPÍTULO V

Algunos cambios estructurales en los años setenta	75
I. La crisis monetaria	75
II. Nuevos actores en la escena económica mundial: las corporaciones transnacionales	79
III. La crisis energética	85

CAPÍTULO VI

La Tercera UNCTAD y sus prolegómenos	91
I. Debate sobre la Sede y el Programa de la Conferencia. Elección de la Sede	91
II. La Reunión Ministerial de los 77 en Lima (1971)	96
III. Celebración y resultados de la Tercera UNCTAD en Santiago de Chile	103

CAPÍTULO VII

La Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados y la caída de la democracia en Chile (1973)	113
I. La Conferencia de los Países No Alineados y el Presidente Allende	113
II. Mi despedida de mi amigo Allende	115
III. La realización de la Conferencia de los Países No Alineados	120

CAPÍTULO VIII

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la soberanía permanente sobre los recursos naturales	125
I. Antecedentes	125
II. Debate y aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados	128

CAPÍTULO IX

La gran lucha por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (1972-1980) y sus resultados	135
I. Los planteamientos iniciales del Nuevo Orden	135
II. La Asamblea General de las Naciones Unidas aborda el problema en su Sexta Asamblea Extraordinaria	138
III. El apoyo no gubernamental al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional	140
IV. El postrer combate de las Naciones Unidas por el Nuevo Orden Económico Internacional	150

CAPÍTULO X

La Comisión Brandt, último y fallido esfuerzo para revivir el diálogo Norte-Sur	153
I. Se crea la Comisión Brandt.....	154
II. Recuerdos personales relacionados con la Comisión Brandt (1970-1982)	157
Epílogo.....	161
Reseña del autor	165

RECONOCIMIENTOS

Debo una enorme gratitud a instituciones y personas que han colaborado en la presente obra. Muchas de ellas ya lo habían hecho respecto a los dos tomos anteriores. Entre las instituciones están la FAO y la CEPAL, las que merecen un reconocimiento que no tiene medida. Sin su apoyo, tan generoso y eficaz, desde 1985 hasta ahora, este libro no habría existido. Naturalmente esa colaboración se debió a los jefes y altos funcionarios de dichos Organismos; entre ellos, Edouard Saouma, Director General de la FAO; Enrique Iglesias, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Gert Rosenthal, actual Secretario Ejecutivo de dicha institución; Rafael Moreno, Director Regional de la FAO; Luciano Tomassini, Director de la Fundación RIAL y Mario Jalil, ex Director Regional de la FAO.

Finalmente, en cuanto a mi asistente, Isabel Ovalle Valdivieso, no puedo sino repetir lo que expresé en el tomo II: “Ha sido excelente investigadora, consejera y hasta dactilógrafa”. Debo agregar que mi gratitud hacia ella es ahora aún más grande porque su trabajo ha coincidido en muchos momentos con que mi salud no era muy brillante.

REFLEXIONES A MODO DE INTRODUCCIÓN

Cuando en 1988 publiqué el segundo tomo de *Cooperar o Perecer*, decidí comenzar la preparación de un tercer volumen. Lamentaba no haber alcanzado a narrar dos etapas de mi experiencia internacional, en los años sesenta y setenta¹, en que me había involucrado muy a fondo y recordaba con gran interés. Una de estas se refería a la lucha por los Derechos Humanos, incluyendo una Comisión de tres años de la Asamblea General de Naciones Unidas para estudiar con dos otras personas el “Apartheid” y la segunda, también una gran batalla por la promoción del desarrollo de los países de la periferia.

Desgraciadamente, pronto hube de descartar el trabajo relativo a los Derechos Humanos. Por razones fácilmente explicables, me ha sido imposible dejar Chile, para completar en la sede de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, el material que me falta. En verdad, mucho siento este revés, a pesar de que dejé a disposición de los Organismos competentes de las Naciones Unidas tres estudios publicados por esta Organización: “La Discriminación en Materia de Derechos Políticos” (1962); “La Discriminación Racial” (1971 y 1976), todos realizados en mi calidad de miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en que serví durante 20 años y presidí en dos.

El segundo proyecto, que he logrado terminar, es el presente libro, cuyo texto se centra en la valerosa y bien organizada campaña llevada a cabo por los países en desarrollo, durante las décadas de los sesenta y setenta, para retomar las acciones realizadas por algunos de ellos entre 1947 y 1952. Debo recordar que en el tomo I relato cómo lograron estos últimos obtener de las naciones industrializadas el cumplimiento de los compromisos contraídos por la Carta de las Naciones Unidas, en materia de cooperación internacional para su desarrollo económico y social. En esos años reinaba aún en Naciones Unidas el llamado “espíritu de San Francisco” que creía, seriamente en la obligación de cumplir con los mandatos de la Carta.

¹ El resto de mis trabajos de aquellos decenios que figuran en el tomo II son la descolonización; las notables Conferencias de la FAO en ambos decenios; las importantes Conferencias Mundiales organizadas por las Naciones Unidas y varios Organismos Especializados; la labor de la CEPAL y la Alianza para el Progreso.

Nueve de los diez capítulos de este libro se ocupan de aquella campaña. Además, incluye otro relativo a la evolución de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para los países en desarrollo, de 1961 a 1971, continuando así el relato del primer tomo sobre esta materia, desde el nacimiento del Programa en 1948.

Me parece oportuno mencionar, desde luego, algo de la estructura del trabajo, un poco *sui generis*. En los capítulos que se ocupan de las Resoluciones de las tres Conferencias de Comercio y Desarrollo, he preferido incluir detalladamente en el texto, y no en las Notas, las Resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la UNCTAD. He optado por ese camino, porque uno de los principales objetivos del libro es demostrar con claridad el valor de las decisiones de las Naciones Unidas, según sus leyes fundamentales, en lo relativo a asuntos aprobados por la gran mayoría de sus miembros y por la Organización, y que no fueron cumplidos por unos pocos Estados, capaces de impedir su realización.

He pensado que este género de decisiones, si son incluidas como notas, pierden fuerza ante el lector. Creo necesario que a través del texto mismo pueda verse la ausencia de sentido de justicia, solidaridad y cumplimiento de compromisos firmados por algunos de sus miembros más poderosos al ingresar a las Naciones Unidas.

Confieso que, en un comienzo, tuve dudas sobre la conveniencia de publicar esta etapa de mi experiencia internacional. Pensé que, en estos tiempos de vertiginosos cambios, podía no haber interés en un relato sobre hechos de cuatro y cinco lustros atrás. Decidí entonces consultar al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, persona muy conocedora de la cooperación internacional para el desarrollo de los países periféricos y hoy en plena lucha por promover una política que logre mejorar la pobreza que creció notablemente en América Latina durante el decenio de los ochenta. Su respuesta fue inmediata: “Escriba el libro. En estos tiempos de rápidas mutaciones, es muy útil conservar testimonios de lo sucedido en etapas anteriores y pueden servir en la búsqueda de soluciones”.

Me puse a trabajar y a medida que progresaba en mi tarea me imbuía en ella con mayor entusiasmo. Comprendí lo que el notable economista Marc Nerfin me expresó cuando le mostré parte del trabajo. Me escribió: “Este testimonio es de gran importancia porque ayudará a los jóvenes que ignoran los esfuerzos de los expertos de entonces a descubrir y comprender esta tentativa para mejorar el mañana. También, porque el testimonio introduce y da a la historia la dimensión subjetiva que la hace vívida”.

Por otra parte, la vuelta de la democracia en mi país, bajo la dirección de esa sobresaliente personalidad que es el Presidente Patricio Aylwin, revitalizó mis energías.

Me atrajo también para publicar este libro el recuerdo de los funcionarios que me asesoraron en los años de mi Misión en Ginebra, bajo las Presidencias de Eduardo Frei y Salvador Allende.

De mis asesores, con quienes trabajé con singular camaradería, destaco a varios, cuya capacidad los ha hecho llegar al grado de Embajadores y que aún sirven a Chile en la esfera internacional. En orden de llegada a mi Misión de estos “Embajadores”, menciono a Hugo Cubillos, hoy a cargo con el Embajador Tironi de los Organismos con Sede en Ginebra; a Germán Carrasco, Cónsul en Roma; Luis Larraín, Embajador en Haití; Carlos Costanera, quien siendo Embajador en Venezuela, pereció trágicamente en el incendio de su Embajada; Vicente Sánchez, hoy Embajador en Kenia y Representante ante el PNUMA, que se destacó en la reciente “Cumbre de la Tierra”; Ricardo Serrano, hombre múltiple, gran negociador político, ligado sucesivamente al Senado chileno, a las Embajadas de su país en Polonia y Naciones Unidas, al ILET y la Comisión de Paz en Santiago, y ahora asesor comercial en la Embajada de Chile en Argentina, y fiel amigo durante 20 años; Fernando Gamboa, Embajador en Santo Domingo y Pedro Daza, mi segundo en Ginebra en 1973, después Embajador en Naciones Unidas y ahora asesor del Partido Renovación Nacional en materias internacionales. Dejo para el final al Ministro Consejero, José Manuel Ovalle, hoy funcionario en la Embajada en Naciones Unidas; a Guillermo Echenique, Fernando Pérez y Carlos Larraín, quienes sucesivamente fueron excelentes funcionarios en la rama de comunicaciones internacionales. Los dos primeros se desempeñan en altas funciones en importantes Embajadas.

También añoro la amistad de colegas y amigos, ciudadanos de variados lugares del planeta, que me dieron fuerza con su ejemplo y que lucharon conmigo en la campaña de los países periféricos o apoyaron mis iniciativas. La mayoría de ellos figuran diseminados en los diez capítulos de este libro. Me limitaré entonces, a mencionar algunos que no están en aquellos.

Señalo a tres muy altos Jefes de Organismos Especializados de las Naciones Unidas, con los que trabajé con mucha unidad de pensamiento y de acción: Edouard Saouma, Director General de la FAO; René Maheu, Director General de la UNESCO; y Francis Blanchard, Director General de la OIT. Los tres de larga trayectoria y muy notables campeones en la lucha social, además de grandes amigos. El primero me nombró organizador de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

A ellos agrego al ex Presidente de Venezuela, Rafael Caldera, con quien trabajé codo a codo en la referida Conferencia Mundial que él presidió con gran sabiduría, experiencia y autoridad. Fue esta una jornada inolvidable en la que me honró con su amistad que no ha cesado de demostrarme hasta hoy. También sumo al sueco Gunnar Myrdal, Premio Nobel de Economía y primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, organismo que durante más de una década fue el único puente económico entre el mundo occidental y el socialista del Este. Por último, quiero mencionar a su notable esposa, Alva, también Premio Nobel, por su brillante lucha en el campo social. Mi larga amistad con ambos, hasta su muerte, fue para mí una fuente de conocimientos y de auténtico humanismo.

Recuerdo, también, con gran simpatía y amistad a dos importantes políticos de Yugoslavia —hoy día son de Eslovenia— uno de ellos Anton Vratusa, en la época Vice Presidente del Consejo Federal de Yugoslavia y Representante de ese país en la Tercera UNCTAD en Santiago de Chile; y Janez Stanosvsky, durante muchos años excelente Director Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa. No puedo dejar de nombrar al brillante jurista uruguayo Héctor Gros Espiel, mi colega durante muchos años en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y hoy Ministro de Relaciones Exteriores de su país.

Enseguida quiero nombrar a Diego Cordovez, a quien vi llegar muy joven a Naciones Unidas; ser a los pocos años asesor del gran Raúl Prebisch; más adelante lo encontré en un buen cargo en el Departamento Económico de la ONU; luego Secretario del Consejo Económico y Social y publicando serios estudios jurídicos sobre economía y política internacional, para llegar, muy pronto, al Piso 38 como Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, al lado del Jefe máximo y consiguiendo la paz entre Afganistán, la URSS y Pakistán. Durante esta meteórica carrera, fue siempre cooperador y atento. Poco más tarde culminó (por el momento) su carrera internacional al ser Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador durante todo el Gobierno del Presidente Rodrigo Borja. Debo a Diego, además de amistad, un cúmulo de informaciones de política internacional que me ayudaron en mis publicaciones.

Incluyo también en este grupo a colegas latinoamericanos de Ginebra en los años sesenta y setenta: la Embajadora de Argentina, Ana Zeferer de Goyeneche, muy amiga de Chile y de mi familia y de gran capacidad e inteligencia; el Embajador Carlos Alzamora del Perú, excelente político, más tarde Presidente del SELA; Carlos Cordero d'Abuissou, Embajador de El Salvador y muy apreciado amigo; el Embajador Antonio Oviedo de Colombia, bravo luchador y buen periodista de “El Tiempo” de Bogotá; Carlos d'Ascoli, Embajador de Venezuela y uno de los más valiosos defensores de la democracia en su país; Anthony Hill, Consejero de Jamaica y más tarde Embajador, todavía vigente por su gran competencia. Mucho recuerdo a Mario García Incháustegui, Representante de Cuba en la UNCTAD, con quien mantuve buena amistad durante tres años. En 1970, fue nombrado Embajador en Chile y permaneció ahí hasta el golpe de Estado. Pocos años más tarde pereció trágicamente, con su señora, en un accidente aéreo, viajando desde su Misión en el Asia; el Embajador de Brasil, Sergio Armando Frazao, quien sucedió al Embajador Antonio Azeredo da Silveira muy mencionado en el capítulo II. Considero a Frazao como uno de los más capaces Presidentes del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

Entre los colegas del resto del mundo, quisiera citar algunos que se destacaron en los debates políticos y, además, anudaron conmigo una buena amistad, ellos son: K.B. Lall, de la India, ya mencionado en la Segunda UNCTAD; S. Amjad Ali, de Pakistán, Presidente del Grupo de los 77 en la Primera UNCTAD; Hortensio Brillantes, de Filipinas, Presidente permanente del Grupo Asiático; el Embajador belga Pierre Forthome, Presidente de la Junta de Comercio y Desarrollo, quien mucho influyó para que la Tercera UNCTAD se celebrara en Chile; Maurice Viaud, Representante de Francia, experimentado negociador

de asuntos multilaterales; Dame Woodward, de Gran Bretaña, que negoció conmigo en los debates sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y Janos Nyergesh, Embajador de Hungría, uno de los más valiosos miembros de la UNCTAD.

En mi actual tarea he debido analizar no sólo lo acaecido en los años sesenta y setenta. He creído necesario recordar lo que sucedió en los ochenta, decenio que más de algunos han llamado “la década perdida”. Ahí aparece el Presidente Ronald Reagan, comandando una nueva política mundial basada en un neoliberalismo llevado a su máxima expresión; promoviendo un gigantesco derroche armamentista que si bien superó al poder soviético, aumentó en alto grado, la deuda externa de su país, y que, como lo expuse en el segundo volumen de *Cooperar o Perecer*, no sólo rebajó fuertemente la cooperación internacional para el desarrollo del Tercer Mundo, sino que atrasó la labor de los Organismos de las Naciones Unidas encargados de promover dicha cooperación en los planos económicos y sociales. Asimismo, se negó a pagar las contribuciones acordadas para algunos Organismos Especializados y sin una razón válida retiró a su país de la UNESCO. Por ello en aquel volumen, acusé de “anticooperación” la política realizada por algunos de los más pudientes Estados del mundo en la década de los ochenta².

Como veremos más adelante, esa política, lejos de mejorar las condiciones de vida de más de la mitad de los países periféricos, llevó a la mayoría de ellos a una pobreza aún más dramática. La política de Reagan, sobre todo en su primera presidencia, inundó al mundo, que sólo vino a salir a flote muy al final de aquel decenio. Lo anterior no significa que haya dado un fuerte apoyo técnico y monetario a algunos países asiáticos, entre ellos, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, por razones estratégicas de su país, frente a sus enemigos.

Cierto es que en algunos lugares del planeta se trabajó para atacar la crisis de la pobreza y del medio ambiente. Por ejemplo, en la CEPAL, personas como Osvaldo Sunkel, Carlos Massad y Sergio Molina, hoy Ministro de Planificación del Gobierno de Chile, prepararon los caminos para mejorar el medio ambiente y erradicar la extrema pobreza.

Felizmente, los grandes cambios estructurales ocurridos a fines de la década de los ochenta dieron origen a un verdadero retorno del interés por la humanidad y, por cierto, por aquellos pueblos más necesitados. Así comenzó a darse al mercado su valor especial, pero no absoluto. Se abrieron los ojos para ver cómo crecía la pobreza y aumentaba el rápido deterioro del medio ambiente, que amenazaba con producir una crisis mundial de gran amplitud y profundidad.

Tal vez el primer llamado de alarma universal fue el de S.S. el Papa Juan Pablo II, quien, en sus viajes a través del mundo, urgió a que se ponga fin a la brecha existente entre sociedades cada día más opulentas y el gran número de países pobres. El Pontífice insistió con gran fuerza que “los pobres no pueden esperar”. En la reciente visita a Santo Domingo,

² *Op. cit.*, capítulos XII, XIII, XIV y XV. Tomo II.

en que se reunieron más de 100 obispos de Latinoamérica, dio prioridad a la lucha para eliminar la pobreza. También, en febrero del presente año ha hecho un fuerte llamado al mundo más rico para que ayude al África a salir de una situación de necesidad y pobreza que es intolerable en un planeta que cuenta con recursos suficientes para mejorar aquella situación.

Pero lo que no puedo dejar de celebrar es que las Naciones Unidas hayan abordado este tremendo problema con gran fuerza y una visión que merece ser elogiada.

Desde luego, el nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, proclamó la necesidad de cambio, al dirigirse a la Organización el día del 47 Aniversario de ésta. Expresó que “la primera era verdaderamente mundial ha comenzado y observó signos alentadores del comienzo de una nueva era mejor”. También, recordó el gran valor de las disposiciones del maravilloso Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, cosa olvidada desde algunos años atrás.

A estas declaraciones ha seguido la acción. Para comenzar, gracias a la desaparición de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad ha podido, por fin, aplicar su derecho y su obligación de defender, contra la agresión, la seguridad y la seguridad social y económica, sin que sus miembros permanentes recurran a la tan usada aplicación del veto como en el pasado.

Creo que merecen ser mencionadas como especiales expresiones de actos positivos y de gran amplitud dos iniciativas que inciden en atacar rápidamente los enormes problemas relativos al mejoramiento en el mundo del medio ambiente y la erradicación de la pobreza extrema que existe en una parte significativa del planeta. Ambas iniciativas ya tienen nombre: “La Cumbre de la Tierra y el Medio Ambiente” y la “Cumbre Mundial para el Desarrollo Social”. La primera de éstas se realizó hace poco y la segunda ha sido convocada para 1995, en Copenhague.

La Conferencia mundial que se llamó “Cumbre de la Tierra” fue decidida en 1989 y se llevó a efecto en junio de 1992 en Brasil. Abordó, por primera vez en la historia, la necesidad de poner fin a la destrucción del planeta, eliminando el deterioro brutal del medio ambiente y a la inhumana condición de vida de casi media humanidad. Entre otras cosas, la Conferencia expresó que, evidentemente, la lucha por mejorar el medio ambiente natural y la calidad de vida del ser humano son inseparables y que el crecimiento no es el único factor positivo del desarrollo.

La excelente Agenda 21, adoptada por la Conferencia del Medio Ambiente y Desarrollo, declara que su amplio programa de acción debe ser implementado “desde ese momento hasta el siglo veintiuno”.

La otra iniciativa, de tanta importancia como la anterior, nació de la delegación de Chile en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que este Órgano aceptó y decidió solicitar a la Asamblea General que citara a una “Cumbre Social” de toda la comunidad

mundial para que analizara cómo debe atacarse tan grave situación. Desde hace meses se estudian las condiciones existentes en los diferentes focos más graves en los países del mundo y la preparación de los trabajos, que demorarán dos años, y será tan exhaustiva como fue la de la “Cumbre de la Tierra”.

No porque el Embajador de Chile ante las Naciones Unidas, Juan Somavía, sea mi yerno, puedo dejar de mencionar que él fue quien vislumbró la idea. El Presidente de Chile, Patricio Aylwin y su Canciller Silva Cimma, la acogieron inmediatamente y el Mandatario chileno la planteó en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1990. El Embajador Somavía la ha promovido en varios países, como Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, quien apoya decididamente esta “Cumbre”, que ya fue aprobada por la Asamblea General. Sin ninguna duda, será un hecho trascendente de las Naciones Unidas en su nueva etapa.

Desde otro ángulo, las Naciones Unidas, por intermedio de su Comisión Económica para América Latina y el Caribe, cumpliendo su rol de analizar la situación socioeconómica imperante en la región, decidió discutirla con todos sus miembros, en su vigesimocuarto período de sesiones, en 1992. Estos manifestaron, con claridad que en la región el problema de la pobreza se había agravado muy seriamente en la década de los ochenta. Así, como ejemplo, se expresó que en América Latina y el Caribe, a comienzos de 1980, el 35 por ciento de su población vivía ya en estado de pobreza y en 1990, éste había llegado al 40 por ciento. Es decir, un claro retroceso respecto a pasadas expectativas. En dicha reunión el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, destacó la necesidad de trabajar por un renacimiento de la cooperación internacional para los países en desarrollo y fijó como tarea en la próxima etapa de sus trabajos promover un crecimiento económico de los países de la región basado en una modernización productiva con equidad.

Es grato para mí ver que en todas partes surge con fuerza la idea que el crecimiento económico debe ir necesariamente acompañado de equidad social, porque sin ella este no puede obtener el desarrollo de la población. Recuerdo que en julio de 1979 se verificó en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Tuve el privilegio de ser el Secretario General de ese gran evento. En la Declaración de Principios y en el Programa de Acción, que han sido llamados “La Carta del Campesino”, se destaca que el propósito fundamental del desarrollo es el mejoramiento individual y social de los niveles de vida de toda la población, especialmente de los campesinos. Y más adelante, proclama que el progreso nacional debe basarse en “el crecimiento con equidad”.

Al comparar las situaciones de pobreza de los años setenta con las de los noventa, puede concluirse que, en términos mundiales, si bien se han producido progresos socioeconómicos importantes en un grupo de países periféricos, sobre todo en Asia y en algunos Estados de América Latina, el problema global de esa parte del mundo, es hoy día peor que el de dos décadas atrás. Es por eso, también, que en altos medios científicos se han expresado

declaraciones tales como la del Premio Nobel alternativo, Manfred Max-Neef, diciendo que “el mundo ha entrado en una crisis en la que el entusiasmo por el crecimiento y la expansión económica se han enfrentado a un colapso social y ecológico”.

Al referirme a las concepciones que surgen en la actualidad respecto al crecimiento moderno, productivo y con equidad, pienso que tal vez no sería inútil explorar los variados enfoques de los numerosos estudios realizados al discutir, en la década de los setenta, el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Por ejemplo, analizar a fondo el “concepto del desarrollo y del crecimiento y el valor de los factores sociales”. Posiblemente, aquellos estudios, liberados de algunas exageraciones propias de aquel momento, contengan elementos utilizables en las actuales circunstancias. Porque, sin duda, se está en pleno proceso de búsqueda de elementos que sean adecuados para resolver las diversas situaciones que existen en una multitud de naciones, en que sigue creciendo la extrema pobreza.

Recordando los años mozos de las Naciones Unidas

Lo que se narra en el presente libro es la continuación de lo expuesto en materias económicas y sociales entre 1947 y 1953, en su primer tomo. De ahí que estime conveniente evocar someramente lo acaecido desde el comienzo de la acción de las Naciones Unidas, antes de 1960, en lo tocante a la cooperación internacional para el desarrollo en los países de la periferia. Y sobre todo destacar que el progreso obtenido en dicho lapso está basado en la aplicación de los mandatos de la Carta en lo relativo a la cooperación internacional para atender a los necesitados y elevar sus condiciones de vida en un plano de igualdad de derechos. De esta manera puede obtenerse una visión general de las políticas socioeconómicas desde la creación de las Naciones Unidas hasta hoy y así tener elementos útiles para el futuro.

En los primeros años de la Organización reinaba lo que, como hemos dicho, se denominó el “espíritu de San Francisco”, abierto, solidario y cargado de humanismo hacia los pueblos necesitados. Los países que habían sufrido la guerra más vasta y brutal de la historia presionaban a sus dirigentes para que realizaran políticas de paz y progreso social, sobre todo de defensa de la dignidad y el valor de la persona humana y sus derechos fundamentales; existía una vasta conciencia de que era urgente erradicar en toda la tierra, cualquier atentado a los derechos del ser humano. Pero también se había comprobado, con preocupación, que más de dos tercios de la población del planeta vivía en condiciones de pobreza tal que en algunos lugares llegaban a ser infrahumanas. Ello, por cierto, requería una urgente cooperación solidaria. Era notorio entonces, la generosidad del trato entre los delegados que participaban, en todos los problemas, sin que se tomara en cuenta las diferencias de poder. Ello permitió a los representantes de países pequeños ser escuchados con interés cuando propiciaban proyectos respecto a tales cuestiones.

La primera iniciativa concreta de las Naciones Unidas, en 1947, para eliminar aquellas condiciones de vida, se debió a cuatro representantes de países de América Latina que eran miembros del Consejo Económico y Social: los Embajadores de Cuba, Guillermo Belt; de Venezuela, Eduardo Stolk; del Perú, Alberto Arca-Parró; y quien esto escribe, de Chile. Después, con el apoyo de otras naciones en desarrollo y de algunas industriales, los planteamientos sobre aquella cuestión se llevaron a la Asamblea General, que respondió positivamente.

Entre los años 1947 y 1948, los países de la periferia que actuaban en las Naciones Unidas, en la Asamblea General y en los Consejos de la Organización obtuvieron una serie de éxitos, tales como la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que significó un verdadero avance, porque consagró la necesidad de que las Naciones Unidas se ocuparan de dichos problemas en las regiones periféricas, y de la aprobación de la Resolución 200 (III) de la Asamblea General, que creó el primer Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo de países necesitados. Poco más tarde esta iniciativa fue recogida por el Presidente Truman con recursos mucho mayores y, con los años, se convirtió en el gigantesco “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También lograron que dicha Asamblea en su Resolución 198 (III), decidiera que el Consejo Económico y Social prestara alta prioridad a la promoción de la cooperación internacional en la economía y el progreso social de los países postergados. Mas tarde, entre 1950 y 1951, estos lucharon con vigor para que se creara un Fondo Especial para dicho desarrollo, el SUNFED. Esta iniciativa tan positiva, que despertó grandes esperanzas y que significó un gran esfuerzo durante tres años, terminó con un lamentable fracaso³.

Aquella situación, lograda por las naciones periféricas, varió en forma drástica en 1953. Perdió fuerza el “espíritu de San Francisco”. La Guerra Fría, que había comenzado ya en 1948, subió de temperatura en muchos grados, cuando explotó el grave conflicto de Corea. Cambios políticos en Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña trajeron un conservadurismo alejado de las políticas de cooperación solidaria demandadas por la Carta de las Naciones Unidas para solucionar las necesidades de los pueblos postergados. Ello se reflejó en el Consejo Económico y Social, que se debilitó seriamente ante la falta de interés de los países pudientes para discutir, en aquellos foros, este género de problemas. En una palabra, comenzó a aparecer un retorno a las políticas de poder de la preguerra.

Sin embargo, otros hechos vinieron a enfrentar las situaciones negativas mencionadas. La conflagración mundial que afectó directamente a toda el Asia y a gran parte de África y de Oceanía transformó profundamente las condiciones de vida de los pueblos que constituían más de la mitad de la raza humana. Así, al terminar dicha guerra, algunos países como India, Pakistán, Birmania, Indonesia, Malasia y otros del Medio Oriente se independizaron. Poco más tarde, comenzó rápidamente una descolonización masiva.

³ *Op. cit.*, capítulo IV. Tomo III.

Ya a fines de los sesenta, habían logrado su independencia casi un centenar de naciones y territorios y habían ingresado a las Naciones Unidas como Estados libres. Ellas se incorporaron muy pronto a los países que habían comenzado la lucha por obtener cooperación para el desarrollo dispuesto por la Carta. Lo más importante, fue que esos nuevos Estados aportaron un número de líderes de gran calidad intelectual y fuerte capacidad política. Ello, junto con lo realizado por las naciones en desarrollo incorporadas a las Naciones Unidas desde el nacimiento de ésta, significó un poder moral más fuerte para las negociaciones con las grandes potencias. No creo necesario entrar en detalles sobre el proceso. En gran parte del tomo II de *Cooperar o Perecer* dedico un amplio espacio a esta tan relevante etapa de acción de los países afroasiáticos, porque ellos presentaron, ante la comunidad mundial, con mucha energía y talento, sus planteamientos políticos, económicos y sociales. La Conferencia Afroasiática de Bandung en 1951, la Organización de los Países No Alineados en 1956 y la histórica Declaración anticolonial de la Asamblea General, en 1960 (Resolución 1514-XV) constituyen hitos preclaros de la historia política de esos años.

Puede parecer extraño que en este libro casi no aparezca la política de la Unión Soviética hacia los países en desarrollo. En verdad, sólo se incluyen planteamientos de ese país en la última parte de los debates de la Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo, organizado por las Naciones Unidas.

Pero lo cierto es que la Unión Soviética no se interesó en los problemas del desarrollo del Tercer Mundo en el marco de la cooperación financiera y tecnológica prolijada por la UNCTAD. En el tomo II refiero la posición que planteó Kuznetsov, un muy alto funcionario, frente a un pedido que su país se incorporara a las políticas cooperativas de las naciones industriales. Su respuesta fue: “¿Para qué? En Naciones Unidas sólo vale el Consejo de Seguridad”.

Los capítulos que siguen deben entonces juzgarse a la luz de lo expuesto en estas últimas páginas. En verdad, son la continuación de lo relatado en los dos volúmenes anteriores en lo relativo a la cooperación económica y social entre el Norte y el Sur. Esta cooperación, o no cooperación, figura en ambos libros, analizando hechos acaecidos en diferentes momentos históricos y también en distintos sitios geográficos. Algunos ocurrieron en la Sede de las Naciones Unidas y otras en Asia y África. Pero, muy pronto, los dos sectores se integraron en las tareas de la Asamblea General y en las del Consejo Económico y Social. En esos foros empezó la gran campaña organizada por el grupo que se llamó de los 77, que se expone en este libro. Este comenzó con la tarea de crear un organismo que se ocupara del comercio internacional y del desarrollo de las naciones periféricas, que tuvo un éxito inicial que no creció en la medida esperada.

Lo anterior no significa que Estados Unidos y otros pocos Estados opulentos no hubieran apoyado muy fuertemente, con recursos tecnológicos y monetarios a un grupo de países asiáticos por razones políticas vitales para sus propios países.

Para facilitar una mejor comprensión de las distintas materias de los diez capítulos de este volumen, he creído conveniente recordar algo que es importante, que parece estar bastante olvidado. Es que todos los planteamientos presentados por los países periféricos exigiendo que su desarrollo fuera apoyado por la cooperación internacional se basan en el derecho que les otorga la Carta de las Naciones Unidas. Como hemos dicho, ésta es un tratado internacional, contraído entre todos los miembros de las Naciones Unidas y dicha colaboración solidaria tiene tanta vigencia como la de la seguridad colectiva contra la agresión. No hay que olvidar que esta última se está aplicando con mucha frecuencia desde la guerra del Golfo, la desaparición de la Unión Soviética y el desmembramiento de Yugoslavia. Los mandatos de la Carta abarcan todos los compromisos de orden jurídico y moral contenidos en dicho instrumento.

Con la finalidad que el lector juzgue esta afirmación que contiene antecedentes serios e irrefutables, reproduzco con el título de “Una Advertencia Necesaria”, un estudio que preparé en 1974 para la República Federal de Alemania, entonces bajo el Gobierno de Willy Brandt, que me había pedido mi opinión sobre estas materias.

La vigencia de la Carta, que, hoy más que nunca, no puede ser negada, exige sin ninguna duda que se cumplan sus mandatos relativos a la seguridad social y económica con la ayuda eficaz de la cooperación internacional.

He luchado durante años para que esta política sea aplicada.

45 años han pasado desde que participé en su promoción y ahora veo, con satisfacción, que el nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, con motivo del cuadragésimo séptimo aniversario de la Organización, recordó a sus huéspedes la obligación de cumplir, sin ninguna reserva, los planteamientos del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que tienen pleno vigor y constituyen el eje central de la capacidad de la Organización Mundial para mantener la paz y asegurar el progreso de la raza humana, en un plano de igualdad y libertad.

Una advertencia necesaria

La Carta, base fundamental de la cooperación internacional

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 del capítulo IX, particularmente de sus artículos 55 y 56.

Entre las muchas diferencias que se comprueban entre la Carta de las Naciones Unidas y el Pacto de la Sociedad de las Naciones, que siguió a la Primera Guerra Mundial, ninguna ilustra mejor la existencia de una nueva conciencia que las disposiciones referentes a los problemas económicos, sociales y humanitarios. El Pacto se centró únicamente en la seguridad política, como necesidad primordial para la mantención de la paz en

los casos de agresiones y conflictos. Si bien mencionó cuestiones económicas, fue en forma marginal. Subordinó las actividades que llamó “sociales” a las “provisiones de convenciones internacionales existentes en la época o que en el futuro fueran acordadas por los miembros de la Liga”. En la práctica, la Sociedad de las Naciones inició en este campo una actividad no despreciable. Así, en 1939 creó el Comité Bruce, que en su informe incluyó algunas de las ideas adoptadas más tarde en la Carta.

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. A través de una serie de Principios y de compromisos solemnes, la Carta incluyó, entre los elementos de la mantención de la paz y, por tanto, de la seguridad colectiva, la cooperación internacional para crear un mundo mejor, más libre, más igualitario, más solidario, donde el sujeto principal no fuera el Estado, sino que los Pueblos y el ser humano. De ahí que la Carta comience con la frase:

“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”.

“Hemos resuelto..., etc.” (sigue el texto).

Es preciso repetirlo, porque las “políticas de poder”, que desgraciadamente han renacido, lo desconocen: la Carta, que es a la vez un tratado internacional entre los firmantes y la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas, edifica la paz sobre una serie de bases absolutamente inseparables de la seguridad colectiva contra la agresión, entre otras, el respeto a los derechos fundamentales del ser humano, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la cooperación internacional en la esfera económica y social. Como demuestra la historia de los últimos años, el olvido y la violación de esos principios y objetivos conduce a disputas y enfrentamientos que han amenazado la paz. No es mera coincidencia que los sangrientos conflictos internacionales y sociales de la postguerra hayan ocurrido en la periferia del mundo donde reinan la pobreza y la necesidad.

Es interesante destacar que las disposiciones de la Carta (capítulo IX) sobre cooperación internacional económica y social precisaron y reflejan 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 Carta aprobado en Dumbarton Oaks en octubre de 1944 por Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña, la Unión Soviética y Francia.

Ese cambio positivo de la Conferencia de San Francisco, se debió, sobre todo, a los países en desarrollo y a algunos avanzados miembros de naciones industriales. Allí se elaboró el Preámbulo recién citado que, según sus autores es una “declaración de intenciones comunes”. El texto de Dumbarton Oaks relativo a los Propósitos y Principios, no contenía el N° 3 del Art. primero de la Carta que decide:

“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 de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Tres son las disposiciones centrales de este capítulo IX: los Arts. 55, 56 y 60. El primero de ellos es mucho más fuerte y preciso que las proposiciones originales; consagra la inseparable vinculación de la paz con la dignidad de todos los hombres. Según dicho artículo, la Organización “con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistad entre las naciones basadas en el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo o religión”, debe contribuir en todas partes a elevar los niveles de vida, al empleo total, a las “condiciones de desarrollo económico y social.”

Para René Brunet, uno de los más connotados intérpretes de la Carta, este artículo significa

“que no puede afirmarse sólidamente la paz, mientras la opresión, la injusticia social y la injusticia económica hagan estragos en el mundo”

Por su parte, el artículo 56 (redactado en San Francisco en forma mucho más imperativa que en Dumbarton Oaks) expresa textualmente:

“todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización para la realización de los propósitos consignados en el Art. 55”.

Lo anterior muestra en forma indesmentible el carácter de *obligación jurídica* que corresponde a la cooperación internacional para realizar las políticas nombradas. La Carta es un tratado internacional suscrito por más de un centenar de países miembros, con más del 90 por ciento de la población mundial. No caben dos interpretaciones sobre las disposiciones antes nombradas. Los juristas que han estudiado este punto señalan que el texto original inglés usa la palabra “pledge”, que significa “compromiso”, y, que “utilizado en un documento jurídico, indica el carácter de promesa”.

Finalmente, el Art. 60 entregó la responsabilidad del desempeño de las tareas que el capítulo IX asigna a la Organización, “al Consejo Económico y Social bajo la autoridad de la Asamblea General”. Las propuestas de Dumbarton Oaks no daban a este Consejo el carácter de “Órgano Principal” como a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Tutela y el Secretario General. La Carta corrigió esta decisión y le otorgó esta categoría superior.

Creí indispensable incluir en este estudio el análisis de las disposiciones pertinentes de la Carta, para confirmar, con los textos básicos de las Naciones Unidas, la validez de la tesis: la cooperación para el desarrollo de los pueblos necesitados nace de un compromiso jurídico según el cual la cooperación económica, lejos de constituir un acto de caridad, es una obligación impuesta y aceptada por todos los signatarios de la Carta en beneficio de la paz y la prosperidad mundiales.

La idea de crear una organización mundial de seguridad colectiva y cooperación pacífica, como es bien sabido, nació en la mente de los dirigentes de Estados Unidos y de Gran Bretaña, Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill, durante la guerra. Se transformó en una iniciativa acordada por aquellos y la Unión Soviética, en la Conferencia de Crimea, y adquirió forma en las “Propuestas de Dumbarton Oaks”, en Washington, en 1944. En ninguna de estas etapas, concurrieron activamente los países en desarrollo. Tampoco habían influido seriamente en las decisiones de la Liga de las Naciones, no obstante la participación destacada de algunos personeros, principalmente de América Latina. Ese sector del mundo, con la excepción de Brasil y algunos territorios que aún eran colonias, sólo participó nominalmente en la Segunda Guerra Mundial, aun cuando su contribución económica, sobre todo en los últimos años, fue importante. Cabe recordar que, en la Conferencia de Chapultepec, verificada meses antes de San Francisco, con la concurrencia de todos los países de la Unión Panamericana, apenas se discutió el futuro contenido de la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, los países que fueron llamados del Tercer Mundo, que en San Francisco sumaban 32, tuvieron una influencia decisiva en la elaboración del texto de la Carta, reforzándola en la forma antes relatada. Para los efectos del presente estudio es conveniente señalar que los importantes cambios a que ya me he referido, en relación a las propuestas de Dumbarton Oaks, fueron introducidos fundamentalmente por la insistencia de los países en desarrollo y de Australia. En una palabra, siendo la Carta básicamente un producto de las grandes potencias de la guerra en lo económico y social, fue importante la contribución del Tercer Mundo. En todo se llegó a un acuerdo unánime.

CAPÍTULO I

Gestación y nacimiento de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I, 1964)

I. Antecedentes

El actual estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Uruguay del GATT, después de seis años de arduas tratativas, pone en manifiesto, una vez más, la importancia del comercio internacional, no sólo para los países en desarrollo sino también para los industrializados.

La Segunda Guerra Mundial prácticamente destruyó el comercio internacional y, para revivirlo sobre bases sólidas, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, convocó en marzo de 1947 en La Habana, la Conferencia sobre Comercio y Empleo. En los primeros debates de dicho Consejo y en los planteamientos de los líderes mundiales se apreciaba claramente que las dificultades comerciales de la primera postguerra habían contribuido a la gran crisis de 1929 y, en definitiva, también a la Segunda Guerra Mundial.

La Conferencia aprobó la “Carta de La Habana” que, después de ser ratificada por los estados concurrentes, debía establecer una “Organización de Naciones Unidas de Comercio y Empleo”. Aquella fue concebida con la intención de corregir los desastrosos efectos de la dislocación del comercio internacional, causada por la cruenta guerra mundial recién terminada, así como los defectos del sistema imperante antes del conflicto. La iniciativa de esta importante decisión de la comunidad mundial la tuvo Estados Unidos, apoyada con entusiasmo por todos los miembros del citado Consejo, entre los cuales me encontraba, y causó igual beneplácito en el resto de los Estados miembros de las Naciones Unidas. La Carta de La Habana constituía el primer código adoptado a nivel mundial sobre estas materias. Los países europeos tenían especiales razones para adherir a dicho acuerdo. Entre otras, porque aspiraban a recuperar el enorme intercambio comercial que mantenían antes de 1939, y también temían que se repitiera una crisis económica mundial como la de los años 30 y eran decididos partidarios del pleno empleo. Por su parte, las naciones en desarrollo, especialmente los representantes de países latinoamericanos, que participaron activamente en los debates de la Conferencia, vieron en dicha Carta elementos positivos para mejorar el intercambio con el resto del mundo, y en especial, con los centros económicos de Europa y muchas de sus colonias y dominios que habían sido buenos clientes.

Coincidían con esos proyectos varios sectores que miraban a las Naciones Unidas como una auténtica garantía de la seguridad política y económica, así como del establecimiento de relaciones pacíficas y solidarias entre los Estados. Confiaban en que esta decisión de la comunidad de naciones reforzaría su capacidad para poner en ejecución los mandatos de la Carta de San Francisco que favorecía la cooperación internacional en favor de los pueblos angustiados por la necesidad y la pobreza.

Por desgracia, todas estas esperanzas se frustraron ya que el autor de la iniciativa, Estados Unidos, que había surgido de la Segunda Guerra Mundial mucho más fuerte, militar y económicamente, decidió no ratificar lo acordado en La Habana.

¿Qué había sucedido? Que importantes miembros del Congreso de ese país, de posición proteccionista, se habían opuesto. Unos estimaban que “podrían arruinar la economía de Estados Unidos” debido a que contenía importantes concesiones que determinarían la invasión de un gran flujo de importaciones, entre ellas, de algunos países del Tercer Mundo. Paradojalmente, otro grupo de parlamentarios que propiciaban la libertad de comercio, se opusieron también, porque creían que el instrumento de La Habana tenía demasiados vacíos y desviaciones que afectaban a la libre empresa y limitaban las prácticas de los negocios. También influyó en la no ratificación del acuerdo el comienzo de la hostilidad del macartismo contra los organismos internacionales.

En vista de ello, ningún país, con la excepción de Liberia, osó ratificar el instrumento. Recuerdo cuando en 1950 se conoció en los medios del Consejo Económico y Social que, tras una larga controversia interna, el gobierno estadounidense había decidido “no presentar para aprobación, la Carta al Congreso”. En esa época el que esto escribe era Presidente del Consejo que había convocado la Conferencia y seguía con gran interés su desarrollo, y pude apreciar el significado negativo de esa decisión política. Al mirar retrospectivamente tal acontecimiento no puedo menos que considerar que el golpe dado al Consejo evidenciaba que las grandes potencias desechaban utilizar el sistema de cooperación internacional de las Naciones Unidas en la promoción de las más importantes medidas destinadas a un rápido y amplio progreso social y económico, que era primordial para el mundo preterido. En verdad, ignoraron lo más esencial del capítulo IX de la Carta que fijó las atribuciones del mencionado Órgano Principal de las Naciones Unidas. Ello menguó en alto grado la capacidad de la Organización para poner en marcha los acuerdos de cooperación social y económica contenidos en el tratado internacional firmado en San Francisco.

Es interesante anotar que la falta de una Organización de Naciones Unidas de Comercio y Empleo la están sintiendo hoy también los países industrializados. Lester Thurow, en su reciente libro *Head to Head*, señala que “todos están en la actualidad juzgando unilateralmente sus propias disputas comerciales —y nadie más que los propios Estados Unidos. Una de las instituciones GATT-Bretton Woods, la Organización Internacional de Comercio, nunca fue creada. La necesidad de hacer aquello para lo

que fue concebida, esto es, juzgar disputas comerciales y hacer cumplir sus decisiones resolviendo dichas disputas, se ha hecho más obvia en años recientes. Cada vez más los países se están convirtiendo en jueces de sus propias disputas. Cuando esto ocurre, el multilateralismo cesa de tener un significado real”¹.

Naturalmente al abortar la Organización concebida en La Habana, se notó un gran vacío institucional para mejorar el intercambio de bienes entre los Estados. Ante tal situación una serie de entidades comenzaron a incursionar en el campo de dicho comercio, pero sin lograr resolver integralmente el problema. Entre éstas, las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, la Comisión de Productos básicos del Consejo Económico y Social de la Organización y el Comité de la FAO sobre dichos productos, así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El intento que llegó más lejos fue el del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) concebido por 23 Estados industriales durante la Conferencia de La Habana con el objetivo de negociar entre ellos concesiones tarifarias. Ese grupo pretendió institucionalizar el acuerdo de las 23 partes contrayentes. En 1954-1955 decidió crear la Organización de Cooperación para el Comercio (OTC), la cual tampoco prosperó por falta de una debida ratificación por las partes contrayentes.

Entre tanto, en las Naciones Unidas, una gran mayoría de países anhelaba que se produjera un cambio que permitiera crear una institución internacional que se ocupara del intercambio mundial. Sin embargo, sólo en 1956, por iniciativa de la Unión Soviética, se planteó en los debates de la Asamblea General la necesidad urgente de convocar una Conferencia que lograra llegar a un acuerdo sobre la materia. Meses después, dicha nación, junto con Polonia y Yugoslavia, presentó ante el Consejo Económico y Social un proyecto sobre la misma cuestión, sin obtener resultados positivos.

Cabe anotar que ya a mediados del decenio de los sesenta la CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch, a quien asistía un notable grupo de destacados economistas jóvenes, entre los cuales sobresalían Jorge Ahumada y Celso Furtado, se preocupaba con vigor por el destino del comercio en los países menos desarrollados. Llegaron a ciertas conclusiones muy claras sobre el gran obstáculo que significaba para el desarrollo el deterioro de los términos de su intercambio con las naciones industrializadas. La declinación de los precios de las exportaciones de sus productos de base se desequilibraba negativamente con los de sus importaciones de manufacturas. En su opinión, se requería abordar el problema a través de un mecanismo nuevo que consultara una serie de medidas convergentes. En esa posición coincidía Prebisch con Wladislaw Malinowski, funcionario de las Naciones Unidas, quien dirigía la Sección Comisiones Económicas Regionales, cuya opinión en la Sede era muy considerada.

¹ Lester Thurow, *Head to Head. The Coming Economic Battle upon Japan, Europe and America*, William Morrow and Co. Inc. New York, 1992, p. 63. Traducción libre del autor.

Como muchos otros, aprecié enormemente su talento y su eficacia. Desde mi condición de funcionario internacional, tuve en ese momento muchas oportunidades para seguir de cerca el progreso de las mencionadas ideas y, en ocasiones, de colaborar en su implementación. En enero de 1959, asumí el cargo de Subdirector General de la FAO y Director de la Oficina Regional para América Latina de esa Organización. En esa época, igual que en nuestros días, la Oficina Regional de la FAO y la CEPAL tenían estrechas relaciones de trabajo. Con Raúl Prebisch habíamos anudado gran amistad desde la época en que siendo yo Presidente del Consejo Económico y Social, él era consultor de la CEPAL y enseguida Secretario Ejecutivo de la misma. En la CEPAL se había establecido la División Conjunta CEPAL-FAO, la cual se ocupaba tanto del desarrollo agrícola como del comercio de productos básicos. Tan bien trabajó el sistema, que la CEPAL decidió eliminar en sus conferencias bienales el Comité Agrícola y en cambio reforzó las Conferencias Regionales de la FAO. Naturalmente que esa situación significó colaborar con Prebisch en lo tocante al comercio internacional. Cuando en 1961, se llevó a cabo la Conferencia de Punta del Este, que creó la Alianza para el Progreso, trabajamos en estrecha unión².

II. Hacia la creación de mecanismos apropiados para llenar el vacío institucional del comercio

Durante la Asamblea General de 1961 se vio con claridad que los países en desarrollo estaban decididos a obtener de las Naciones Unidas la creación de mecanismos institucionales que llenaran el vacío dejado por la abortada Organización de Comercio y Empleo. En ellos no existía duda que esa medida era indispensable en las condiciones que reinaban en su intercambio comercial con las naciones industrializadas.

Dos proyectos de Resolución fueron presentados en la Segunda Comisión Económica y Financiera de dicha Asamblea. Una, proveniente de seis Estados latinoamericanos y la otra, de 16 países afroasiáticos. Después de un animado debate, durante el cual las naciones industrializadas sugirieron enmiendas a aquellos textos, se llegó a aprobar una Resolución en la cual se solicitaba al Secretario General de las Naciones Unidas que consultara a los Gobiernos miembros sobre la conveniencia de convocar a una Conferencia de Comercio y Desarrollo. La Resolución final de la Asamblea tuvo el N° 1707 (XVI) y fue adoptada por unanimidad.

El Secretario General realizó las consultas acordadas a principios de 1962. 66 países se manifestaron en favor de la idea, 18 en contra y tres se abstuvieron³.

² *Op. cit.*, tomo II, capítulo XV, p. 371.

³ Los votos a favor fueron de los países latinoamericanos, afroasiáticos y el bloque socialista; los en contra, de naciones industrializadas de occidente y las abstenciones, de Grecia, Japón, la Santa Sede y Suecia.

Es interesante consignar que en este mismo período de sesiones de la Asamblea General se resolvió, a pedido del Presidente Kennedy, que “la década de los 60 debía ser considerada como la década de las Naciones Unidas para el desarrollo”.

En julio de 1962, los países no alineados, alentados por la Resolución de la Asamblea General, resolvieron organizar, al margen de las Naciones Unidas, una reunión de naciones del Tercer Mundo. Su objetivo era acelerar la decisión de convocar una Conferencia sobre comercio y desarrollo y en general, analizar los problemas de su desarrollo económico y social. Los convocantes eran: Ceylán, Etiopía, Ghana, Guinea, India, Libia, Mali, Sudán, la República Árabe Unida (Egipto y Siria) y Yugoslavia. La llamada Conferencia sobre los problemas del desarrollo económico se verificó en El Cairo, del 9 al 18 de julio de 1962. Participaron también, como miembros, Afganistán, Argelia, Bolivia, Brasil, Birmania, Camboya, Congo (Leopoldville), Cuba, Chipre, Federación Malaya, Kuwait, Líbano, México, Marruecos, Pakistán, Arabia Saudita, Somalia, Tanganica, Túnez y Yemen. Concurrieron a la Conferencia, en calidad de observadores, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

La organización de esta Conferencia produjo gran expectación. Jamás se había discutido el problema del desarrollo en un foro internacional fuera de las Naciones Unidas. Tanta importancia se dio a esta reunión que la FAO, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se hicieron representar en ella como observadores. El Secretario General de Naciones Unidas, U Thant, nombró como su representante en dicho evento a Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

La reunión adoptó la “Declaración del Cairo de los Países en Vías de Desarrollo”. Esta Declaración contiene ya el embrión de la estructura y el contenido que la totalidad de los países en desarrollo —unidos en el Grupo de los 77— dieron en 1967 a la Carta de Argel, a la UNCTAD II en 1968 y a la Declaración de Lima en 1971. Aquella define los principales obstáculos internos y externos al desarrollo, la necesidad de un dinámico esfuerzo nacional y la vinculación del desarrollo con la paz. Declaró, asimismo, que el Tercer Mundo.

“encuentra cada vez más dificultades, debido en parte a ciertos factores internacionales fuera de control de dichos países y tendencias que puedan dar como resultado la perpetuación de las pasadas estructuras de la relación económica internacional”.

El documento afirma también

“la necesidad de la descolonización total por ser necesaria para el desarrollo económico de los países dependientes y el ejercicio de sus derechos soberanos sobre los recursos nacionales”.

Lo más importante de esta Declaración es lo relativo al comercio internacional, a las agrupaciones económicas regionales y a la ayuda económica y técnica para el desarrollo.

Así, la Conferencia, entre otras medidas, invita a las potencias industriales a presentar urgentemente

“un programa de medidas para la abolición de las barreras de tarifas, o bien, la exención de tarifas, así como toda otra economía discriminatoria que afecte las exportaciones de los países en desarrollo; medidas a largo y a corto plazo, concretas y definitivas, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, con el fin de estabilizar los mercados internacionales de productos básicos, sobre una base justa y remunerativa, tomando en cuenta el alza de los precios de los productos manufacturados; recomienda que el orden del día de la Conferencia económica internacional incluya todos los problemas vitales relacionados con el comercio internacional, el comercio de los productos básicos, las relaciones económicas entre los países en vías de desarrollo y aquellos desarrollados”.

La Conferencia, en su acción prioritaria

“se manifiesta resueltamente en favor de la convocatoria de una Conferencia económica internacional dentro del marco de las Naciones Unidas, y lanza un llamado a los países en vías de desarrollo para que trabajen con vistas a la convocación de esta Conferencia en una fecha próxima, en 1963”.

Finalmente, es oportuno mencionar que los países del Tercer Mundo manifestaron su preocupación por

“los posibles impactos de las agrupaciones económicas respecto a la economía de los países en desarrollo”.

El tiempo ha demostrado que estas políticas fueron dañinas para los países en desarrollo.

Esta mención, sin duda, se debió a su preocupación ante algunas de las primeras actividades de la Comunidad Económica Europea. Por eso, sugirieron a dichas agrupaciones una serie de medidas para que fomenten y no perjudiquen a su comercio, particularmente las exportaciones destinadas a su mercado.

La reunión señaló también lo insuficiente que era la asistencia financiera externa, su desigual distribución, su discontinuidad, y la necesidad de incrementar

“una financiación pública en forma de créditos a largo plazo e intereses reducidos u otras formas que no pese demasiado sobre las balanzas de pago de los países en desarrollo”.

Además, planteó la necesidad de un sistema internacional para compensación financiera en el caso de deterioro brusco de los precios de los productos de exportación en el Tercer Mundo. Aprobó también reforzar y mejorar la cooperación y las relaciones comerciales y económicas de los países en desarrollo, entre ellos mismos. Esta fue la primera vez que las naciones periféricas presentaban esta aspiración, que más tarde adquiriría una importancia muy superior con la creación del Fondo Común.

La Conferencia del Cairo resultó trascendental, porque sus planteamientos constituyeron elementos básicos de los debates que después se realizaron en el Consejo Económico y Social.

Ante esta política de organización de los países del Tercer Mundo, es oportuno recordar que las naciones industrializadas también estaban preparando su asociación. En Europa occidental, su meta era llegar a una integración y ya estaban trabajando en dirección de crear un mercado común. Asimismo, buscaban actuar unidas frente a los países en desarrollo. Muy pronto, junto con Estados Unidos, crearon la Organización de Cooperación Económica (OCE) que más tarde se convirtió en la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD). También nacieron otras entidades como el Acuerdo del Acero y el Carbón (Plan Monet), el Acuerdo del BENELUX, el Mercado Común Europeo; los arreglos sobre Comercio de Annecy, que dieron impulso al GATT. En Ginebra se estableció un Grupo informal de los 10 países económicamente más fuertes de Occidente, el cual se ocupó bastante de las relaciones con los países del Tercer Mundo, y preparaba posiciones conjuntas para las discusiones en los foros internacionales.

Pocos días después de la reunión de El Cairo, sus participantes expusieron formalmente ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas los acuerdos de aquel torneo. Cinco países —Brasil, Etiopía, India, Senegal y Yugoslavia— presentaron un proyecto de Resolución en el cual se pedía que el Consejo solicitara a la Asamblea General que en su próximo período de sesiones convocara en 1963 a una Conferencia sobre problemas del comercio internacional. El proyecto agregaba que el temario de esa Conferencia debería incluir “cuestiones esenciales relativas a dicho comercio, a mercados internacionales de productos básicos; y a las relaciones económicas entre las naciones en desarrollo y las industrializadas”.

Tras un prolongado debate, los autores del proyecto lo modificaron en el sentido que la Conferencia de Comercio y Desarrollo debía ser convocada por el propio Consejo Económico y Social y que previamente se estableciera en 1963 un Comité Preparatorio. El Consejo aprobó el nuevo proyecto por unanimidad. Es oportuno anotar que en el texto no se incluyó la fecha de la realización de la Conferencia ni el contenido de su temario.

La Asamblea General, por su parte, decidió en diciembre del mismo año, que la Conferencia debería comenzar “en ningún caso más tarde que a comienzos de 1964”⁴.

La Comisión Preparatoria sesionó en tres períodos: enero-febrero de 1963, mayo-junio del mismo año y febrero de 1964. El trabajo de la Comisión que duró un año entero, resultó minucioso, pero al mismo tiempo lleno de complicaciones. Mientras las naciones en desarrollo buscaban asegurar que sus planteamientos sustantivos fueran

⁴ Resolución 917 (XXXIV) del Consejo Económico y Social.

incluidos en la etapa preparatoria, las naciones industrializadas, especialmente las más poderosas, procuraban que aquellos no aparecieran. En verdad no deseaban la Conferencia; temían ser llevados a aceptar la creación de una nueva institución para el Comercio y el Desarrollo.

No es necesario detallar lo tratado en las sesiones de la Comisión. Sólo me referiré a algunas de ellas. En primer lugar, el Temario de la Conferencia consistió en el estudio de ocho tópicos. La Comisión se dividió en cuatro Subcomisiones; cada una encargada de aspectos diferentes. También en el primer período de sesiones de ésta, el Secretario General de Naciones Unidas U Thant designó a Raúl Prebisch como Secretario General de la Conferencia, lo que naturalmente agradó mucho a las naciones del Tercer Mundo y no tanto a varios países industrializados que no gustaban de las teorías del economista argentino. Sin embargo, nadie podrá dudar que esta medida tomada por el Secretario General fue uno de los principales determinantes de que la UNCTAD, por lo menos en sus primeros 20 años, resultara un elemento muy positivo en la tarea de señalar un camino a la cooperación internacional en el campo del desarrollo del Tercer Mundo.

El Consejo Económico y Social aprobó en su oportunidad los Informes de la Comisión Preparatoria. En sus reuniones del verano de 1963, al acordar el temario de la Conferencia propuesto por la Comisión Preparatoria, declaró que ésta debía funcionar desde el 23 de marzo de 1964 hasta el 15 de junio del mismo año. Asimismo, la Asamblea General, en octubre de 1963, se ocupó de este asunto. En su Resolución 1897 (XVIII) invitó a los Estados que participarían en la Conferencia a “dar consideración seria a una ‘Declaración Conjunta’ de los países en desarrollo”, en la cual se destacaba, entre otras materias, la importancia que tenía la Conferencia prevista para acelerar su progreso social y económico. También exponía que los esfuerzos que estaban realizando no tendrían resultado si no se los suplementaba con una adecuada división internacional del trabajo y con nuevas formas de producción e intercambio.

Terminaron así las prolongadas negociaciones para amenguar el fracaso de la Carta de La Habana, obteniendo que la cooperación internacional se abocara nuevamente a mejorar el intercambio de los productos entre los dos grandes sectores del mundo cuyo comercio recíproco era tan desequilibrado. Las naciones del Tercer Mundo lograron vencer la resistencia de las más opulentas que se sentían satisfechas con los acuerdos de intercambio existentes entre ellas; y satisfechas también con el comercio injusto que mantenían con los países que producían sólo materias primas y productos de base. Fue un esfuerzo muy grande el de los representantes de los pueblos más necesitados, alimentado por la convicción que los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas estaban insertos en el marco de la seguridad colectiva, la justicia social y la solidaridad humana.

III. Se celebra con gran solemnidad la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD I)

La primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas se llevó a efecto en Ginebra, entre el 23 de marzo y el 16 de junio de 1964.

Previamente, los países en desarrollo organizaron en sus respectivas regiones encuentros para analizar las materias que se discutirían en la Conferencia y fijar sus posiciones. América Latina celebró sus reuniones en Brasilia (Brasil) y en Alta Gracia (Argentina), con la asesoría de la CEPAL; los países africanos se juntaron en Niamey (Nigeria) y los asiáticos, en Teherán (Irán). Sus propuestas, junto con las del Secretario General de la Conferencia, Raúl Prebisch, influyeron grandemente en los debates de la Conferencia. Fue así que, sobre esa base, estos grupos de países presentaron proyectos concretos a la reunión de Ginebra.

La Conferencia constituyó un gran acontecimiento. Participaron todos los miembros de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados del Sistema que en total comprendía 120 países, para ocuparse de un problema muy importante para la comunidad mundial y ciertamente vital para el Tercer Mundo. Asistieron también muchos organismos gubernamentales y no gubernamentales de una cantidad de naciones. La mayoría de las delegaciones de los Estados concurrentes eran numerosas, llegaban encabezadas por miembros del gobierno o por diplomáticos de muy alta jerarquía y contaban con la asesoría de expertos calificados. Deseo consignar que la CEPAL concurrió con un grupo asesor dirigido por Alfonso Santa Cruz, el cual fue de gran ayuda para los países en desarrollo. Algunos de los delegados eran figuras muy consideradas en los medios internacionales. Varios alcanzaron a los más altos cargos políticos de sus países. Por ejemplo, los futuros Presidentes de la República: de Colombia, Carlos Lleras Restrepo y Valéry Giscard d'Estaing de Francia; el más tarde Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña, Edward Heath, el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Paul Martin, quien desempeñó un gran papel en los debates. También es justo nombrar a Ernesto Guevara —el legendario “Che”— personalidad de gran actualidad en la época. Los Ministros de Economía y Hacienda o Finanzas se contaban por decenas. Chile fue representado por su Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez Sotomayor y una gran delegación, en la cual puede destacarse al Embajador Carlos Valenzuela, por ser uno de los más eficaces participantes en los debates y presidir en varias oportunidades al grupo latinoamericano y al de los “75”.

La Conferencia trabajó bajo la Presidencia del Vice Primer Ministro de la República Árabe Unida (Egipto y Siria) Abdel Moneim Kaissouni, quien también había sido Presidente de la reunión de El Cairo. Designó cuatro Comités para ocuparse de varias grandes cuestiones, a saber:

problemas de comercio de productos básicos; comercio de manufacturas; mejoramiento del comercio invisible de los países en desarrollo y financiamiento; arreglos institucionales; expansión del comercio internacional y las implicancias de los grupos económicos regionales.

En mi opinión, lo más importante de las discusiones de la Conferencia fueron dos planteamientos: lo referente al carácter y estructura de la institución que se establecería y los Principios que debían gobernar los trabajos de la institución que se pensaba crear. En realidad, lo relativo a los problemas (económico-sociales) mismos dependió de cómo se abordaron aquellos dos problemas básicos. El primero, si bien fue muy controvertido logró una solución por consenso, después de agotadoras discusiones. El otro fue aún más controvertido. Se aprobó tras votación —generalmente igual en cada caso— en que las propuestas mayoritarias de los países en desarrollo fueron rechazadas o merecieron abstención de las naciones industrializadas. En ambos casos fueron las naciones del Tercer Mundo las que presentaron los proyectos de Resolución y no cabe duda que esas propuestas sorprendieron por su claridad y por el valor de los argumentos que se presentaron en su defensa.

El que esto escribe participó de la Conferencia formando parte de la Delegación de la FAO, muy interesada en las cuestiones comerciales, sobre todo en lo referente a los productos de base que tanto preocupaban a los países en desarrollo por la condición desmedrada en que se encontraban sus exportaciones de dichos productos.

a) El debate institucional

Como ya se evidenció en el proceso preparatorio de la Conferencia, los grandes sectores que participarían en ella tenían posiciones diametralmente opuestas en lo relativo a la eventual creación de una institución universal para el Comercio. Los países en desarrollo y el bloque socialista llegaron preparados para insistir en el establecimiento de tal institución que consideraban vital para su desarrollo. Las naciones industrializadas rechazaban toda nueva institucionalización y se disponían a bregar para que se aceptara que el GATT, con leves modificaciones, se hiciera cargo de los problemas del comercio internacional.

El cuarto Comité de la reunión entró a ocuparse de ese problema. Bien pronto quedó en claro que las posiciones no habían cambiado. Tanto los países asiáticos como los latinoamericanos presentaron proyectos de Resolución basados en la Declaración más arriba mencionada, que el mundo en desarrollo hizo ante la Asamblea General y el Comité Preparatorio. Además, invocaron en su favor dos informes presentados a la Conferencia por su Secretario General, Raúl Prebisch, titulados “Hacia una nueva política de comercio para el desarrollo” y “Los países en desarrollo y el GATT”. En ellos, entre otras cosas, Prebisch opinó que el GATT, si bien había sido un aceptable instrumento para los países industriales, no había sido adecuadamente efectivo para los países en desarrollo y además carecía de una membrecía universal. Asimismo, recomendó que debería crearse un mecanismo institucional en que se realizaran “Conferencias”

periódicas y se creará un comité permanente para realizar funciones continuadas de examen y revisión. Además, señaló que era necesario crear, en una forma u otra, una nueva organización para el comercio.

La discusión duró varias semanas y en este proceso se fueron acercando las distintas posiciones. Primero, se produjo una coincidencia entre las posiciones de los países en desarrollo. Enseguida, surgió un hecho de mucha trascendencia: estos países acordaron organizarse en un grupo para actuar en las negociaciones o debates con las naciones industrializadas. Lo llamaron el grupo de los 75, que más tarde se convirtió en el de los 77, nombre que la Conferencia de Argel de 1967 declaró sería permanente y que aún es vigente. Ese grupo presentó una versión revisada de las dos originales, que mantenía lo esencial de aquellas.

La creación del Grupo de “los 75” aceleró el proceso de decisión. Los proyectos de los diversos sectores fueron revisados en busca de un consenso, llegándose a una serie de acuerdos. Entre ellos, el establecimiento de un mecanismo permanente que funcionaría entre las Conferencias que pudieran convocarse, que sería atendido por un Secretariado también permanente. Hubo, sin embargo, divergencias respecto al carácter, tanto de las Conferencias como de aquel instrumento. El Secretario General, Raúl Prebisch, salvó la situación presentando un texto de compromiso que fue aprobado por unanimidad y ratificado después por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como veremos más adelante.

b) El debate conceptual sobre los principios y el choque entre el Norte y el Sur

La discusión fundamental de la muy importante cuestión de los Principios Generales y Especiales que deberían gobernar las relaciones internacionales y las políticas de comercio destinadas al desarrollo reveló un profundo desacuerdo conceptual entre los países industrializados de Occidente y el Tercer Mundo, el cual, en gran parte, no se ha resuelto hasta hoy.

En general, los países desarrollados, sobre todo Estados Unidos, se resistían a definir Principios. Ello contrariaba el tradicional enfoque pragmático de varios de aquellos en las relaciones internacionales. Tenían serias objeciones a aprobar principios que determinaban políticas que constituían amarras, incluso las de mero valor moral. Los países industrializados siguieron manteniendo esa posición, como se evidenció ocho años más tarde en la UNCTAD III, cuando nuevamente negaron su apoyo a los referidos Principios. Similar actitud exhibieron durante la discusión de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

La Primera UNCTAD aprobó 15 Principios Generales. Todos, por votación nominal, salvo el décimo tercero.

Estados Unidos no vaciló en ser el único país que votó contra los Principios Generales Primero y Cuarto. Bien se veía que había ya desaparecido el Presidente Kennedy.

El primero de estos Principios dice así:

“Las relaciones económicas entre los países, incluso las comerciales, han de fundarse en el respeto al principio de la igualdad soberana de los Estados, de la libre determinación de los pueblos y de la no injerencia en los asuntos de otros países”.

Además, se abstuvieron Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña.

El segundo insta a no discriminar, frente a sistemas socioeconómicos diferentes. Votaron en contra Estados Unidos, la República Federal Alemana y Canadá. Se abstuvieron 14 países industrializados de Occidente, más la República de Vietnam y la de Corea.

El tercero consigna el derecho de los países a comerciar con cualquier otro y a disponer libremente de sus recursos naturales en el interés del desarrollo socioeconómico y del bienestar de su propio pueblo. Se opusieron Australia, Canadá, el Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos; y se abstuvieron 15 países industrializados más Nicaragua, Perú y Camerún.

El cuarto subraya la obligación de la comunidad internacional de asegurar la prosperidad económica y el bienestar de los países subdesarrollados para así contribuir a la paz, las relaciones y la cooperación entre las naciones. Reafirma también el compromiso de acción individual y conjunta en la consecución de los objetivos económico-sociales de la Carta de las Naciones Unidas. Respecto a este principio que está prácticamente incluido en dicha Carta, sólo votó en contra Estados Unidos y se abstuvieron 17 países industrializados.

El quinto proclama que las políticas nacionales e internacionales deben tender hacia una división internacional del trabajo acorde a las necesidades e intereses de los países en desarrollo en particular y del mundo en general; y que, por tanto, los países desarrollados deben asistir a aquellos en desarrollo en sus esfuerzos para acelerar su progreso económico y social. Este no tuvo oposición, pero no contó con el voto de 19 países desarrollados de Occidente.

El sexto indica que el comercio internacional es uno de los más importantes factores del desarrollo económico y por tanto debe ser gobernado en forma coherente y no incompatible con el logro del progreso socioeconómico, incluyendo medidas para obtener un rápido aumento de los ingresos de los países en desarrollo. Votó en contra Estados Unidos y China (Taiwán) se abstuvo.

El principio séptimo reconoce que la expansión y diversificación del comercio internacional depende de que los productos básicos obtengan acceso a los mercados y precios remunerativos; y que, por tanto, los países desarrollados deben reducir y eliminar las restricciones al comercio y el consumo de los productos provenientes de las naciones en desarrollo, y que todos los países deben buscar una relación satisfactoria entre los precios de los productos básicos y los de aquellos manufacturados. Tuvo el voto contrario de Australia, Canadá, Dinamarca, Liechtenstein, Sudáfrica, Suiza, el Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos, y se abstuvieron otros 19 países industrializados.

El principio octavo expresa que el comercio internacional debe realizarse para mutuo provecho sobre la base del trato de la nación más favorecida, pero que al mismo tiempo los países industrializados deben otorgar concesiones a todos los países en desarrollo sin reciprocidad, incluyendo aquellas que se otorgan entre ellos, y particularmente el trato preferencial arancelario y no arancelario. Votaron en contra 11 países industrializados de Occidente y 23 se abstuvieron, junto con Ruanda y Venezuela. Hay aquí un anticipo de la batalla dada con éxito en la Segunda UNCTAD en la que se acordó crear un Sistema General de Preferencias.

El noveno principio tiene por objeto asegurar que las políticas de integración económica de las agrupaciones no afecten los intereses de terceros países. Fue aprobado con la abstención de Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Mónaco, los Países Bajos, San Marino y Turquía.

El décimo propicia las agrupaciones regionales, sistemas de integración u otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo. Sólo se abstuvo Japón.

El principio décimo primero señala la obligación de los países industrializados y de las instituciones internacionales de aumentar el volumen de asistencia técnica y financiera, sin condiciones políticas ni militares y en consonancia con las necesidades de los países subdesarrollados. Votaron en contra Australia, la República Federal Alemana, Sudáfrica, el Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos y se abstuvieron otros 19 países del mismo grupo.

El décimo segundo reconoce que los recursos liberados por el desarme deben dedicarse a promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Estados Unidos votó en contra y hubo 30 abstenciones. En esta última posición los países socialistas se sumaron a un número importante de países desarrollados de Occidente, pero 83 países en desarrollo votaron sólidamente en favor. Fue la votación favorable más baja; todos los demás principios obtuvieron más de 90 votos.

El principio décimo tercero consagra el derecho al libre tránsito comercial de los países sin litoral. Fue aprobado, sin votos en contra ni abstenciones.

El principio décimo cuarto proclama, como condición necesaria para el desarrollo económico, la completa descolonización y el ejercicio soberano del derecho sobre los recursos naturales. Fue aprobado con el voto en contra de Australia y el Reino Unido de Gran Bretaña y la abstención de 22 naciones industrializadas de Occidente.

Finalmente, el principio décimo quinto expresa que las políticas internacionales deben tomar en cuenta las características especiales y el grado de desarrollo de cada país y prestar atención particular a los menos desarrollados. No hubo oposición, pero se abstuvieron 12 países de diferente situación geográfica: Albania, Brasil, Canadá, Islandia, Jamaica, Japón, Liechtenstein, República de Vietnam, Ruanda, España, Siria y Turquía.

Si hemos detallado el resultado de las votaciones sobre los Principios es porque reflejan muy bien la posición de los diferentes grupos y países frente a los temas principales de la Conferencia. También demuestran la consistente unidad de los países en desarrollo y la resistencia muy vigorosa de los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, respecto de las medidas que proponían las naciones del Tercer Mundo.

Lo más negativo de la posición contraria en muchos de estos Principios es que da la sensación que hubo de parte del mundo opulento el deseo de aplastar las reivindicaciones del Tercer Mundo que habían sido defendidas desde casi el comienzo de las Naciones Unidas. Me pregunto si hoy, después de más de un cuarto de siglo, muchas de aquellas naciones se atreverían a rechazar algunos de esos Principios que están en la esencia de lo que debe ser un mundo justo y solidario en cuestiones básicas, con un mínimo de conciencia, para no perecer. También con ello se violaron, de modo flagrante, los mandatos de la Carta de Naciones Unidas y las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Principios Especiales incidieron en materias precisas, como la industrialización de los países en desarrollo; los productos de base; la estabilización de precios; el uso de los excedentes agrícolas; el dumping; el acceso a la tecnología en condiciones favorables; la expansión de la asistencia financiera y técnica multilateral en el marco de las Naciones Unidas, así como la bilateral; la expansión de la marina mercante de los países en desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de carga y seguro; los países sin litoral; el comercio dirigido a promover el desarrollo; los arreglos sobre productos de base.

De éstos los 11 primeros fueron objetos de votación nominal con resultados similares a los que obtuvieron los Principios Generales.

Es oportuno destacar que casi 30 años más tarde el problema del Comercio Internacional está lejos de ser resuelto. Está en crisis por la paralización de la Ronda Uruguay del GATT, debido a la incapacidad de los Estados más pudientes de resolver su comercio recíproco. Naturalmente ello daña fuertemente a las naciones en desarrollo.

IV. Resultados: realizaciones y frustraciones

Tal vez la más importante de las realizaciones de la Primera UNCTAD fue la aceptación, en principio, que el comercio es el motor del desarrollo⁵. Sin embargo, es un hecho que dicha Conferencia no correspondió a las expectativas de los países en desarrollo.

⁵ Ver en el Acta Final de la Conferencia la declaración que señala: “En una época en que el progreso científico ha puesto una abundancia sin precedentes al alcance del ser humano, es esencial que las corrientes del comercio mundial deben ayudar a que se elimine la ancha disparidad entre las naciones”.

Estos esperaban que se creara una Organización autónoma de Comercio y Desarrollo y que respecto a varias materias se adoptaran acuerdos más concretos. Por ejemplo, les decepcionó la posición de las naciones occidentales industrializadas respecto a los Principios, especialmente el referido a la industrialización. Sin embargo, no consideraron que la Conferencia fuera un fracaso. Era el primer gran encuentro mundial sobre estos problemas tan variados y complejos. Por otra parte, sobre todo en las declaraciones iniciales del debate general, como en los grupos de contacto en los días finales, se comprobó un esfuerzo notorio de todos por llegar a algunas soluciones mutuamente aceptables como fue la Resolución sobre Productos Básicos. Esas soluciones se debieron, en gran parte, a la habilidad y al espíritu de conciliación con que procedieron los representantes que formaron el grupo de contacto, y muy particularmente Raúl Prebisch.

Del núcleo de los 75, se retiró Nueva Zelanda e ingresaron tres nuevos países africanos, con lo que se transformó en Grupo de los 77, denominación que, como hemos dicho, se ha mantenido hasta hoy por decisión de la Carta de Argel en 1967, a pesar de que más de 120 países han llegado a integrarlo. El grupo expresó su política de unidad al designar un portavoz para la opinión de todos. En el primer tercio de la duración de la Conferencia el vocero fue de África, en el segundo, de América Latina, y en el tercero de Asia.

Sin embargo, en algunos momentos la alianza pareció quebrarse. No sólo cuando se aprobaron los Principios, y en la ocasión en que algunos votos aislados se apartaron del grupo por razones muy particulares o circunstanciales. También, frente a uno de los problemas más importantes que abordó la Conferencia: la cuestión de los arreglos internacionales para terminar con los obstáculos al comercio de los productos básicos fue ardientemente discutida.

La base del debate fue el informe tan valiente que presentó Raúl Prebisch sobre la materia, afirmando que, además del atraso tecnológico en los productos básicos de los países en desarrollo, el desequilibrio entre éstos y las naciones industrializadas, que era cada vez mayor, se originaba en el proteccionismo de estos últimos.

Sin duda el interés de los países subdesarrollados era opuesto al de los países industriales. Pero también se enfrentaron dos tesis para mejorar el sistema vigente, las que fueron abrazadas por países de ambos sectores. Una era la organización de los mercados a través de convenios de productos básicos que incluyeran medidas de precios, estabilización, y diversos otros. La proponía Francia, que la ha defendido con mucha persistencia. La otra propiciaba una mayor liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias. Estados Unidos era partidario de esa solución.

Los países francófonos del África y luego las naciones asiáticas se alinearon junto a Francia. Las latinoamericanas preferían la otra solución. El grupo africano amenazó con retirar su apoyo a las propuestas latinoamericanas sobre instituciones si los 77 no aceptaban sus puntos de vista.

El problema de los productos básicos se resolvió en un grupo de contacto encabezado por el Presidente de la Conferencia, Kaissouni. Ahí se logró un acuerdo de transacción sobre productos básicos (resolución A.II.I.). En la “Introducción” de ésta, se recomienda que las disposiciones incluidas en la decisión deben ser consideradas como medios de aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, tanto por medidas de carácter general, como por medidas específicas relativas a ciertos productos básicos, y que los gobiernos deben poner en ejecución lo antes posible las disposiciones en que sean aplicables⁶.

Las divergencias de orden institucional fueron resueltas por el Grupo de Contacto que presidió Raúl Prebisch, llegándose al acuerdo de conciliación que se tratará en la sección siguiente.

V. Se crea la UNCTAD como Órgano Permanente de la Asamblea General

No obstante lo negativo de lo obrado en la Conferencia por muchas naciones industrializadas, la calidad y fuerza de la argumentación de los países en desarrollo determinó que gobernantes de estos países procuraran acercarse a la posición de aquellas en lo relativo a crear una Organización permanente que se ocupara de dichos problemas. Aceptaron una fórmula transaccional: darle aquel carácter permanente a la Conferencia, pero haciéndola depender de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es decir, sin que fuera una organización autónoma como pedían los países periféricos. Fue así que, con su apoyo, la Conferencia solicitó a dicha Asamblea General, verificada más tarde, que decidiera en tal sentido.

La Asamblea General prácticamente no debatió el texto de la propuesta que transmitiera la Conferencia de Ginebra. Su Resolución 1995 (XIX), acordó “establecer la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo como órgano de la Asamblea General”. O sea, si bien se satisfacía el deseo de los países en desarrollo creándose un mecanismo permanente para ocuparse de los problemas del comercio y del desarrollo, no se le dio el carácter de Organismo Especializado. Se le dejó sometido a la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus aspectos políticos, administrativos y financieros.

La Resolución 1995 (XIX), verdadera Carta Constitucional de la UNCTAD, confirió a ésta un mandato muy amplio y muy flexible, que le ha permitido ocuparse prácticamente de todas las materias en este campo que interesan a todos los miembros. Dispuso también que existiría un “órgano permanente de la Conferencia, la Junta de Comercio

⁶ Este problema se discutió durante las décadas del 60 y del 70, sin resultados. Los productos básicos de los países en desarrollo eran más de una veintena; desde el cacao, el café, el azúcar y frutas, hasta el cobre, el magnesio, los cítricos y el caucho.

y Desarrollo”, como parte del sistema de las Naciones Unidas en el terreno económico. La Conferencia se reúne cada cuatro años y en el resto de ese lapso, las funciones de su competencia se entregan a la Junta. La Resolución dispuso también que ésta incluyera una Comisión sobre Productos Básicos y sobre Manufacturas, y una de Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio. Posteriormente, se crearon las Comisiones de Transporte Marítimo, las Comisiones de Ciencia y Tecnología, la Comisión de Preferencias y de Cooperación entre los países en desarme.

Cada una de estas Comisiones ha dispuesto de un eficaz personal de la Secretaría bajo la dirección del Secretario General. La labor de ésta ha resultado muy positiva y, tanto la Conferencia como la Junta, han disfrutado de sus buenos estudios e importantes propuestas.

La Resolución 1995 (XIX) dio a la UNCTAD una característica única dentro de las Naciones Unidas. Estableció que la Junta de Comercio y Desarrollo se compondría de 55 miembros (después se aumentaron a 68) e incluyó una disposición para asegurar una distribución geográfica equitativa entre los grupos regionales que se habían formado durante la Conferencia, precisando la lista de los Estados que integrarían 4 grupos. En el grupo A figuran los Estados africanos y asiáticos; en el grupo B, los países desarrollados de economía de mercado; en la lista C, los países de Latinoamérica, y en la lista D, los Estados del bloque socialista. Es interesante recordar que la propia Resolución 1995 (XIX) en cierto modo institucionalizó la división de la UNCTAD en grupos regionales, los cuales en todos los organismos de ésta se reúnen para buscar una posición común. Enseguida los grupos regionales del Tercer Mundo se ponen de acuerdo en el Grupo de los 77.

CAPÍTULO II

La Segunda UNCTAD, sus antecedentes, debates y proyecciones

I. Un cambio de rumbo del autor

El 31 de mayo de 1967 abandoné la función de Subdirector General y Representante Regional de la FAO para América Latina. La dejaba con pena, porque habían sido ocho años y medio de actividad fructífera y grata¹. Su sede era en Santiago de Chile y además daba la oportunidad de visitar toda la región y con frecuencia la sede en Roma. Mis colaboradores eran excelentes. Los técnicos tenían alta capacidad y gran sentido de misión, trabajaban con mucho entusiasmo por el mejoramiento de las condiciones económico-sociales de nuestra “América morena”, lo que me satisfacía en alto grado. Me dolía, sí, que mi renuncia a la FAO se debiera a una divergencia muy seria con el Director General B.R. Sen, que relato en el segundo tomo de este libro. Pero mi nueva función, que asumí al día siguiente de dejar aquella, también era para mí muy cara. El Presidente Frei y su Canciller, Gabriel Valdés, me honraron con el nombramiento de Embajador de Chile ante los Organismos con sede en Ginebra, lo que incluía, asimismo, las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas que se efectuaban en esa ciudad, entre ellas la sesión principal del Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo de la FAO en Roma. Volver a representar a mi país ante la comunidad mundial colmaba mis ambiciones. Era un trabajo en contacto directo con las autoridades de la tierra que me vio nacer y me formó y con su gente.

Curiosamente, doce días después de haber dejado mi función en la FAO, me sentaba en el Consejo de la FAO como delegado de Chile, cargo que ocupé hasta el 11 de septiembre de 1973, pues el Presidente Allende me había confirmado como Embajador en 1970. Aparte de aquellas funciones, trabajé durante estos años por otro de los ideales que más han motivado mi acción internacional: la promoción de los derechos humanos como miembro de la “Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías”. También atendí la Comisión de Derechos Humanos. En todo ese lapso, tuve la suerte de recibir de los Presidentes Frei y Allende y de sus Cancilleres, Gabriel Valdés

¹ *Op. cit.*, capítulo II, sección V, p. 70.

y Clodomiro Almeyda, el más amplio respaldo y muestras de confianza en mi labor, que no puedo olvidar. A propósito de lo anterior, debo recordar que en mi primera misión de Embajador en las Naciones Unidas entre 1947 y 1952 tuve similares muestras de confianza del Presidente González Videla. Con los tres Presidentes me unió una estrecha amistad desde mucho antes de los nombramientos.

II. La primera reunión ministerial de los 77 y la Carta de Argel

Mi incorporación a las organizaciones y organismos de Ginebra coincidió con el funcionamiento de la Junta de Comercio y Desarrollo, de la cual Chile era miembro. En ella se completó la preparación de la Segunda UNCTAD, programada para febrero de 1968. Pronto me informé que los países en desarrollo, organizados en el Grupo de los 77, trabajaban seriamente en esta tarea. Durante los años que siguieron a la Primera UNCTAD, las naciones del Tercer Mundo defendieron sus planteamientos en dicha Junta y en sus comisiones técnicas, con gran interés y capacidad.

Con miras a obtener mejores resultados que los conseguidos en la Primera UNCTAD, los delegados del Tercer Mundo decidieron celebrar una reunión del Grupo de los 77 a nivel de Ministros de Estado con la finalidad de llegar bien preparados y cohesionados a la Segunda UNCTAD a realizarse en Nueva Delhi en 1968. Para ese entonces, el número de sus miembros alcanzaba ya a 86. El Grupo nombró una Comisión Preparatoria, presidida por el entonces Embajador, y más tarde Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Azeredo da Silveyra. Este era un delegado excepcionalmente capaz y dinámico. Además, poseía una gran simpatía y un espíritu burlón que en ocasiones llegaba a ser cáustico. Tenía títulos especiales para sus colegas. Por ejemplo, supe que me llamaba “tanque diplomático”. Pese a ello, mantuvimos mucha amistad y deferencia y realizamos tareas conjuntas con bastante éxito. Bajo su dirección la Comisión elaboró con mucha acuciosidad el Temario de la Conferencia y negoció con el gobierno argelino la organización del encuentro.

La celebración de la Reunión en la ciudad de Argel no fue fácil. Argelia sólo se había independizado en 1962, o sea 5 años antes. Había logrado su autonomía después de un conflicto que había durado 22 años; 12 de ellos, fueron una guerra sangrienta entre la población árabe y el Gobierno de Francia, apoyado por cerca de un millón de personas de origen francés que fueron llamadas “pieds noirs”. Algunos miembros del Grupo de los 77 dudaban que Argel fuera un lugar propicio para este evento. Temían que reinara un clima conflictivo y que sus dirigentes no estuvieran preparados para recibir a todos los participantes. Pero la Comisión Preparatoria que visitó Argel opinó que todo estaba en regla.

La Conferencia ministerial se celebró en octubre de 1967. El Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, Abdul Azis Bouteflika, presidió la Reunión. Ese mismo año fue elegido Presidente de la Asamblea General de la organización mundial. El Ministro dirigió la Reunión de Argel con autoridad y competencia. Lo asesoró el Secretario General, Layachi Yaker, con quien entablé una amistad que aún dura. Más tarde, fue Ministro

de Comercio y Vicepresidente de la Asamblea de su país y Embajador en Moscú. Se distinguió también en la importante Comisión Brandt. Hoy día es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para el África.

Los debates y proposiciones de la Reunión fueron muy positivos y se dieron en un ambiente de gran cordialidad. Los participantes venidos del exterior valoraban la lucha del pueblo y el gobierno argelino para obtener su independencia y apreciaban la excelente organización logística de la Conferencia y la amistosa recepción a los delegados. No fue difícil, entonces, que se alcanzara un consenso en las medidas que se discutieron para ser presentadas en la Segunda UNCTAD. Todos los miembros del Grupo de los 77 coincidieron sobre la necesidad de borrar las frustraciones vividas en la Primera Conferencia. Se aprobó un documento que se llamó la Carta de Argel. Este, en su primera parte, describe la desoladora situación socioeconómica reinante en el Tercer Mundo; destaca ciertas políticas de los países industrializados, que estuvieron lejos de favorecer el desarrollo de los países del Tercer Mundo y en cambio habían contribuido, desde 1964, al deterioro de dicha situación. También precisa la posición del Grupo de los 77 respecto a cada una de las materias del temario de la Segunda UNCTAD. La Carta de Argel resume en las siguientes frases lo esencial de la filosofía y posición de las naciones periféricas frente a la cooperación internacional:

“En un mundo de interdependencia creciente, la paz, el progreso y la libertad son comunes e indivisibles. Por consiguiente, el crecimiento económico de los países en desarrollo redundará igualmente en beneficio de los países desarrollados”.

“Los países en desarrollo reiteran que la responsabilidad primordial de su desarrollo les incumbe a ellos mismos”.

“Los países en desarrollo están decididos a contribuir a su desarrollo mutuo”.

“No obstante, sólo mediante una acción internacional eficiente y concomitante será posible realizar una movilización más completa y utilizar más eficazmente los recursos internos”.

No puede ser más injusta la distribución de responsabilidades. Más adelante continúa:

“Las fórmulas tradicionales, las medidas aisladas y las concesiones limitadas no bastan. La gravedad del problema exige la urgente adopción de una estrategia global del desarrollo, que requiere, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, la adopción de medidas convergentes”.

Lo anterior muestra con claridad que esos son planteamientos básicos repetidos hasta el cansancio por los países periféricos y nunca aceptados por el mundo opulento.

Más adelante sigue:

“El establecimiento de la UNCTAD y el diálogo que ha tenido lugar en su seno, constituye un paso adelante en la tarea de crear una política más nueva y dinámica en materia de comercio y desarrollo. Lo que se necesita ahora es pasar de la fase de las deliberaciones al plano de la acción práctica.

“Los países en desarrollo esperan que el segundo período de sesiones de la UNCTAD constituirá un esfuerzo conjunto en favor del desarrollo económico y social acelerado. El acuerdo alcanzado recientemente sobre los problemas fundamentales que deben ser objeto de negociación, traduce la opinión general a este respecto”.

La Carta de Argel fue considerada por las naciones en desarrollo como el documento básico que refleja su posición en lo referente al desarrollo y a sus reivindicaciones, basadas en los compromisos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas. Es difícil negar la moderación, el claro raciocinio y la ecuanimidad de este documento, el cual se inserta en el marco de la aplicación de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales que consagra la Declaración Universal de tales derechos.

Los países en desarrollo salieron de la Conferencia convencidos de que las razonables observaciones, los juicios certeros y la voluntad de conciliación expresados en la Carta de Argel tendrían la virtud de despertar la comprensión de los países ricos y, por ende, que las naciones industrializadas mostrarían en la Segunda UNCTAD una voluntad política de plena cooperación. Para estimular dicho proceso, el Grupo de los 77 envió “misiones de buena voluntad y alto rango” a los países que pertenecían a otras agrupaciones de la UNCTAD. Al mismo tiempo, con la finalidad de presentar la Carta de Argel a la Asamblea General de las Naciones Unidas, se comisionó al Ministro Bouteflika.

La delegación chilena fue compuesta por el autor, que la presidió, los Embajadores Domingo Santa María y Humberto Díaz Casanueva y el Consejero Hugo Cubillos.

El Ministro Bouteflika desapareció del mapa político después del fallecimiento del Presidente Boumédiène. En lo que respecta a este último, debo recordar que en aquella ocasión nos recibió junto con el Embajador Domingo Santa María, miembro de la delegación chilena. Departimos con él durante casi una hora. Es interesante consignar que el Presidente creyó necesario decirnos: “Se suele acusarnos de ser comunistas. Quiero recordarles que un mahometano fiel a su religión no puede ser comunista”. Más tarde, tuve ocasión de visitarlo y conversar con él muchas veces desde 1972, hasta poco antes de su muerte. Personalmente, se ocupó de apoyar las actividades del “Centre International pour le Développement”, que funcionaba en París, del cual fui Presidente y Director. El mandatario argelino había sido el más destacado jefe militar de la resistencia contra Francia; fue un excelente Jefe de Estado en una etapa muy difícil y llena de problemas, como fue la independencia. En 1974 y 1975 se distinguió por ser uno de los principales promotores del intento de construir un nuevo Orden Económico Internacional.

Justo es destacar en la redacción de la Carta de Argel al Embajador de la India K.B. Lall, quien ha sido uno de los más brillantes campeones de la lucha por el desarrollo del Tercer Mundo y un maestro de la lengua inglesa. Años más tarde fue Ministro de Guerra y hábil negociador de la paz con Pakistán, después de la conflagración entre los dos países.

III. La Segunda UNCTAD se reúne en Nueva Delhi

La buena preparación de los acuerdos de Argel, seguida por una responsable tarea efectuada por la Junta de Comercio y Desarrollo, apoyada por una documentación excelente presentada por el Secretario General Raúl Prebisch, fueron motivos más que suficientes, para que los países en desarrollo abordaran la Segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo con grandes esperanzas. Por otra parte, el hecho de que la reunión se realizara en Nueva Delhi contribuía a agregar una buena dosis de optimismo. India, país casi continente, cuya población ya entonces sobrepasaba los 500 millones, había adquirido en las Naciones Unidas la posición más fuerte de todo el continente asiático. No hay que olvidar que la China continental estaba marginada y Japón se encontraba en plena rehabilitación de su derrota militar. India poseía una clase política y administrativa muy singular, heredada de Gran Bretaña y era uno de los líderes del movimiento de los países no alineados. La circunstancia de que, a pesar de lo anterior, las condiciones socioeconómicas de dicho país fueran bastante precarias, constituía un elemento importante para las discusiones previstas, porque mostraría, con buenos argumentos, el grado de necesidad en que vivían la mayoría de los pueblos del Tercer Mundo.

Me correspondió presidir la Delegación de mi país a la Conferencia. En ella figuraban dos parlamentarios distinguidos, el Senador José Musalem y el Diputado Alfonso Anzieta, el Embajador y ex Ministro de Economía, Domingo Santa María y el Embajador en la India, Julio Barrenechea, quien había sido brillante político y poeta de renombre, el Embajador Carlos Valenzuela y el Consejero Hugo Cubillos, ambos fogueados en esas lides.

Un brochazo de la visita a la India

El trabajo en la Conferencia fue intenso. Sin embargo, durante esos dos meses, tuvimos oportunidad de conocer algunas de las facetas de ese fantástico país tan lleno de historia, arte, filosofía y religiosidad. Hermosos monumentos y palacios mostraban su cultura milenaria. Yo había visitado una parte no despreciable de ella cuando en 1958, como consultor de la FAO, recorrí desde Bombay a Benarés durante más de un mes de trabajo en el terreno. Asimismo, en aquella ocasión y, antes en las Naciones Unidas, había anudado amistad con muchos de los personajes indios que actuaban en la vida internacional y especialmente en los problemas del desarrollo. Entre ellos destaco a Sir Ramaswami Mudaliar, primer Presidente del Consejo Económico y Social, al ya nombrado gran economista. Embajador K.B. Lall y al Maharajá de Patiala, Embajador de India en Italia y representante en la Conferencia de la FAO.

Esta vez realicé varias visitas. Una fue la que hice nuevamente al fantástico Taj Mahal. Otra me llevó a la encantadora región alrededor de Madrás en el extremo sur de la India, con su población más oscura y más hermosa, y el Océano Índico que rompe frente a piedras enormes y su puerto repleto de buques, barcasas y lanchas que denotaban un comercio muy activo.

Pero también tuvimos ocasión de conocer personalidades de gran relevancia, como la Primer Ministro Indira Gandhi, hija de Nehru, quien recibió a la Delegación chilena ofreciéndonos un té en el Parlamento, lo que fue algo excepcional. Conversó con nosotros durante más de una hora, interesada en Chile y sus problemas. El año anterior había decidido personalmente que su país apoyara mi candidatura a la Dirección de la FAO. Su asesinato removi6 no sólo a su país, sino que también a la comunidad internacional, que la distinguía mucho.

También vale la pena narrar la invitación que nos hizo a Domingo Santa María y a mí el nombrado Maharajá de Patiala a pasar un fin de semana en su residencia en la ciudad del mismo nombre. Yo había entablado amistad con él en Roma cuando era Embajador de la India y Representante en la FAO. Partimos un sábado en el automóvil que nos había proporcionado nuestro Embajador, Julio Barrenechea, quien, como buen conocedor del medio, nos aconsejó gran formalidad. Nuestro automóvil fue con dos choferes y bandera chilena. Llegamos a una hermosa mansión y fuimos recibidos por un pelotón de soldados sijs armados de fusiles y detrás de ellos el Maharajá... Era un hombre de un metro noventa y cinco, y con su turbante de sij sobrepasaba los dos metros. Tenía un rostro impresionante con su barba recogida y una mirada que parecía salir de carbones encendidos. Su bienvenida fue acogedora, pero protocolar. Nos llevó hasta nuestros dormitorios donde nos dejó, diciendo que dos horas más tarde nos recogerían. Enseguida entraron varios mozos que nos arreglaron todos nuestros bártulos y a la cinco en punto nos trajeron té en el más puro estilo de Inglaterra, donde el Maharajá se había educado. A la hora señalada, el Maharajá vino a buscarnos y nos mostró la casa y el hermoso parque, donde realizaba investigaciones agrícolas. En el gran hall nos llamó la atención un enorme cuadro que mostraba la coronación del Rey Jorge V de Gran Bretaña, que encabezaba el grupo; detrás suyo marchaban sus cuatro hijos (dos de ellos fueron más tarde Eduardo VII y Jorge VI). Enseguida venían los cuatro Maharajás más importantes de la India. Uno de ellos era el padre de nuestro anfitrión, el Maharajá de Patiala. Los cuatro eran verdaderos reyes de sus Estados.

En la noche, el dueño de casa nos dio una comida que incluía a las autoridades máximas de Patiala y del mundo sij. Recuerdo un importante historiador que nos habló en detalle de la historia de su raza, que es extremadamente interesante. También estaba el Jefe del Cuerpo del Ejército más grande de la India, estacionado en Punjab, vecino a las fronteras con Pakistán, país con el cual India estaba en malas relaciones. Ahí supimos que, al sobrevenir la independencia de la India, el Maharajá había sido el primero en ceder su posesión de Patiala y, por ello, era muy estimado por el Gobierno que lo había hecho Embajador en Roma. Fue una noche de gran interés para nosotros y al recordarla pienso que en el espacio de pocos días nos había tocado alternar con Indira Gandhi en Nueva Delhi y con los más importantes jefes sijs en Patiala. Nunca habría imaginado en ese momento que miembros de esa raza que defendía la frontera india fueran los que años más tarde ejecutarán el alevoso asesinato de la Primer Ministro.

Al día siguiente, el Maharajá nos llevó a visitar el antiguo palacio de su familia. Era un enorme edificio que ocupaba casi una manzana. En ese momento era la sede central de los deportes de toda la India. Nos llamó la atención que un ala del palacio estaba

destruida y le preguntamos al Maharajá la causa. Respondió que su madre había muerto en una habitación de esa ala y su padre ordenó inmediatamente destruirla. Al recorrer la ciudad advertimos que el Maharajá era muy popular y se le consideraba como la primera figura del Estado y Jefe de los sijs.

Los trabajos de la Conferencia y sus resultados

La Segunda UNCTAD sesionó en Nueva Delhi, del 1° de febrero al 21 de marzo de 1968. Participaron 121 Estados. Fue inaugurada por la Primer Ministro Indira Gandhi. El Presidente del torneo fue Dinesh Singh, Ministro de Comercio del país sede, con quien me tocó alternar en varias Conferencias y anudar una relación muy amistosa.

Nunca antes, los países en desarrollo llegaron a una reunión de esa importancia mejor preparados y con un bagaje de información y de razonamientos más convincentes. Sin embargo, a pesar de que en el debate general algunos discursos de los jefes de las delegaciones de potencias industrializadas contuvieron algunos elementos positivos, como fueron los de los Ministros de Economía de Francia y del Reino Unido, en la hora de las decisiones, se tropezó con una oposición obstinada en casi todos los temas. No hay nada menos abierto que la mente del burócrata internacional procedente de los servicios financieros o del tesoro de los países ricos, y ese fue el elemento que predominó en las discusiones sustantivas. Ello sucedió a pesar de la brillante y entusiasta lucha que realizó el Secretario General de la UNCTAD, Raúl Prebisch, y los grupos de trabajo que organizó para encontrar consensos.

En esa Conferencia fui uno de los presidentes del grupo latinoamericano. Tomé parte en todas las reuniones de contacto que determinaron los acuerdos finales. Quedé con un sentimiento de frustración. Esos dos meses de trabajo intenso produjeron un resultado muy inferior al imaginado.

Las realizaciones más importantes

1) Resolución 21 (11) sobre Sistema Generalizado de Preferencias

El acuerdo más importante de la reunión fue sin duda esta Resolución. No sólo porque se resolvió claramente la creación de un sistema preferencial para las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, sino porque emitió una declaración de intenciones en tal sentido, que debería materializarse en un futuro próximo.

La Resolución dice así:

“Reconoce haber llegado a un acuerdo unánime en favor del pronto establecimiento de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación, que sea mutuamente aceptable y redunde en beneficio de los países en desarrollo”.

Este sistema debía aplicarse a los productos manufacturados y semimanufacturados. Además, expresa que los objetivos del sistema son:

“aumentar los ingresos de exportación de esos países; promover su industrialización y acelerar su ritmo de crecimiento económico”.

Este fue, pues, un acuerdo en principio que parecía asegurado en la práctica. Si bien desde tiempo atrás los Estados Unidos se habían opuesto resueltamente a romper el principio de “la nación más favorecida” y a otorgar preferencias, el hecho era que el Presidente Lyndon Johnson había anunciado, algunos meses antes, a sus colegas de los Estados Americanos, reunidos en Montevideo, que su país aceptaría conceder este trato especial a los países latinoamericanos. Con ello se rompía el hasta entonces sacrosanto Principio.

La propia Resolución 21 (II) reconoce que no se pudo llegar a acuerdos sobre aspectos específicos del proyectado sistema y menos abordar el sistema mismo de preferencias. Para ello se creó una Comisión Especial de Preferencias, dependiente de la Junta de Comercio y Desarrollo, la cual debería poner en vigor el sistema en 1969. No obstante, éste sólo pudo aprobarse en 1971. Además, Estados Unidos, principal consumidor potencial de manufacturas y semimanufacturas de los países subdesarrollados, ratificó sólo mucho más tarde la oferta que hizo, lo que obviamente debilitó el proyecto. Tampoco lo hizo Canadá.

2) *Productos Básicos*

El Secretario General, Raúl Prebisch, presentó una importante proposición sobre una política integral de productos de base, fundada en que el más rápido crecimiento económico de los países en desarrollo redundaría en la aceleración de su capacidad para importar. De ahí la necesidad de que la cooperación internacional impulsara aquel crecimiento. Pero evidentemente los impedimentos que existían en la comercialización de los productos básicos imposibilitaban tal progreso.

Pero la Conferencia no aceptó esta propuesta debido a la oposición de los Estados industrializados y aprobó en forma unánime la Resolución que recomienda la celebración en un futuro próximo de una lista de acuerdos sobre muchos productos básicos enumerados en detalle y que deberían estudiarse uno por uno. Desgraciadamente, este plan demoró en cumplirse y, aparte del convenio del azúcar y del cacao que tomó bastante tiempo en completarse, no se lograron mayores progresos en los años que comprendió el período de este libro.

3) *La Resolución 27 (II)*

Mucha importancia tuvo la Resolución 27 (II) relativa al financiamiento externo, la cual dispuso:

“que cada país económicamente adelantado trate de transferir anualmente a los países en desarrollo, recursos financieros por un total neto mínimo del 1% de su producto nacional bruto (PNB) a precio de mercado en desembolsos reales”... y “reconoce que las corrientes oficiales bilaterales y multilaterales son claramente necesarias para satisfacer muchas de las necesidades fundamentales de los países en desarrollo”.

Algunos países desarrollados dejaron constancia de que

“estaban dispuestos a tratar de proporcionar como mínimo el 0.75% de su PNB mediante transferencias netas de recursos financieros oficiales”.

Lo anterior fue ciertamente otra manifestación de intenciones. Pero la verdad es que una de las dos más importantes resoluciones de la Conferencia no se cumplió, a pesar de haber sido reiteradas por la Asamblea General en varias oportunidades. La otra relativa a las Preferencias demoró mucho en ser aprobada, y como se verá más adelante, su cobertura no respondió a las expectativas.

En todo caso, es justo consignar que la resolución unánime de conceder preferencias en beneficio de los países en desarrollo rompió con el principio de la nación más favorecida, el cual se tenía como intangible.

4) *El programa mundial de alimentos*

Otra Resolución significativa adoptada en Nueva Delhi fue sobre el Programa Mundial de Alimentos. La Conferencia realizó un estudio acabado de la situación de la alimentación y la agricultura y propuso una serie de medidas que deberían adoptarse en los planos nacionales e internacionales. El tema fue incorporado a propuesta de Chile y Estados Unidos y fue aprobado por unanimidad. Tomé la iniciativa en esta materia con la finalidad de reforzar el trabajo de la FAO en este problema, vinculándolo con los esfuerzos para acelerar el desarrollo².

Las frustraciones

Por oposición cerrada de las naciones industrializadas la Conferencia no pudo ponerse de acuerdo sobre las siguientes propuestas de las delegaciones del Tercer Mundo: las modalidades de la asistencia financiera; la eliminación de la asistencia financiera atada; el financiamiento complementario para enfrentar los desequilibrios en la balanza de pagos, ocasionados por bruscos descensos en los precios de la materias primas y los productos de base; un acceso más fácil de estos productos a los grandes mercados; el reconocimiento del *statu quo* en las políticas arancelarias y no arancelarias.

Tampoco prosperaron los intentos para elaborar por lo menos las bases de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio del Desarrollo, ni el perfeccionamiento de las instituciones dentro de la UNCTAD.

En lo que toca al transporte marítimo, sólo se constataron algunos progresos conceptuales; entre ellos, los de estudiar la legislación del transporte marítimo, dejando a la Junta la tarea de concretarlos.

5) *Posiciones asumidas por los diversos países*

Los delegados del grupo B (países industrializados de economía de mercado), actuaron con mucha cohesión, dividiéndose el trabajo en forma equitativa, por lo que es difícil evaluar la actuación de cada cual. Pero prácticamente todos los sectores estuvieron representados en los grupos de contacto. Naturalmente, Estados Unidos influyó mucho. Frente a las Preferencias, Francia asumió el liderazgo de la Comunidad Económica Europea (que se interesó especialmente por el tema) y, a veces, también orientó a todo el grupo B.

² *Op. cit.*, tomo II, capítulo II, sección IV, pp. 77-79.

En lo que respecta a los países en desarrollo, sin duda que la mayor influencia ejercida en todo este proceso correspondió a los países que más activamente participaron en la redacción de la Carta de Argel. Por América Latina se distinguieron Argentina, Brasil, que contó con una representación excelente y muy completa. Este país inició entonces una nueva etapa dinámica, en la lucha en favor del desarrollo, lo que no habían hecho en años anteriores. Colombia, Argentina, México, Perú y Venezuela, así como Chile, trabajaron también con gran ímpetu, especialmente en la cuestión de las preferencias.

En el grupo asiático, pesaron indiscutiblemente la India y Yugoslavia. La labor de Pakistán y Filipinas fue también muy positiva.

En el grupo africano, puede citarse la actuación de Argelia, Egipto, Nigeria, Ghana, Senegal, Costa de Marfil y Madagascar.

Dentro del Grupo de los 77, hubo serias disensiones entre países latinoamericanos y africanos. Siempre existió una cierta divergencia de intereses entre algunos de ellos, particularmente entre Colombia y Costa Rica con los países de África que exportaban algunos productos similares. Los países africanos intentaron introducir algunas disposiciones que podrían significar la aceptación de ciertos planteamientos que América Latina no aceptaba. En el fondo, estaban ya presentes tres problemas que se fueron definiendo en los años que siguieron: el de las medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo, el de las preferencias inversas y el de las preferencias especiales. Por otra parte, los países menos adelantados entre los países en desarrollo, la mayoría de los cuales está en África, se interesaban mucho más por llevar a los mercados sus productos básicos que por la exportación de manufacturas y semimanufacturas, que no poseían ni aspiraban a poseer en un tiempo cercano. Finalmente, no estuvo ausente de estas discrepancias la influencia de algunos países europeos en sus antiguas colonias. Las aspiraciones de esas excolonias lograron plasmarse en los sucesivos Pactos de Lomé con la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, en lo fundamental, la posición del Grupo de los 77 fue siempre solidaria.

IV. La Junta de Comercio y Desarrollo en acción.

Se establece el Sistema de Preferencias Arancelarias

Los años que transcurrieron entre la Segunda y la Tercera UNCTAD fueron de mucha actividad, tanto en los organismos permanentes de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo, como en las regiones periféricas. La Junta de Comercio y Desarrollo con sus comisiones subsidiarias se constituyó como un elemento importante en tal tarea. A su vez, los países del Tercer Mundo utilizaron el nuevo instrumento para superar el resultado de la Conferencia de Nueva Delhi. Ello, junto con la aprobación de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el esfuerzo del Consejo Económico y Social para vencer la notoria declinación de su labor para derrotar el subdesarrollo de más de media humanidad, creó un ambiente de esperanza, particularmente en los países periféricos.

El Consejo, presidido por el Embajador del Brasil, Frazao y el Secretario del mismo, Diego Cordovez, hasta hace poco Ministro de Relaciones de Ecuador, logró dinamizar su acción hasta recuperar el papel que le había asignado la Carta de las Naciones Unidas.

Por su parte, los países del Tercer Mundo, al ver que se iniciaba una seria crisis en la cooperación internacional, aceleraron en sus organismos regionales los estudios sobre los problemas del comercio y del desarrollo.

El Comité de Preferencias en acción

A comienzos de 1969, al retirarse de la UNCTAD el Secretario General Raúl Prebisch fue reemplazado por Manuel Pérez Guerrero, ex Ministro y ex Embajador de Venezuela, muy vinculado a las Naciones Unidas desde su fundación, en diversas capacidades, cumpliendo tareas que le habían dado gran prestigio. A la Junta de Comercio y Desarrollo le correspondió buscar soluciones a los problemas que la Conferencia de Nueva Delhi había dejado sin resolver. Estimó que tenía prioridad la cuestión de las Preferencias Generales, no recíprocas y no discriminatorias, para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. La Junta supervigiló el trabajo de la Comisión de Preferencias establecida por la Segunda UNCTAD para elaborar un sistema que, al finiquitarse, sería examinado por la Junta.

El proceso preparatorio fue largo y difícil. Durante 1969 y 1970 la Comisión de Preferencias celebró cuatro períodos de sesiones y sólo entregó sus recomendaciones finales el 12 de octubre de 1970. Varios factores motivaron esta demora. En primer lugar, los países industrializados de la OCDE, presuntos otorgantes de preferencias, no podían ponerse de acuerdo en un sistema uniforme, como disponía la Resolución 21 (II) de la UNCTAD. Uno de los problemas, al parecer insalvables, era la diferencia entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea respecto a las preferencias inversas (preferencias de las naciones en desarrollo a las industriales) que aquel país quería eliminar, aduciendo que no daría preferencias a quienes discriminaban en contra suya y favorecían a los europeos.

En segundo lugar, los diferentes esquemas que presentaron diversos países o asociaciones de países fueron objeto de un cuidadoso examen y difícil discusión, tanto dentro de cada país como en la Comunidad Económica Europea. Los principales problemas fueron presentados por Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Ninguno podía satisfacer completamente a los países en desarrollo. En general, éstos criticaron las limitaciones de la cobertura de productos favorecidos por las preferencias y las excesivas cláusulas de salvaguardia que contenían las propuestas.

Antes de la adopción, los países latinoamericanos hicieron presente la insuficiencia de dicha cobertura, particularmente respecto a los productos que tenían los números 1 al 25 de la nomenclatura de Bruselas (productos agrícolas transformados), las exclusiones de textiles y calzado y los mecanismos de salvaguardia que no consideraban completamente satisfactorios. Su observación fundamental era que la Comisión de Preferencias, por la

naturaleza individual de las ofertas, no pudo establecer un *Sistema Global de Preferencias* que beneficiara a todos los países en desarrollo y evitara discriminaciones. Ello contradecía lo decidido en la nombrada Resolución 21 (II) de la UNCTAD.

Los países africanos y asiáticos, particularmente los primeros y la India, se mostraron todavía más insatisfechos que sus colegas de América Latina. Países como Costa de Marfil, Madagascar y Chad protestaron vigorosamente. En verdad, el sistema que se presentó en aquella ocasión sólo favorecía a los pocos países del Tercer Mundo que habían alcanzado un más alto grado de desarrollo con una industrialización más avanzada. La diversidad de intereses como consecuencia de tal proceso en los diferentes países en desarrollo produjo roces en el Grupo de los 77. Hubo que hacer un esfuerzo muy grande para que los países africanos aceptaran el sistema, sobre todo aquellos que ya tenían una industria incipiente de transformación de sus productos agrícolas y esperaban exportar a los grandes centros comerciales.

La Junta de Comercio y Desarrollo, en su cuarto período extraordinario de sesiones, aprobó la propuesta de la Comisión de Preferencias. Sin embargo, quedaron pendientes los aspectos institucionales porque los países industrializados de Occidente y los países del Tercer Mundo no pudieron llegar a un acuerdo sobre el mecanismo que debía supervigilar el funcionamiento y los efectos del Sistema General de Preferencias. Los primeros querían entregarlo a la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD y los segundos deseaban que continuara en funciones la Comisión Especial de Preferencias. El asunto sólo vino a resolverse durante la Tercera UNCTAD, que decidió en favor de la segunda opción.

En los años siguientes, estas críticas se reiteraron en los diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas competentes en la materia. A ellas se agregó el descontento porque Estados Unidos aún no había puesto en vigor su esquema.

Más tarde, se introdujeron cambios y mejoras de diverso grado en los esquemas vigentes de preferencias, ampliando el número de productos incluidos y la lista de beneficiarios, incrementando los márgenes arancelarios preferenciales y, como certificó el Secretario General de la UNCTAD, ante la Junta en septiembre de 1970:

“en el caso de la Comunidad Económica Europea y el Japón, elevando los límites máximos y los contingentes arancelarios y suavizando estas limitaciones para las importaciones preferenciales”.

Sin embargo, la insatisfacción continuó, según se desprende de las respuestas de los Estados presuntos beneficiarios a la encuesta preparada por el Secretario General de la UNCTAD, y que conoció la Comisión Especial de Preferencias en su sexto período de sesiones en mayo de ese año. La declaración y el programa de acción para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto período extraordinario de sesiones (1974)³, incluyó, entre las medidas propuestas, la de:

³ *Op. cit.*, tomo III, capítulo IX.

“cumplir las obligaciones pertinentes ya contraídas en la UNCTAD y en la Estrategia Internacional del Desarrollo”... “mejorar la relación de intercambio de los países en desarrollo y disposiciones concretas a fin de eliminar los déficits comerciales crónicos de esos países” y “aplicar, perfeccionar y ampliar el sistema generalizado de preferencias”.

Asimismo, durante el cuarto período de sesiones de la Comisión de Preferencias, el Grupo de los 77 presentó varios proyectos de resolución respecto a la necesidad de:

“ampliar el alcance y la cobertura de sus esquemas y de conceder la entrada en franquicia y sin contingentes a todos los productos de importación de interés para los países en desarrollo más gravemente afectados, incluidos los menos adelantados y los países sin litoral, particularmente a los productos de los capítulos 1 al 24 de la NAB, como medidas de urgencia”.

Sobre la conveniencia de que los países otorgantes de preferencias que participen en las negociaciones comerciales multilaterales adopten medidas especiales de liberalización progresiva de las preferencias en favor de los países en desarrollo, con miras a mantener y mejorar:

“las ventajas arancelarias de que disfrutaran estos países en virtud del sistema de preferencias”.

Estas medidas fueron enumeradas enseguida y en esa virtud se formuló un llamado a los Estados Unidos para que:

“pongan en práctica inmediatamente el sistema generalizado de preferencias”.

El Sistema de Preferencias, que despertó tantas esperanzas de incrementar el comercio del Tercer Mundo y estimular la industrialización, sólo ha dado resultados limitados. No logró transformar la estructura comercial y estimular seriamente el progreso industrial de las naciones periféricas, que era el objetivo sustancial del Sistema, claramente expuesto en la Resolución 21 de la Segunda UNCTAD. Las ventajas alcanzadas perdieron parte de la finalidad buscada debido a las negociaciones multilaterales dentro del GATT, que han ido disminuyendo los aranceles de las naciones industrializadas. Por otra parte, en el año 1970 un 89% de las exportaciones de los países en desarrollo no estaban sujetas a preferencias (2.1 billones de dólares, de un total de 24 billones).

Recién en 1976 Estados Unidos decidió poner en ejecución su sistema de preferencias arancelarias.

Ciertamente lo relativo al Sistema de Preferencias fue lo más importante que realizó en esa etapa la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD. Pero su labor fue muy positiva en otros campos que son tratados en los próximos capítulos, como los relativos a la crisis monetaria y la preparación de la Tercera y Cuarta UNCTAD.

CAPÍTULO III

Las estrategias internacionales para el primer y segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo

I. Se necesita una nueva “Estrategia” para el desarrollo

En 1960 el Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, personaje muy recordado por su capacidad política, interés por la paz, promoción de los derechos humanos y por su sensibilidad ante el subdesarrollo de dos tercios del género humano, propuso que la Asamblea General de la Organización aprobara una Estrategia para el desarrollo que cubriera todo el decenio que se iniciaba. Hay que recordar que previamente el Presidente John F. Kennedy había declarado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que en su opinión la década de los sesenta debía llamarse “década del desarrollo”.

Como meta de este proyecto se acordó trabajar en el decenio para que los países periféricos mantuvieran, por habitante, un crecimiento de un 5% del Producto Nacional Bruto.

Al finalizar la década, dicho objetivo no había sido alcanzado en muchos países, especialmente en los de menor desarrollo. También su resultado dejó en claro que sólo el crecimiento de dicho producto bruto no constituía una solución suficiente para vencer la gran pobreza existente en los países en desarrollo, en un plazo prudencial. Las demandas de los países eran muy apremiantes ante condiciones de vida que se habían deteriorado y ya en los círculos internacionales, como la UNCTAD y la Sede de las Naciones Unidas, surgía poderosa la idea de lanzar en la década de los setenta una nueva Estrategia, mejor estudiada y sobre bases más realistas. Así, Raúl Prebisch, Secretario General de la UNCTAD, iniciaba en Ginebra consultas con los representantes de los países en desarrollo, entre los cuales me encontraba, para lograr tal objetivo, recibiendo de ellos un firme apoyo. Por otra parte, algo parecido sucedía en la Sede de Nueva York, donde los Delegados del Tercer Mundo acogían con beneplácito la idea.

Fundándose en que “el escaso progreso realizado durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha sido desalentadoramente lento”, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a propuesta de países en desarrollo, aprobó su Resolución 1152 (XLI) que recomendó promover y facilitar medidas internacionales concertadas para el nuevo decenio. La Asamblea General hizo suya esta recomendación, por su Resolución 2218 (XXI) de 1966, y encargó al Secretario General de las Naciones Unidas que, en consulta con los jefes de las organizaciones y organismos intergubernamentales que se ocupan del desarrollo:

“preparara un estudio conciso y sistemático de los diversos principios, instrucciones y normas de acción en la esfera del desarrollo que figuran en las resoluciones, declaraciones y textos análogos de las Naciones Unidas y organismos conexos y en otras fuentes pertinentes”.

Problemas que complicaron la elaboración de la nueva Estrategia

La serie de dificultades que se opusieron a la preparación de la Estrategia ilustra el género de maniobras políticas que suelen realizarse en los foros de las Naciones Unidas para influir, mañosamente, en problemas de gran trascendencia. Elaborar la Estrategia implicaba enfrentar una cuestión realmente fundamental: definir en qué medida los países desarrollados de occidente y el bloque socialista aceptarían apoyar las reivindicaciones del Tercer Mundo relativas a la cooperación internacional que recomendaba la Carta, así como qué plazos se darían para ponerlas en ejecución. Frente a ese problema se definieron tres posiciones muy claras. Una, que creó dificultades, fue la de las naciones socialistas que no se sentían cómodas con una Estrategia que incluyera asuntos de comercio, financiamiento externo e, invisibles, transporte marítimo y transferencia de tecnología. Estos eran concebidos, en lo principal, en función de un orden económico internacional en el que sus gobiernos no participaban. Tal orden era manejado por las naciones industrializadas de economía de mercado, que los países en desarrollo pretendían transformar mediante negociaciones y acuerdos. Ante tal situación el bloque socialista adujo razones de orden político y decidió no participar, por el momento, en la preparación de la Estrategia.

Las naciones menos desarrolladas, por su parte, querían tener la seguridad de que todas las medidas contenidas en la Carta de Argel se realizarían en plazos breves y bien determinados (aunque algunas de éstas estaban dispuestas a ceder por consideraciones políticas).

Todas estas divergencias, entre grupos regionales, e incluso al interior de los mismos, hicieron perder tiempo y energías. Sin embargo, fue posible superarlas, pero en el momento de decidir en la Asamblea General, se enfrentaron, como siempre, los puntos de vista básicos del mundo postergado con los del mundo “satisfecho” de occidente.

II. La elaboración de la Segunda Estrategia

En su vigesimotercer período de sesiones en 1968, la Asamblea General decidió el procedimiento para preparar la Estrategia. Aprobó su Resolución 2411, después de difíciles negociaciones y discusiones enconadas. En cierto modo resolvió algunos de los problemas, pues creó una Comisión Preparatoria que debía alternar sus sesiones entre Nueva York y Ginebra, para que:

“elabore, basándose en los estudios, conclusiones y propuestas pertinentes de los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus respectivas esferas de competencia, y teniendo en cuenta las observaciones hechas por los gobiernos de los Estados miembros, un proyecto de Estrategia Internacional del

Desarrollo para el decenio de 1970 a 1979, en el que se enuncien, conforme a un plan completo, coherente e íntegro, las metas y los objetivos generales y sectoriales, así como las disposiciones concertadas de políticas de carácter nacional, regional e internacional para alcanzar esas metas y esos objetivos.”

Pero al mismo tiempo, en los considerandos se refiere al

“importante papel que la UNCTAD tiene respecto a las cuestiones de su competencia, en el conjunto de los esfuerzos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.”

Es interesante consignar la importancia que dio la UNCTAD a la Estrategia. Así, la Junta de Comercio y Desarrollo, consciente de la responsabilidad que a ella le correspondía, se ocupó de definir su contribución en cuatro reuniones realizadas entre septiembre de 1968 y agosto de 1970.

Desde un comienzo se evidenciaron claramente las posiciones de los tres grupos de países mencionados. Los Estados en desarrollo y las naciones industrializadas de economía de mercado se expresaron en sendos proyectos de Resolución. Las naciones socialistas, cambiando su posición inicial, manifestaron su deseo de trabajar en el marco de la UNCTAD para elaborar la Estrategia. Formularon algunas proposiciones concretas para la expansión del intercambio mundial, la adopción de principios que debían regir las relaciones comerciales y la colaboración que podían prestar al desarrollo. En el curso de estas reuniones fueron creciendo laboriosamente las áreas de acuerdo, que están contenidas en la Resolución 64 (XX) de la Junta de Comercio y Desarrollo del 16 de febrero de 1970. Ella deja constancia de las áreas en que se logró acuerdo, tales como las fechas límites para la realización de los objetivos de del Decenio (que solicitaban los países en desarrollo); algunas cuestiones relativas a los productos básicos y al acceso a los mercados de las exportaciones provenientes del Tercer Mundo.

En agosto de 1970 la Junta de Comercio y Desarrollo hizo un último esfuerzo por mejorar el texto, procurando alcanzar acuerdos sobre las materias aún controvertidas, pero sólo lo obtuvo respecto al Transporte Marítimo. Esto obligó a las naciones económicamente subdesarrolladas a hacer una declaración conjunta en la que:

“expresan su grave preocupación por el hecho de que no haya sido posible llegar a un completo acuerdo sobre cierto número de problemas de fondo” y sus “legítimas aprensiones en el sentido de que estaría seriamente en peligro todo el trabajo preparatorio para la Estrategia”.

Y que ello

“se suma a otras numerosas tendencias desfavorables en la esfera del comercio y el desarrollo”.

Expresó también el Grupo de los 77 que lamentaba la falta de acuerdos sobre soluciones importantes sugeridas por ellos y por el Secretario General de la UNCTAD, especialmente acerca de: fechas límites para cumplir el objetivo de transferencia de recursos de los

países desarrollados a los del Tercer Mundo. También para mejorar las modalidades y condiciones de la asistencia financiera y en cuanto a las medidas comerciales, así como para la creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y el financiamiento del desarrollo; medidas de asistencia para las transformaciones estructurales y prácticas comerciales restrictivas. Lamentó, asimismo, la persistencia del desacuerdo relativo a las fechas límites de la contribución de los países socialistas de Europa Oriental a la Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo.

La última etapa de discusión

La Segunda Comisión de la Asamblea General en 1970 examinó el Informe del Comité Preparatorio sobre la Estrategia y otros antecedentes. Entre éstos, una larga exposición de los países socialistas que no habían participado en ese Comité. En ella reconocen las deplorables condiciones económicas y sociales del Tercer Mundo, apoyan “en principio” las medidas que puedan contribuir a mejorarlas, ofrecen continuar contribuyendo a la realización de los propósitos de las Naciones Unidas; además destacan que el éxito de la Estrategia está vinculado al desarme total y a la destrucción de las armas nucleares y bacteriológicas y se manifiestan de acuerdo sobre el fracaso de la Estrategia durante el Primer Decenio. En consecuencia, afirman la importancia de la plena movilización de los recursos internos, de las reformas radicales en materia social y económica y la participación popular; y reconocen la responsabilidad internacional para asistir a los países en desarrollo, particularmente con medidas prácticas referentes al comercio internacional. En una palabra, se incorporan a una política de apoyo a los países en desarrollo y recuerdan la necesidad de que éstos asuman en lo interno mejores políticas.

Por su parte, los países de la periferia presentaron a la Comisión un proyecto completo de la Estrategia. Este fue objeto de enmiendas por parte de los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña, Japón y Francia, las que después fueron retiradas al presentar los 89 países copatrocinadores un texto revisado. Este fue aprobado por consenso, pero se pronunció una serie de discursos interpretativos, que crearon cierta incertidumbre sobre su real contenido. También algunos países estamparon reservas, entre ellos, Dinamarca, Islandia, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos.

III. La aprobación solemne de la Estrategia

En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró su vigesimoquinto período de sesiones, que coincidía con el cuarto de siglo de existencia de las Naciones Unidas. Se dio máxima solemnidad a los actos de conmemoración, donde asistieron casi todos los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, los Directores Generales de los Organismos Especializados, personeros de la prensa mundial y, como invitados especiales, muchos de los primeros Representantes Permanentes ante la Organización,

entre los cuales me contaba, y los que participaron en la Conferencia de San Francisco. El acto principal fue discutir y aprobar la “Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

El texto preparado por la Segunda Comisión fue aprobado sin votos en contra.

Cierto es que, finalmente, los países del Tercer Mundo no lograron compromisos firmes de los países industrializados respecto a medidas precisas ni fechas para llevarlas a cabo que, como hemos expresado, fueron reclamadas por las naciones periféricas y el Secretario General de la UNCTAD. Sin embargo, el texto y sus fundamentos, la solemnidad que rodeó al acto de aprobación, y la importancia de los representantes que participaron en el acuerdo, dieron la fuerte impresión que, por fin, se había producido en los gobernantes de los países industrializados la voluntad política necesaria para aceptar las justas reivindicaciones de las naciones del Tercer Mundo. Se creyó participar en una vasta acción colectiva de auténtica cooperación internacional en los términos concebidos por la Carta de las Naciones Unidas. Esta debía ser dirigida a vencer el subdesarrollo mediante medidas eficaces en todas las áreas que lo condicionan, utilizando recursos proporcionados a la magnitud de ese problema y a su estrecha vinculación con el mantenimiento de la paz y la estabilidad mundial.

La Delegación de Chile, que había sido una de las más activas en los debates, fue la única que formuló una reserva final a todo el texto, fundada en las carencias mencionadas más arriba. En sesión plenaria, el Delegado Hugo Cubillos leyó la siguiente Declaración:

“Esta reserva que hace la Delegación de Chile al capítulo sobre medidas de política del documento de la Estrategia Internacional para el Desarrollo corresponde a una posición seria y concordante con la actitud que mantuvo el Gobierno de Chile durante todo el período de preparación de la Estrategia; corresponde a una línea de conducta de estricta honradez para con los intereses nacionales de mi país y para con los intereses generales del desarrollo económico internacional que mi Gobierno tiene conjuntamente con los pueblos del Tercer Mundo.”

“Para nuestro Gobierno, una Estrategia que no contenga el compromiso político para ejecutar las medidas internacionales de la Estrategia, no tendrá validez alguna y causará las mayores frustraciones entre los países del Tercer Mundo con las graves consecuencias políticas, económicas y sociales que todos podemos imaginar”.

No obstante esta opinión, que se ha demostrado como justificada, es indudable que el texto que se aprobó involucra un serio compromiso moral de los países industrializados, que aceptan solemnemente todos los hechos y razonamientos sostenidos persistentemente por los países del Tercer Mundo durante tantos años.

Desde luego, en sus primeros párrafos reconoce algo que nunca antes habían aceptado las naciones industrializadas más importantes, como:

“el nivel de vida de innumerables millones de personas sigue siendo lastimosamente bajo”... “a menudo están subalimentados, ineducados y desempleados”... “que una parte del mundo vive con gran comodidad e incluso en abundancia, mientras la gran mayoría vive en una pobreza abyecta y de hecho la disparidad continúa aumentando”.

...no debe permitirse que la frustración y la decepción que hoy prevalecen estorbe la visión o impida que los objetivos del desarrollo sean realmente ambiciosos y que el decenio de 1970 debe ser un paso adelante en cuanto a asegurar el bienestar y la felicidad no sólo de la generación actual, sino que de las venideras...”

Se declara también, convencido de que:

“el desarrollo es el camino esencial que lleva a la paz y a la justicia”.

La Estrategia repite asimismo, casi literalmente, algunos conceptos estampados en la Carta de Argel:

“la cooperación internacional para el desarrollo debe ser proporcionada a la magnitud del problema mismo. Los esfuerzos parciales, esporádicos e indiferentes no bastarán, por muy bien intencionados que sean”.

“El progreso económico y social es la responsabilidad común y compartida de toda la comunidad internacional. Es también un proceso en el que el mundo entero comparte los beneficios que de los países desarrollados obtienen los países en desarrollo. Todo país tiene el derecho y el deber de desarrollar sus recursos humanos y naturales, pero el fruto pleno de sus esfuerzos sólo se obtendrá mediante una acción internacional concomitante y efectiva”.

“La responsabilidad primordial del desarrollo de los países en desarrollo recae en ellos mismos, como se señaló en la Carta de Argel; pero por muy grandes que sean sus propios esfuerzos, no serán suficientes para permitirles alcanzar las metas de desarrollo deseadas tan rápidamente como deben, a menos que reciban asistencia mediante mayores recursos financieros, y políticas económicas y comerciales más favorables por parte de los países desarrollados”.

Finalmente, formula lo que considero un compromiso moral ineludible, si no se quiere traicionar la fe que los países en desarrollo pusieron en la palabra empeñada:

“Los gobiernos designan el decenio de 1970 como Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se comprometen, individual y colectivamente, a seguir políticas destinadas a crear un orden económico y social mundial más justo y racional en el que la igualdad de oportunidades sean prerrogativas tanto de las naciones como de los individuos que componen una nación. Los gobiernos suscriben las metas y objetivos del Decenio y están dispuestos a adoptar las medidas necesarias para hacerlos realidad. En los párrafos siguientes se destacan esos fines y medidas”.

Viene seguidamente la descripción de dichas metas y objetivos y las medidas internas e internacionales en materia de comercio mundial, recursos financieros para el desarrollo, comercio invisible incluido el transporte marítimo, ciencia y tecnología, desarrollo humano, expansión y diversificación de la producción, planificación, movilización de la opinión pública; además de las medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo o sin litoral.

Las declaraciones insertas más arriba importan tanto un reconocimiento de la crisis existente en el Tercer Mundo y la responsabilidad de la cooperación internacional para ayudar a eliminarla, la voluntad específica de implementar los mandatos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas en su Preámbulo y en las disposiciones contenidas en su capítulo IX, especialmente el compromiso en su artículo 56.

Bien vale la pena mencionar que, desde la reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo en septiembre de 1968 hasta aquella de la Segunda Comisión de la Asamblea General, en septiembre y octubre de 1970, los países en desarrollo asumieron la responsabilidad principal en la preparación de textos, proposición de objetivos y medidas. Actuaron con gran unidad y los países con mayor experiencia y conocimiento de los temas, orientaron a los otros. Entre los más activos recuerdo a India, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela, Yugoslavia, Sudán, Jamaica, Egipto, Pakistán, Costa de Marfil, Túnez, Nigeria y Ghana. También intervinieron, sobre todo en algunos aspectos particulares, Afganistán, Bolivia, Siria, Túnez, Marruecos y Zaire, que ya comenzaba a incorporarse al grupo más dinámico del continente africano.

Los países industrializados actuaron, como otras veces, a la defensiva, y su contribución fue desmejorada con su empeño en evitar compromisos precisos y fechas límites.

El grupo socialista formuló varias reservas, sobre todo en lo referente al financiamiento externo y al compromiso de transferir anualmente el 1% de su PNB a los países en desarrollo, concentrando su esfuerzo en la eliminación de las discriminaciones en el comercio.

Resultó lamentable que los Organismos Especializados del área social no colaboraran en la medida necesaria para que la lucha por el desarrollo incluyera con fuerza el factor nombrado como elemento esencial del desarrollo. En verdad, la Estrategia presentada comprendía sólo una parte de las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

IV. Las primeras evaluaciones de la Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo

Para vigilar el cumplimiento de dicha Estrategia, considerada como un paso muy positivo en el progreso del desarrollo del Tercer Mundo, la Resolución que la formuló contempló que cada dos años se realizara un “Examen y Evaluación de Objetivos y Medidas de Política”. Dicha Resolución estatuyó, asimismo, que las Comisiones Económicas Regionales efectuaran la evaluación en la esfera de sus jurisdicciones; que la UNCTAD, la ONUDI y

los Organismos Especializados de las Naciones Unidas examinarían los progresos realizados en sus respectivos sectores, y que la evaluación general debería ser llevada a cabo por la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social, basándose en los exámenes de las instituciones nombradas y en las recomendaciones del Comité de Planificación del Desarrollo.

Durante el año 1973, se efectuó este ejercicio, con mucha acuciosidad, en las Comisiones Económicas Regionales, en la UNCTAD, en el Consejo Económico y Social, en la Asamblea General y en el Comité de Planificación para el Desarrollo.

Los resultados de todas estas evaluaciones coincidieron en lo fundamental; no obstante lo modesto de las metas fijadas por la Estrategia, los progresos fueron mínimos y en algunos aspectos se observó retroceso. Como hay gran similitud entre las diversas evaluaciones, basta con presentar como ejemplo las realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Comité de Planificación de las Naciones Unidas. Ambas instituciones realizaron un trabajo muy profundo y muy serio. La primera de éstas la llevó a cabo, coincidiendo con el vigesimoquinto aniversario de su fundación, celebrado solemnemente en marzo de 1973 en la ciudad de Quito.

La Evaluación de Quito

La llamada “Evaluación de Quito - Primer Bienio de la Estrategia Internacional para el Desarrollo”, aprobada por la CEPAL es un documento excelente. No sólo analiza los resultados de la Estrategia en una región, sino que también plantea nuevos conceptos sobre el desarrollo y sobre la cooperación internacional. Contiene un párrafo que expresa con claridad la opinión general sobre el grado de avance alcanzado en el camino hacia las metas fijadas a la cooperación internacional y su cumplimiento. En su parte más sustancial el documento expresa:

“Al Analizar el segundo año del Decenio consagrado a la Estrategia Internacional para el Desarrollo y en relación con los objetivos y las metas en ella establecidas, el balance de realizaciones en el campo de la cooperación internacional debe calificarse en términos generales como decepcionante”.

Enumera enseguida los fundamentos de esta categórica afirmación. Así, por ejemplo, en una de sus partes, dice que:

“el esfuerzo interno realizado en los países latinoamericanos no fue acompañado en la mayoría de los países, no ya por una cooperación internacional, sino ni siquiera por condiciones aceptables en lo que respecta a los precios y los sistemas de comercialización de las materias primas, a las prácticas adoptadas en el comercio de manufacturas, a las prácticas de la conferencia de fletes, a los contratos para transferencias de tecnología y el financiamiento externo”.

Más adelante entra en más detalles en cada uno de los ítems contenidos en la Estrategia, poniendo de relieve lo negativo de los resultados. Singulariza las

“tendencias y perspectivas desalentadoras de las relaciones comerciales con Estados Unidos, las “preocupaciones” por la política mediterránea de la Comunidad Económica Europea y también su política agrícola proteccionista; los problemas monetarios internacionales que se han agudizado; el retroceso en cuanto al volumen y condiciones de la entrada de recursos financieros; la agravación del endeudamiento”.

Es interesante que en su examen el documento de la CEPAL haya ido incluyendo acontecimientos, entonces recientes, que agravaban la simple omisión de cumplir recomendaciones acordadas por la “Estrategia”, los cuales “provocan honda preocupación acerca de la evolución del sector externo latinoamericano en el futuro inmediato”. Es asimismo digno de mencionar que en 1973 la CEPAL llamó la atención que “ya en 1970 la deuda externa de América Latina ascendía aproximadamente a 20 000 millones de dólares”, y, por lo tanto, “en años recientes el problema del servicio de la deuda ha tendido a agravarse en los países de la región” y que “las dificultades se agudizan principalmente por el empeoramiento registrado en las condiciones medias de los préstamos obtenidos”. Agrega que las soluciones adoptadas “son de carácter casuístico y de naturaleza comercial y poco oportunas” y que es necesario modificar esa política y deben adoptarse “soluciones amplias”. Desde entonces, han transcurrido 20 años y la deuda externa ha crecido en forma exorbitante en millones, lo que hace en muchos casos, prácticamente imposible pagar esa deuda. Y los acreedores tienen en parte responsabilidad por haber otorgado préstamos sin el suficiente cuidado, ansiosos de colocar los petrodólares. Es lamentable que no acepten compartir la solución y que las naciones industriales no hayan hecho el necesario esfuerzo para resolver un problema mundial de enorme gravedad (África tiene los mismos problemas de América Latina). He aquí un caso que debía despertar una gran preocupación que refleja el enorme deterioro de la cooperación internacional solemnemente acordada por los países miembros de la Carta de San Francisco.

Tuve el privilegio de ser invitado a la Reunión de Quito y dar mi opinión sobre los resultados de la Segunda Estrategia después de dos años, lo que cumplí con gran entusiasmo.

La CEPAL siguió cumpliendo el mandato de la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General y en 1975 realizó en Chaguaramas, Trinidad y Tobago, una segunda evaluación al finalizar el segundo año del decenio consagrado a dicha Estrategia. Las conclusiones fueron lapidarias. No sólo identificó la ausencia del cumplimiento de los acuerdos, sino que se refirió también a nuevos acontecimientos y perspectivas inmediatas que se sumaban al escaso progreso alcanzado en cumplimiento de las metas.

La Evaluación del Comité de Planificación para el Desarrollo

Casi simultáneamente con la Reunión de Quito, se efectuó el noveno período de sesiones del Comité de las Naciones Unidas sobre “Planificación para el Desarrollo”, que hizo un excelente análisis de la aplicación de la Estrategia, porque se preocupó además de analizar y definir el concepto mismo del desarrollo y su relación con el crecimiento económico.

También examinó tanto las políticas internacionales de cooperación como las políticas internas de los países. Pero al igual que la opinión de la CEPAL, en dos párrafos muy elocuentes, evalúa así los resultados de la Estrategia:

“La conclusión neta que se desprende de esta evaluación, considerando ambos lados de la cuestión, a saber, el de los países desarrollados y el de los países en desarrollo, es que la Estrategia Internacional del Desarrollo sigue siendo más un deseo que una política. Aún no se ha afianzado con una fuerza que se aproxime siquiera a la necesaria. En verdad, en un período de creciente coincidencia global, esto es, en cierto modo, curioso. Las razones que implican una preocupación mundial por el desarrollo no han disminuido en modo alguno. Por el contrario, como se subrayó en el informe del Comité sobre su octavo período de sesiones y se reitera en el presente, para atacar con eficacia la pobreza masiva se requieren más —no menos— recursos, más —no menos— crecimiento económico, y muy probablemente, más —no menos— importaciones, y por lo tanto, mayor capacidad para financiar importaciones. La dispersión cada vez mayor de la experiencia entre los países en desarrollo exige que se preste una mayor atención a la situación difícil de los más pobres y los que están en situación más desventajosa —y la comprensión reciente de que existen elementos finitos en el marco ambiental mundial sólo contribuye a delinear con mayor nitidez el problema. De manera similar, la demostración repetida de la dependencia de las realizaciones internas y de la dispersión de los logros en materia de exportación no hace sino subrayar la urgencia de que los países en desarrollo dispongan de oportunidades comerciales efectivas, cosa que sucede en el mismo momento en que las políticas y las preocupaciones de las economías adelantadas parecen poner en peligro esas oportunidades”.

“En otro sentido, no sorprende en modo alguno que, en medio de la turbulencia de las nuevas preocupaciones, con sus nuevas orientaciones, que animan el crecimiento de la conciencia mundial, haya quedado marginada la prioridad del desarrollo. Gran parte del mundo ha vuelto su atención hacia otro lado. En todo caso, lo cierto es que se precisa que el objetivo del desarrollo vuelva a ocupar un lugar central en la constelación de las grandes cuestiones a las que el mundo está buscando con urgencia soluciones eficaces y coherentes. El Comité recomienda encarecidamente que, en esta primera operación de examen y evaluación, la Asamblea General y todos los gobiernos de los Estados Miembros hagan precisamente ese esfuerzo para renovar la prioridad del desarrollo”.

Menciona también que:

“los objetivos enunciados en la Estrategia Internacional para el Desarrollo no son anticuados en modo alguno, pero ha habido un cambio importante en el grado y el énfasis. La importancia de los problemas del empleo y la justicia social en la Estrategia Internacional para el Desarrollo, era en sí un elemento innovador.”

Por otra parte, cabe recordar que la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3176 (XXVIII) de 1973, entre otras consideraciones, ratifica lo expresado por el Comité de Planificación, repitiendo que:

“la Estrategia Internacional del Desarrollo sigue siendo mucho más un deseo que una política”.

Asimismo declara que:

“la actitud de algunos países desarrollados, así como las prácticas inadmisibles de las sociedades transnacionales que infringen el principio de la soberanía de los países en desarrollo, no han contribuido a crear una situación adecuada para cumplir los propósitos de la Estrategia Internacional del Desarrollo”.

Lo expresado en estas evaluaciones, que coincide con lo que sucedió más adelante, comprueba plenamente que la Segunda Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se creyó cambiaría las relaciones internacionales, a pesar de que fijaba metas muy modestas, resultó un gran fracaso.

La elaboración de la Estrategia consumió mucho tiempo y energía de cientos de hombres y mujeres capaces y toneladas de papel. No es posible precisar cuánto costó en dinero, probablemente varios millones de dólares. Su valor como instrumento para acelerar el desarrollo resultó insignificante. En cambio, sirvió para demostrar, una vez más, que la transformación de las relaciones entre el sector industrializado y el llamado Tercer Mundo exige algo más que documentos. Requiere larga y ancha visión, sentido de justicia social, convicción de que el mundo no puede sobrevivir en paz, ni los ricos pueden conservar su bienestar si miles de millones de seres humanos viven “en abyecta miseria” y si una fuerte voluntad política no está al servicio de esas convicciones.

En abril de ese mismo año (1973) la Junta de Comercio y Desarrollo fue convocada para efectuar una “Revisión y Evaluación de la Estrategia Internacional para la Segunda Década del Desarrollo”. Me tocó participar activamente en los debates. Entre otras cosas expresé que la documentación presentada por la Secretaría demostraba que en lo que concierne a los objetivos de la Estrategia, el progreso ha sido mínimo, y en algunos casos, hasta ha habido recesión. Y esto, a pesar del hecho que este Informe fue enfocado no sólo en esa perspectiva, sino también en términos neutrales.

Se establece en dicho análisis que los objetivos de la Estrategia deben ser interpretados con “flexibilidad”, en términos de la evolución del mundo. Nosotros nos preguntamos —se agrega— si el mundo desarrollado podría ser más “flexible” de lo que ha sido hasta ahora para analizar la falta de dinamismo en sus economías, la consolidación de un sistema de comercio internacional injusto y discriminatorio, el aumento de la brecha tecnológica y financiera que separa el centro de la periferia, y la irreconciliable crisis de la cooperación internacional para el desarrollo.

El documento establece que durante el período 1970-1972 el objetivo de la tasa anual de crecimiento del producto bruto per cápita de 3.5% no fue alcanzado, y que la tasa de crecimiento de la población subió de 2.5% a 2.7% en ese período. De lo cual se deduce que para alcanzar la meta antedicha del objetivo del crecimiento bruto per cápita, este producto nacional bruto debería subir a 6.2%. Esto implica un aumento per cápita de 85 dólares —a los precios de 1970—, entre 1970 y 1980, comparado con los 1 200 dólares que obtuvieron los países desarrollados de economía de mercado. Establece también que la diferencia real del ingreso per cápita anual entre los países en desarrollo y los países desarrollados de economía de mercado alcanzaría los 3 190 dólares en vez de los 2 500 dólares del año 1970. Con la excepción de los países productores de petróleo y algunos otros que han alcanzado algún progreso, el poder comprador de los restantes había descendido en ese momento. En 1979 existían 1 408 millones de seres humanos, que representaban un 85% de la población de los países periféricos, cuyos niveles de desarrollo estaban a años luz distantes de los objetivos establecidos por la Estrategia. En los menos desarrollados de los países industrializados, el ingreso per cápita real representaba una regresión comparada con lo obtenido en el período de 1968-1971.

CAPÍTULO IV

La evolución de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (1961-1971)

Durante 23 años participé activamente en la política que las Naciones Unidas creara y después promoviera, una asistencia técnica para el desarrollo de los Estados y territorios necesitados de ayuda técnica, desde el inicio de estos programas, y en diversas capacidades. Primero, me correspondió promover en la Segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual presidía en 1948, el Primer Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo. Este fue financiado por dicha Asamblea, tras grandes dificultades en el Comité financiero, que aceptó se entregara para ello recursos que no superaron los 288 mil dólares al año (Resolución 200 (III) de 1948), que está vigente hasta hoy, naturalmente con bastante más recursos. En 1949 fui designado para presidir el Comité Especial del Consejo Económico y Social, creado para elaborar el Programa Ampliado de Asistencia Técnica para el mismo propósito, con un presupuesto de 20 millones de dólares. Ese programa fue el resultado del famoso “Punto Cuarto” del Presidente Harry Truman¹. Ese mismo año (1949), también presidí la Segunda Comisión de la Asamblea General, la que aprobó y ratificó dicho Programa Ampliado. Más tarde, en mi calidad de Subdirector General de FAO para América Latina, trabajé entusiastamente en aplicar proyectos de asistencia técnica en los países de esa región durante nueve años (1958-1967). Entre 1967 y 1973, ya como Embajador del gobierno chileno, fui miembro del Consejo de FAO y del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya presidencia tuve el honor de ejercer durante el año 1971. Finalmente, en 1980, el Administrador del PNUD me nombró su Consultor, especialmente para promover en el mundo en desarrollo, un ambicioso proyecto de comunicaciones sobre materias económicas y comerciales, entre las naciones del Tercer Mundo; programa que fracasó por resistencia de Estados Unidos.

Todo lo anterior constituye, pues, un largo período que ha tenido para mí una significación muy especial, porque en mi opinión, estos programas han sido enormemente útiles, no tan solo para mejorar la calidad de vida de millones de seres que vivían en estado de

¹ *Op. cit.*, tomo I, capítulo XIII, pp. 265-274 y tomo II, capítulo XV, p. 371.

pobreza o necesidad, sino que también para ampliar el conocimiento entre cientos de pueblos que se ignoraban totalmente. Es un hecho que aquellos programas dieron fuerte ímpetu a la solidaridad universal. Haber participado en la gestación y en parte de la vida de esta obra me llena de satisfacción.

La evolución de la Asistencia Técnica en las Naciones Unidas a lo largo de las décadas mencionadas, resultó ser muy fructífera. En dicho lapso, se logró un proyecto muy positivo, el cual correspondió a la maduración de las ideas de las Naciones Unidas en un terreno desconocido en la escena internacional.

En los años setenta ya pudo comprobarse que muchos cientos de proyectos se ejecutaron en más de 120 Estados y territorios y más de un millar de expertos de 150 países alternaron fraternalmente con un gran número de ciudadanos de países y territorios.

No hay duda que en el período del Programa Ampliado, la actuación de su Director David Owen, antes Secretario General Adjunto de Naciones Unidas para asuntos económicos, fue sobresaliente.

I. El Fondo Especial de las Naciones Unidas (1961)

Un paso muy notable en la evolución del Sistema fue la creación del Fondo Especial de las Naciones Unidas en 1961. Las Resoluciones 692 (XXVI) del Consejo Económico y Social, y 1240 (XIII) de la Asamblea General, significaron un adelanto grande en la estructura del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico-social. Complementó la contribución de expertos y becas con un nuevo género de actividades que correspondía a las necesidades que el propio Programa Ampliado había contribuido a identificar.

Hubo coincidencia en que el experto individual se ajustaba bien a las situaciones propias de las primeras etapas de los programas de desarrollo: asesorar a una repartición pública, como son un ministerio, una división técnica o instituciones de desarrollo. Pero a medida que progresaron los países beneficiarios y lograron identificar las necesidades de crear o reformar instituciones de todo orden, desarrollar ciertas zonas, realizar prospecciones de recursos naturales o preparar las condiciones para una inversión productiva, se tornó necesario utilizar grupos de expertos en actividades diversas, algunos durante toda la permanencia del proyecto y otros por tiempo corto, y medidas para preparar personal nacional.

La nueva iniciativa encontró apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo Económico y Social; y como consecuencia de las razones expresadas en dicha Asamblea General, estableció el Fondo Especial en la Resolución 1240 (XIII), que aprobó el proyecto que le había sido sometido. Es interesante señalar que, si bien aquella incluyó entre los propósitos del Fondo el de financiar proyectos de preinversión, éstos abarcaron, en la práctica, todo el campo del desarrollo. La Resolución de la Asamblea

estableció, eso sí, una serie de principios y modalidades de acción de otro orden como es el que el Fondo, en lo posible, financie proyectos “vastos”, que den resultados a corto plazo y “produzcan el mayor efecto posible en el desarrollo económico y social”.

Tomando en cuenta que se preveía un mayor aporte voluntario para financiar el Fondo, quedó subentendido que estos proyectos “vastos” podrían requerir equipos de expertos combinados con becas.

La administración correspondió a un Director General, asesorado por una Junta Consultiva y un Consejo de Administración.

Esta nueva forma de asistencia técnica determinó que ésta fuera mucho más concentrada, considerablemente más amplia y, sobre todo, más vinculada a lo que deseaban los países. Ello cambió, en alto grado, la faz de la cooperación técnica; llenó la necesidad descrita más arriba y abrió nuevas perspectivas, con importantes resultados en el desarrollo.

En mi calidad de Jefe de la Oficina Regional para América Latina durante más de ocho años, conocí muy de cerca los programas, particularmente porque la FAO era la agencia ejecutiva del 47% de los proyectos del Fondo en la región. La mayoría de ellos fueron concebidos por los gobiernos en estrecha colaboración con los oficiales expertos en la actividad correspondiente, que trabajaban en la Oficina Regional. Aún más, varios proyectos nacieron a sugerencia de éstos, quienes en su mayoría unían a su experiencia técnica un admirable sentido de las necesidades de ciertos sectores.

Debo destacar lo realizado por estos oficiales en las esferas de Pesca y Forestal. Desde luego, en lo relativo a la primera, cabe anotar la red de Institutos de Investigación en América Latina. El Oficial Regional de Pesca, Jorge d'Alarção, con la decisiva colaboración del Fondo Especial, obtuvo la creación de una red de instituciones que produjo un impacto muy grande en el desarrollo y modernización de la pesquería en cerca de 10 países, entre ellos Chile. Es un hecho que en este último caso fue el punto de partida de la actual situación pesquera en el país, que hoy en día es un gran exportador de productos del mar.

Igual resultado tuvo en mi país el Instituto Forestal, promovido por la FAO y el Fondo Especial. Este instituto transformó toda práctica en silvicultura, industrialización y comercialización de la madera. Después de cinco años de funcionamiento del proyecto, en que participaron más de una quincena de técnicos extranjeros de muy alta jerarquía en las diversas especialidades, el instituto siguió creciendo y funcionando con personal nacional y ha prestado una valiosa asistencia a los silvicultores y los industriales. Sin duda, significó el punto de partida del progreso tan importante obtenido por el sector forestal que hoy constituye una de las vetas más rentables de las exportaciones de ese país. Como hemos visto, algo parecido ocurrió con el Instituto Pesquero. Para mí ha significado mucho haber tenido la oportunidad de participar en la creación de ambas promociones.

Desde otro ángulo, Perú debe al Fondo, entre otras cosas, la creación de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de La Molina, en Lima, una de las mejores de América del Sur. Esta fue dirigida años después por el actual Presidente del Perú, Alberto Fujimori.

En Argentina y Cuba los proyectos de servicios experimentales agrícolas dieron resultados muy satisfactorios.

A fines de 1965, antes de la fusión con el Programa Ampliado, el Fondo Especial había financiado 522 proyectos con un costo de 1 151 millones de dólares, de los cuales el Fondo aportó 478 y los países beneficiarios 673 millones de dólares. Más de 1 700 funcionarios internacionales, contratados por los organismos de ejecución, habían participado en dichos proyectos, trabajando conjuntamente con más de 8 000 técnicos locales, lo que significaba una contribución importante a la formación profesional de estos últimos.

Al 31 de diciembre de 1964, 67 200 personas de países en desarrollo habían participado en cursos de capacitación a tiempo completo, que incluían la formación de varios miles de ingenieros, técnicos en el nivel medio, supervisores y gerentes de plantas industriales, profesores para escuelas secundarias y especialistas en planificación, administración pública, transporte y comunicaciones. También, se prepararon estudios de preinversión que significaron proyectos de inversión en energía, transporte, minería, comunicaciones, agricultura y otros campos por más de 1 000 millones de dólares.

El Fondo Especial inició sus operaciones gracias a contribuciones voluntarias prometidas por 50. gobiernos, de un valor de 26 millones de dólares. En 1965, cuando se creó el PNUD, 119 gobiernos habían prometido casi 100 millones de dólares.

Uno de los más eficaces, si no el más eficaz de los actores que dirigieron el Fondo Especial, fue el francés Paul Marc Henri. Este alto funcionario se distinguió por su extraordinaria dedicación y visión de las potencialidades del programa. Tuvo la suerte de conocerlo en su lucha por la cooperación internacional. A su admirable capacidad técnica y política unía una vocación no superada de defensor de la cooperación mundial por el desarrollo de los pueblos postergados. Más tarde su país lo nombró Embajador de Francia, cargo que se otorga sólo a un pequeño número de sus Embajadores.

II. Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) y el Fondo Especial, en crecimiento continuo, fueron en un principio administrados separadamente y dirigidos por organismos intergubernamentales distintos, el CAT y el Consejo de Administración, respectivamente. Esto creó lógicamente una serie de problemas, a pesar de que la coordinación era bastante completa y utilizaba en común algunos servicios.

En 1964, el Consejo Económico Social en su Resolución 1020 (XXXVII), recomendó a la Asamblea General combinar ambos programas en un “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD), sobre la base de un Informe del Secretario General de la ONU (E/3850).

La Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General, en noviembre del mismo año aceptó, con levisimas modificaciones, las recomendaciones del Consejo. La Asamblea dispuso que el Consejo Económico y Social eligiera su composición entre miembros de los países pertenecientes a las Naciones Unidas, los Organismos Especializados o el Organismo Internacional de Energía Atómica, asegurando una repartición equitativa y equilibrada entre, por una parte, los países económicamente más adelantados, habida cuenta de su contribución al PNUD y, por la otra, de los países subdesarrollados. Todo ello, considerando las necesidades de una adecuada representación regional. Esto último merece ser subrayado porque fue la primera ocasión en que las Naciones Unidas dispusieron que la representación en uno de sus organismos estuviera condicionada a las contribuciones de cada miembro y con ello reflejara un equilibrio del número de delegados entre los países industriales y aquellos en desarrollo.

Así nació, el 25 de noviembre de 1965, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que emprendió sus actividades el 1° de enero de 1966. Culminaba de este modo un proceso ascendente que comenzara en la Asamblea General de 1948 y que, a través de sucesivos intentos, en un campo desconocido hasta entonces, se consolidaba en una institución equipada para cooperar muy eficazmente con el mundo en desarrollo.

El PNUD trabajó muy satisfactoriamente en sus primeros años. Es justo anotar que en ello contribuyó en grado muy alto la personalidad y capacidad de su Administrador, Paul Hoffman. Este, quien fuera exitoso Director de la firma de automóviles Studebaker y más tarde dirigiera la organización del Plan Marshall en Europa, unía a aquellos atributos una abnegación y una calidad humana superiores. Este hombre y David Owen que organizó y dirigió durante una década el Programa Ampliado, así como el ya citado Paul Marc Henri y el estadounidense Myer Cohen, fueron realmente los grandes constructores de este gran proceso que culminó con el PNUD.

Los países en desarrollo reafirmaron su confianza en la institución sometiéndole cada vez un mayor número de solicitudes que, en general, correspondía a una mayor conciencia respecto a sus necesidades básicas de desarrollo. A su vez, las contribuciones voluntarias crecieron a 154 millones de dólares en 1966, 172 en 1967, 183 millones en 1968, y 197 millones en 1970. Es interesante expresar que, si bien los países continuaron asignando contribuciones separadamente a los componentes PAAT y Fondo Especial, muchos contribuyeron indeterminadamente al PNUD. Así, por ejemplo, en 1969 las promesas para financiar proyectos PAAT alcanzaron a 27.6 millones; las del Fondo a 51.0 y las indeterminadas a 118.9 millones. Esto demostraba que los gobiernos deseaban una

fusión completa entre ambos programas. Es digno de destacar que el PNUD amplió considerablemente su campo de acción abordando nuevas esferas del desarrollo, intensificando, por ejemplo, sus operaciones en el sector industrial, aunque siempre conservando la prioridad al sector agrícola. El componente Fondo Especial atrajo cada día con mayor fuerza al Tercer Mundo.

III. Hacia la reestructuración del PNUD (1967-1971)

A principios de 1968 comenzó a tomar forma un movimiento dirigido a reestructurar el PNUD. Se originó en la combinación de una serie de aspiraciones, inconexas y a veces contradictorias, provenientes unas de países en desarrollo y otras de las naciones mayores contribuyentes.

He hablado ya de la resistencia que despertaba el que existiera dos programas con objetivos comunes. Por otra parte, los países en desarrollo estaban luchando desde hacía años para que la asistencia técnica y financiera se otorgara a través de programas y no sólo de proyectos. Argüían, con razón, que la asistencia exterior para los planes de desarrollo económico debía proveerse con cierta garantía de continuidad, para que los planes no se frustraran o tuvieran que ser suspendidos. Por esta razón solicitaron insistentemente que el PNUD trabajara sobre la base de programación para varios años.

Las potencias contribuyentes sugirieron su intención de aumentar considerablemente sus aportes al Programa: lo que interesó a las naciones de menos desarrollo a impulsar la reestructuración del PNUD porque tomaron esta insinuación por firme promesa. Detrás de la iniciativa estaba también el interés de algunos grandes contribuyentes, que sinceramente pretendían que el programa actuara con mayor eficiencia a fin de justificar mayores aportes. Entre aquellos, se distinguían las naciones escandinavas. Por su parte, los gobiernos del mundo periférico, si bien deseaban que el programa creciera y mejorara su rendimiento, sobre todo a través de la continuidad de la asistencia, en lo fundamental estaban satisfechos con sus resultados. En menos de 20 años el programa había demostrado ser una gran aventura humana y sus dirigentes máximos, Paul Hoffman, así como sus colaboradores inmediatos, particularmente Paul Marc Henri y Myer Cohen eran admirados por su capacidad, abnegación y adhesión a los principios de las Naciones Unidas.

El “Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, de Sir Robert Jackson

En 1968, año en que me incorporé al Consejo de Administración del PNUD, se inició un cambio fundamental en dicho Organismo. El Administrador Paul Hoffman, sinceramente convencido de que ciertas mutaciones estructurales y de metodología podrían satisfacer su ambición de doblar el monto del programa en cinco años, recogió esas inquietudes en el quinto período de sesiones del Consejo de Administración, en

enero de 1968. Aspiraba a que las contribuciones anuales subieran a 500 millones de dólares. Prometió examinar la capacidad del sistema para incrementar y perfeccionar sus operaciones, consultar a las otras organizaciones e informar al Consejo en el próximo período de sesiones. Con esa finalidad el Consejo decidió contratar un Comisionado que estudiase a fondo la capacidad del sistema “para llevar a cabo un programa ampliado de desarrollo”. Para realizar el estudio se designó a Sir Robert Jackson, quien recibió colaboraciones importantes, entre ellas la de la notable funcionaria de las Naciones Unidas, Margaret Joan Anstee y Marc Nerfin, de cuya gran calidad humana y política hablo en capítulos posteriores. Cerca de un año más tarde, aquél entregaba su informe, que alcanzó gran notoriedad, despertando singular interés y no pocas controversias. Se dio gran publicidad a sus críticas del sistema, pero no a las réplicas y objeciones a su escrito (muchas de las cuales fueron compartidas por el Consejo y ciertamente por el que esto escribe). Pero era evidente que el estudio contenía muchos elementos valiosos.

El Estudio fue sometido primero al examen de la Junta Consultiva Mixta y del Administrador. Cuando el Consejo de Administración comenzó a discutirlo se tenía ya a la vista las opiniones de ambas. El Consejo las analizó exhaustivamente, hasta aprobar un Consenso que recomendó al Consejo Económico y Social, una reestructuración del PNUD.

Consideraciones generales sobre el Estudio de Jackson

Analizar a fondo y en detalle el Estudio de Jackson, el debate en el Consejo de Administración y el Consenso y demás decisiones requeriría dedicarles un espacio desproporcionado. Me limitaré a examinar algunas de sus principales recomendaciones. En lo que respecta a la elaboración del Consenso, creo útil procurar llenar el vacío que dejan las actas del Consejo, ya que tanto los acuerdos fundamentales contenidos en el mismo, como aquéllos aprobados durante el examen de las recomendaciones, tuvieron lugar en grupos restringidos cuyos debates no figuran en dichas actas. Participé en esos grupos; entre ellos en el de los Representantes de diez países que elaboró los puntos esenciales del Consenso. Por otra parte, me correspondió presidir el Consejo durante 1971, año en el que se completó el examen del Estudio de Jackson.

En mi opinión, el valor del Estudio consistió en que, por primera vez en las Naciones Unidas, se analizó el problema complejo de la Asistencia Técnica para el Desarrollo, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, cabe observar que no siempre trata con justicia las anteriores realizaciones del Sistema. Presenta proposiciones para mejorar su eficiencia, muchas de las cuales consideré positivas; otras, ni el Consejo, ni el que esto escribe, compartimos.

En mi opinión, muchas de sus críticas principales no tenían justificación e ignoraban gran parte de los elementos fundamentales de orden social y político de los Programas de Asistencia Técnica, así como las realidades existentes en los países subdesarrollados.

Me correspondió iniciar el debate en el Consejo de Administración sobre dicho Estudio. Elogié lo que estimé positivo, que era mucho, y en lo referente a algunas de sus críticas manifesté mi fuerte oposición y refuté las afirmaciones que consideré injustas².

² En la explicación del autor, se expresan, entre otros, los siguientes conceptos: Los capítulos del Estudio titulados “Los primeros 25 años”, “Limitaciones de la capacidad actual y futura”, contienen una muy abundante información sobre el origen de los programas y se analizan exhaustivamente la eficiencia de los mismo; adolecen, en mi opinión, de algunos vacíos y defectos que debo destacar con desaprobación. Primero, han contribuido a desprestigiar, innecesaria e injustificadamente, el sistema y así a debilitar el apoyo público y de los parlamentos. De ahí la renuencia de muchos gobiernos a aumentar sus contribuciones. El vacío consiste en que, si bien el capítulo “Los primeros 25 años” relata, en general, hechos verdaderos, como criticar a la Junta Consultiva Mixta, “la falta de perspectiva histórica”, abundan las críticas, expresadas en términos espectaculares. Hablando del sistema dice: “no es un sistema, es un antisistema”, “es un monstruo prehistórico”, “hay un 20% de madera muerta”, lo que “representa un gasto inútil (de aproximadamente 36 millones de dólares)” (en un programa de 180 millones). Si bien, de cuando en cuando, hay frases elogiosas para la labor que han realizado las Naciones Unidas y los Organismos Especializados, en las seiscientas y tantas páginas de los dos volúmenes no los analiza, desde el punto de vista filosófico ni político, con la seriedad que merecen sus enormes realizaciones. Tampoco hay una exposición analítica, medianamente aproximada, de lo que significó poner en marcha una experiencia absolutamente nueva en países, ninguno de los cuales tenía en un comienzo un plan de desarrollo, ni siquiera programa de desarrollo. Ciertamente es que esta situación fue cambiando poco a poco en un par de decenas de países, pero en el resto, sobre todo en las naciones de menos desarrollo relativo, esa situación subsistió hasta hace muy poco. En algunos párrafos, Jackson menciona la responsabilidad de los gobiernos, pero de modo superficial y limitado. No dice nada del obstáculo que significa para las instituciones la inestabilidad política: golpes de Estado, simples cambios legales de gobiernos que deliberadamente o por falta de servicios públicos estables, ignoran lo que habían hecho sus predecesores. Durante los años en que como funcionario de la FAO mantuve contactos permanentes con Ministros y Jefes de Estado en América Latina, a menudo se me pidió asistencia en alguna materia mientras en la biblioteca del Ministerio, por ahí en algún rincón, ya existía un Estudio y un Informe de la FAO sobre el particular. Además, cuando el Estudio observa que los proyectos no tocaban aspectos vitales del desarrollo, no alude a los gobiernos que sirven los intereses de minorías privilegiadas y descuidan los de la gran masa de la población. Por eso, no se solicitaron proyectos vitales, destinados a desarrollar los recursos humanos, a mejorar la distribución del ingreso, a reformar estructuras sociales, económicas y administrativas vetustas. Y, para hablar con franqueza, los sectores extranjeros que trabajaban en muchos países en programas bilaterales, mucho más amplios que los multilaterales; muy rara vez aconsejaban este tipo de política. Por el contrario, apoyaban el *statu quo*. Todo lo anterior constituyó un obstáculo formidable para las Naciones Unidas y las otras Organizaciones. Sin embargo, lo fueron superando, aunque con explicables demoras. Más aún, el Sistema contribuyó poderosamente a cambiar la mentalidad de muchos gobiernos. Otro hecho desestimado por el Estudio es que los expertos de los Organismos Especializados, así como los de Naciones Unidas, ayudaron enormemente a los gobiernos, primero a identificar los obstáculos al desarrollo, y después a formular los proyectos de asistencia técnica o del Fondo Especial. El estudio formula una crítica velada al decir que los proyectos eran más de iniciativa de las instituciones que de los gobiernos. Sin ninguna duda hubo proyectos vendidos por las Agencias que no eran vitales, pero, al lado de éstos conozco cientos que lo era y en los cuales la colaboración de los expertos, con verdadero sentido de misión y que se identificaron con los intereses de los pueblos donde trabajaban, fueron de excepcional utilidad. Nada de esto fluye del Estudio de Jackson. La crítica más seria que me merece es que en el fondo en su conjunto semeja un informe de alguna gran empresa comercial o industrial encargada de estudiar la eficiencia desde el punto de vista del rendimiento. Pero el concepto comercial de rendimiento es totalmente distinto y las causas de la ineficiencia son de otro carácter. El fondo y los objetivos de proyectos de Naciones Unidas son esencialmente diferentes y por ello la asistencia de las Naciones Unidas debe ser de otro género. Hay que agregar que, según la Resolución 22 (IX) del Consejo Económico y Social, la asistencia del sistema debe ajustarse a ciertos principios entre los cuales está “que el objetivo principal del Programa es ayudar a los países a robustecer sus economías nacionales gracias al desarrollo de sus industrias y de su agricultura para favorecer su independencia económica y política, dentro del espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, y a permitir a su población entera un nivel más elevado de bienestar económico y social”. Finalmente, objeto en el Estudio la tendencia a olvidar que la cooperación técnica, como lo analizaré más adelante, fue concebida como una empresa cooperativa de toda la familia de las Naciones Unidas y como tal debe continuar, tanto porque todos los países están cumpliendo objetivos de desarrollo en sus respectivos niveles, como porque las Naciones Unidas, en su conjunto, son responsables de las finalidades y tareas expuestas en la Carta.

En lo que respecta a la estructura, administración y ejecución del Programa, el Estudio de Sir Robert Jackson formuló una serie de proposiciones de mucho interés, que fueron acogidas.

IV. Aspectos principales del Consenso que reestructuró el PNUD

El Consejo de Administración del PNUD estudió el Estudio de Sir Robert Jackson en sus noveno y décimo período de sesiones (1970 y 1971). Lo analizó con seriedad, sentido de responsabilidad y notable espíritu de conciliación, que fue muy necesario. Había una multitud de puntos de vista. Diferían los países industriales entre ellos, los menos desarrollados lo hacían entre sí, y un grupo con el otro. De allí que la decisión principal, que versó sobre la estructura y lo fundamental de la reorganización, fue el resultado de un Consenso, y así se lo llamó.

El Consejo de Administración del PNUD aceptó, aunque con varias modificaciones, gran parte de las recomendaciones del Estudio. Sin embargo, el Consejo de Administración conservó intacto el espíritu internacional y el sentido cooperativo que tuvieron los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas desde un comienzo. Rechazó lo que estimó significaba apartarse de la filosofía básica impresa a esta actividad.

Dos cuestiones identifican claramente esta posición del Consenso. La primera se refiere al Consejo mismo. El Estudio relegaba a éste a un papel más bien orientador y consultivo, salvo en lo financiero, donde le correspondía tomar decisiones. El Consenso le preservó su condición de suprema autoridad política, administrativa y financiera. La segunda está en el párrafo 38 del Consenso que dice:

“La función de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución de los programas por países será la de asociados en una empresa común del sistema entero de las Naciones Unidas bajo la dirección del PNUD. Asesorarán cuando convenga al administrador en la ejecución de todos los proyectos, sean ellas o no los organismos de ejecución”.

Los acuerdos del Consejo de Administración confirman la voluntad de la autoridad máxima del PNUD de mantener los principios básicos que inspiraron su creación.

A continuación se detallan los acuerdos principales:

El Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Consenso acordó la Programación del PNUD por países, sobre la base de los “Planes o prioridades del desarrollo nacional y de las Cifras Indicativas de Planificación”. Así el Consenso, a eso agrega:

“reconoce que el gobierno del país interesado es el responsable exclusivo de la formulación de su plan o de sus prioridades de desarrollo nacional, y por consiguiente, el mismo gobierno, con la cooperación oportuna de representantes

del sistema de las Naciones Unidas, bajo la dirección del Representante Residente del PNUD, preparará el programa del PNUD”.

Hay aquí una muestra clara de la participación importante que la programación confiere a los organismos del sistema.

El Consenso manifiesta una cierta inclinación a que el proceso de programación coordine los programas de la familia de las Naciones Unidas y otros, ajenos a este sistema, con los del PNUD.

El Consenso señala que la formulación de los proyectos “será un proceso continuo e independiente de la aprobación del programa del país”; debe efectuarse en el plano nacional; la estimación de cada proyecto será en lo posible parte integrante del proceso de su formulación.

El Consenso da importancia a la programación multinacional por grupos de países, sobre una base subregional, regional, interregional y global³. Esta programación y los procedimientos para formular los proyectos se basarán en los mismos criterios determinados para el caso de los países individuales; “celebrará consultas con el gobierno interesado acerca de la elección del organismo”. “A reserva de ese procedimiento, las organizaciones apropiadas del sistema de las Naciones Unidas tendrán prioridad cuando se seleccionen los organismos de ejecución.”

El Consenso mantuvo esencialmente el criterio implantado, primero en el Fondo Especial y después en el PNUD.

La utilización de organismos públicos o privados ajenos al sistema se acepta como excepción y, en ese caso, se da preferencia a las instituciones y empresas nacionales del propio país. Los organismos de las Naciones Unidas serán capaces de ejecutar la mayoría de los proyectos si adaptan mejor sus estructuras a las necesidades. Según el Consenso no debe admitirse que países impulsen la participación de empresas en estos programas, como una manera de recuperar sus aportes al financiamiento del PNUD o de facilitar sus inversiones. Sin embargo, en algunas ocasiones se justifica utilizar empresas privadas desde el punto de vista de la eficiencia y sin vulnerar los principios y el sentido de la asistencia.

Organización del PNUD

El Consenso aprobó la mayor parte de las recomendaciones de Jackson sobre la reorganización del PNUD, pero le introdujo modificaciones cuyo resultado fue cambiar la importancia relativa de algunos de sus componentes y con ello la gravitación de los centros de poder.

³ Multinacional aquí significa “entre naciones” y no debe confundirse con lo “transnacional”.

El Consejo de Administración

El Consenso le otorga el primero y más importante de los lugares, y dispone expresamente que

“las principales funciones del Consejo de Administración siguen siendo las indicadas en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General”.

Deberá aprobar los programas, los proyectos y las cifras indicativas de planificación (con la modalidad descrita más arriba); velará porque los recursos del PNUD se utilicen de modo más eficaz y racional para ayudar al desarrollo de los países beneficiarios; ejercerá un control operativo eficiente sometido a exámenes periódicos de los programas por países, y hará la asignación general de los recursos y controlará su uso. En virtud de estas disposiciones, los gobiernos, a la inversa de lo que recomendaba el Estudio, mantuvieron la dirección de la política y el control del PNUD.

El Administrador

El Consenso da al Administrador todo el poder ejecutivo. Expresa:

“Además de las funciones que en él delega el Consejo de Administración, el Administrador tendrá la responsabilidad plena respecto de todas las fases y de todos los aspectos de la ejecución del Programa y rendirá cuentas al Consejo de Administración.”

Es indiscutible que debe ejercer este poder bajo las directivas políticas y financieras definidas por el Consejo.

El Representante Residente

El Estudio Jackson había concentrado todo el poder del programa en el Representante Residente, dando escasísima participación a los personeros “de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Consejo de Administración comenzó por cambiarle el nombre al Representante Residente del PNUD y llamarlo “Director Regional” del Organismo. Lo más curioso de esta decisión fue que los Representantes Residentes se alzaron enérgicamente contra el cambio de nombre. Cuando a principios de 1971, asistí, en mi calidad de Presidente del Consejo de Administración, a la reunión de esos funcionarios en Nueva Delhi, me arrancaron la promesa de proponer al Consejo la reconsideración de ese cambio, lo que hice con éxito, en el Decimosegundo Período de las Sesiones de dicho Consejo.

El Consenso reconoce que el Representante Residente

“tiene responsabilidad plena y general del Programa del PNUD en el país de que se trate y su función respecto de los representantes de otras organizaciones de las Naciones Unidas destinados en los países, con la aprobación previa del gobierno interesado, deberá ser la de un jefe de equipo, habida cuenta de la competencia profesional de los Organismos Especializados y sus relaciones con los organismos pertinentes del gobierno”.

Las Direcciones Regionales

Conforme al Estudio Jackson, el Consenso dispuso que

“en el plano de la Sede, convendría establecer Direcciones Regionales para facilitar un enlace directo entre el Administrador y el Representante Residente del PNUD para todas las cuestiones referentes a las actividades sobre el terreno”.

El Consenso no fue más adelante a este respecto, pero el Consejo, en su decimoprimer período de sesiones, en 1972, decidió establecer cuatro Direcciones Regionales para atender a las necesidades de África, Asia y el Lejano Oriente, América Latina, Europa, el Mediterráneo y el Cercano Oriente.

El establecimiento de Direcciones Regionales era indispensable, y el Consejo se preocupó de darles jerarquía y responsabilidades. Sin ellas, la estructura habría quedado exclusivamente centralizada, lo que era asaz dañino. El robustecimiento de la autoridad de los Representantes Residentes sólo produjo una descentralización relativa. De ahí la decisión que los Jefes Regionales deberían tener acceso directo al Administrador del PNUD.

La capacidad de los Organismos Especializados

En vista de que el Estudio de Jackson no había estudiado a fondo cómo mejorar la capacidad de los Organismos Especializados que participan en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ni había formulado recomendaciones en ese sentido, el Consejo de Administración incluyó en el Consenso una petición al Consejo Económico y Social para que recomendara a todas las Agencias Ejecutivas que reexaminaran sus estructuras organizativas tanto en la Sede y en las regiones como en el terreno con el objeto de adaptar esas estructuras al incremento de sus operaciones que financiaba el PNUD, y a la luz de las decisiones del Consejo sobre la capacidad del PNUD. Al realizar tal examen debían guiarse por las consideraciones siguientes:

- i) Dentro de cada Agencia una sola unidad organizativa debía tener la responsabilidad global para la ejecución de los proyectos del PNUD;
- ii) Debía obtenerse una mayor eficiencia y una más rápida ejecución de los proyectos;
- iii) Especialmente debía buscarse mejorar la rapidez del reclutamiento y despliegue del personal en el terreno, y
- iv) Los costos generales que implicaba la ejecución de los proyectos del PNUD debían ser disminuidos a fin de obtener mayores recursos para la asistencia directa a los países receptores.

El Consejo Económico y Social aprobó sin ninguna modificación este texto al respaldar ampliamente las decisiones del Consejo de Administración sobre la nueva estructura. Debo anotar que la iniciativa de estos últimos acuerdos se debió especialmente al autor de estas líneas, a quien mucho preocupaba que existiera una relación muy estrecha entre el PNUD y los Organismos Especializados que se ocupaban de asuntos sociales y económicos. El hecho de que tuviera la oportunidad de trabajar como funcionario del Sistema de las Naciones Unidas y después como Representante de un Estado me daba un conocimiento muy completo del problema.



Recepción con ocasión del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). De izquierda a derecha: Raúl Prebisch, Secretario General de la UNCTAD; Alfonso Santa Cruz, Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el autor; Ernesto "Che" Guevara, Jefe de la Delegación de Cuba, y Ramón Huidobro, Jefe de Misión de Chile (Ginebra, 1964).



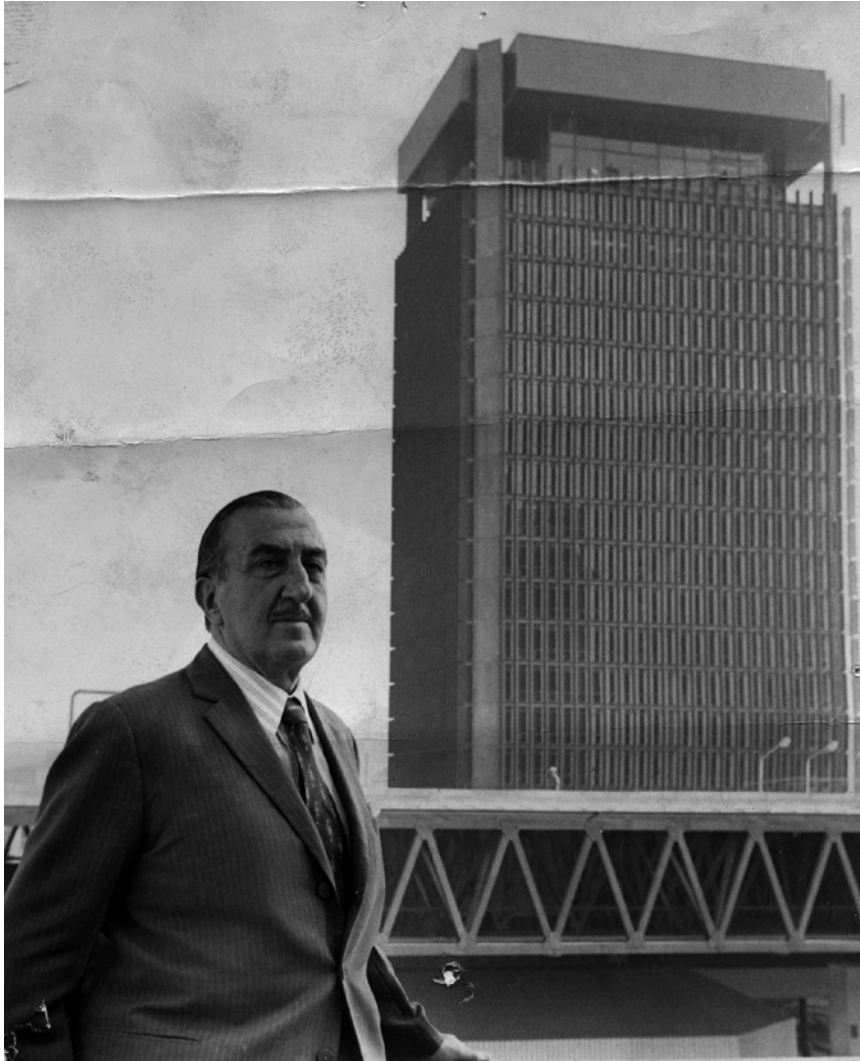
El autor llega a la India con motivo de la preparación del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Nueva Delhi, febrero de 1968).



Durante el proceso de elaboración de la Segunda Estrategia de las Naciones Unidas, el autor y Azeredo da Sylveira, embajador del Brasil, saludan a U Thant, Secretario General de las Naciones Unidas (1968).



Inauguración en Chile del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sentados, de izquierda a derecha: José Tohá, Ministro del Interior; Patricio Aylwin, Presidente del Senado; Salvador Allende, Presidente de Chile; Fernando Sanhueza, Presidente de la Cámara de Diputados, y Hernán Santa Cruz, Presidente del Consejo de Administración del PNUD (Santiago, 1971).



El autor en Santiago frente al edificio construido en 1972 como sede de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).



Audiencia con los Reyes Juan Carlos y Sofía de España (Madrid, 1977).

CAPÍTULO V

Algunos cambios estructurales en los años setenta

El decenio de los setenta fue recibido con muchas esperanzas, por lo menos por los países del llamado Tercer Mundo. Estaban obnubilados por el resultado positivo de la Segunda Estrategia para el Desarrollo. Pero aquel no correspondió, en absoluto, a sus vaticinios, ni tampoco correspondió a las previsiones de las naciones industrializadas, que aspiraban a una estabilidad económica en la línea de los años sesenta. Ya en su primera mitad, la nueva década se convirtió en un campo minado de sorpresas; el comienzo de la inflación y cambios estructurales de muy vastas consecuencias, que revolucionaron la economía y con ello las condiciones humanas. El gran economista canadiense, John Galbraith, en un artículo en que analizaba aquellas situaciones de la economía mundial, expresó que “había llegado a su final la calma idílica de las sociedades opulentas”.

En estos cambios revolucionarios habían influido tanto el fantástico progreso científico y tecnológico mundial como la desgraciada guerra de Vietnam, que constituyó un fuerte golpe para el pueblo estadounidense.

Naturalmente dichas mutaciones afectaron también muy seriamente a los países en desarrollo y además modificaron la voluntad política que pudieran tener las naciones industrializadas para preocuparse de los problemas y las reivindicaciones de las naciones periféricas.

En los capítulos que siguen se exponen con bastante detalle lo sucedido durante el decenio en materia de relaciones y diálogos Norte-Sur. Por el momento, interesa analizar, aunque sea someramente, los tres cambios estructurales que estimo son los más pertinentes, porque tuvieron una influencia decisiva en las condiciones económicas, sociales y comerciales. Ellos son la crisis monetaria; el advenimiento en dimensión mundial de las compañías transnacionales; y la llamada crisis de la energía.

I. La crisis monetaria

Ciertamente el acontecimiento más importante para la economía mundial en los comienzos de los setenta fue la crisis producida por el derrumbe del sistema monetario creado en Bretton Woods, cuyos efectos perniciosos fueron inmediatos en prácticamente todo el

orbe. Resultó ser, también, el inicio de la prolongada crisis económica que se extendió durante gran parte de la década de los setenta y, en cierto grado, hasta mediados de los ochenta.

En agosto de 1971, aquel suceso fue certificado por la devaluación del dólar. Hacía 10 años que venía deteriorándose dicho sistema, basado en el oro y en las reservas de divisas. Se creía que el dólar era una moneda que aseguraba una indiscutible estabilidad. Sin embargo, el propio Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Pierre Paul Schweitzer, confesó que el sistema “había servido bien al mundo, solamente hasta principios de los sesenta”, la verdad era que se había debilitado gradualmente debido a “los continuos déficits de los grandes centros de reservas”.

Frente a cada problema monetario ocurrido durante el decenio de los sesenta, los gobiernos proclamaron que se trataba de un problema coyuntural y recurrieron a soluciones parciales. Sólo después de agosto de 1971 reconocieron lo que muchos economistas venían sosteniendo: la estructura misma del sistema había demostrado su ineficacia para hacer frente a las necesidades, tanto de la rápida exclusión económica de las naciones industrializadas, como de los intentos de desarrollo de muchos países pobres.

Una de las consecuencias más graves de esa falla estructural fue la invasión del mundo por dólares que carecían de respaldo apropiado. Se acumularon en centros financieros y muchos de éstos se empeñaron en actividades especulativas que dañaron los mercados. Parte importante de estos recursos se gastaron en financiar la absurda guerra de Vietnam o se prestaron con suma ligereza. Pero años más tarde “la crisis del petróleo” multiplicó aquellas inversiones, creando problemas mucho más graves.

Víctima importante de aquel caos monetario fue también el Tercer Mundo, que sufrió la mayor parte de las consecuencias sin haber tenido la menor responsabilidad en el manejo del sistema. Este se encontraba en manos del “Grupo de los Diez”, formado por los países más ricos del mundo. Se depreciaron las reservas que tenían las naciones periféricas, que generalmente estaban en dólares, y ello trastocó su comercio.

La devaluación del dólar y las medidas comerciales conexas se produjeron cuando recién se iniciaba en Ginebra el funcionamiento del undécimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, en la que el que esto escribe representaba a Chile. Esas medidas pasaron inmediatamente a dominar el temario. El Grupo de los 77, después de haber escuchado a un importante funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos, emitió una fuerte Declaración y la Junta adoptó, sobre el particular, su Resolución 84 (XI), igualmente enérgica.

Otros foros, especialmente los regionales, también reaccionaron. Los países latinoamericanos miembros de la CEPAL, que se reunieron en Buenos Aires en septiembre de ese año, aprobaron por unanimidad, un Manifiesto de América Latina,

en el cual expresaron firmemente y en detalle su rechazo a las políticas que llevaron a la situación que afligió al Tercer Mundo, impuestas por las naciones que manejaban el sistema monetario¹.

Es importante incluir en este texto el Programa de Acción que adoptaron, porque constituye un testimonio muy claro de la posición de toda la región ante una situación vital para ella. Dice así:

“Todo cambio que se prevea en el sistema monetario internacional debe tener especialmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Al buscar una solución de la crisis monetaria internacional, toda la comunidad internacional debería participar plenamente en el proceso de formulación de decisiones, a fin de lograr el crecimiento constante e ininterrumpido de las corrientes comerciales y financieras, especialmente de los países en desarrollo. A este respecto, debería restablecerse y esforzarse la función y la autoridad del Fondo Monetario Internacional en todas las cuestiones que afectan a toda la comunidad internacional, como medio eficaz de proteger los ingresos de todos los países y en especial de los países en desarrollo.”

“Al estudiar soluciones de la crisis deberían tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones y directrices;

- a) “Para el restablecimiento de la estabilidad y de la confianza en el sistema monetario mundial es indispensable que se establezca una estructura satisfactoria de tipos de cambio que se mantengan dentro de márgenes reducidos;
- b) “El nuevo sistema debe prever un mecanismo para crear una liquidez internacional adicional mediante una acción internacional verdaderamente colectiva, en consonancia con las exigencias de una economía mundial en expansión y las necesidades especiales de los países en desarrollo, y con

¹ “Los países de América Latina consideran injusto tener que soportar las consecuencias de medidas correctivas del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos de América, dado que no son responsables de las causas que lo originaron.

MANIFIESTAN:

Cuestiones monetarias:

1. Que, a través de la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, se ha modificado uno de los elementos básicos del funcionamiento del sistema monetario internacional vigente y se han afectado los fundamentos sobre los que se estructuró el desarrollo del comercio internacional, se efectuó el movimiento de capitales y se determinó el valor de las reservas monetarias de los países.
2. Que los países de América Latina no deben soportar cargas adicionales para contribuir a solucionar el problema de la balanza de pagos estadounidense, por cuanto el resultado de la balanza de pagos de los países latinoamericanos con los Estados Unidos de América ha sido tradicionalmente favorable a este país.
3. Que la incertidumbre que presenta actualmente el sistema monetario mundial se debe en parte a que el Fondo Monetario Internacional, en su mecanismo de decisión, no ha podido hacer adoptar a todos sus miembros, políticas correctivas de los desequilibrios fundamentales. Como consecuencia de ello, países desarrollados con mayor poder de voto) en el Fondo Monetario Internacional, han mantenido políticas que dieron lugar a la presente crisis del sistema y que, en los hechos, han consagrado discriminaciones de trato entre los países desarrollados y en vías de desarrollo”.

- las salvaguardias que sean necesarias para que la liquidez internacional en su conjunto no se vea influida de manera indebida por la posición de la balanza de pagos de ningún país o grupo de países;
- c) “La creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y los recursos adicionales para la financiación del desarrollo debe pasar a ser parte integrante del nuevo sistema monetario internacional;
 - d) “La adhesión de los países en desarrollo a un nuevo sistema monetario internacional presupone forzosamente la existencia de un sistema permanente de garantías contra las pérdidas cambiarias que afectan a las reservas de dichos países. En todo caso, habría que establecer un sistema para compensar a los países en desarrollo las pérdidas involuntarias debidas a las especulaciones con determinadas monedas de países desarrollados;
 - e) “Debería aumentarse el número de votos de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional, introduciendo en su Convenio Constitutivo, disposiciones que permitiera incrementar el número de votos de que dispone cada país”.

Pocas semanas después, la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 en Lima, en la cual participé activamente, detalló en su Programa de Acción los puntos de vista expresados en la Declaración sobre la situación existente respecto al problema monetario, así como sus efectos en los países en desarrollo. Enseguida, pidió la eliminación de todas las medidas restrictivas que afectaban a los países en desarrollo en el comienzo de la crisis monetaria.

Concretamente, la Declaración instó al Gobierno de los Estados Unidos a que eximiera a las exportaciones procedentes de los países del Tercer Mundo de un recargo del 10% de sus importaciones que acababa de disponer, y derogara todas las demás medidas que redundaban en perjuicio en su comercio, así como la decisión de reducir en un 10% su programa de ayuda externa. Solicitó, además, la puesta en vigor inmediata del Sistema de Preferencias.

En relación a la eventual reforma del sistema monetario, la reunión sostuvo que:

“toda la comunidad internacional debería participar plenamente en el proceso de formulación de decisiones, a fin de lograr el crecimiento constante e ininterrumpido de las corrientes comerciales y financieras, especialmente de los países en desarrollo”.

Agregó que

“a este respecto debería restablecerse y reforzarse la función y la autoridad del Fondo Monetario Internacional en las cuestiones que afecten a toda la comunidad internacional, como medio eficaz de proteger los intereses de todos los países y en especial de todos los países en desarrollo”.

Además de lo anterior, adelantó que, para restablecer la estabilidad del sistema y la confianza en él, entre otras cosas que detalla.

“debería prever un mecanismo para crear una liquidez internacional verdaderamente colectiva en consonancia con una economía mundial en expansión y las necesidades especiales de los países en desarrollo”,

y contemplar

“la creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y los recursos adicionales para la financiación del desarrollo que debe pasar a ser parte integrante del nuevo sistema monetario internacional”.

También debería disponer

“el aumento de los votos de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional”.

Finalmente, en relación a este asunto, la Reunión creó un grupo intergubernamental integrado por 15 miembros (después fueron 24), que debían ser Ministros o altos funcionarios de órganos monetarios o financieros, cuya misión sería

“seguir la evolución de la coyuntura monetaria internacional”

y de la acción de los Directores Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional; evaluar los acontecimientos en el campo monetario, así como las decisiones que tome un país, un grupo de países o el FMI, y formular recomendaciones a los miembros del Grupo de los 77.

La reacción de la UNCTAD que toma en cuenta lo expresado por la Reunión Ministerial, está incluida en páginas posteriores.

También la Tercera UNCTAD de Santiago de Chile se ocupó, con gran interés, del problema monetario, aprobando una Resolución muy importante que se transcribe en el capítulo VI.

II. Nuevos actores en la escena económica mundial: las corporaciones transnacionales

En los años sesenta se produjo un gran acontecimiento en el plano económico: una expansión enorme del dinero que hizo crecer fuertemente las exportaciones. Ello determinó una rápida multiplicación de empresas, especialmente de Estados Unidos y, algunas de otros países.

Poco a poco estas empresas pasaron a funcionar en prácticamente todas las naciones del mundo. Ya en 1970, firmas de Estados Unidos habían creado en el extranjero más de ocho mil subsidiarias que les significaron beneficios por muchos millones de dólares.

En ese entonces, una rica literatura analizó el fenómeno de las empresas transnacionales. La mayoría de esas publicaciones estimaron que era evidente que aquellas habían hecho surgir en la escena mundial actores importantes que estaban llamados a influir en decisiones que conducían a la prosperidad o a la crisis.

Hoy día no cabe duda que las empresas transnacionales han crecido en medida gigantesca, revolucionando los tradicionales usos y costumbres del comercio internacional. No es ahora el momento de analizar este aspecto. Lo que interesa para los efectos de este trabajo es recordar los problemas que nacieron en varios sectores, los cuales afectaron a mi país y en que me tocó participar. Me refiero a ciertas acciones de aquellas empresas que se salieron de su papel meramente comercial, para intervenir en actos políticos en varios países en desarrollo y en algunos sindicatos de trabajadores de naciones industrializadas.

En lo referente a los problemas sufridos por los sectores sindicales, el hecho más conocido fue el relatado en un panfleto publicado en Bruselas por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOSL). Esta era tan importante que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas le había dado el Estatuto Consultivo categoría uno, el cual rige hasta hoy. La CIOSL trabaja en un gran número de países, entre ellos el Reino Unido de Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Suiza y varios de América Latina. Dicho panfleto contenía las actuaciones y conclusiones de centrales sindicales dedicadas al problema. La Confederación llamó el hecho “el desafío multinacional”. Se refería, entre otras materias:

“al daño que producía el crecimiento rápido en número y dimensiones de esas compañías (las transnacionales) en los últimos 20 años, los diversos campos que han penetrado, el uso que hacían algunas de ellas en la tecnología moderna y de las comunicaciones para desarrollar finalidades de producción integrada, con bases en diversos países y, sobre todo, tal vez las repercusiones económicas, sociales y políticas que ellas promovían”.

Existió también, un problema, que causó daño a Chile. Recuerdo que, en abril de 1972, su Gobierno había manifestado su preocupación por algunas de las acciones de las empresas transnacionales que trabajaban en el país. Por eso el entonces Presidente de Chile, Salvador Allende, en su discurso de inauguración de la Tercera UNCTAD, en Santiago de Chile, donde poco después se trató ese problema, expresó:

“Dichas corporaciones tienen sus objetivos: sus políticas comerciales, sus políticas navieras, sus políticas internacionales, sus políticas de integración económica, y su propia visión de las cosas, su propia acción y su propio mundo”.

Agregando que:

“En los foros internacionales estamos discutiendo los elementos visibles de la estructura de dependencia del Tercer Mundo, mientras pasan a nuestro lado, invisibles como los tres cuartos sumergidos de un iceberg las raíces condicionantes de esa situación. El mundo todo necesita conocer la parte sumergida del ‘iceberg’”.

No tardó mucho el mandatario chileno y su pueblo en conocer un poco más del “iceberg”. A fines de mayo explotó el escándalo de la gran corporación ITT que en Chile era dueña de la empresa de comunicaciones telefónicas. La dirección de la corporación estadounidense procuró presionar al Gobierno de Estados Unidos para que bloqueara económicamente

a Chile con el fin de derrocar su Gobierno. No cabe duda que el Presidente Nixon y su Secretario de Estado, Kissinger, vieron la sugerencia con no poco agrado. Esa gestión, junto con otras, fueron parte importante del derrocamiento de Salvador Allende, como se desprende de la investigación en el Senado de Estados Unidos que realizó el Senador Demócrata, Church.

El conocimiento de estos hechos determinó que el Gobierno chileno decidiera presentar la cuestión al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que se reunía ese mes de junio. Como Jefe de la Delegación de Chile ante el Consejo, me correspondió presentar el caso chileno y solicitar la aprobación de un proyecto de Resolución conteniendo medidas para poner fin a ese género de acciones de las corporaciones transnacionales.

La discusión de dicho proyecto de Resolución sobre esta materia duró más de tres semanas, en cinco sesiones. Fue una de las más difíciles, pero al mismo tiempo, más satisfactorias de mi carrera internacional. A mi favor tenía una vasta experiencia en el Consejo Económico y Social; en mi primera misión, entre 1947 y 1952, había sido dos veces Vice Presidente y dos años Presidente de dicho Órgano. El lado difícil era el de Estados Unidos a través de una fuerte delegación, presidida por un excelente político. También lo fue el hecho que el Consejo, el cual en mi primera misión ante las Naciones Unidas contaba con solo 18 miembros, el de 1972 lo hacía con 55.

Desde un comienzo decidí no centrarme en el problema de nuestro país, aunque reuní sobre la materia muchos antecedentes y testimonios que utilicé como ejemplos. Sin embargo, lo fundamental de mi intervención fue abordar el problema del abuso de algunas corporaciones transnacionales y buscar medidas para evitar aquella arbitrariedad. Presenté muy pronto el Proyecto de Resolución, junto con una declaración sobre los actos dañinos en diversas oportunidades. Además, propuse que se creara una Comisión de Naciones Unidas para atender el problema y que previamente se designara un grupo de personalidades que estudiaran “la función y los efectos de las corporaciones transnacionales en el proceso de desarrollo de los países del Tercer Mundo y sus implicancias en las relaciones internacionales.”

El debate fue sumamente extenso y muy complicado. En un principio una mayoría de las delegaciones favoreció el proyecto y luego, países como el Reino Unido de Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá alegaron, con mucho calor, en contra de la proposición. Después las cosas fueron poco a poco, cambiando.

Una intervención que impresionó a la audiencia fue la del francés Philippe de Seynes, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, encargado de los asuntos económicos y sociales. Él relató la preocupación de la Organización Mundial por acciones de corporaciones multinacionales (así se llamaban al principio) que dañaban a Estados y a organismos no gubernamentales, especialmente grandes sindicatos. Agregó que estos estaban muy inquietos, porque estaban perdiendo gran parte de su poder de negociación

colectiva debido a la política de dichas corporaciones. Por ello De Seynes estimaba que era necesario un control de estas situaciones a través de Naciones Unidas. Esta intervención significó un buen apoyo a nuestra propuesta.

Fue también positivo dar a conocer al Consejo el hecho que, en el Estudio Económico Mundial de 1971, las Naciones Unidas había destacado que era necesario que la comunidad internacional formulara una política que incluyera la existencia de un mecanismo eficaz para hacer frente a los problemas que planteaban los dirigentes de las empresas transnacionales. Asimismo, fue oportuno que nosotros recordáramos que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo había decidido también abordar el tema de las relaciones entre dichas empresas y la política social.

A medida que íbamos eliminando las razones presentadas por los últimos opositores al proyecto, este adquiría apoyo y se fue afirmando después que acepté algunas enmiendas. El hecho es, que a fines de junio, tres semanas después de iniciado el debate, el Consejo aprobó, por unanimidad, el texto del proyecto que se cita más adelante. Nunca olvidaré cuando, poco antes de la votación final, el Delegado de Estados Unidos, Embajador Zagorin, hombre muy inteligente y abierto, se acercó a mi asiento y me pidió al oído que eliminara del proyecto dos palabras, porque así podría sufragar favorablemente, lo que acepté y él cumplió.

La Resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico y Social al aprobar el texto que a continuación se inserta, entre varias consideraciones expresa²:

“Tomando nota además de que en su tercer período de sesiones la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en su resolución 73 (III) sobre prácticas comerciales restrictivas, habiendo considerado las posibles consecuencias adversas de las prácticas comerciales restrictivas, inclusive, entre otras, las que pueden resultar de las actividades en incremento de empresas multinacionales en el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo, llegó a la decisión de

² “Tomando nota de la afirmación contenida en el Estudio Económico Mundial, 1971 que, al referirse a las empresas multinacionales, señala que, si bien estas empresas son frecuentemente agentes eficaces de la transmisión de tecnología y de capital a los países en desarrollo, su papel a menudo se observa con temor ya que su tamaño y su poder pueden exceder a toda la economía del país huésped. La comunidad internacional aún tiene que formular una política positiva y establecer un mecanismo eficaz para hacer frente a los problemas que plantean las actividades de esas empresas”

“Recordando que la Carta de las Naciones Unidas insiste en que crear condiciones de estabilidad y bienestar es necesario para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad y al de la libre determinación de los pueblos,”

“Reconociendo la creciente interdependencia del desarrollo económico y social en las distintas partes del mundo,”

“Consciente de que la situación económica y social se halla en proceso constante de transformación que requiere un examen regular para conseguir un progreso sin obstáculos y equitativo hacia el logro de la economía mundial integrada dentro del marco de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo,”

“Tomando nota asimismo de la resolución adoptada por la 56a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las consecuencias sociales derivadas de la actividad de las sociedades multinacionales y la convocatoria de una reunión sobre las relaciones entre las empresas multinacionales y la política social por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo”.

que se debía confiar a un Grupo de Expertos en materia de prácticas comerciales restrictivas la labor de estudiar más a fondo las prácticas comerciales restrictivas, aplicadas por empresas y corporaciones que ya han sido identificadas y que están afectando desfavorablemente el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo, inclusive, entre otras, las resultantes de actividades de carteles; las restricciones comerciales practicadas por empresas y sociedades multinacionales; las prohibiciones de exportación; los acuerdos sobre repartición y asignación de mercados; la vinculación del suministro de materiales, inclusive materias primas y componentes; las restricciones estipuladas en los contratos de transmisión de tecnología; la fijación de precios arbitrarios de transferencia entre la sociedad matriz y sus filiales; y las prácticas monopolísticas”.

En su parte resolutive expresa:

- “1. Pide al Secretario General que, en consulta con los gobiernos, designe un grupo de personalidades con un profundo conocimiento de los problemas económicos, comerciales y sociales internacionales y de las relaciones internacionales correspondientes, y elegidas sobre una amplia base geográfica, para que estudien la función y los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo especialmente de los países en desarrollo y sus repercusiones en las relaciones internacionales, formulen conclusiones que eventualmente puedan ser utilizadas por los gobiernos al decidir soberanamente sus políticas nacionales al respecto y presenten recomendaciones para una acción internacional apropiada. El grupo de estudio estará integrado de no menos de 14 ni más de 20 personalidades;”
- “2. Recomienda que las conclusiones del Grupo de Expertos en materia de prácticas comerciales restrictivas establecido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su tercer período de sesiones y las observaciones que formule al respecto la Comisión de Manufacturas de la Junta de Comercio y Desarrollo sean puestas en conocimiento del grupo de estudio que sea designado por el Secretario General a fin de que el importante aspecto del problema confinado a su examen pueda ser tomado en cuenta en el estudio global sobre las sociedades multinacionales mencionado en el párrafo 1 supra;”
- “3. Recomienda asimismo que el grupo de estudio aproveche y tenga en cuenta las investigaciones que están efectuando en estas esferas otras organizaciones internacionales, en particular las del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo como resultado de la resolución sobre las consecuencias sociales derivadas de la actividad de las sociedades multinacionales aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 56ª reunión;”
- “4. Solicita además que el Secretario General presente el informe del grupo de estudio, junto con sus propios comentarios y recomendaciones, no después del 57º período de sesiones del Consejo Económico y Social, sin perjuicio de informar durante su 55º período de sesiones sobre el progreso realizado en el cumplimiento de la presente resolución;”

Pocos días después de la aprobación del proyecto, el Secretario General de Naciones Unidas, designó al grupo de personalidades, las que trabajaron durante un año y terminaron proponiendo la creación en Naciones Unidas del “Centro de Empresas Transnacionales”.

Entre esas personalidades estaba Juan Somavía, hoy Embajador de Chile en Naciones Unidas, el cual desde aquella época ha realizado en América un notable trabajo en lo relativo a los problemas derivados del mundo transnacional, incluso la organización del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) que ha funcionado en México y Chile.

Meses después de la agresión de la ITT a mi país, este sufrió otra acción del mismo género, esta vez de parte de otras compañías de Estados Unidos. En 1971 el Congreso Nacional de Chile, nacionalizó por el voto unánime de sus miembros, las dos más grandes minas de cobre del país, la Anaconda y la Kennecot Copper, que estaban en manos de empresas estadounidenses. La última de éstas, al igual que la ITT, recurrió a su Gobierno para que la apoyara en esta situación y moviera toda su influencia para obtener sanciones contra Chile en los planos económicos nacionales e internacionales. Asimismo, esta empresa pretendió que, en Francia, juzgados locales retuvieran partidas de cobre exportadas por la nación chilena. De este modo violó los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, utilizando argumentos de un derecho internacional inexistente. Felizmente los jueces franceses no aceptaron intervenir en un asunto que no les competía.

No se puede descartar la participación o apoyo secreto en estas acciones, de parte de las autoridades del Gobierno de Estados Unidos, porque al mismo tiempo, se advirtió un bloqueo económico muy claro respecto a Chile de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, ambos muy influenciados por ese Gobierno. Estos le cerraron sus puertas durante los tres años del mandato del Presidente Allende.

En esta oportunidad, también me correspondió defender en las Naciones Unidas los derechos chilenos, al presentar ante la Junta de Comercio y Desarrollo, un Proyecto de Resolución que ratificaba y reforzaba otras decisiones relativas al derecho inalienable de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales. La Resolución fue aprobada.

Es interesante relatar que la Organización de Estados Americanos (OEA), con la abstención de Estados Unidos y Honduras, adoptó en abril de 1973, una Resolución en la cual “urge a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para impedir que las corporaciones transnacionales se involucren en actos de intervención en los asuntos internos o externos de los Estados y condena las actividades intervencionistas de las corporaciones transnacionales con miras a interferir en los asuntos de exclusiva competencia de los Estados;” ¡Qué poderosa evidencia de la justicia de nuestras denuncias y de la solidaridad de nuestros hermanos de América Latina!

En la misma Asamblea, que se reunía en Santiago de Chile, en ese momento, con la participación de los representantes sindicales de diferentes ideologías, los dirigentes sindicales estudiaron los efectos negativos de estas corporaciones en el desarrollo,

trabajo y relaciones internacionales, y condenaron abiertamente sus políticas y declararon su solidaridad con el pueblo de Chile respecto a “los monstruosos actos cometidos en contra del pueblo chileno y sus trabajadores”. El más reciente fue la descarada intervención de la ITT, dejando en evidencia cómo una gran corporación transnacional puede ejercer su poder en contra de la soberanía de su pueblo. Existe, además, el caso de la Kennecott Copper y su abusivo intento de embargo al precio del cobre chileno en países en el cual operaba, incluyendo a Europa, lo que muestra cómo actuaban estas grandes corporaciones para bloquear e impedir el libre ejercicio del derecho de autodeterminación del Estado chileno.

III. La crisis energética

En los dos primeros decenios después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y los países europeos de occidente, tuvieron un crecimiento económico espectacular. Ello exigió un importante aumento de la producción de petróleo. En varios países, especialmente en Estados Unidos y en los del Medio Oriente, se abrieron nuevos pozos de hidrocarburo. Sin embargo, su precio no se alteró, manteniéndose muy bajo, no más de tres o cuatro dólares por barril. Ello se debió a que el comercio mundial estaba, casi enteramente, en manos de compañías estadounidenses y a que este país, no obstante ser en esa época el mayor productor de petróleo del mundo, importaba una parte de sus necesidades de carburante, preocupado de conservar sus reservas.

Las compañías petroleras, particularmente las que fueron llamadas “las siete hermanas”³, procuraron con mucha insistencia reducir aquel precio, lo que fue rechazado por las naciones productoras del Medio Oriente. Ante esta situación, cinco países, Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela, se reunieron en Bagdad el 9 de septiembre de 1960, y se asociaron para establecer un organismo para defender sus derechos, cuyo nombre fue “Organización de Productores y Exportadores de Petróleo”, (OPEP). Durante algunos años, esta nueva fundación luchó con éxito para mantener el precio, pero sin lograr que se aceptara el alza que estimaban necesaria sus miembros. En esta lucha se distinguieron el venezolano Pablo Pérez Alfonso, el saudita Yamani y el Sha de Persia.

En los años posteriores adhirieron a la OPEP Libia, Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Nigeria, Catar y los Emiratos Árabes. Tal refuerzo mejoró considerablemente el poder político de la Organización. Exceptuando a México, casi todo el Tercer Mundo petrolero exigía un cambio de la situación. Fue así que, en enero de 1973, la OPEP dobló el precio corriente y dos semanas más tarde lo cuadruplicó. Esto produjo un enorme impacto en gran parte del planeta. Poco después, para reforzar su posición, la OPEP declaró el embargo de su producción, lo que agudizó el descontento de las naciones afectadas por esas acciones.

³ CFP, Texaco, EF, Mobil, Gulf, Shell, Exxon.

Primeras reacciones de la comunidad mundial

a) En los países industrializados de economía de mercado

Estos países se indignaron ante tal inesperada y fuerte alza del petróleo. Estaban acostumbrados al sistema que manejaban sus compañías petroleras, con la anuencia de los más poderosos. Por otra parte, este hecho les creaba grandes problemas, sobre todo porque atravesaban por una situación difícil como era el comienzo de una inflación generalizada y de escasez de las disponibilidades de carburante. Por otra parte, temían que se produjera un déficit en sus balanzas de pago, particularmente en los países europeos. Les preocupaba también una posible disminución del consumo de petróleo, especialmente en Estados Unidos y en la República Federal de Alemania. Esta crisis en el mundo capitalista, en pleno desorden monetario, les afectó en alto grado.

En esa época, algunas de aquellas consecuencias afectaron a grandes compañías, por ejemplo, la General Motors, una de las más grandes de Estados Unidos. Ésta anunció que sus utilidades habían disminuido en mil millones de dólares, lo que implicaba cesantía para miles de obreros de la industria automotriz. En 1975 aquel país, según cifras oficiales, tuvo más de 7 millones de cesantes. También el desempleo europeo subió a cuatro millones de personas; la RFA incluyó en sus cifras a los trabajadores extranjeros temporales, pero Suiza no contó los miles de trabajadores italianos y españoles despedidos. En Francia la desocupación indemnizada aumentó rápidamente, incluso sin tomar en cuenta el número inquietante de individuos que tenían sólo trabajo parcial. Muchos de ellos debieron su desempleo al mayor precio del combustible.

La prensa de los países industriales tergiversó bastante la situación cuando enfatizó las consecuencias directas de los precios del petróleo sobre el consumidor mismo, sin señalar algunos elementos de juicio fundamentales. El primero, que una parte considerable del valor que pagaba el público (probablemente más del 80%) quedaba en poder de las grandes compañías que refinaban y distribuían el producto. Desde luego, los balances anuales de las grandes compañías petroleras transnacionales arrojaban utilidades enormes. El segundo, que parte importante del precio al consumidor en esos países son impuestos. Esto es, el impacto del alza podría haberse reducido si los países industriales hubiesen eliminado esos tributos.

Por último, es justo recordar que los periódicos daban cuenta, día a día, que la mayor parte de las utilidades de los países productores de petróleo, particularmente de aquellos de escasa población en aquel entonces, como eran Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes, eran invertidos en los Estados Unidos y en algunos países europeos, sobre todo en la República Federal de Alemania. Esto contribuía a disminuir los déficits de balanza de pagos producidos por el mayor costo del petróleo importado.

En esa época, era público y notorio que Irán había hecho préstamos a Francia y en esos momentos estaba negociando una fuerte inversión en la Panamerican World Airways; también que Kuwait había adquirido acciones en la industria automovilística de la RFA.

En general, a través del juego del mercado, de las medidas de reciclaje adoptadas por el Fondo Monetario Internacional y algunas donaciones y préstamos otorgados por los países de la OPEP a países en desarrollo, se llegó a pensar que era probable que los ingresos provenientes del petróleo, lejos de crear un problema serio, a largo plazo podrían vigorizar el comercio internacional y equilibrarían así las injusticias.

b) Efectos y reacción en los países en desarrollo no productores de petróleo

Si los acontecimientos recién relatados crearon tantos problemas a los países industrializados, las naciones de la periferia no productoras de petróleo, sufrieron con mayor fuerza. Debieron enfrentar gastos que muchas no podían sufragar. Por ejemplo, una estadística del Secretariado de las Naciones Unidas demostró que el precio del petróleo crudo importado por los países en desarrollo (FOB) en dólares por barril subió de US\$ 1 366 en 1968 a US\$ 10 168 en 1974. El precio (CIF) tuvo más o menos la misma variación y el petróleo refinado subió en ese mismo lapso de US\$ 3 073 a US\$ 11 010 (FOB), y de US\$ 3 783 a US\$ 12 091 respectivamente.

En esas naciones se agregó al alza del precio del petróleo el aumento acelerado de los precios de alimentos, fertilizantes, maquinarias y equipos. Asimismo, influyó en el menor valor de las exportaciones de materias primas. De ahí que la Sexta Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas en 1974 decidiera crear un fondo de ayuda especial para aquellas y la Comunidad Económica Europea contribuyó con 150 millones de dólares.

La OPEP decidió materializar el reciclaje de los 25 billones de petrodólares acordado por el Fondo Monetario Internacional y ofreció destinar sólo 6.2 billones a los países de la OPEP y 18.8 billones (según el acuerdo de la OCDE) para defensa del flujo de petrodólares. En esta forma se procuró reducir al mínimo el papel de los países productores de petróleo en los asuntos monetarios internacionales. El margen para el llamado Tercer Mundo era bastante magro, lo que fue sumamente grave, considerando que el FMI, como lo haría más tarde, durante la Tercera UNCTAD, rechazó vincular los derechos especiales de giro con el financiamiento del desarrollo económico. La política exclusivista en la conducción del sistema monetario se había reforzado nuevamente. Cuatro años de crisis no habían convencido a los dirigentes mundiales sobre la necesidad de que todos participaran en una gran negociación en que consideraran los intereses comerciales y monetarios, en procura de soluciones universales.

c) En los países miembros del COMECON

Los países del COMECON tenían petróleo suficiente para atender sus necesidades. La URSS era el mayor productor y había impulsado una política coordinada en los países de esa región a fin de ahorrar hidrocarburo. Por ejemplo, decidió limitar la velocidad en las carreteras a 70 u 80 km/h; disminuir las disponibilidades para calefacción en las oficinas y fábricas en un 15% y estimular otras fuentes de energía.

Negociaciones para eliminar la crisis

Como era lógico, pronto comenzaron negociaciones entre los países de la OCDE y la OPEP. Es interesante anotar que durante tales negociaciones se observó, en este campo, divergencias entre los países industrializados, especialmente entre los Estados Unidos y Francia. Esta última, propuso a mediados de 1974, una conferencia mundial sobre la energía, en el marco de las Naciones Unidas, que no tuvo aceptación por Estados Unidos. En un momento dado, la política de este último país pareció contradictoria y confusa, pero pronto se pudo apreciar la continuidad y la coherencia de la línea de su Secretario de Estado, Henry Kissinger, quien dirigía la formulación y la aplicación de la política internacional energética. Las contradicciones aparentes sólo fueron movimientos tácticos para destruir la unidad de la asociación de productores del Oriente Medio y liquidar su poder de negociación, que era intolerable para quienes estaban acostumbrados a dominar sin contrapeso en esa y otras esferas.

El primer movimiento de los Estados Unidos fue convocar a una reunión de países industriales consumidores de petróleo y crear un cartel opuesto a la OPEP. Su éxito fue solamente relativo, debido a la oposición de Francia. Logró, sin embargo, el acuerdo de todos los países mayores consumidores, salvo Noruega, para formar la Agencia Internacional de Energía, cuyas funciones serían compartir el petróleo en caso de un segundo embargo por los países de la OPEP, también reducir la dependencia de la importación de carburantes desarrollando otros recursos de energía y restringir el consumo.

La amenaza del citado Secretario de Estado, de recurrir a la fuerza en caso que realizara un nuevo embargo del petróleo, causó una enérgica reacción universal contra métodos tan contrarios a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional. Tanto Kissinger como el Presidente Ford echaron pie atrás, argumentando que esa posible intervención constituía algo hipotético en caso de extrema necesidad, pero la impresión general, particularmente en el Tercer Mundo, fue que Estados Unidos estaba dispuesto a impedir, por todos los medios a su alcance, el legítimo uso por los países en desarrollo del derecho a ejercer su soberanía sobre sus derechos naturales.

Esta política no satisfacía a una gran parte de la ciudadanía estadounidense. Se oyeron críticas de personajes notables. Tampoco las naciones europeas se mostraron contentas con esta política que era semejante a la del “garrote” (big stick) de Theodore Roosevelt o la de las altas botas de Bismarck, el “Canciller de Hierro” de Alemania. Las naciones europeas estaban mucho más dispuestas a una negociación seria con los productores de petróleo que beneficiara a todos, como se había demostrado en las conversaciones que sostuvieron con representantes de la OPEP.

Más tarde, el Secretario de Estado, Kissinger, después de haber planteado que la única solución al problema del petróleo era rebajar su precio lo más rápidamente posible, favoreció un precio mínimo de US\$ 10 por barril, para estimular un mayor consumo y no desanimar las investigaciones sobre nuevas fuentes de energía.

Por otra parte, declaró:

“Ningún programa de urgencia de ayuda a los países consumidores será realizado si cada año crece la dependencia colectiva respecto al petróleo”.

Esa afirmación no podía ser más elocuente...

La Conferencia Económica Norte-Sur de París y la Energía

A lo largo de varios meses prosiguieron los esfuerzos para llegar a una negociación seria entre los países industrializados de economía de mercado y la OPEP. Se presentaron varias fórmulas que no prosperaron. Finalmente, a fines de 1974, el Presidente de Francia, Valéry Giscard d'Estaing, propuso que se celebrara en París, en el primer trimestre de 1975, una Conferencia Internacional Norte-Sur. Estados Unidos aceptó, pero con la condición que la reunión promoviera la solidaridad del mundo occidental frente al cartel de la OPEP. A su vez, los miembros de ésta también se mostraron llanos a concurrir siempre que el encuentro tuviera un “carácter global” que procurara construir un nuevo orden económico internacional. Después de largas negociaciones y de una serie de propuestas de ambos sectores, se resolvió que la Conferencia no sólo trataría el problema de la energía, sino que también el relativo a las reivindicaciones de los países en desarrollo en la esfera socioeconómica y comercial, presentadas en las Naciones Unidas y otros foros. En estas circunstancias, se acordó que a la Conferencia concurrieran 27 países, 19 en desarrollo y 8 industrializados⁴.

La Conferencia de París se inició el 11 de febrero de 1976 y tuvo dos períodos de sesiones. Uno comprendió el primer semestre de ese año y el otro se llevó a cabo entre junio de 1976 y junio de 1977, con varias interrupciones. Los debates resultaron complicados y fue notorio que tanto el sector de los países en desarrollo como el de los países industrializados mostraron diferente interés en las respectivas materias de su preferencia, a saber, energía y el nuevo orden económico internacional. La Conferencia se dividió en cuatro Comisiones: Energía, Materias Primas, Desarrollo y Asuntos Financieros. Los debates fueron difíciles y complicados, no sólo por las diferencias en sus intereses respectivos, sino que también por la longitud del período en que se verificaron los trabajos. En ese lapso ocurrieron varios hechos políticos y económicos de importancia, entre ellos, la elección en la Presidencia de los Estados Unidos de un ciudadano del Partido Demócrata, Jimmy Carter, después de los períodos republicanos de Nixon y Ford.

En los años en que trabajó la Conferencia, el autor había dejado de ser Embajador de Chile y dirigía (en Neuilly-sur-Seine) el Centro Internacional para el Desarrollo, cuyas tareas principales incidían en apoyar la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional.

⁴ Los primeros fueron: Argentina, Argel, Arabia Saudita, Brasil, Camerún, Egipto, Indonesia, India, Irán, Irak, Jamaica, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Venezuela, Yugoslavia, Zaire y Zambia. Los industrializados fueron: Australia, Canadá, CEE, Estados Unidos, Francia, Japón, Suecia y Suiza.

Pude seguir de cerca los debates de esas reuniones e intercambiar opiniones con los delegados de países en desarrollo, particularmente con dos grandes amigos y destacados expertos en esas actividades, el venezolano Manuel Pérez Guerrero y Juan Carlos Sánchez Arnau, de Argentina. Ambos fueron líderes del sector de los 19 países en desarrollo que lucharon con gran empeño para obtener apoyo en las cuestiones económicas y sociales, encontrando barreras insalvables en las naciones industrializadas. Resultó un retroceso a lo obtenido en anteriores batallas en las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y, sobre todo, no correspondió al ambiente de acercamiento que reinó al finalizar la Séptima Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas. Detalles sobre los aspectos de la Conferencia relativos a la cooperación económica social y comercial de los países de la periferia se encuentran en el capítulo IX de este libro.

En lo referente a la energía, campo de las pretensiones de las naciones industrializadas, no sólo deseaban bajos precios del carburante, sino que también mantener y mejorar la seguridad de su abastecimiento y, por cierto, estaban decididos a procurarse nuevas fuentes de energía.

En cambio, los países en desarrollo que actuaban en la Comisión de Energía de la Conferencia plantearon, desde un comienzo, que este tema debía ser tratado en un marco global, es decir, integrado en el problema de las relaciones internacionales de carácter socioeconómico y comercial que afectaba al mundo periférico. Pero al mismo tiempo, insistieron en que se mantuviera el precio alto de su carburante, siempre que se acordara la indexación de éste con el precio de sus importaciones.

Respecto a este último planteamiento del grupo SUR, el sector de los ocho representantes de los Estados industriales rechazó prácticamente todas las propuestas del Grupo de los 19, e hizo sentir que poseía técnicas disponibles para toda suerte de energías alternativas que, si bien en ese momento serían más caras que el precio existente del petróleo, pronto tendrían un costo muy bajo. En aquel rechazo estaba incluida la solicitud de indexación y también la propuesta sobre la cooperación económica social.

Estas últimas cuestiones, discutidas en la Conferencia, se tratan, como se ha dicho, en el capítulo referente al Nuevo Orden Económico Internacional.

El hecho es que la Conferencia Internacional Norte-Sur, que despertó tan gran interés, en lo tocante a la energía, decepcionó a muchas naciones industrializadas y también a gran número de países en desarrollo no productores de petróleo. Sin embargo, creo que sirvió para conocer mejor el problema y así preparar las soluciones futuras.

CAPÍTULO VI

La Tercera UNCTAD y sus prolegómenos

La Tercera UNCTAD en Santiago de Chile me dejó uno de los recuerdos más profundos de mi vida internacional. Dedicué a su preparación y realización un gran esfuerzo, sin conseguir el resultado político exitoso que ansiaba. Pero tal vez lo que me hace acrecentar tal memoria es el momento en que vivían los chilenos —sólo un año antes del fatídico 1973. Un vasto número de ellos, del sector popular, rebozaban esperanzas que se hacían más fuertes por la presencia amistosa de numerosos representantes destacados de la comunidad mundial, en las esferas social, económica y de los medios de comunicación extranjeros.

Pese a que la Conferencia no estuvo a la altura esperada, me satisfizo desde otros ángulos, entre ellos, la demostración de capacidad nacional para organizar en cortos meses la reunión, partiendo de cero, con la magnífica colaboración de profesionales y obreros. Gracias a ello, Naciones Unidas quedó ampliamente satisfecha y junto con los participantes, elogiaron tanto los aspectos logísticos del encuentro, como la organización de los debates y negociaciones.

I. Debate sobre la Sede y el Programa de la Conferencia. Elección de la Sede

En marzo de 1971, la Junta de Comercio y Desarrollo decidió que la Tercera UNCTAD se efectuara en Santiago de Chile. Esta determinación no resultó fácil. No sólo dependió de la elección normal por la Junta de Comercio y Desarrollo. Con anterioridad habían surgido situaciones imprevisibles que bien vale la pena recordar.

En aquel año, Naciones Unidas estaba construyendo un nuevo edificio, ampliando el “Palais des Nations”, que fue edificado para albergar la Sociedad de ese nombre, después de la Primera Guerra Mundial. La nueva obra incluía una gran Asamblea mucho más amplia que la del Palais y las Naciones Unidas tenían la intención de utilizarla para la Tercera UNCTAD. Pero ello no fue posible, pues la construcción terminó un año después de la fecha fijada para la Conferencia.

En estas circunstancias, Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña trabajaron para que el evento se realizara en la antigua Asamblea, claramente insuficiente para una reunión de la importancia de la Tercera UNCTAD.

En esos momentos, los países latinoamericanos no pensaban en solicitar la Sede de la Conferencia. A ellos les interesaba obtener la Sede de la Reunión Ministerial del grupo de los 11, ya que Asia había recibido la Conferencia a través de la India en 1968 y África, la Ministerial de 1967.

Esta vez, mi Delegación pensaba que podría ser elegida para la Reunión Ministerial, porque habíamos hecho bastante mérito para conseguirlo. Sin embargo, no lo obtuvimos. Tuve que ausentarme de Ginebra por invitación del Primer Ministro de Canadá, a fin de participar en una muy interesante Conferencia sobre Derechos Humanos y el Gobierno chileno me había pedido que de ahí viajara a Santiago. Estos movimientos fueron más o menos imprevistos y no alcancé a oficializar la petición de la Sede para la Reunión Ministerial. Me detuve un par de días en México y ahí recibí la información de que, durante mi ausencia de Ginebra, el Embajador del Perú, Carlos Alzamora, había solicitado oficialmente, en nombre de su Gobierno, la Sede de dicha Reunión y había recibido buenos apoyos en su favor.

Al llegar a Santiago informé al Presidente Allende sobre lo que había sucedido. Su reacción no fue amistosa... Me dijo: “¡Muy bonito! Esra la primera gestión importante en las Naciones Unidas que te he pedido y fracasas como un novato...”. Por cierto, me quedé “con la bala pasada”. Me había dejado vencer por pensar que no necesitaba apurarme. Felizmente, pocos días antes de regresar a Ginebra me llegó la suerte. Almorzando con el Canciller Clodomiro Almeyda y el Embajador de Cuba en Chile, Mario García Incháustegui, quien había sido mi colega en Ginebra durante dos años, donde hicimos buena amistad, comenzamos a hablar sobre el problema de la Sede. El Ministro chileno me consolaba, encontrando sin mucha importancia el problema; el Embajador, por su parte, saltó de repente con una frase: “Se perdió lo más chico, ¡por qué no ganar lo grande! ¡Pidan la Sede de la Tercera UNCTAD! Su país y usted son capaces de lograrlo”. El Ministro Almeyda estuvo de acuerdo y qué decir del Presidente Allende...

Fue así que me lancé en esa pelea sin pensar mucho en los enormes obstáculos que tendríamos por delante. Ese mismo día enviaba un cable a Ginebra para el Ministro Consejero, Hugo Cubillos, instruyéndolo a que, inmediatamente, en nombre de nuestro Gobierno, pidiera la Sede de la Tercera UNCTAD en Santiago de Chile, y que llegaría allá en dos días más para participar en las discusiones.

Una semana más tarde de nuestra petición, México solicitaba la Sede. Su Presidente, Luis Echeverría, acababa de asumir el mando y desde el primer momento de su gestión, mostraba su gran interés por los problemas internacionales relativos a la cooperación para el desarrollo económico y social del Tercer Mundo, como se destaca en este libro.

En los debates, lo primero que se planteó fue la cuestión de si la Conferencia se realizaría en la vieja Asamblea de Ginebra o en un país de la periferia. Los Estados del Tercer Mundo pensaban que una reunión de este tipo debería verificarse en un país donde pudieran sentirse y comprenderse mejor los problemas del subdesarrollo. El grupo latinoamericano no aceptó definirse entre México y Chile, y proclamó la libertad de acción. Sometida a voto en la Junta la cuestión de la Sede, su resultado fue de 27 votos por Santiago de Chile, 4 por Ginebra y 8 por Ciudad de México. Esto significó una holgada mayoría en favor de la propuesta chilena. En la posición adoptada por algunos países que sufragaron por las otras dos alternativas, influyeron notoriamente razones de orden político. La fuerte oposición de Estados Unidos a la Sede de la Conferencia en Santiago obedeció, sin duda, a su intención de aislar a Chile, cuyo gobierno no le era grato. El resultado fue, obviamente, un gran éxito para éste último, porque tuvo votos de todos los sectores y reflejó el interés despertado por el país y el reconocimiento de la labor desarrollada durante años para mejorar la cooperación internacional para el desarrollo de los países de la periferia.

El Programa para la Tercera UNCTAD

Meses después de la elección de la Sede, la Junta de Comercio y Desarrollo se ocupó también de discutir y aprobar el temario de la Conferencia. El Secretario General de la UNCTAD, Manuel Pérez Guerrero, había sometido un anteproyecto que fue discutido latamente. En verdad, si bien satisfizo al Grupo B (países industrializados de economía de mercado) no ocurrió lo mismo con el de las naciones en desarrollo. Estos estimaban que las nuevas condiciones económicas internacionales creadas por el derrumbe del sistema monetario de Bretton Woods exigía la inclusión de nuevos temas en dicho Programa, que respondiera a las realidades del momento, las cuales afectaban tanto al comercio como al desarrollo. Propusieron, entre otras materias, que se instruyera la elaboración de nuevos Principios, que deberían regular las relaciones económicas internacionales; la reforma del sistema monetario, con participación de todos los países y contemplando los intereses del Tercer Mundo en las negociaciones comerciales previstas para 1973. También en los aspectos económicos y comerciales del desarme; las reformas institucionales en la UNCTAD; el estudio de las repercusiones de las políticas que deterioraban el medio ambiente y el derecho del mar. América Latina hizo cabeza en dichas propuestas.

Los países en desarrollo tuvieron que realizar una seria lucha para obtener la aprobación de estas proposiciones tan obvias ante la situación imperante. Como una prueba de la firme resistencia de los países desarrollados de economía de mercado para siquiera discutir problemas realmente vitales para los países en desarrollo y para el mundo en general, cabe señalar que la Junta de Comercio y Desarrollo tuvo que perder más de dos semanas en llegar a un acuerdo respecto a la inclusión de estos temas, que a la postre resultaron ser los más relevantes en el trabajo de la Tercera UNCTAD y estuvieron en el centro de las exposiciones de casi todos los Ministros en el debate general. Lamentablemente, algunas de estas decisiones de la Junta tuvieron que ser

adoptadas por mayoría, con la oposición de las grandes naciones occidentales. A mi juicio, esto fue una demostración inicial que en el sector “opulento” había nacido la decisión de poner fin a negociaciones del género de la Segunda Estrategia para el Desarrollo y estaban resueltos a imponer su voluntad en lo relativo a la cooperación económica y social con el mundo postergado.

La preparación de la Sede de Santiago

No era un juego preparar la Sede para albergar en Santiago una Conferencia de carácter mundial. Concurrirían delegaciones de alrededor de 140 Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados del sistema. Además, había que tomar en cuenta la presencia de un considerable número de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la de una gran cantidad de periodistas y otros representantes de los medios de comunicación. Jamás en la historia de Chile se había albergado una conferencia de tal dimensión.

Confieso que después de aprobada la Sede en Santiago de Chile, me invadió una gran inquietud. Tenía conciencia cabal de la magnitud de los problemas que se debían enfrentar, por haber vivido la experiencia de la Segunda UNCTAD en Nueva Delhi, que significó al Gobierno de la India un gran esfuerzo. Además, presumía que sólo pocas personas tenían en Chile un conocimiento real de las exigencias logísticas de una reunión de este género. Pero, por otra parte, confiaba en la capacidad e interés de las autoridades y de los profesionales y técnicos nacionales para realizar algo que prestigiaría al país y serviría a la comunidad mundial. Medía la gran responsabilidad que me cabía al haber intervenido en la idea de ofrecer Santiago como Sede de la reunión y defendido enérgicamente en las Naciones Unidas la decisión que se tomó al respecto.

Por tal razón, no bien la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó la citada decisión, viajé a Santiago para entrevistarme con el Presidente Allende y su Canciller, Clodomiro Almeyda.

El primer problema que se presentó, después que hubo consenso en que era necesario levantar un edificio especial, fue la designación del lugar en que estaría emplazado. Llegaba yo con la idea que había que utilizar el terreno adyacente a la CEPAL que era disponible en esa época. Esto haría que Chile pudiera contar con un centro capaz de servir para toda clase de reuniones internacionales y con ello lograr que se afirmara el papel de sede regional de las Naciones Unidas que mi país había adquirido desde el establecimiento de la CEPAL y de la Oficina Regional de la FAO. Pero el Presidente Allende tenía un pensamiento diferente, de carácter popular y cultural, sin duda muy visionario. Para el Presidente el edificio debía situarse en el centro de Santiago y servir no sólo para conferencias internacionales, sino que también como asiento de reuniones culturales de diverso género, entre ellas las de carácter social y artístico. Expresó que podría utilizarse una torre que se proyectaba en el lado norte de la Alameda Bernardo O’Higgins, que podría servir para oficinas del Secretariado de la Conferencia y construir, además a su

lado, el edificio para asambleas. Manifestó que el nuevo local, junto con la construcción del Museo de Arte Moderno que estaba en su mente fundar, y que se levantaría en la vecindad, y el Palacio de Bellas Artes que se encuentra en la cercanía, constituirían la principal área cultural de Santiago.

Se decidió entonces realizar el proyecto indicado por el Jefe del Estado. Éste me dio la tarea de iniciar las actividades, entre ellas, de elegir arquitectos y la empresa constructora, previa consulta con los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros —pues no habría tiempo para pedir propuestas— y presentar un proyecto de ley ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. En relación a esto último, el Jefe de Gobierno pidió al Presidente del Tribunal Constitucional y hoy Ministro de Relaciones Exteriores, Enrique Silva Cimma que, junto con el que esto escribe, prepararan el proyecto de ley destinado a obtener del Congreso el financiamiento de la organización de la Conferencia. El proyecto de ley fue aprobado por el Congreso, que concurrió con la finalidad de la iniciativa del poder ejecutivo. Tuve el honor de ser invitado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para explicar el proyecto en su primera etapa de discusión y presenciar la decisión favorable.

Se contrataron cinco arquitectos seleccionados entre los mejores en plaza¹, cuidando que representaran un pluralismo en sus ideas políticas, lo que era muy necesario en las difíciles condiciones existentes en el país.

El Presidente Allende eligió a un destacado hombre público, Felipe Herrera, para que organizara una Comisión que se hiciera cargo de los aspectos administrativos y logísticos de la preparación de dicha Conferencia. En ella participaron varias personalidades, entre ellas, el ya citado Ministro chileno Enrique Silva Cimma, José Piñera Carvallo, ex Embajador en las Naciones Unidas, Carlos Contreras, actual Director Ejecutivo de la Comisión Sudamericana de Paz, Danilo Poklepovic y el General Urbina. Esta Comisión trabajó con gran responsabilidad y eficiencia.

Tal vez el hecho más relevante en relación a la preparación de la Conferencia fue el magnífico esfuerzo de los constructores del edificio y, muy especialmente, de los obreros. Había necesidad de realizar la hazaña de levantarlo en nueve meses, en circunstancias que el nuevo edificio que se estaba agregando al antiguo Palacio de las Naciones de Ginebra, programado anteriormente para alojar la Conferencia de la UNCTAD, después de terminada la obra gruesa, que demoró un año, tardó veinticinco meses más en finiquitarse, lo que habría sido imposible de servir como Sede de la UNCTAD en la fecha acordada. Pues bien, el edificio de Santiago para la UNCTAD, que se llamó Gabriela Mistral, en homenaje a nuestra gran poetisa, premio Nobel de Literatura y excelso ser humano, estuvo listo dentro de los plazos requeridos, gracias sobre todo al abnegado empeño de los trabajadores, cuya labor superó todo lo que es normal en esas faenas.

¹ Los arquitectos fueron Juan Echeñique, Sergio González, José Medina, José Covácevich y Hugo Gallero.

La obra fue construida y amoblada usando sólo materiales del país, salvo dos grandes vidrios que no existían en nuestro territorio. Fue adornado por una gran cantidad de cuadros y otros objetos de arte donados por artistas nacionales y del extranjero, cuyo destino final ha sido difícil de conocer, después del cambio de Gobierno.

Un año más tarde el gobierno militar utilizaría el nuevo edificio, durante la reconstrucción del Palacio de la Moneda, destruido por el bombardeo. Lo aprovechó como sede de Gobierno y de la Junta, encargada de las tareas legislativas, y cambió el nombre original por el de Diego Portales.

No he podido conformarme con lo sucedido a un proyecto de tan alta significación humana. Fue creado para servir de Sede de encuentros internacionales de organismos que trabajan por la paz y la solidaridad de los pueblos del mundo y para Congresos y reuniones de chilenos en busca de conocimientos, mejoramiento de la cultura, fomento de la unidad nacional y de una auténtica solidaridad internacional. Ahora la torre es el Ministerio de Defensa.

Felizmente, el actual Gobierno utiliza la gran sala de Asambleas del edificio para reuniones del género para el cual fue concebida esta obra.

II. La Reunión Ministerial de los 77 en Lima (1971)

Tal como lo hicieron los países del Tercer Mundo en 1967 en Argel, decidieron reunirse unos meses antes de la Tercera UNCTAD a nivel de ministros, con la finalidad de hacer un balance de lo ocurrido desde Nueva Delhi y acordar una posición común en la Conferencia programada. El lugar escogido fue Lima, la capital del Perú. La reunión se verificó entre el 25 de octubre y el 7 de noviembre de 1971 y a ella asistieron 96 Ministros y los representantes de los países cuyas altas autoridades no pudieron concurrir.

Antes de esa reunión los tres grupos regionales se habían consultado para discutir sus propios problemas y posiciones. El africano, en Addis Abeba, Etiopía; el asiático, en Bangkok, Tailandia; y el grupo latinoamericano eligió convocar la CECLA en Lima, una semana antes del encuentro de los 77. Me tocó presidir la Delegación de Chile en este evento, que fue muy positivo.

Esta vez las Declaraciones de Bangkok y de Addis Abeba y el Consenso de CECLA en Lima tenían gran semejanza, salvo en el énfasis muy particular puesto por el grupo africano en la cuestión de los países menos adelantados entre los países en desarrollo.

La delegación chilena para el encuentro ministerial estaba encabezada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, e integrada, entre otros, por el autor como segundo, el Asesor Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ricardo Lagos, quien hasta hace poco fue Ministro de Educación del Presidente Aylwin y postula a la presidencia de la República y el Ministro Consejero, Hugo Cubillos.

Como en Argel, los 77 discutieron todos los temas del Programa de la Tercera UNCTAD. Cada grupo tenía preferencias por algunos temas. Ya he mencionado el de los representantes del África; América Latina puso el énfasis en el problema monetario y en el reforzamiento de los Principios, sobre todo en lo referente a la soberanía de los recursos naturales, a la transferencia de tecnología y al transporte marítimo, así como al derecho del mar. El grupo asiático estaba principalmente interesado por estas dos últimas cuestiones, así como por la crisis monetaria y por obtener una ampliación de las preferencias arancelarias.

La Reunión examinó primero las condiciones socioeconómicas del Tercer Mundo y la situación de la cooperación internacional. Enseguida abordó todos los temas tradicionales de la UNCTAD referentes al comercio de productos básicos y manufacturados, financiamiento externo, otros invisibles, como seguros y turismo, ciencia, tecnología y transporte marítimo; relaciones comerciales entre países de diferente sistema económico, expansión del comercio e integración entre países en desarrollo, medidas especiales respecto a los países menos adelantados entre los países económicamente subdesarrollados y a los países sin litoral.

Pero, además, se ocupó de las otras cuestiones que habían sido propuestas en el Programa por iniciativa de las naciones del Tercer Mundo.

En la mayoría de estos temas no hubo problemas, por el contrario, gran coincidencia. La reunión reafirmó sus posiciones acordadas en la Carta de Argel, así como en las de la Segunda UNCTAD y en las de la Junta de Comercio y Desarrollo. Por tal razón sólo cabe destacar a aquellos que se referían a hechos nuevos o susceptibles de controversia o a adquirir una dimensión diferente.

La Conferencia expresó sus puntos de vista en un documento que llamó “Declaración, Principios y Programas de Acción de Lima”.

La Declaración y los Principios

Vale la pena transcribir esta Declaración y el Programa de Acción. Muestran con claridad cuáles eran en aquel entonces las reivindicaciones del mundo en desarrollo. Fueron las más completas concebidas hasta la fecha ante los organismos que se ocupaban de la cooperación para el desarrollo. Fueron después presentadas y defendidas ante la Tercera UNCTAD. Dicho documento expresó que la Declaración

“contiene nuestra evaluación de la actual situación del mundo, nuestra forma de enfocar las actividades internacionales encaminadas a acelerar el proceso de desarrollo de nuestros países, así como los principios básicos encaminados a establecer una nueva estructura de las relaciones económicas internacionales basadas en una más justa y dinámica división internacional del trabajo”.

Agregó, acto seguido:

“Estamos firmemente convencidos de que no pueden lograrse esos objetivos si nuestros pueblos no participan plena y efectivamente en el proceso y en los beneficios del desarrollo”.

“Sabemos que estamos viviendo un momento profundamente revolucionario de la historia del mundo. El hecho de que nos hallemos reunidos en uno de los continentes que se agitan en la búsqueda de la justicia social y económica da mayor profundidad aún al significado de este momento”.

“En los años transcurridos desde la primera reunión del Grupo de los 77, celebrada en Argel, se ha acelerado más el proceso de transformación social, económica, tecnológica y política, añadiendo una nueva dimensión a los problemas con que el mundo se enfrenta y abriendo al hombre perspectivas insospechadas como resultado de su dominio cada día más amplio sobre la naturaleza y el espacio”.

“En un mundo que ha alcanzado avances tan prodigiosos en tan poco tiempo, la persistencia y la agravación del subdesarrollo que aflige prácticamente a todos nuestros países es un problema cada vez mayor para la comunidad internacional. Tal situación, de por sí angustiosa, se agrava como consecuencia de la distancia que separa, de una parte, las aspiraciones cada vez mayores de nuestros pueblos respecto de los beneficios de la civilización moderna, y de la otra, los medios y posibilidades de satisfacerlas”.

“Tal estado de cosas, este contraste tan agudo de dos mundos geográficamente tan cercanos y tan disímiles en nivel de vida, nos llena de inquietud y zozobra y nos obliga a actuar sin demora para llevar a nuestros pueblos a niveles más altos de justicia social y de dignidad humana. Nos decepciona la debilidad de la cooperación internacional que se ha ido acentuando progresivamente en los últimos años y que, a nuestro juicio, ha alcanzado ya un estado de suma gravedad cuyas expresiones más elocuentes son la crisis del sistema monetario internacional y el resurgir de las corrientes proteccionistas que cierran mercados cuya ampliación teníamos derecho a esperar”.

“La esperanza concebida cuando se aprobó la Carta de Argel en 1967 se ha visto frustrada. Hoy golpeamos de nuevo la conciencia de la opinión mundial con hechos, cifras, argumentos y programas”.

Enseguida la Declaración “señala a la atención de la comunidad internacional” los siguientes hechos:

- a) El nivel de vida de cientos de millones de personas de los países en desarrollo es sumamente bajo, y la elevación de su nivel de vida hasta un nivel compatible con la dignidad humana constituye un verdadero reto para la cooperación internacional y contribuye a la creación de condiciones de estabilidad y bienestar para toda la humanidad”.

- b) A pesar del mejoramiento general del comercio internacional y de la economía mundial en su conjunto, la posición relativa de los países en desarrollo sigue deteriorándose:
- i) en el decenio de 1960, mientras que el ingreso per cápita de los países desarrollados aumentó en más de 650 dólares, el de los países en desarrollo sólo aumentó en cerca de 40 dólares;
 - ii) la participación de estos países en las exportaciones mundiales disminuyó del 21.3% en 1960 al 17.6% en 1970;
 - iii) la carga de su deuda exterior está creciendo a un ritmo tan alarmante que a fines de 1969 ascendía a unos 60 mil millones de dólares;
 - iv) las corrientes financieras de los países desarrollados a los países en desarrollo, expresadas en porcentajes del producto nacional bruto de aquéllos, están disminuyendo, al igual que la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo en dichas corrientes;
 - v) las diferencias tecnológicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo aumentan sin cesar;
 - vi) la actual crisis monetaria internacional y la intensificación del proteccionismo por los países desarrollados ponen en peligro los intereses vitales del comercio y el desarrollo de los países en desarrollo y constituyen una amenaza para la propia base de la cooperación económica internacional cuando acaba de iniciarse el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- c) La diferencia de niveles de vida entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha aumentado como consecuencia de todas esas tendencias desfavorables; desde la reunión que celebraron en Argel en 1967, los países pobres se han vuelto relativamente más pobres y los ricos más ricos”.

Después de reafirmar su fe en la cooperación internacional para el desarrollo:

“Recuerda que, al aprobar la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo reafirmaron su común e inalterable determinación de buscar un sistema mejor y más eficaz de cooperación internacional que permita eliminar las disparidades existentes en el mundo y asegurar la prosperidad de todos”.

“Crean que la exposición unificada por los Ministros, que representan a la abrumadora mayoría de la humanidad, de sus esperanzas y aspiraciones conjuntas, deberían suscitar las respuestas más positivas que desde hace largo tiempo se esperan de la comunidad internacional y especialmente de los pueblos y gobiernos de los países desarrollados”.

Principios

El documento confirma el objetivo del “logro de una división internacional del trabajo más racional”. Y que para estos efectos, los países desarrollados deberían adherir a una serie de Principios básicos que enumeran en detalle².

Con ello retornaban a sus posiciones en la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo, tan injustamente vetadas por el “mundo satisfecho”.

² Entre ellos los siguientes:

- “1. La estricta observancia del statu quo en lo que respecta a las cuestiones arancelarias y no arancelarias; el otorgamiento de concesiones comerciales a todos los países en desarrollo sobre una base estrictamente no recíproca; y la concesión de trato preferencial a los países en desarrollo en todos los aspectos relacionados con el comercio y el desarrollo;”
- “2. El reconocimiento de que todo país tiene el derecho soberano de disponer libremente de sus recursos naturales en pro del desarrollo económico y del bienestar de su pueblo; toda medida o presión externa, política o económica, que se aplique contra el ejercicio de este derecho es una flagrante violación de los principios de libre determinación de los pueblos y de no intervención, según lo define la Carta de las Naciones Unidas, y de aplicarse, podría constituir una amenaza a la paz y la seguridad internacionales;”
- “3. La aplicación por la comunidad internacional del programa de medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados y de los países en desarrollo sin litoral, con miras a permitirles beneficiarse plena y equitativamente del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo;”
- “4. La responsabilidad de la comunidad internacional de eliminar todo impedimento al crecimiento y al desarrollo de los países en desarrollo, contribuyendo así a crear una situación económica mundial conducente al progreso, a la prosperidad y al logro de la seguridad económica colectiva;”
- “5. La plena participación de los países en desarrollo en pie de igualdad con otros miembros de la comunidad internacional en cualesquiera consulta previa y decisiones que se adopten en la reforma del sistema mundial, comercial y monetario, sin que los países desarrollados adopten unilateralmente medidas que afecten directa o indirectamente el desarrollo social y económico de los países en desarrollo;”
- “6. El fomento de la transmisión masiva de tecnología operativa a los países en desarrollo en condiciones favorables a fin de contribuir a su rápida industrialización, poniendo a disposición de los países en desarrollo, libremente y de modo no discriminatorio, toda la información científica y tecnológica relacionada con sus necesidades de desarrollo;”
- “7. La reserva por los países en desarrollo de una participación mayor y sustancial en todas las operaciones invisibles relacionadas con su comercio exterior, incluidos el transporte marítimo y los seguros;”
- “8. La seguridad de que los países desarrollados, en la solución de sus problemas de balanza de pagos, observen los principios de cooperación económica internacional y cumplan los compromisos que con tal fin hayan contraídos;”
- “9. El reconocimiento por los países desarrollados del derechos de los países en desarrollo a disponer de los recursos del mar dentro de los límites de su jurisdicción nacional, cuyo establecimiento debe tener en cuenta las necesidades de desarrollo y bienestar de su pueblos, y asegurar su participación en los beneficios apreciables que puedan obtener de una administración internacional de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, prestando particular atención a las necesidades de los Estados sin litoral;”
- “10. El reconocimiento de la relación entre los problemas del medio ambiente y el desarrollo y de la necesidad de que cuando los países desarrollados adopten políticas relacionadas con, el medio ambiente y medidas para el control de la contaminación tengan en cuenta las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo y aseguren que su economía no se vea afectada adversamente;”
- “11. La utilización, para la promoción del progreso económico y social de los países en desarrollo, de un porcentaje considerable de los ahorros obtenidos mediante la aplicación de las medidas progresivas conducentes al desarme general y completo.”

El Programa de Acción

A continuación, se mencionan aspectos sustantivos de dicho Programa, que dieron lugar a controversias o que eran muy novedosos. En primer lugar, la cuestión de las Medidas Especiales en favor de las naciones menos adelantadas entre los países en desarrollo. Ello tuvo muy difícil solución, sobre todo en lo referente a los productos básicos. Ese tema marcó a la Conferencia con el signo africano. Súbitamente explotó, con violencia, una situación que no era ignorada por nadie, pero que había sido mantenida dentro de los límites de una negociación más o menos tranquila. Ya los países africanos habían logrado cierta satisfacción respecto a este problema. Meses antes, la Junta de Comercio y Desarrollo en su décimo primer período de sesiones había identificado 25 países como de menor desarrollo, a propuesta del Comité de Planificación del Desarrollo. La Primera y la Segunda UNCTAD, así como la Junta, habían reconocido también la necesidad de acordar medidas especiales en favor de estos países.

Esta vez, el Grupo Africano presentó un documento, previamente acordado en Addis Abeba, que incluía un proyecto de Resolución que contenía medidas especiales en cada uno de los puntos del Temario de la UNCTAD, entre ellos uno muy controversial, como era el de la revisión de los Convenios en vigor sobre ciertos productos básicos, entre ellos el café.

Para varios países latinoamericanos, sobre todo para Colombia y Costa Rica, el Convenio era sacrosanto y todo intento de que la UNCTAD interviniera en él significaba para ellos una invitación a romper el Grupo de los 77. Brasil estaba también contra esta injerencia, pero actuó con mayor cautela que aquéllos.

Por otra parte, varios países de América Latina, como Bolivia, Ecuador, Paraguay y casi todos los de América Central, que en la región eran considerados como de “menor desarrollo relativo”, pretendían ser incorporados al “núcleo duro” de los 25 y beneficiarse con las medidas especiales. Por lo demás, la Resolución de la Junta de Comercio y Desarrollo había aceptado, a propuesta del Grupo Latinoamericano, la conveniencia de:

“revisar los criterios empleados para identificar los países menos adelantados, para aquellos países que se encuentran en situación relativamente desventajosa en el contexto de una determinada región geográfica, y teniendo en cuenta la existencia de sectores económicos críticos de mayor importancia”.

Lo anterior fue iniciativa de Brasil, que pretendía que regiones de su país, como el Nordeste, evidentemente deprimida en relación a los estados ricos de esa nación, aprovecharan también “medidas especiales”. Los países latinoamericanos pidieron que la Conferencia extendiera las medidas especiales a dichos países y regiones.

Con estos planteamientos la guerra estaba declarada entre África y América Latina. El Comité especial, creado a principios de la Conferencia para ocuparse de estos problemas, celebró apenas dos o tres reuniones y después no pudo seguir sesionando porque el *impasse* se produjo de inmediato. El asunto se radicó en grupos de contacto informales. Mientras tanto, el

Grupo Africano se negaba a discutir temas que interesaban mucho al sector latinoamericano, como eran los de ciencia y tecnología y transporte marítimo, sobre los cuales existían dos excelentes y completos proyectos de Resolución preparados durante la CECLA.

El conflicto se mantuvo hasta el último minuto. Superada la cuestión de ampliar el núcleo de 25, porque los latinoamericanos cedieron, quedó pendiente la que aplicaba la revisión del Convenio del Café. La Sesión de clausura hubo de retrasarse tres horas, mientras el Presidente de la Conferencia y los Jefes de los tres grupos, que eran cuatro, porque el Grupo Africano nombró a dos: el Ministro de Comercio de Etiopía, Ketema Yifru, y N'Guzza, de Zaire (pocos meses después, el último fue designado Ministro de Relaciones Exteriores). El personero de Asia era el Embajador Hortensio Brillantes, de Filipinas; y el que esto escribe, el de América Latina. Obtuvimos poder discrecional de los respectivos Grupos (fue necesario que la Delegación de Colombia consultara telefónicamente dos veces al propio Presidente de la República para obtener su aquiescencia). Después de largas discusiones encontramos una solución transaccional, que en el fondo no lo era, pues consistía en hacer coexistir dos textos que bien examinados eran contradictorios, pero que cada sector podía interpretar a su favor.

Paradójicamente, meses después, el Convenio del Café dejó de existir. No por las discrepancias entre los productores africanos y latinoamericanos, sino porque Estados Unidos se negó a aceptar un precio que significaba un alza de cinco centavos de dólar para cada taza de café.

Un tema donde no se pudo lograr acuerdo, tanto entre los tres grupos regionales como en el interior del grupo latinoamericano, fue el de las “Repercusiones de las agrupaciones económicas regionales de los países desarrollados en el comercio internacional, incluido el de los países en desarrollo”.

A este respecto, el Programa de Acción de Lima se limita a consignar, separadamente, la opinión de los Grupos Africano, Asiático y de “algunos países latinoamericanos”.

Por otra parte, no hubo tiempo para examinar a fondo el tema y en las primeras discusiones se apreció una diferencia de pareceres difícil de superar en pocas horas. Indudablemente que la posición más firme y más razonable fue la del Grupo Asiático, que presentó un Proyecto de Resolución muy completo. Por la otra, fue evidente que los países africanos asociados a la Comunidad Económica Europea y algunos caribeños también ligados a ella, a través del Reino Unido y los Países Bajos, tenían puntos de vista diferentes a los demás de sus respectivos grupos.

En cuanto a los problemas institucionales, la Reunión acordó una posición muy interesante: proponer a la UNCTAD una serie de medidas, tanto para reforzar el mecanismo institucional (Junta, Comisiones y Secretario General), como para agilizar los procedimientos. Finalmente, encargó al Grupo de los 77 que reexaminara la Resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General en relación a la posibilidad de crear “una Organización Internacional de Comercio y Desarrollo”.

Somera evaluación de la reunión ministerial

A través de la exposición anterior aparece muy evidente que, en el plano político, las notas dominantes fueron la dinámica y firme posición de los países africanos en lo tocante a sus intereses, y especialmente de los países de menor desarrollo entre ellos; la definición tan clara del Grupo de los 77 en la defensa de sus recursos naturales y de su independencia económica; y una actitud rebelde frente a las estructuras y el manejo del sistema monetario.

Por otra parte, los países del Tercer Mundo en las consideraciones y decisiones respecto a los temas que han llamado “tradicionales”, demostraron una mayor madurez política y técnica que en el pasado. Fueron muy útiles los estudios realizados por el Secretariado entre la Segunda y la Tercera UNCTAD, la familiaridad adquirida por los gobiernos y delegados con las cuestiones del Temario, a través de una acción ininterrumpida en las Comisiones Técnicas y la Junta de Comercio y Desarrollo y la elaboración de la Estrategia. Todo ello dio como resultado la formulación de Principios bien contruidos y presentados con argumentos difíciles de refutar.

En cuanto a las delegaciones individuales, creo que la posición de África fue representada con mucha fuerza por Etiopía, Zaire y Costa de Marfil. Estos dos últimos fueron los más agresivos. Etiopía resultó ser un elemento más moderado. Los países del Norte de África, que tenían el mismo interés que aquéllos en los productos básicos agrícolas, ayudaron en la conciliación.

El Grupo Asiático, encabezado como era habitual por el Embajador Hortensio Brillantes, de Filipinas y donde se destacaron, además, Yugoslavia, India, Malasia y Pakistán, actuó de modo muy constructivo. Respecto a América Latina, ya se ha hablado de la posición de Colombia y Costa Rica que arrastraron al resto de América Central, y a Bolivia, Ecuador y Jamaica. Creo que Perú, Brasil, Chile y México contribuyeron más que el resto de los países de la región al éxito de la Conferencia ministerial.

III. Celebración y resultados de la Tercera UNCTAD en Santiago de Chile

La Tercera UNCTAD se desarrolló entre el 13 de abril y el 21 de mayo de 1972 en Santiago de Chile. Participaron en ella representantes de 113 Estados y altos funcionarios de los Organismos Especializados del Sistema de las Naciones Unidas. Asistieron, además, gran número de miembros de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como un gran número de periodistas extranjeros y nacionales.

Los debates

Las delegaciones de Estados que participaron en la Conferencia venían bien preparadas para discutir los problemas del Programa. Los del Grupo B (países industrializados de economía de mercado) se habían reunido en Ginebra fijando posiciones. Los Estados

del mundo en desarrollo cumplieron al pie de la letra las propuestas acordadas en la reunión ministerial de Lima. Abordaron cada problema con gran voluntad de obtener resultados positivos y con perfecta coherencia entre ellos. Por su parte, los primeros, como era corriente en estos torneos, no presentaron propuestas y se limitaron a mantener políticas defensivas. Por tales razones, las discusiones fueron difíciles y controvertidas.

En Chile hubo gran expectación. Era la primera vez que se realizaba en su tierra una reunión en que participaban todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y asistía el Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, y los Directores Generales de los más importantes Organismos Especializados del sistema, entre ellos el Presidente del Banco Mundial y el Gobernador Gerente del Fondo Monetario Internacional.

La Conferencia designó al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, como su Presidente y quien esto escribe, con rango de Ministro de Estado, dirigió la delegación del país Sede.

El Tercer Mundo esperaba que en los meses transcurridos desde la reunión de los 77 en Lima, los otros grupos hubieran aceptado sus proposiciones que eran razonables y moderadas.

El debate general de la Conferencia fue constructivo, de alto nivel intelectual y político. Reflejó las inquietudes respecto al futuro. Existía conciencia que luego vendrían cambios de las condiciones políticas y económicas. Por ejemplo, los discursos de los Ministros de los países industrializados de occidente no siempre coincidieron con los enfoques exhibidos en los mecanismos permanentes. Al contrario, varios de ellos mostraron posiciones más positivas; así, los Países Bajos, la RFA, las naciones escandinavas, Francia y Bélgica, insinuaron aperturas hacia las posiciones de los países en desarrollo. Otros, entre los cuales se contaron los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido de Gran Bretaña (sobre todo este último), expresaron posiciones más bien negativas. Sin embargo, en su conjunto, el debate fue auspicioso, tanto por las exposiciones de los países en desarrollo, tan coherentes entre sí en su unidad de propósitos, como también por las de los países industriales ya nombrados. También lo fueron los planteamientos de Estados socialistas, que hicieron un esfuerzo importante para integrarse en la línea de las naciones periféricas. También dieron relieve a la discusión, las intervenciones del Presidente Allende en la sesión inaugural y del Presidente Echeverría, de México. Este último en su alocución lanzó la idea de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, sobre lo cual hablaremos en un próximo capítulo.

Lastimosamente, el rico análisis de la situación económica mundial y del problema del desarrollo, hecho por altas autoridades de más de 100 países y de las instituciones internacionales, no llegó a la opinión pública de los pueblos de los países industrializados. Los medios de información de estos últimos distorsionaron el debate, reprodujeron párrafos y frases fuera de contexto o lo sabotearon abiertamente. Los medios informativos de Estados Unidos superaron a los de Europa en esta línea.

Las cinco semanas que duró la Conferencia, que se dividió en seis Comisiones y varios Grupos de Trabajo, constituyeron, como otras veces, una confrontación franca entre los países desarrollados de economía de mercado y las naciones periféricas. Hubo una marcada contradicción entre los planteamientos que los primeros hicieron en el debate general, por boca de los Ministros, y los que defendieron los funcionarios en las Comisiones. Sin embargo, algunas intervenciones políticas al final del torneo dentro de los grupos de contacto, deshicieron serios *impasses* en la resolución monetaria. En éstos se distinguió el Subsecretario de Relaciones Exteriores de la RFA, Von Braun, hermano del famoso Werner von Braun, quien en Alemania y después en Estados Unidos demostró ser uno de los ases mundiales en la carrera espacial.

Como ya se ha dicho, el Grupo socialista generalmente se alineó junto a los países en desarrollo, en forma mucho más notoria que en la Primera y Segunda UNCTAD, salvo en algunas cuestiones, como por ejemplo, la del financiamiento externo, los derechos del mar y algunas de menor importancia.

Respecto a ciertas materias, como las de reformas institucionales, la preparación de estudios y las declaraciones de principios, se llegó a decisiones por votación y las Resoluciones que reflejaban las proposiciones acordadas en Lima por los 77 fueron aprobadas con el voto en contra de todas o la mayor parte de las naciones industrializadas de economía de mercado, lo que anuló toda posibilidad de acción concertada en estas materias. En la práctica no pudieron ser realizadas.

En mi condición de Jefe de la Delegación chilena me correspondió participar en el debate general de la Conferencia. Decidí concentrarme en reforzar aquellas posiciones acordadas por los 77 en la reunión de Lima y en la de CECLA que aprobó el Grupo latinoamericano. Entre aquéllos estaba la propuesta del Presidente de México, Luis Echeverría; también, la solicitud de impulsar una profunda reestructuración de las relaciones económicas y comerciales con el objeto de vencer el subdesarrollo, y de expandir y liberalizar el intercambio internacional; mejorar rápidamente la situación monetaria; reconocer el derecho primario de los Estados costeros a utilizar los recursos en las 200 millas del mar adyacente; y aprobar los Principios fundamentales para guiar las relaciones Norte-Sur que fueron rechazadas por los países industrializados.

No voy a detallar las cuestiones que, en nombre de mi Gobierno, analicé en esa ocasión. Pero, sí creo que vale la pena reproducir un trozo de mi discurso ante la plenaria en que me referí al medio ambiente que sólo en esos años empezaba a despertar la preocupación mundial.

Quiero hacerlo, porque una buena parte de mi planteamiento tiene cierta vigencia con lo que ahora se discute, 20 años después de mi presentación.

Refriéndome a las repercusiones de las políticas relativas al medio ambiente sobre el comercio y el desarrollo, en particular de los países en desarrollo, expresé:

“Poco han aportado hasta aquí los países desarrollados al esclarecimiento de este problema. Debemos recordar sí, que la Resolución 2849 (XXV) de la Asamblea General, apoyada masivamente por los países del Tercer Mundo —y que la delegación de Chile respalda sin vacilaciones— no tuvo más que dos votos en contra”.

“Enfrentamos la amenaza, varias veces transformada en realidad, de que las políticas exigentes formuladas por los países desarrollados en materia de conservación del medio ambiente, se conviertan en verdaderas barreras no arancelarias, para los productos básicos y manufacturas de los países en desarrollo. Con frecuencia ni siquiera existe base real, científicamente demostrable, para la aplicación de tales medidas, que son movidas realmente por afanes proteccionistas”.

Se piensa utilizar fondos para resolver las alteraciones del medio ambiente humano, particularmente la contaminación de la atmósfera y de los mares. Es ésta una justa decisión siempre que no signifique distraer fondos destinados por la comunidad internacional para su desarrollo”.

“Se ha sugerido instalar las tecnologías contaminantes en los países del hemisferio sur. Otros plantean la necesidad de detener su crecimiento económico. Así se pretende hacer pagar a los países en desarrollo por los problemas causados por los países más ricos, cuya industrialización, que no ha sido jamás seriamente planificada y que nunca ha considerado hasta ahora las variables ecológicas, es la verdadera responsable de las graves alteraciones del medio ambiente en el mundo de hoy”.

“Por otra parte, se olvidan las alteraciones ambientales características del subdesarrollo: los problemas de la erosión, de las zonas áridas, de la destrucción de los bosques, de las malas condiciones sanitarias, de la aglomeración urbana, y tantas otras que se producen en los países pobres, justamente por falta de desarrollo y que están empobreciendo aún más a nuestros pueblos”.

“Las naciones del Tercer Mundo no pueden aceptar estos planteamientos de los profetas tecnocráticos surgidos en los grandes centros de poder. Tampoco pueden permitir que se detenga el desarrollo para resolver los problemas de los opulentos, ni callarán ante el silencio de quienes pretenden olvidar nuestros problemas ambientales para destacar los que ellos mismos han causado”.

Otro problema muy discutido merece ser mencionado. Me refiero al tema monetario, recordando que esta cuestión no figuró en el Temario Provisorio y fue propuesta por el Secretario General de la UNCTAD, tras la exigencia de las naciones periféricas. Dio motivo a un largo debate, declaraciones múltiples y a una decisión. Los países en desarrollo obtuvieron su inclusión y se trató con carácter prioritario. La Conferencia tuvo ante sí un Estudio de la Secretaría sobre las repercusiones de la situación monetaria sobre el comercio y el desarrollo del Tercer Mundo. La Conferencia se abocó a esta cuestión desde el debate general. Los países en desarrollo expusieron en esa ocasión los planteamientos

que aprobaron en la Reunión Ministerial de Lima. Vale la pena anotar que el Jefe de la Delegación francesa, Valéry Giscard d'Estaing, Ministro de Finanzas y más tarde Presidente de su país, expresó en dicho debate lo siguiente:

“El desarrollo de la crisis monetaria de 1971 y las decepciones comerciales han creado entre las naciones en desarrollo un sentimiento de frustración y, para recoger las palabras del Presidente de Chile, de ‘alienación’. Durante la crisis monetaria, más de 100 países, cuya población se eleva a más de 2 000 millones de habitantes, únicamente han podido hacerse oír en forma tardía, siendo así que fueron de los primeros en experimentar sus efectos, dado que el sistema de Bretton Woods nunca tuvo en cuenta, sino en medida muy reducida, las necesidades del desarrollo económico del Tercer Mundo. Desde el punto de vista comercial, estos países han sufrido los efectos acumulados de tres fenómenos: las fluctuaciones de las cotizaciones de los productos de exportación; la determinación de la relación del intercambio, que por sí sola ha anulado durante el último decenio más de la tercera parte de la ayuda prestada a los países en desarrollo; y la disminución del poder adquisitivo de las monedas de referencia”.

“Frente a esta evolución elocuente, que ha sido objeto de numerosos análisis, la comunidad internacional reacciona con una resignación cada vez mayor. El desarrollo insuficiente, ya se considere como drama humano o como problema político, se encuentra relegado a segundo término por las preocupaciones internas o exteriores de los países industrializados.

“En segundo lugar, Francia desea que la Conferencia imprima un nuevo impulso al esfuerzo de solidaridad financiera de la comunidad internacional. Hay que reafirmar los objetivos cuantitativos establecidos por la Estrategia internacional del desarrollo. El lugar privilegiado de la ayuda pública entre las diversas formas de ayuda debe quedar confirmado. Con afán de realismo, Francia había propuesto que el sub-objetivo de la ayuda pública fuese fijado entre un 0.60% y un 0.70% del PGB. La experiencia ha demostrado que sus temores estaban fundados. Por facilitarse en condiciones privilegiadas sólo un rápido aumento de la ayuda pública podrá evitar el endeudamiento excesivo de los países en desarrollo, liberar los recursos cada vez mayores que implica el servicio de la deuda a que deben hacer frente y sobre todo financiar proyectos de desarrollo de rentabilidad difusa o concentrada que parecen ser clave del desarrollo, en particular, en la esfera agrícola. Por esta razón, la ayuda pública, que expresa la voluntad política de los países que la otorgan, está constituida en Francia en más de un 80% por donativos. Hay que tomar una iniciativa particular en el caso de ciertos países desfavorables respecto de los cuales el camino hacia el desarrollo sólo puede quedar despejado si la ayuda se otorga en condiciones concretas y privilegiadas. Por otra parte, los organismos de financiación dependientes de las Naciones Unidas deben consagrar todos los años a estos países un suplemento de la ayuda bajo una rúbrica especial que permita verificar que se trata efectivamente de un suplemento. Podría confiarse

al Secretario General de la UNCTAD y al Administrador del PNUD una misión de vigilancia del conjunto de los esfuerzos realizados en favor de los países menos desarrollados, bajo la dirección general del Secretario General de las Naciones Unidas, y que sería objeto de un informe anual”.

No cabe duda que esta declaración significaba un apoyo para los planteamientos del Tercer Mundo. Lamentablemente, no fue aplicada en la política de los países de la OCDE, incluyendo, por cierto, a Francia.

Finalmente, la Conferencia adoptó la Resolución 84, la cual contiene una serie de declaraciones y recomendaciones sobre el problema monetario, cuyos párrafos más importantes (20) son:

“Tomando nota con aprobación de que el Fondo Monetario Internacional, como parte de su examen de la cuestión de la reforma monetaria internacional, está estudiando propuestas encaminadas a establecer un vínculo entre la creación de liquidez internacional adicional en la forma de derechos especiales de giro y el suministro de financiación para el desarrollo a los países en desarrollo,

Teniendo en cuenta las consecuencias de la reciente crisis monetaria,

Tomando nota de que el FMI está revisando, a la luz de las nuevas circunstancias, los métodos por los que hasta ahora se determinaban las cuotas,

Decide que se necesitan mejoras esenciales en el proceso de adopción de decisiones relativas al sistema monetario internacional y a su reforma;

Reconoce que es conveniente contar con un sistema de cooperación monetaria más satisfactorio, con la participación más amplia posible de los países desarrollados y de los países en desarrollo, y reconoce asimismo que, como medida para lograr este objetivo, debe reforzarse la función del Fondo Monetario Internacional como órgano principal de discusión y como institución competente para la adopción de decisiones eficaces en todas las cuestiones que atañen al sistema monetario internacional, y que el Fondo debe evolucionar en forma que responda mejor a las necesidades de la economía mundial;

Apoya firmemente la opinión de que los países en desarrollo deben participar de manera efectiva en el proceso de adopción de decisiones respecto al sistema monetario internacional y su reforma, a fin de que se preste la debida consideración a los intereses tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados para salvaguardar los intereses de todos los miembros del Fondo Monetario Internacional y facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional;

Invita al Fondo Monetario Internacional a que examine con ánimo favorable la propuesta de crear un Comité de Veinte de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional para que asesore a esta Junta en las cuestiones relativas a la reforma del sistema monetario internacional;

Hace suya la opinión de que la representación de los países en desarrollo en ese Comité no debería ser inferior a la existente en la actualidad en el Consejo Ejecutivo;

Pide encarecidamente que los problemas monetarios, comerciales y financieros se resuelvan de modo coordinado, teniendo en cuenta su interdependencia, con plena participación de los países desarrollados y en desarrollo;

Reconoce que la cuestión de ese vínculo merece la más seria atención y, por lo tanto, insta al Fondo Monetario Internacional a que se prosiga el examen de todos los aspectos de las propuestas para establecer un vínculo entre los derechos especiales de giro y el suministro de recursos para la financiación del desarrollo en el contexto de las discusiones relativas a la reforma monetaria internacional y teniendo en cuenta el papel primordial de los derechos especiales de giro como haber de reserva, e invita a los Directores Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional a que presenten lo antes posible a la Junta de Gobernadores los estudios necesarios para adoptar las decisiones que haya menester sobre la aplicación de un sistema viable;”

Han transcurrido 20 años desde que la Tercera UNCTAD recomendó esta serie de medidas para reformar el sistema monetario internacional. Algunas, como aquella que sugería la adopción de un nuevo sistema monetario, no han sido cumplidas. Tampoco se ha podido obtener que se establezca un vínculo entre los derechos especiales de giro y el financiamiento del desarrollo económico.

La coyuntura internacional, particularmente los desequilibrios monetarios y de las balanzas de pago producidas por la llamada crisis energética ocurrida meses más tarde, desvió la atención del Fondo Monetario hacia problemas más inmediatos.

Las decisiones de la reunión de los 77 en Lima, tuvieron trascendencia en la Conferencia de Santiago, a pesar del fracaso de gran parte de las proposiciones del Tercer Mundo. Sirvieron de base a debates muy serios y a algunas Resoluciones que tuvieron relevancia, entre ellas las referentes a los problemas monetarios.

Debe destacarse la colaboración que prestaron a la Conferencia varios altos dirigentes de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en discursos en que informaron a las delegaciones sobre los problemas de gran interés relacionados con sus actividades. Ellos dieron a los debates una base más realista. Deben mencionarse, entre otros, la presentación de Raúl Prebisch sobre la falencia de la colaboración internacional; y la alocución de Robert McNamara, Presidente del Banco Mundial durante una decena de años. Ella incidió en uno de los momentos más positivos del indicado Banco desde su nacimiento. Creo útil transcribir parte de esta exposición que produjo vasto interés. Su presentación fue un completo análisis de la situación desmedrada del mundo en desarrollo y de la menguada asistencia de las naciones industrializadas que no habían cumplido las promesas contraídas en la Segunda Estrategia para el Desarrollo en 1970.

Expresó que:

“la deuda de los países en desarrollo había alcanzado 75 mil millones de dólares y su servicio anual era de unos 7 mil millones. Los pagos por servicios aumentaron en un 18% en 1970 y en un 20% en 1971, lo que representa el doble de la tasa media de aumento registrada en el decenio de 1960 y refleja las condiciones cada vez menos favorables a la deuda a medida que disminuye la proporción concesionaria en la corriente total de ayuda exterior a los países en desarrollo”.

Se ve entonces que ya en 1972 una autoridad tan alta como el Presidente del Banco Mundial lanzó la alarma por este endeudamiento. Ello no inquietaba a los gobiernos de las naciones industrializadas, llamadas a ayudar a resolver el problema y no les incitó a poner coto al derroche de las disposiciones de los petrodólares ni a vigilar que el dinero que prestaban los bancos fuera utilizado en programas realmente productivos para el desarrollo. Es así como América Latina y África llegaron a una altísima deuda que ha constituido un serio obstáculo para el crecimiento de sus economías.

Evaluación de los resultados de la Conferencia

Los países miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), al efectuar la evaluación de los resultados obtenidos en la Tercera UNCTAD, consideraron que:

“hablar de éxito o fracaso, en términos globales, al final de un certamen internacional de tal magnitud y complejidad, no resulta apropiado”.

y estiman que:

“la comparación de las iniciativas y aspiraciones del Grupo de los 77, tal como fueron convenidas en Lima y presentadas en Santiago de Chile, con los textos aprobados por consenso en la Tercera UNCTAD, deja un saldo particularmente insatisfactorio. No obstante, la acción de la Conferencia debe proyectarse con un sentido dinámico que permita a los países continuar actuando a través de los mecanismos permanentes en relación con los problemas que fueron abordados. En este contexto se puede afirmar que se alcanzaron progresos significativos en varias esferas. Ese fue el caso de algunos temas que por primera vez conocía la UNCTAD, tales como la participación de los países en la reforma del sistema monetario internacional. La iniciación del progreso destinado a elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, significó, por otra parte, un elemento positivo en los esfuerzos por mejorar las relaciones económicas internacionales”.

“En la Tercera UNCTAD se lograron también importantes acuerdos en lo que se refiere al mejoramiento de la maquinaria institucional de la organización destinada a permitirle una acción más eficiente y racional al servicio de los países en desarrollo”.

“Los países miembros de la CECLA aprecian asimismo que es procedente resaltar los progresos obtenidos en materia de transferencia de tecnología, identificación de prácticas comerciales restrictivas, mecanismos para fijar fletes marítimos, desarrollo portuario, seguros y reaseguros. También debe destacarse lo avanzado en el diálogo realizado acerca de la elaboración de un Código de Conducta para las conferencias marítimas”.

“Los países miembros de la CECLA consideran que la UNCTAD III logró avances al adoptar los principios adicionales que deben regir las relaciones comerciales internacionales.”

“Junto con esos elementos positivos, los países miembros de la CECLA estiman que hay campos específicos en los cuales la acción de la Conferencia fue de escasa significación. Tal es el caso de los principales problemas relativos al comercio de productos básicos, manufacturas y semimanufacturas, y al financiamiento para el desarrollo. En particular, los países miembros de la CECLA consideran altamente desalentadora la falta de resultados de la UNCTAD III en materia de política de precios; acceso a los mercados, competencia de los productos sintéticos y sucedáneos; barreras no arancelarias, total de las entradas de recursos públicos y privados; condiciones y modalidades de la asistencia para el desarrollo y el peso creciente del servicio de la deuda externa de los países en desarrollo. El caso quizás más significativo fue el del financiamiento complementario, respecto del cual no se ha conseguido ningún avance desde la Primera UNCTAD, pese a las expectativas de solución que existieron sobre este tema durante la Segunda Conferencia”.

Coincido con lo fundamental de la evaluación de la CECLA. Sólo puedo agregar que con la perspectiva que van dando los años transcurridos y la experiencia de la acción ulterior de los mecanismos permanentes, puede afirmarse que dicha evaluación fue correcta, con leves excepciones, como por ejemplo en lo relativo a mecanismos permanentes, los cuales realizaron progresos en los trabajos de la UNCTAD en materia de Transporte Marítimo, como es el caso de la elaboración de un Código de Conducta para las Conferencias de Línea. También en lo relativo a Transferencia de Tecnología se adelantó en el análisis del problema, pero no en la acción positiva, aun cuando deben reconocerse ciertos progresos en el camino de la elaboración de un código de conducta para la transferencia de ciencias y tecnología. También se realizaron avances en el Sistema de Preferencias. Respecto a la maquinaria institucional, cierto es que, por fin, la Junta de Comercio y Desarrollo (septiembre de 1974) creó la Comisión de Ciencias y Tecnología que vino a reemplazar al Grupo Intergubernamental. Pero, como se ha dicho, no se dieron pasos concretos hacia la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, que constituía una vieja y sentida aspiración de los países en desarrollo.

Por otra parte, los siguientes aspectos negativos de la Conferencia de Santiago no fueron corregidos:

- a) No se llegó a ningún acuerdo sobre el asunto fundamental de una política de acceso a los mercados centrales y de precios estables para los productos básicos de los países en desarrollo que constituyen la vida misma de cientos de millones de seres humanos que habitan más de 120 países del Tercer Mundo, particularmente en los menos adelantados.
- b) No se aceptó la creación de un Fondo Especial para atender las necesidades del núcleo de 25 países de menor desarrollo relativo cuyo ingreso per cápita no subía de 120 dólares al año, y en general la Resolución sobre medidas especiales en favor de este núcleo fue aprobada con muchas reservas de países industrializados.
- c) No se logró acuerdo unánime sobre los Principios en que deben basarse las relaciones económicas internacionales.
- d) Aun cuando la Conferencia reconoció el Principio de la participación de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales de 1973 y en la reforma monetaria, no fue posible llegar a un consenso sobre los principios que deben proteger a los países en desarrollo en las referidas negociaciones, ni respecto a establecer un vínculo entre los derechos especiales de giro y el financiamiento del desarrollo económico, aspiración profundamente sentida y compartida por todas las naciones del Tercer Mundo.

Por otra parte, al igual que en el caso de la Segunda UNCTAD, aquella Tercera frustró a las naciones en desarrollo en relación a las que eran tan esperadas. Ellas no coincidieron en lo fundamental de las propuestas por las reuniones ministeriales del Grupo de los 77, y violaron los acuerdos obtenidos en la Segunda Estrategia para el Desarrollo.

CAPÍTULO VII

La Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados y la caída de la democracia en Chile (1973)

I. La Conferencia de los Países No Alineados y el Presidente Allende

La cuarta reunión cumbre de los países No Alineados está ligada a momentos dramáticos de la vida chilena. Fueron también dolorosos para mí y no los puedo olvidar. Desembocaron en el derrocamiento del régimen democrático reinante, en la muerte del Presidente Salvador Allende y el inicio de una dictadura que duró 17 años. Con aquel mandatario me unía una amistad estrecha de 35 años, no basada en intereses políticos. Era una relación de carácter humano y fraternal que incluyó nuestras familias. Cuando el Presidente Allende fue elegido, me ofreció otras embajadas entre las más importantes para el país. Las rechacé, porque a mi juicio, debían ser ejercidas por personas fuertemente apoyadas por los partidos políticos de gobierno, de los cuales no era miembro. Le expresé que deseaba continuar representando a Chile ante los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas que funcionaban en Ginebra y Roma, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Había sido nombrado tres años antes por el Presidente Frei con quien también me unía una larga amistad. Asimismo, le hice notar que mi vocación internacional tendía a lo multilateral y que dudaba de mi vocación para actuar en la diplomacia bilateral. Fue así que continué con el cargo en que me había designado su antecesor. El Presidente Allende aceptó mi deseo y ello me permitió seguir prestando algunos servicios a mi patria en la línea que bien conocía.

A mediados de agosto de 1973 fui informado que el Jefe de Estado se disponía a asistir a la Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados programada para septiembre en Argel. También visitaría al Presidente de Tanzania, Julius Nyerere, quien le había extendido una invitación y era uno de los más brillantes líderes del Grupo de los 77 que está aún vigente. Pocos días después me llegó un télex disponiendo mi viaje a Chile para colaborar en la preparación del equipo nacional que asistiría a la Conferencia, así como en el viaje del Presidente a esos dos países.

Para Chile y para su Gobierno, era muy importante su asistencia a dicha Conferencia Cumbre. Sería la primera participación oficial de nuestro país como miembro pleno de los no alineados. En la Tercera de estas Conferencias en Lusaka (Zambia), en 1970 habíamos participado sólo como observadores, cuando el movimiento decidió entrar a ocuparse de una serie de problemas fundamentales en los campos políticos, sociales y económicos de amplio espectro geográfico. Así, los países “no alineados” superaron largamente su tarea inicial de limitarse a ser un grupo afro-asiático que actuaría alejado de las dos grandes superpotencias, Estados Unidos y la URSS. El hecho que en lo económico-social y comercial el movimiento se hubiera convertido en punta de lanza de las tareas del Grupo de los 77 en la lucha por el desarrollo del Tercer Mundo, determinó que el Gobierno del Presidente Frei decidiera enviar a la reunión de Lusaka a representantes con carácter de observadores, como primer paso para ser miembro de pleno derecho. La nueva decisión de incorporarse Chile al movimiento me dio gran satisfacción, porque en esos momentos me encontraba en Ginebra como Embajador de Chile ante el Sistema de las Naciones Unidas, participando activamente en aquella lucha.

La relación de Chile con Argelia

Por otra parte, desde 1967, Chile había anudado con Argelia buenas relaciones. Había designado un Embajador de gran calidad y muy conocedor de los problemas coloniales, Humberto Díaz Casanueva. También en ese año mi país había enviado una importante misión a la Conferencia de los 77 a nivel ministerial en Argel, que tuve el privilegio de presidir y que incluyó al Embajador nombrado, al ex Embajador en Estados Unidos, Domingo Santa María, quien acababa de ser Ministro de Economía; y el Consejero Hugo Cubillos. Además, en diciembre de 1972, el Presidente Allende, en una gira, que comprendió México, Naciones Unidas, Marruecos, Cuba, Venezuela, la URSS y Argelia, había tenido con el Mandatario de este último país, conversaciones muy amistosas. Recuerdo el momento en que el Presidente Boumédiène, al despedirse de su colega chileno, sacó de sus hombros su hermosa capa árabe y la colocó en los de aquel, como obsequio y me pregunto, ¿dónde estará aquella hermosa prenda después del saqueo de la casa presidencial de Tomas Moro?

En la Conferencia Cumbre de septiembre de 1973, el mandatario argelino, en su calidad de Presidente del Acto, rindió un gran homenaje a su colega Salvador Allende, recordando su visita y la impresión que le había causado como estadista.

Por mi parte, en dicha visita a Argelia, consolidé relaciones con varios amigos de ese país que había conocido en las Naciones Unidas y en los foros organizados por el Grupo de los 77. El mismo Presidente Boumédiène, después del golpe militar en Chile, me prodigó atenciones, recibiéndome en mis numerosas visitas a su tierra y dio un fuerte apoyo al “Centre International pour le Développement”, que yo presidía en Neuilly-sur-Seine, en las afueras de París.

II. Mi despedida de mi amigo Allende

Llegué a Santiago, desde Ginebra, el 20 de agosto de 1973. Pronto me di cuenta que la situación política era mucho más grave de lo que había imaginado. Muy luego, aquella se tornó aún más crítica. Se agudizó la huelga de los camioneros, muy atizada por la oposición y por el Gobierno de Estados Unidos. Ello determinó la dimisión del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y Ministro de Transporte, General César Ruiz Danyau. Este hecho fue seguido por la renuncia del Comandante en Jefe del Ejército, General Carlos Prats, personaje de altísima calidad humana, moral y profesional, quien gozaba de toda la confianza del Presidente. Naturalmente, desde mi llegada tomé contacto con este último y prácticamente alterné con él todos los días de mi estadía en Chile, teniendo la oportunidad de recibir de su parte informaciones sobre la gravedad de la situación, así como confidencias respecto a sus intenciones de cómo actuar ante las posibles opciones que creía se pudieran presentar.

Me dijo que, a causa de la situación, había decidido cancelar la visita a Tanzania y que solamente viajaría a Argel, donde permanecería tres o cuatro días. Me manifestó su pena por el retiro del General Prats, pero que lo comprendía, por los graves ataques que había sufrido de parte de personas vinculadas a sus compañeros de armas, lo que dejaba entrever deslealtades en un sector de estos y también de parte de ciudadanos que veían en el General un obstáculo en sus intenciones de desencadenar una subversión. Me agregó el Mandatario que le tranquilizaba que el sucesor del Comandante en Jefe fuera el General Pinochet, con cuya lealtad contaba, pues tenía la confianza del General Prats. Según este último, aquel estaría dispuesto a proponer el llamado a retiro de seis Generales que estarían complotando.

Finalmente, días después, el Presidente me confidenció que había resuelto convocar a un plebiscito para que dirimiera las diferencias que tenía con la mayoría del Congreso; que creía que probablemente perdería tal plebiscito y que en ese caso renunciaría. Las Fuerzas Armadas que preparaban un golpe, lo apresuraron, desatándolo el día en que el Presidente iba a proponer la consulta nacional.

Nunca he dudado de la sinceridad de esta posición de Salvador Allende. Durante más de 30 años había percibido su valentía, sinceridad y su calidad de auténtico demócrata.

Ante lo grave de la situación, el Presidente abandonó su proyecto de viaje a Argel y encargó al Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, que presidiera la delegación al encuentro cumbre de los países no alineados; asimismo, decidió que el autor de estas líneas le acompañara, con rango de Ministro de Estado. También se incluyó en la Delegación al asesor económico del Ministerio de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, y al Ministro Consejero representante ante el GATT, Hugo Cubillos. Ambos eran y son excelentes funcionarios y expertos en cuestiones internacionales.

La Conferencia debía iniciarse a nivel técnico en los primeros días de septiembre y a nivel político, del 5 al 9 de dicho mes. Por consiguiente, tendría yo que partir inmediatamente a Argel, haciendo escala en Ginebra. El día anterior a mi viaje, el Jefe de Estado me expresó que deseaba que llevara al Presidente de Argelia Boumédiène, de su parte, una misiva, explicándole las graves razones de su ausencia de la reunión. Discutimos su contenido y me pidió que le trajera al día siguiente el texto en limpio. Ese día volví temprano llevandoselo. Yo partía con gran angustia, porque no sabía que ocurriría en mi ausencia. Todo me hacía pensar que no volvería a encontrar al Presidente como Jefe de Estado, pero jamás me imaginé que nunca más lo volvería a ver, ni menos que el golpe militar iba a adquirir un carácter tan brutal y tan prolongado. Firmó la carta a su colega argelino y no bien lo hubo hecho me dijo; “Hernán, ¡puchas que tengo ganas de ir a Argel!... Le expresé: “entiendo que ya partió el avión LAN que estaba siendo preparado para el viaje”... “No importa”, me contestó, “creo que hay otra máquina que podría ser utilizada”. Mandó llamar entonces a su Edecán Aéreo, Comandante Roberto Sánchez, que era un militar sin tacha, gran aviador y leal como el que más y le preguntó si estaba disponible el avión en que poco tiempo antes éste había volado al lejano oriente. El Comandante le respondió que podría utilizarse, pero que el recorrido demoraría 4 o 5 horas más. Entonces el Presidente me expresó que creía que entre ese día y el siguiente podrían suceder hechos positivos y me pidió que lo telefonara desde Ginebra para informarme si viajaría o no y que, en este último caso, entregara la misiva al Presidente de Argelia. Hice el llamado a la hora prevista. Me expresó que le era imposible ausentarse del país porque la situación no había mejorado. Fue la última vez que oí su voz. Al día siguiente, partí a Argel y lo primero que hice fue entregar la misiva al Presidente Boumédiène.

Creo interesante transcribir su texto del cual conservo copia (que, según sospecho, es la única existente).



Santiago, 29 de agosto de 1973

Respetado Señor Presidente y amigo:

Es con gran pesar que le informo que he debido cancelar mi participación en la Conferencia de Jefes de Estado de los Países No Alineados, que se celebrará en su Patria.

Circunstancias graves, a las cuales me referiré más adelante, me impiden cumplir con el anhelo y el deber de compartir con los mandatarios de tantos países, unidos a nosotros por comunes ideales y aspiraciones, las tareas que se emprenderán en dicho torneo que, estoy cierto, tendrá proyecciones históricas.

Mi sentimiento por no asistir a la Conferencia se acrecienta aún más porque ello me impedirá visitar de nuevo su hermosa tierra, renovar las conversaciones que tuvimos hace algunos meses y vigorizar la fraternal amistad que anudamos entonces.

Mejor que nadie sabe Ud., mi estimado Presidente, por la experiencia de su heroico pueblo, cuán difícil es conquistar, además de la independencia política, la autonomía económica; cuán duro es transformar sociedades basadas en la injusticia, en la explotación y en la discriminación, en estados que aseguren el respeto a la dignidad humana, la liberación nacional de todo yugo político y económico, y luchar contra la concomitancia de sectores privilegiados de la propia nación con los grandes intereses extranjeros. En una palabra, defenderse del imperialismo que adquiere formas renovadas, pero cada día más peligrosas.

AL EXCELENTÍSIMO SEÑOR
HOUARI BOUMÉDIÈNE
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
ARGELINA DEMOCRÁTICA Y POPULAR
ARGELIA



Ud., señor Presidente, triunfó plenamente en una empresa de este género. Yo estoy entregado, precisamente, a la lucha por conseguirlo. En estos momentos, mi Gobierno sufre arteros ataques de fuerzas que defienden encarnizadamente sus privilegios. Ellas están siendo ayudadas desde el extranjero por el imperialismo, encarnado, sobre todo, en las grandes empresas transnacionales y sus protectores. La explotación abusiva de nuestros recursos básicos fue eliminada por la voluntad unánime de mi pueblo. Y ello ha resultado intolerable para dichas empresas, que sólo piensan en el lucro y en el poder. Por tal razón, las dificultades que debemos enfrentar en estos momentos me obligan a concentrar toda mi actividad y todo mi esfuerzo en esa batalla, que no dudo se decidirá en favor de Chile. De ahí mi imposibilidad de alejarme de mi país en estos momentos lo que, le repito, me causa sentimiento y decepción.

América Latina llegará a la Conferencia de Argel con una representación mucho más numerosa que en anteriores ocasiones. Estoy seguro que, de esta manera, contribuirá mejor a que los resultados de la misma correspondan a nuestras esperanzas. Los países de esta región han comprendido que su futuro depende de que se ponga fin a toda dependencia económica del exterior. Han entendido, también, la necesidad de asociarse, cada vez más estrechamente, con el resto de los países en desarrollo, para colaborar en el definitivo afianzamiento de la paz mundial; para eliminar el colonialismo, el racismo y las discriminaciones; para transformar la estructura de las relaciones económicas y comerciales entre el mundo de la opulencia y el de la pobreza y la



necesidad, imponiendo una división internacional del trabajo que sea justa y humana y que beneficie a las grandes mayorías, lo que hoy día no sucede.

Mi Ministro de Relaciones Exteriores, señor Clodomiro Almeyda Medina, me representará en la reunión de Jefes de Estado. Le ruego le considere como mi Enviado Especial. Él y la delegación de Chile defenderán los principios e iniciativas aprobados en Lusaka y Georgetown. Sabemos que el aflojamiento de las tensiones mundiales, que debe ser estimulado, proporciona grandes oportunidades para la acción del Movimiento de los No Alineados. Chile apoyará aquellas medidas que tiendan a vincular lo más posible a los miembros del Movimiento en la esfera política y en el campo económico. Damos gran importancia al robustecimiento de las asociaciones productoras de materias primas de los países en desarrollo y a la creación de un organismo que signifique activar sus relaciones comerciales, técnicas y financieras, tal como fue acordado en la Reunión Preparatoria efectuada recientemente en Santiago de Chile.

Reciba, mi estimado Presidente, junto con la expresión de mi consideración y aprecio, el saludo fraternal de su colega y amigo.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'S. Allende Gossens', with the printed name 'SALVADOR ALLENDE-GOSSENS' underneath.

SALVADOR ALLENDE-GOSSENS

Presidente de la República de Chile

III. La realización de la Conferencia de los Países No Alineados

La Conferencia “Cumbre” de Jefes de Estado del movimiento de los países no alineados celebrada en Argel, tuvo características muy especiales. En primer lugar, el hecho de que se dio a los aspectos económicos una importancia, tal vez mayor, que a los políticos. La reunión distribuyó su trabajo en dos grandes comisiones: la política y la económica. Fui honrado con la designación de Presidente de esta última. En la Reunión participaron Jefes de Estado, entre ellos varios grandes líderes del proceso de descolonización de países de Asia y África, así como el Mariscal Tito, uno de los fundadores de aquel movimiento.

Tanto en la Comisión Política como en la Económica los debates fueron muy animados y duraron más de lo que se esperaba. Ambas Comisiones terminaron su trabajo sólo dos horas antes de que se iniciara el 9 de septiembre la gran Plenaria que adoptó las decisiones y puso fin a la Conferencia.

En lo político se destacó desde un comienzo la necesidad de resolver importantes problemas. Entre otros, aquellos que se referían al Apartheid y a un notorio imperialismo, a los remanentes del colonialismo y a las presiones que estaba sufriendo el gobierno de Chile (cuyos resultados se vieron cuarenta y ocho horas más tarde).

No es de extrañar la actitud que tomaban los no alineados en lo relativo a dicho imperialismo. Se estaba en plena guerra de Vietnam, que ya se extendía a toda Indochina, y se luchaba por obtener la independencia de las colonias portuguesas. Por otra parte, en los debates se hizo notar que aparecieron dos posiciones en lo tocante al antiimperialismo. Ahí chocó Fidel Castro con Gadafi. El primero seguía la línea de la URSS y el otro consideraba que el imperialismo estadounidense y el de la Unión Soviética eran igualmente condenables.

Las decisiones económicas estuvieron en gran parte ligadas con lo político. como, por ejemplo, la de promover la ayuda mutua entre los países en desarrollo, incluyendo a los miembros de la OPEP que en ese momento habían mejorado seriamente sus recursos monetarios, debido al alza del precio del petróleo fijado por la Organización.

Se prohió también reforzar entre ellas las relaciones comerciales, económicas, tecnológicas, culturales, y el estímulo a las asociaciones de productos de materias primas.

En los programas antedichos se contempló, también, la necesidad de utilizar la ayuda no atada para comprar en otros países del Tercer Mundo; y el intercambio de la competencia técnica; establecer y vigorizar las asociaciones de productores en lo que concierne a los principales productos que tienen importancia para la economía mundial, con el objetivo de “detener el deterioro de sus términos de intercambio, prevenir acciones dañinas de las sociedades transnacionales y reforzar el poder de negociación”. Asimismo, se aprobó multiplicar los contactos culturales entre los países del Tercer Mundo; crear, a escala regional o subregional, institutos de investigación científica para estudiar proyectos de interés para los países subdesarrollados.

A mi entender, lo más urgente y positivo que resultó de los debates económicos fue lo relativo a la urgencia de modificar el orden económico internacional para volver a dar al objetivo del desarrollo el lugar que le corresponde en las actividades de la familia de las Naciones Unidas y para crear un sistema de relaciones socioeconómicas internacionales, fundado en la igualdad y en el interés común de todos los países. Para estos efectos, prohija la construcción de dicho Nuevo Orden Económico Internacional y valida el Programa de Acción aprobado por la Reunión cumbre que afirma que los países desarrollados deberían retirar las reservas formuladas al aprobarse la Estrategia para el segundo Decenio del Desarrollo y respetar las obligaciones contraídas en dicho documento, en el marco de “un programa limitado en el tiempo”. El Programa de Acción de la Conferencia también recuerda la obligación que tienen los países industrializados que todavía no hayan aplicado el sistema general de preferencias, y espera que lo haga cuanto antes. Además, pide que se amplíe la cobertura de productos, solicita la eliminación de las barreras arancelarias que se están “intensificando y multiplicando” y la plena y efectiva participación en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, sin discriminación contra los países en desarrollo y, por el contrario, incluyendo un trato preferencial.

Importancia particular dio este Programa al sistema monetario. Reitera la necesidad de

“elaborar y poner en ejecución un sistema monetario equitativo y duradero que tome en cuenta los intereses de la comunidad internacional en su conjunto y que lleve a nuevos acuerdos que tengan en cuenta los profundos trastornos que se han producido desde Bretton Woods”.

Agrega que las nuevas disposiciones monetarias deben contemplar el principio de un tratamiento preferencial en favor de las naciones en desarrollo. Asimismo, que la participación efectiva de estos países en el proceso de toma de decisiones implica la revisión del sistema de voto y también de adopción de tasas estables, y al mismo tiempo flexibles, de cambios para crear los elementos necesarios para el incremento del comercio de las naciones del Tercer Mundo. Naturalmente, al igual que lo habían pedido insistentemente los países en desarrollo en los foros de las Naciones Unidas, el programa de acción insiste en la asignación suplementaria de derechos especiales de giro para financiar el desarrollo.

El Programa de Acción también trata en detalle el problema de las inversiones extranjeras, sobre la base de un estudio del Comité de Expertos de los países no Alineados creado en la reunión de Georgetown, meses antes.

Es un hecho que ninguna de estas medidas demandadas en el mencionado Programa de Acción fue recogida por las naciones industrializadas.

La Conferencia de los No Alineados, además de aquel Programa de Acción, aprobó una resolución en la que:

“Decide:

- 1) la creación de un fondo de desarrollo económico y social para los países no alineados, en el cual participaran aquellos países que lo deseen entre los no alineados, y cuyo fin será:
 - a) Financiar los proyectos de desarrollo económico y social y participar en los trabajos de desarrollo en los países no alineados;
 - b) Estimular las inversiones en los países no alineados en cooperación con los organismos similares de crédito;
 - c) Asegurar la ayuda y los servicios técnicos en los diferentes sectores que se ocupan del desarrollo económico y social.”

Sin embargo, para hacer justicia a otros acuerdos de la Conferencia de Argel, debe recordarse que una parte de ellos fueron acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el mismo año 1973. Entre ellos se destacan tres grandes proyectos adoptados por aquellas. Constituyen lo más positivo realizado en el campo económico por las Naciones Unidas en los años que siguieron. A saber: a) la convocatoria de una Asamblea General Extraordinaria en 1974, para tratar la creación de un “Nuevo Orden Económico Internacional” y otra Asamblea General Extraordinaria sobre la misma materia en 1975; b) la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma, también en 1974; c) la Conferencia de los Países en Desarrollo sobre Productos Básicos, verificada ese mismo año en Dakar. Las tres fueron reuniones muy importantes que despertaron enorme interés. Lamentablemente las tres, si bien crearon expectativas muy grandes, finalmente no se tradujeron en realizaciones capaces de resolver los problemas que las originaron.

Por los motivos que señalé más arriba, la Conferencia de Argel tuvo para mí connotaciones angustiosas: la muerte de Salvador Allende y la entronización de la dictadura en mi país. Sin embargo, no puedo menos que anotar, con cierto orgullo, que mi última intervención como representante de mi patria había sido honrosa. No sólo se me había asignado la presidencia de una de las dos grandes Comisiones de la Conferencia en la que se habían obtenido avances muy importantes. También en la reunión cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno el 9 de septiembre me correspondió ocupar el asiento de Chile. Ello se debió a un hecho muy inesperado. Las Comisiones Política y Económica terminaron su labor a las 6 y 7 de la mañana respectivamente del día 9 de septiembre, después de haber sesionado toda la noche y la madrugada. Al reunirme con el Canciller Almeyda, quien había integrado la Comisión política junto con José Miguel Insulza, me informó, ante mi sorpresa, que quería despedirse de mí y entregarme la jefatura de la Delegación, porque partía inmediatamente a Santiago. Expresó que el martes 11 vencían los 15 días en que podía ausentarse del país sin permiso del Congreso, y quería tener la seguridad de llegar a tiempo para no vulnerar la disposición constitucional que daba ese plazo para retornar al país. Le argumenté que tras la ausencia del Presidente Allende no creía que fuera conveniente que abandonara su misión en Argel, en el momento cumbre de la Conferencia y que, viajando esa misma noche, podría llegar fácilmente a Chile dentro

del plazo fijado. Él insistió que deseaba tener la seguridad absoluta de arribar el día 11 y que teniendo yo rango de Ministro de Estado durante esa Misión, quedaba resuelto el problema de protocolo. No pude convencerlo. Fue así como el Canciller Almeyda llegó el lunes 10 a Santiago, en cumplimiento de un deber constitucional. Si hubiera realizado el viaje un día más tarde no habría podido entrar al país; el Golpe Militar cerró, el mismo día 11, los aeropuertos para todos los vuelos del exterior. El riguroso cumplimiento de dicha disposición constitucional le significó al Canciller sufrir el cruel confinamiento en la Isla Dawson, en el extremo antártico de Chile, y después una prolongada prisión y un largo exilio; a eso le siguió el vejamen de procesos políticos y el de una inicua privación de sus derechos civiles y políticos. Estos felizmente le fueron devueltos al retornar en Chile la democracia, la cual le honró con la Embajada de su país ante la Unión Soviética y después ante Rusia.

La Conferencia de Argel constituyó mi última intervención en el campo internacional como representante de mi país y también como funcionario público, después de que ingresé en 1923 a la administración nacional. En todo ese lapso trabajé en la administración pública nacional, con excepción de varias tareas en el sistema de las Naciones Unidas, que son organismos de los cuales Chile formaba parte.

CAPÍTULO VIII

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la soberanía permanente sobre los recursos naturales

I. Antecedentes

La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados es tal vez la más relevante realización del Grupo de los 77 en su vigoroso intento por vencer el subdesarrollo, con el debido apoyo de la cooperación internacional, como lo decidió el Tratado de las Naciones Unidas que fue la Carta de San Francisco. Este instrumento fue posible gracias a la iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría. Él presentó la idea en la Tercera UNCTAD en 1972. La Carta, aprobada dos años más tarde por la Asamblea General de la Organización Mundial, constituyó el punto más alto alcanzado por las Naciones Unidas para afirmar el Principio de la Soberanía Permanente de los Recursos Naturales de los Estados.

Pienso que antes de abordar el proceso de elaboración de este notable documento bien vale la pena recordar algunas de las oportunidades en que este Principio fue discutido en dicha Organización. En los primeros treinta años de su funcionamiento, el problema de la soberanía permanente de tales recursos recibió una atención muy particular. Ello se originó por la reacción de los países en desarrollo, muy inquietos por ciertas intervenciones foráneas que habían sido detectadas en sus tierras, o amenazaban su soberanía. Es interesante conocer que Chile, a través de su delegación ante las Naciones Unidas, se destacó notablemente en la lucha por defender tal soberanía. Creo que la primera vez que se planteó en dicha Organización el problema de un modo concreto, ocurrió en la Comisión de Derechos Humanos en el año 1952. Ahí Chile, por intermedio del Delegado Carlos Valenzuela, más tarde Embajador, propuso que en los Pactos sobre Derechos Humanos se complementara la idea de la autodeterminación de los pueblos con la autodeterminación de los recursos naturales. Después de largos debates se aceptó la idea chilena y la decisión final, meses más tarde, fue que tanto en el primer artículo del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, como en los Pactos de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se incluyera el siguiente párrafo:

“Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación... Para el logro de estos fines todos los pueblos pueden disponer libremente de sus recursos naturales...”

Los Pactos fueron aprobados en 1966. En los Estados que fueron ratificados, entre ellos Chile, rigen por sobre las leyes nacionales. Después de la iniciativa chilena, la Asamblea General adoptó en 1962 la Resolución 1803 relativa a estas materias seguida por otras en 1966, 1968, 1970 y 1973.

A través de estas decisiones de la Asamblea General surge, una y otra vez, la preocupación de los países de la periferia por defender sus recursos naturales y afirmar su soberanía permanente sobre ellos. Dos de estas Resoluciones merecen una mención especial. La primera, es la N° 3016 (XXVII) de la Asamblea General en 1972. En su elaboración, así como en la que le precedió en la Junta de Comercio y Desarrollo, me correspondió participar activamente. En esa época, como ya relaté, mi país estaba sufriendo la intervención de una empresa extranjera en su más importante recurso natural, el cobre. La Resolución entre otras cosas expresó¹:

“Teniendo en cuenta los principios II y XI de la resolución 46 (III), de 18 de mayo de 1972, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su tercer período de sesiones”.

Teniendo en cuenta también la Resolución 45 (III), de 18 de mayo de 1972, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su tercer período de sesiones, titulada “Carta de derechos y deberes económicos de los Estados”, y teniendo presente los principios pertinentes de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano;”

1. “Reafirma el derecho de los Estados a la soberanía permanente sobre todos los recursos naturales, de la tierra comprendida dentro de sus fronteras internacionales, así como de los fondos marinos y su subsuelo situados dentro de su jurisdicción nacional y en las aguas suprayacentes;
2. “Reafirma además su Resolución 2625 (XXV), de 24 de septiembre de 1970, que contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la que proclama que ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden;”
3. “Declara que los actos, medidas o normas legislativas de los Estados encaminados a coaccionar directa o indirectamente a otro Estado empeñados en modificar su estructura interna o en el ejercicio de sus derechos soberanos sobre los recursos naturales, tanto en tierra como en sus aguas litorales, constituye una violación a la Carta y a la Declaración contenida en su Resolución 2625 (XXV) y están en contradicción con las metas, objetivos y medidas de política de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo;”

¹ *Op. cit.*, capítulo VI del presente libro.

4. “Pide a los Gobiernos que prosigan los esfuerzos encaminados a lograr la aplicación de los principios y recomendaciones contenidas en las citadas resoluciones de la Asamblea General y, en particular, los principios enunciados en los párrafos 1 y 3 supra.”

La otra Resolución de la Asamblea General es la 3171 (XXVIII) de 1973. Contiene una reafirmación muy enérgica de los conceptos contenidos en otras instancias de las Naciones Unidas y en varios de sus párrafos expresa lo siguiente:

1. Afirma que la aplicación del principio de la nacionalización por los Estados, como expresión de su soberanía para salvaguardar sus recursos naturales, implica que cada Estado tiene derecho a determinar el monto de la posible indemnización y las modalidades de pago, y que toda controversia que pueda surgir deberá resolverse de conformidad con la legislación nacional de cada uno de los Estados que apliquen tales medidas;
2. Deplora los actos de los Estados que usan la fuerza, la agresión armada, la coacción económica o cualquier otra medida ilegal o impropia para resolver las controversias relativas al ejercicio de los derechos soberanos mencionados en los párrafos 1 y 3 supra;
3. Subraya nuevamente que los actos, medidas o normas legislativas de los Estados encaminados a coaccionar directa o indirectamente a otros Estados o pueblos empeñados en modificar su estructura interna o en el ejercicio de sus derechos soberanos sobre sus recursos naturales, tanto en tierra como en aguas litorales, constituyen una violación de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración contenida en la Resolución 2625 (XXV) y están en contradicción con las metas, objetivos y medidas de política de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que persistir en ellos constituiría una amenaza para la paz y la seguridad internacionales;
4. Subraya el deber que tienen todos los Estados de abstenerse en sus relaciones internacionales del uso de la coacción militar, política o de cualquier otra índole dirigida contra la integridad territorial de cualquier Estado y contra el ejercicio de su jurisdicción nacional;
5. Reconoce que, como se subraya en la Resolución 1737 (LIV) del 4 de mayo de 1973 del Consejo Económico y Social, uno de los medios más eficaces que tienen los países en desarrollo para la protección de sus recursos naturales consiste en establecer, promover o consolidar mecanismos de cooperación entre ellos que tengan por finalidad principal la concertación de políticas de precios, el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados y la coordinación de las políticas de producción, y de esa manera garantizar el pleno ejercicio de la soberanía de los países en desarrollo sobre sus recursos naturales;
6. Pide al Consejo Económico y Social que, en su quincuagésimo sexto período de sesiones, considerando el informe del Secretario General que prepare un suplemento a ese informe, a la luz de los debates que se realizarán en el quincuagésimo sexto período de sesiones del Consejo y

de cualquier otro acontecimiento pertinente, y que presente ese informe suplementario a la Asamblea General en su vigésimo noveno período de sesiones.

II. Debate y aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

Como hemos dicho, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados es una realización importantísima de las Naciones Unidas en las esferas social y económica. Pero posee además un gran valor moral, en cuanto tiende a resguardar los derechos fundamentales de los pueblos más débiles y postergados de la humanidad. Dicho instrumento tiene como uno de sus elementos esenciales el de la soberanía permanente de los recursos naturales de los Estados y se ocupa latamente de la defensa de dichos recursos.

Su origen, como ya se ha dicho, fue el notable discurso pronunciado en la Tercera UNCTAD por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría. En su alocución, el Jefe de Estado de ese país expresó que “la economía internacional se basa en firmes fundamentos jurídicos, mediante la formulación de una Carta de Derechos y Deberes de los Estados”. Agregó que “algunos de los principios que podría contener ese instrumento son: libre disposición de los recursos naturales; derechos de toda nación a adoptar la estructura económica que considere más conveniente y a imprimir a la actividad privada de las formas que el interés público requiere; renuncia de empleo de presiones económicas; supeditación del capital extranjero a las leyes internas; prohibición de la intervención de las compañías transnacionales en los asuntos internos de los Estados; abolición de las prácticas comerciales que discriminen las exportaciones de los países no industrializados; ventajas económicas proporcionadas a los países en desarrollo; tratados que garanticen precios estables y justos para los productos básicos; y mayores recursos económicos para la ayuda a largo plazo no vinculada.”

La sugerencia del mandatario mexicano despertó inmediatamente gran interés. Al día siguiente de dicho planteamiento, la Delegación de Chile, por mi intermedio, la apoyó calurosamente y pidió oficialmente a la Conferencia que iniciara el estudio sobre la forma de elaborar el instrumento propuesto por aquél.

Después de una interesante discusión, la Tercera UNCTAD aprobó una resolución instruyendo a su Secretaría General que designara un Grupo Intergubernamental de 25 representantes de 36 gobiernos a fin de redactar la referida Carta, grupo que después fue ampliado a 45 por la Asamblea General.

El Grupo Intergubernamental se ocupó activamente del proyecto, celebrando dos períodos de sesiones, en Ginebra en 1973, y en junio de 1974 en Ciudad de México, bajo la presidencia del Delegado de México, Embajador Jorge Castañeda, más tarde notable Ministro de Relaciones Exteriores. Con él llegué a tener una gran amistad, ya en los años

iniciales de las Naciones Unidas. Había apreciado sus cualidades como Secretario del Embajador mexicano, Luis Padilla Nervo, destacado estadista quien ocupó la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas y más tarde fue miembro de la Corte Internacional de Justicia.

En el primer período de aquel grupo pude participar activamente. Pero no me fue posible hacerlo en el segundo, pues había renunciado a mi cargo, al estallar en mi país el golpe militar. Ello no fue óbice para que siguiera el proceso con enorme atención, desde el Centro Internacional para el Desarrollo que dirigía en Neuilly-sur-Seine (Francia)².

Desde el comienzo de las discusiones se observaron serias discrepancias entre los delegados de los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

Las más importantes de éstas se referían a la naturaleza, jurídica o no, de la proyectada Carta, y al alcance y características generales del documento. Las naciones en desarrollo declararon que debía ser un instrumento de fuerza jurídica obligatoria y no una mera declaración de principios (México y Chile recordaron que el mandato de la UNCTAD especificaba ese carácter). También eran partidarios de que el instrumento fuera dinámico, orientado hacia el futuro y contribuyera al desarrollo progresivo del derecho internacional.

Por el contrario, entre las naciones industrializadas de economía de mercado, algunas querían dar al documento un carácter declaratorio, y otras, como Francia, deseaban que éste se limitara a codificar los derechos y deberes contenidos en instrumentos existentes.

Los países socialistas de Europa Oriental, salvo Rumania, que coincidió en estas materias con los representantes del Tercer Mundo, no tomaron posición sobre cuestiones concretas, haciendo hincapié en que el contenido de esta Carta debía servir como instrumento de una nueva y más justa división internacional del trabajo.

La reunión, verificada en México, tendió a la conciliación al proponer a la Asamblea General dos alternativas: una que adoptaba la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados “como un primer paso en la codificación y desarrollo progresivo de estas materias”; y otra que afirmaba que “la Asamblea General solemnemente declara los siguientes principios...”

Tras una nueva concesión de los países en desarrollo, la Reunión determinó y aceptó la fórmula: “Adopta solemnemente la siguiente Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”, eliminando del texto presentado a la Reunión por las naciones periféricas, la frase siguiente: “como un primer paso en la labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional”.

Esta concesión, que sin duda menoscababa el valor jurídico de la Carta, fue compensada con la disposición del artículo final, que reza:

² *Op. cit.*, tomo II, sección III, letra c.

“Se incluirá un tema sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en el programa del trigésimo período de sesiones de la Asamblea General y, en lo sucesivo, en el de cada quinto período de sesiones. Así se llevará a cabo un examen sistemático y completo de la aplicación de la Carta, que abarque tanto los progresos realizados como las mejoras y adiciones que puedan resultar necesarias, y se recomendarán medidas apropiadas.”

“En tal examen deberá incluirse que prosiga en sus esfuerzos con miras a presentar un proyecto acabado de Carta, generalmente aceptado, a la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones dedicado al desarrollo y a la mejora económica internacional (septiembre de 1975)”.

Estos proyectos fueron presentados a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual los transmitió a su Segunda Comisión, que trabajó en ellos durante varias semanas. Entre otras decisiones, rechazó el proyecto preparado en México por 81 votos en contra, 20 a favor y 15 abstenciones. Votaron en contra los países de la Comunidad Económica Europea acompañados de Austria, Canadá, España, Estados Unidos de Norteamérica, Islandia, Israel, Japón, Noruega, Portugal, Suecia y Turquía. En cambio, Australia, Grecia y Nueva Zelanda se abstuvieron.

Este rechazo de la Segunda Comisión de la Asamblea General hizo prever que la discusión final en la Plenaria daría origen a un duro enfrentamiento. Desde luego, la firme posición adoptada por los países de la periferia, las naciones industrializadas opositoras, presentaron una serie de enmiendas a casi todos los artículos del Proyecto final. Los autores del mismo sólo aceptaron la que se refiere al carácter jurídico de la Carta. Se agregó, sin embargo, que debe:

“tenerse en cuenta la evolución de todos los factores económicos, sociales, jurídicos y de otra índole que guardan relación con los principios en que se basa la presente Carta y con sus finalidades”.

En las discusiones que prosiguieron sobre el contenido de la Carta, los puntos más controvertidos y que merecieron proposiciones alternativas, involucraban cuestiones de principio sobre la cooperación internacional; sobre el grado y carácter de las obligaciones que corresponden a las naciones económicamente fuertes; también en materia de comercio, financiamiento, transferencia de tecnología, transporte marítimo, etc. Muy especialmente fue disputado el Principio referente a la libre disposición de los recursos naturales. Por cierto, tal divergencia incluyó las nacionalizaciones y las compensaciones.

La adopción final de la Carta

Como hemos visto, en la Asamblea General de 1974, la discusión de la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados ocupó muchas sesiones. No pudo lograrse consenso. La mayoría de los países industrializados de economía de mercado, particularmente los miembros de la Comunidad Económica Europea, intentaron postergar la decisión,

proponiendo un proyecto de resolución que se encargaría de preparar el mismo grupo de trabajo. Por consiguiente, el texto que se presentó para la decisión final fue el que presentaron los países en desarrollo.

La Carta de los Derechos y Deberes de los Estados fue aprobada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 1974 por 120 votos a favor, contra 6 rechazos (Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo, la República Federal de Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña) y 10 abstenciones (Austria, Canadá, España, Francia, Islandia, Israel, Italia, Japón, Noruega y los Países Bajos). Contiene partes esenciales de la Carta de Argel, de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio del Desarrollo, de los principios aprobados en la Primera y Tercera UNCTAD y de los planteamientos hechos en el sinnúmero de resoluciones propuestas por los países en desarrollo y las aprobadas en los últimos 10 años en la Asamblea General, en el Consejo Económico y Social, en la UNCTAD, particularmente en cuanto al Nuevo Orden Económico Internacional. Pero en la Carta, la formulación es más imperativa, menos declaratoria, más reivindicativa. Hay también una firme insistencia en la libre disposición y la soberanía permanente de los recursos naturales; en la defensa contra la acción dañina que pueden desarrollar ciertas empresas transnacionales en la nacionalización, expropiación e indemnizaciones. Como se trata de una disposición muy fundamental, creo necesario reproducir el Artículo 2 del capítulo II de la Carta:

- “1. Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”.
- “2. Todo Estado tiene derecho de:
 - “a) reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado cuyos nacionales inviertan en un país extranjero exigirá tratamiento preferencial para tales inversionistas;”
 - “b) reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso;
 - “c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, siempre que todas las circunstancias pertinentes así lo exijan. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a

menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios.”

Además de la reafirmación de principios fundamentales, ya incorporados a otras resoluciones y declaraciones, hay una expresión de posiciones nuevas como son el derecho que asiste a los productores de materias primas de asociarse en organizaciones con la finalidad de desarrollar sus economías. El derecho presentado por los países en desarrollo dice lo siguiente:

“conceder preferencias comerciales a otros países en desarrollo sin estar obligados a otorgar tales preferencias a los países desarrollados”.

De este modo, reitera los acuerdos celebrados en 1971: el deber de estos países de movilizar eficazmente los propios recursos, afianzando su cooperación económica y ampliando su comercio mutuo; y, lo importante, una afirmación inequívoca de la independencia económica y la prohibición a todo Estado de:

“emplear medidas económicas, políticas o de ninguna otra índole o fomentar el empleo de tales medios con objeto de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos o conseguir de él ventajas de cualquier naturaleza.”

Estas disposiciones demuestran hasta qué punto el llamado Tercer Mundo había tomado conciencia de sus derechos fundamentales. Al mismo tiempo comprueban, una vez más, la coherencia y la unanimidad de sus posiciones al reiterar la necesidad de reformar las estructuras comerciales, financieras, monetarias, del comercio marítimo, de los derechos del mar, de la transferencia de tecnología, y de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente que

“deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países de la periferia”.

No es fácil analizar la opinión de los países industrializados, debido a cierta diversidad en el juicio y sobre todo a causa de la complejidad de algunas disposiciones.

También los adversarios de la Carta estimaron, como cuestión de principio, no reconocer como obligaciones jurídicas las fórmulas de cooperación que la comunidad internacional ha definido en el campo económico social, como son aquellos de la Carta de las Naciones Unidas que se refieren a la cooperación internacional escrita en sus textos 55 y 56 y en su Preámbulo³.

³ Sobre ese punto presento en el Prólogo, con el nombre de “Una advertencia necesaria. La Carta, base fundamental de la Cooperación Internacional”, un análisis sobre la validez jurídica de los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas y sus compromisos relativos a la cooperación internacional para el desarrollo de las naciones necesitadas.

Para comprender algunos de estos votos, es útil tomar en cuenta que el texto, que contó también con el apoyo de todos los países socialistas, contenía algunas disposiciones ajenas a la tradicional controversia entre los países industriales de economía de mercado y los países en desarrollo. Directa o indirectamente, se referían a cuestiones muy controvertidas durante largos años entre los países del Este y el Oeste. Por ejemplo, el artículo 26 habla de que el comercio internacional debe conducirse:

“sobre la base de la ventaja mutua, los beneficios equitativos y el intercambio del tratamiento de nación más favorecida”.

Algo parecido sucedió con la disposición que indirectamente condena la ocupación de territorios, en la que se creyó ver un intento de afirmar una posición en un determinado diferendo político.

Por otra parte, la Comisión de la Comunidad Económica Europea había formulado recomendaciones bastante contrarias al texto presentado por los países del Tercer Mundo. Por su parte, algunos países de la Comunidad, como Dinamarca y Luxemburgo, posiblemente decidieron su posición final por motivos de disciplina comunitaria.

En todo caso, el voto de muchos países industrializados de Occidente puede interpretarse como esfuerzo de acercamiento. Por ejemplo, el que Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Turquía, acompañaran a los países de la periferia y que 10 naciones industrializadas, (entre ellas Francia, Japón y Canadá) se hubieran abstenido. También puede juzgarse de la misma manera el que los textos alternativos contenidos en algunas enmiendas representaran fórmulas de reconocimiento, en principio, de los derechos consignados en el texto aprobado, aunque en forma más vaga.

El resultado de la votación sobre dicha Carta comprueba que subsistía una diferencia conceptual básica entre los países en vías de desarrollo y las naciones que más gravitaban entonces en la economía mundial. Estaba, y sigue estando, lejos de madurar la voluntad política necesaria para transformar declaraciones de intención en actos concretos y efectivos.

Finalmente, cabe señalar que la referida Carta, que estuvo tan ligada al proceso de establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, perdió vigencia junto con ésta y desde entonces no se ha agitado en foros internacionales. Sin embargo, no descarto que, en un futuro en que los países periféricos superen su fuerte dependencia, resuciten algunos de los principios que ésta contiene y que forman parte, en cierto sentido, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Junto con esta esperanza, deseo destacar la visión del entonces Presidente mexicano, Luis Echeverría, que, a mi juicio, tuvo y tendrá más adelante resultados positivos. Esa iniciativa fue el inicio de una serie de planteamientos y de acciones de ese Jefe de Estado, dirigidas a mejorar las condiciones sociales y económicas de los países de la periferia. El que esto escribe siguió muy de cerca esta tarea y recibió de su gobierno apoyo para la institución que dirigía en París.

CAPÍTULO IX

La gran lucha por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (1972-1980) y sus resultados

La gran controversia entre el Norte y el Sur sobre la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional ocupó todo el decenio de los setenta. Para conseguir este objetivo se realizaron conferencias y reuniones oficiales y se escribieron decenas de libros y miles de documentos. Ello porque esta tarea se consideraba de enorme trascendencia. Se trataba de discutir si era o no necesaria una mutación profunda en las relaciones socioeconómicas y comerciales entre el Norte y el Sur, y si se deseaba verdaderamente mejorar las deprimidas condiciones de vida de la mayor parte de las naciones periféricas. La extrema pobreza alcanzaba a cerca de 800 millones de seres. Se pensaba también que era indispensable cumplir con los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas, la cual dispone que la cooperación internacional debe promover una mejoría drástica de este estado de cosas que logre la vigencia de un “trabajo permanente para todos” y “condiciones de desarrollo económico y social”. Dicho instrumento incluye el compromiso de “todos los miembros de la Organización Mundial a tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización para la realización de los propósitos consignados en su Art. 55”.

Las acciones principales de tal controversia se dieron en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en las Conferencias de Comercio y Desarrollo y su Junta del mismo nombre. También en la Cuarta Reunión Cumbre de los países no alineados y la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París, mencionada en un capítulo anterior. En ella, los países en desarrollo demostraron una admirable coherencia y fervor por sus ideas. Los gobiernos de los Estados europeos mostraron, en general, variadas posiciones, el apoyo a veces, y la incertidumbre en otras, para finalmente plegarse a la posición muy negativa de Estados Unidos, aunque debe aceptarse que en algunas oportunidades se advirtieron ciertas opiniones favorables de este último país, que finalmente, resultaron ser sólo maniobras estratégicas.

I. Los planteamientos iniciales del Nuevo Orden

A mediados del decenio de los setenta, los países en desarrollo del Grupo de los 77, después de sufrir muchas frustraciones, habían llegado a la conclusión que era evidente que el orden internacional en vigencia en materias económicas y comerciales sólo favorecía a

las grandes naciones industrializadas. Aquellos habían luchado durante más de 20 años para conseguir que se aplicaran los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas en el plano socioeconómico. Constatában que el deterioro de sus condiciones de vida se originaba, en gran medida, en el sistema mundial imperante. Por ello era necesario cerrar filas y dar una batalla muy firme para obtener sus reivindicaciones. Estaban hartos de fracasos, como los que tuvieron en las tres primeras Conferencias de Comercio y Desarrollo, y sobre todo en la Segunda Estrategia de las Naciones Unidas para el mismo desarrollo. Ellos habían hecho grandes esfuerzos, abrigando muchas esperanzas y actuando con bastante moderación y ricos argumentos, sin ser tomados en cuenta. Su deseo era pugnar por cambios profundos en las relaciones económicas y comerciales entre el Norte y el Sur.

En los foros de la Organización Mundial, se venía hablando, desde años atrás, de la necesidad de reemplazar el sistema de relaciones económicas internacionales entre los países industrializados y los del llamado Tercer Mundo. Se pensaba en un posible sistema basado en las nuevas realidades mundiales, en el respeto de los Principios y Mandatos de la referida Carta, repetidamente olvidados y muchas veces pisoteados. Surgía también la aspiración de que existiera una división internacional del trabajo más justa y drásticas reformas de las estructuras del comercio mundial, así como del sistema monetario. También se rechazaba la existencia de un sinnúmero de prácticas discriminatorias para los países en desarrollo. En verdad, la idea de un Nuevo Orden Económico Internacional ya se había esbozado al discutirse, en los años cincuenta, un proyecto de establecer un Fondo Especial de las Naciones Unidas (SUNFED), en el que el autor de estas líneas tuvo mucha participación. Por otra parte, en la década siguiente, aquellas ideas se manifestaron con mayor fuerza en varias oportunidades, entre ellas la Conferencia de los países de la periferia en El Cairo, en 1962. Ahí se expresó la firme voluntad de luchar por lograr una nueva política en el comercio internacional¹. Sin embargo, fue la Estrategia de las Naciones Unidas para el Segundo Decenio del Desarrollo, en 1970, adoptada por unanimidad en la solemne Asamblea General de la Organización, la que aprobó una Declaración implícita y perentoria sobre la materia². Ella dice:

“Los gobiernos designan el decenio de 1970 como Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se comprometen, individual y colectivamente, a seguir políticas destinadas a crear un orden económico y social mundial más justo y racional, en el que la igualdad de oportunidades sea prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen una nación. Los gobiernos suscriben las metas y objetivos del Decenio y están dispuestos a adoptar las medidas necesarias para hacerlo realidad”.

¹ *Op. cit.*, capítulo I, tomo III.

² *Op. cit.*, capítulo III, tomo III.

Naturalmente, tras esa Declaración, los países periféricos continuaron su contienda, realizando vigorosos esfuerzos para dar forma a este Nuevo Orden, convencidos que los problemas que los agobiaban debían ser tratados en forma global debido a la cada vez mayor interdependencia entre las naciones. También en el sector industrializado asomaron planteamientos favorables para que se estableciera dicho Orden. Uno de éstos se observó, a principios de 1974, cuando el Presidente del Centro de Desarrollo de la OCED (CAD) y Embajador de Estados Unidos, Edwin Martin, defendió abiertamente en su Informe Anual, la necesidad de establecer

“un nuevo sistema mundial, sobre todo en las esferas monetarias y comerciales”.

Esa posición la basó en tres argumentos: “el interés económico, el interés ecológico y el interés político de los países industrializados”.

También la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada en 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas³, dio un lugar destacado al Nuevo Orden. Hombres de Estado, tanto del Tercer Mundo como de las naciones industrializadas, particularmente el Presidente de Francia, Valery Giscard d’Estaing, lo prohijaron como un imperativo urgente.

Es interesante mencionar que Chile, en 1972, por boca de su Presidente Salvador Allende, proclamó ante la Tercera UNCTAD y meses más tarde ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la bancarrota del viejo orden y propuso el establecimiento de un nuevo orden económico mundial, recordando, al mismo tiempo, los hechos que determinaron la necesidad de crearlo. Al inaugurar la UNCTAD III, después de mencionar una serie de situaciones negativas para los países periféricos, debidas en gran parte a políticas de los Estados industrializados de economías de mercado, que estimaba dañinos para el Tercer Mundo, señalaba:

“¿Qué hacer en estas circunstancias? Nos es imposible cambiar de la noche a la mañana el mundo tal cual es, con toda su injusticia contra los países subdesarrollados. No nos queda más remedio que seguir bregando por reducir los efectos negativos de este estado de cosas y sentar las bases para construir lo que llamaría una economía mundial solidaria”.

“La presente coyuntura internacional es favorable para intentar transformar el orden económico”.

Ante la Asamblea General, el 4 de diciembre de 1972, el Presidente Allende expresó:

“El nuevo cuadro político crea condiciones favorables para que la comunidad de naciones haga en los años venideros un gran esfuerzo destinado a dar renovada vida y dimensión al orden institucional”...

³ *Op. cit.*, capítulo VIII, tomo III.

A lo largo de 1973, continuaron los debates sobre el Nuevo Orden. Ya se ha mencionado en el capítulo anterior la decisión de los países no alineados, en septiembre de 1973, de pedir formalmente a las Naciones Unidas⁴ su establecimiento. Cumpliendo con tal acuerdo, el Presidente de Argelia, Boumédiène, solicitó semanas más tarde a la XXVIII Asamblea General de las Naciones Unidas, en nombre de los países no alineados, que convocara a un período de sesiones extraordinario cuyo objetivo debía ser la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional. La Asamblea General aceptó su solicitud.

II. La Asamblea General de las Naciones Unidas aborda el problema en su Sexta Asamblea Extraordinaria

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigesimocuarto período de sesiones (1973), aceptó la mencionada solicitud de los países no alineados y decidió convocar en 1974 su Sexta Asamblea Extraordinaria para ocuparse de la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional.

El 10 de abril de 1974 se inició dicha Asamblea. Fue un evento impresionante, sobre todo, por el origen y la significación del tema. El mundo en desarrollo, tan postergado y a su vez ignorado, obtenía una audiencia de excepción para que la comunidad mundial decidiera un cambio profundo en el sistema económico-social imperante, con el objetivo de equilibrar las condiciones económicas y comerciales entre el Norte y el Sur. Ciertamente es que el Norte no podía negarse a aceptar un encuentro de este género, debido a las acciones que por estrategia habían realizado en reuniones anteriores. El Sur, por su parte, se presentaba muy seguro, tanto por la convicción del valor de su caso, como por el éxito de los países de la OPEP en el problema petrolero.

Tres semanas duró dicha Sexta Sesión Extraordinaria. Después de un intenso debate general, se designó un comité ad-hoc para que preparara una “Declaración y un Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. El 1º de mayo, la Asamblea, sobre la base del Informe del indicado Comité, adoptó por consenso su Resolución 1201 que incluye ambos aspectos.

La Declaración, en su parte básica, contiene, entre otras, la que expresa que el objetivo central de la Asamblea es:

“Teniendo presente el espíritu, los propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas de promover el progreso económico y social en todos los pueblos”:

“Nosotros, los miembros de las Naciones Unidas... proclamamos solemnemente nuestra determinación común de trabajar con urgencia por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”.

⁴ *Op. cit.*, capítulo IX, Tomo III.

La Declaración destaca que el orden económico mundial vigente se contradice directamente con la evolución de las relaciones internacionales políticas y económicas y recuerda que, desde 1970, la economía mundial había atravesado por una serie de crisis graves “que han tenido una repercusión espectacular sobre los países en desarrollo”.

Asimismo, el documento expone que estos hechos “han puesto en relieve la realidad de la interdependencia entre todos los miembros de la comunidad mundial” y ello ha demostrado que tanto los países industrializados como los en desarrollo “no pueden quedar aislados los unos de los otros” y que el crecimiento y la prosperidad de todas las partes es el objetivo compartido por todas las naciones. Enseguida, expone una larga serie de Principios en que debe basarse el Nuevo Orden Económico Internacional. Termina la Declaración señalando la responsabilidad que cabe a las Naciones Unidas para enfrentar el problema de la cooperación económica internacional; y que dicha Declaración sobre el Nuevo Orden “sería una de las bases más importantes para las relaciones económicas entre todos los pueblos y todas las naciones”.

No puede ser más clara y más contundente esta “Proclamación” aprobada sin que la objetara ningún país. Están ahí mencionadas todas las reivindicaciones del mundo en desarrollo presentadas a lo largo de la vida de las Naciones Unidas a partir de 1947.

El Programa de Acción basado en esta Declaración incluye, para ser discutidos, todos los problemas analizados en los encuentros Norte-Sur, la mayoría de los cuales habían sido presentados, desde cerca de tres décadas, por los países en desarrollo y sus temas debatidos seriamente desde la creación de la UNCTAD en 1964. El Programa de Acción se descompone en 10 grandes grupos de problemas, a saber, Problemas fundamentales en Materias Primas y Productos Primarios, en su relación con el Comercio Internacional; Sistema monetario internacional y financiamiento económico de los países en desarrollo; Transmisión de Tecnología; Reglamentación y fiscalización de las actividades de las Empresas Transnacionales; Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; Promoción de la cooperación entre los países en desarrollo; Asistencia para el ejercicio de la soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales; Establecimiento del Papel del Sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la Cooperación Internacional; y un Programa Especial destinado a atender los problemas de los países en desarrollo más atrasados. En una palabra, todos los que están tratados en los ocho capítulos anteriores de este libro.

Cada uno de estos “problemas” contienen un buen número de subtítulos que explican el tema y proponen las soluciones para resolver las dificultades.

Como se ve, el Programa no omitió ninguna de las cuestiones planteadas a lo largo de 20 años por el mundo periférico, con miras a solucionar sus graves problemas sociales y económicos con una fuerte ayuda de la cooperación internacional. Y, lo que es más importante, contiene un compromiso firme de “trabajar con urgencia para realizar tales objetivos”.

Los países en desarrollo salieron, si no satisfechos, por lo menos conformes, con la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General. Comprendieron, sin embargo, que era necesario explorar caminos para implementar los elementos del Nuevo Orden Económico Internacional que se había decidido crear y en ese trabajo encontraron gran apoyo en Organismos no gubernamentales. Por ello fue también necesario terminar cuanto antes, la redacción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que en 1974 acordara establecer la Tercera UNCTAD⁵. Ese trabajo se había demorado casi dos años en completarse.

Desde que fue aprobada dicha Carta por la Asamblea General en 1974 se habló del Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados como un todo inseparable. En verdad, la primera de estas ratificaba todo lo contenido en dicho Programa de Acción.

En los meses que siguieron a la Sexta Asamblea Extraordinaria, hubo una serie de declaraciones y reacciones provenientes, por una parte, de los países miembros del Grupo de los 77, entre ellos, los No Alineados, y por la otra, de los Estados Unidos. Fue así que se llegó a una verdadera confrontación. Una de las razones fue la solidaridad mostrada entre el grupo de países en desarrollo y la OPEP. También, la fuerte declaración hecha en Lima en agosto de 1974 por Ministros de los países no alineados irritó en alto grado al país del Norte. Su Secretario de Estado Kissinger realizó esfuerzos para romper las asociaciones con las naciones periféricas y éstas no tardaron en manifestar su desagrado ante tal gestión. Sin embargo, con posterioridad, Kissinger manifestó la disposición de su país de reconsiderar su política contraria a los acuerdos sobre productos de base y a la creación de un Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.

III. El apoyo no gubernamental al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional

Durante todo este proceso para crear el Nuevo Orden Económico Internacional apareció un nuevo e importante fenómeno en relación a esta iniciativa. Centros de pensamiento e investigación se multiplicaron para apoyar su establecimiento. Durante y después de los resonantes debates en las dos Asambleas Generales Extraordinarias de las Naciones Unidas, surgieron centenares de declaraciones, escritos y reuniones en forma de coloquios, simposios o encuentros de otro género, organizados por instituciones de los campos culturales, políticos, económicos o sociales, los cuales analizaron, con gran entusiasmo y capacidad, esta cuestión. El mundo no gubernamental entraba a aportar un gran apoyo para resolver este problema. La mayor parte de las instituciones

⁵ *Op. cit.*, capítulo VI, tomo III.

apoyaban el Nuevo Orden Económico, pero lo más interesante de esta tendencia resultó ser el hecho que hubo varios que propusieron soluciones novedosas para los distintos elementos de dicho Orden Internacional.

Retirado ya de mis funciones nacionales, por el golpe de Estado de 1973, me tocó participar directa o marginalmente, en varias de estas colaboraciones, y tuve la oportunidad de alternar con institutos o personalidades que las proporcionaron o las realizaron. Entre las primeras, es justo nombrar el Club de Roma en su Informe RIO, dirigido por el Premio Nobel de Economía, Jan Tinbergen; al Foro de Tercer Mundo, con la colaboración de una pléyade de economistas y sociólogos; la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), en Roma; el Informe de la Fundación Dag Hammarskjold, “Qué Hacer”, el cual propone una interesante serie de medidas para crear un orden mundial viable; el Coloquio de Cocoyoc, México, por su interés en el nuevo concepto del desarrollo y de la cooperación internacional; el “Centre International pour le Développement”, en Neuilly-sur-Seine (Francia), presidido por el autor; “Le Manifeste pour une Société Libérée”, firmado por más de 50 intelectuales promotores de un nuevo orden mundial, en busca de reflexión y acción para obtenerlo. Me tocó participar en ese intento junto con Marc Nerfin, Paul Marc Henri, Jacques Chonchol, Michel Cépède, Ignacy Sachs, todos ellos notables personalidades; el Comité Ejecutivo del CIOSL (Sindicatos Libres), que, como se relata en el capítulo V de este libro, es una de las más importantes confederaciones sindicales que existen en el mundo. Asimismo, el Comité de expertos del Commonwealth, que, bajo la dirección de su Secretario General Shridat S. Ramphal, preparó un Informe titulado “Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional”. En cuanto a individuos integrados en estas tareas, recuerdo, entre otros, al Presidente del Club de Roma, Aurelio Peccei; a Elizabeth Mann Borghes, la gran oceanógrafa hija del notable escritor Tomas Mann; los destacados economistas y sociólogos Celso Furtado, Samir Amin, Mahbub-el-Haq; a Marc Nerfin, de quien me refiero más adelante y que participó activamente en el Foro del Tercer Mundo y en “Qué Hacer”, de la Fundación Hammarskjold, y también recuerdo mucho al excelente economista italiano del CAD de la OCED, Giulio Fossi.

Nuevos conceptos de desarrollo y de la cooperación internacional

Los acontecimientos recién descritos aceleraron el proceso evolutivo del concepto de desarrollo, que había sido discutido desde el comienzo de la postguerra. Ello se reflejó en proyectos presentados a las Naciones Unidas, sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, en los años 1974 y 1975 así como, en las reuniones de los Países No Alineados, y también, en las opiniones y proposiciones individuales y de Organismos que se interesaron en dicho proceso, como los ya mencionados más arriba. Ellos analizaron muy a fondo este problema y poco a poco se fueron precisando cada vez con mayor fuerza, los diversos conceptos que solían discutirse. Varios grupos de ellos dejaron buena huella. Entre éstos, el “Foro del Tercer Mundo”, el “Qué Hacer” de la Fundación Dag Hammarskjold y el “Coloquio de Cocoyoc”. Ellos promovieron, de modo muy categórico, nuevos conceptos

de desarrollo. El Foro del Tercer Mundo fundado en abril de 1973, en Santiago de Chile, por un grupo encabezado por el economista Gamani Corea, más tarde Secretario General de la UNCTAD, con el objetivo de

“movilizar a sus intelectuales más distinguidos a fin de idear estrategias adecuadas de desarrollo y establecer posiciones de política para el Tercer Mundo”.

En su primera reunión destacó que

“ha llegado el momento en que los intelectuales del Tercer Mundo prosigan el examen de las estrategias de desarrollo establecidas con miras a buscar estrategias optativas más adecuadas a sus propias necesidades”

porque

“en el campo de las ideas, el Tercer Mundo ha vivido frecuentemente con conceptos de desarrollo, criterios de operaciones, problemas de estrategias económicas y sistemas de valores que muy a menudo fueron inducidos”.

El foro, reunido nuevamente en Karachi entre el 5 y el 11 de enero de 1975, decidió concentrar sus esfuerzos en promover una vigorosa reorientación de la investigación y adiestramiento en los países en desarrollo, a través de un reforzamiento de las instituciones que cumplen estas tareas y una colaboración efectiva entre todos los países en el marco de los novedosos conceptos de desarrollo.

El Simposio de Cocoyoc (México), otro ejemplo sobre este tópico, al cual doy un espacio más amplio por su carácter pionero en lo que respecta a la prioridad que da a los factores sociales en momentos en que aquello se estaban ignorando, y también porque en la actualidad esos factores han resurgido con fuerza, sobre todo en la Conferencia “Cumbre de la Tierra” y se valorizan ante la prepotencia del crecimiento como base única del desarrollo. El encuentro “Cocoyoc” se verificó entre el 8 y el 12 de octubre de 1974, bajo los auspicios del PNUMA y de la UNCTAD. Ahí se analizaron las modalidades del uso de recursos, el medio ambiente y las estrategias de desarrollo, y muy especialmente al crecimiento unido al desarrollo social, lo que interesó mucho a los círculos intelectuales y especialistas en política económica. Los participantes del simposio fueron personalidades independientes, de renombre, provenientes de países desarrollados de economía de mercado y de economía centralmente planificada, así como de países en desarrollo. El diagnóstico sobre la situación del momento fue realista y acabado. Por cierto, se tuvo muy presente lo obrado por la Sexta Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas en las semanas anteriores. Una de sus contribuciones más importantes fue su claro, franco y novedoso enfoque de los problemas mencionados.

Entre otras cosas, la Declaración de Cocoyoc expresa que el propósito general del desarrollo no es:

“el desarrollo de las cosas materiales, sino el desarrollo del hombre...” y que “la principal preocupación del desarrollo es el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los estratos más pobres (que suman hasta un 40% de la población del mundo). El objetivo primario del crecimiento es, pues, asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de esos grupos...”

Agrega que:

“Los procesos de crecimiento que benefician únicamente a las minorías más prósperas y mantienen o aumentan las disparidades dentro de los países o entre ellos, no pueden considerarse desarrollo, sino, explotación. Y ha llegado el momento de iniciar el verdadero tipo de crecimiento económico, es decir el que permite lograr una mejor distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades básicas para todos...”

Manifiesta también que:

“es falsa la ilusión de que un acelerado crecimiento económico que beneficia a una minoría, a la postre también beneficiará a las masas. Rechazamos, pues, la validez de la idea de que hay que crecer primero y distribuir los beneficios equitativamente después”.

Finalmente, siguiendo la línea de la Declaración de la Sexta Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, expresa:

“recalcamos la necesidad de seguir muchos caminos distintos para alcanzar el desarrollo. Rechazamos la visión unilateral que enfoca el desarrollo esencial e inevitablemente como un intento por imitar el modelo histórico de los países que, por diferentes razones, tienen la fortuna de ser ricos en nuestros días. Por la misma razón rechazamos el concepto de “brechas” en el desarrollo. La finalidad verdadera de este proceso no es “alcanzar a los demás” sino asegurar una buena calidad de vida para todos, con una base productiva capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones venideras”.

Si bien no participé activamente en este coloquio, asistí a él con gran interés. El debate y sus conclusiones me impactaron mucho. Años más tarde, como Secretario General de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (julio de 1979) luché, con éxito, para insertar en la “Declaración”, que aprobó la Conferencia, algunos conceptos similares. Doce años después, hemos visto, que S.S. Juan Pablo II incluyó pensamientos y nociones que muy bien se conjugan con parte del texto recién relatado.

El nuevo concepto de cooperación: la autoconfianza

Muchos de los estudios que apoyaron modificaciones en los sistemas de desarrollo para los países periféricos estimaron que el concepto de cooperación internacional y de ayuda que había prevalecido hasta los meses anteriores tenía necesariamente que cambiar. Debían poner a tono el concepto de desarrollo con las nuevas condiciones mundiales.

También necesitaban reconocer que cada país debía buscar su propio modelo histórico. Desde luego, en muchos de esos estudios, las soluciones globales obligaban a una mejor distribución de la riqueza y del ingreso.

El problema era resolver, si ello era posible, dentro de la estructura de poder vigente. Marc Nerfin, el brillante economista, campeón hasta hoy de la cooperación para el desarrollo de los países del Tercer Mundo, afirmaba entonces que

“la cooperación convencional ha fracasado porque no puede existir cooperación verdadera entre partes que son desiguales en un contexto de dependencia”.

Según Nerfin, la cooperación internacional para el desarrollo debería basarse en algunos principios fundamentales. Su papel principal era eliminar los obstáculos externos al desarrollo, lo que significaba modificar la estructura de las relaciones económicas y comerciales, mundo rico-periferia. Pensaba que su carácter era complementario al esfuerzo interno; debería ayudar a los países que lo necesiten a eliminar sus carencias tecnológicas y financieras en tanto su propio trabajo y su comercio no pueden conseguirlo. Ello implica respetar el modelo de desarrollo que haya escogido el pueblo receptor y ajustar la cooperación a los planes económicos-sociales de éste.

En el Tercer Mundo surgió, en ese instante, una noción interesante: la “self-reliance”, que fue inadecuadamente traducida al español como “autosuficiencia”. La verdadera traducción era “autoconfianza”. Como decía la Declaración de Cocoyoc, no se trata de “autarquía”; el pueblo de cada país debería tener un papel absolutamente predominante en su propio desarrollo, pero que puede y debe apoyarse en la colaboración y aún en la asociación de tipo regional, subregional y con el resto del Tercer Mundo afligido por problemas similares.

La autoconfianza debía centrarse en la calidad de vida y no en el crecimiento por el crecimiento; aspiraba a no repetir los errores del mundo industrializado que originaban un número creciente de problemas, deshumanizando la vida a fuerza de trastocar valores insustituibles. De ahí que estos planteamientos deberían incluir un género de cooperación internacional diferente al que los países subdesarrollados estaban recibiendo.

Según la Declaración de Cocoyoc, la “autoconfianza” nacional implica una distribución más justa de los recursos para satisfacer las necesidades básicas o mínimas; significa que cada país se fie en sí mismo, se apoye en sus propias metas y tome sus propias decisiones. Excluye la dependencia de influencias y poderes extraños que puedan convertirse en presiones políticas. Excluye también los tipos de comercio abusivo que privan al país de los recursos naturales que requieren su propio desarrollo; denota, asimismo, que el acento debe ponerse en la adaptación tecnológica y la generación de tecnología local.

Asimismo, explica que el concepto de “autoconfianza” de ninguna manera excluye la cooperación internacional. Por el contrario, al definir las responsabilidades nacionales se estaba sugiriendo el importante papel complementario de la colaboración externa y también cuán indispensable era la existencia de un orden internacional que no trabe, sino que ayude, el esfuerzo propio.

Así, pide:

“una mayor cooperación internacional dirigida a la autoconfianza colectiva”

El Centro Internacional para el Desarrollo (CID) y el Nuevo Orden Económico Internacional

En esta sección consagrada al apoyo del sector no gubernamental para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, quiero referirme al “Centre International pour le Développement” (Centro Internacional para el Desarrollo) CID, que funcionó en Neuilly-sur-Seine (Francia). Esta institución trabajó activamente bajo mi presidencia y dirección durante cinco años. Fue fundada unos años antes, por el tan apreciado profesor brasileño Josué de Castro, mundialmente conocido por sus obras sociales y científicas, especialmente las relativas a la lucha contra el hambre y su geografía. Al crear el CID, De Castro, estableció un lugar de encuentro en Europa para estudiar los problemas sociales y económicos del Tercer Mundo y estimular la cooperación internacional para resolverlos. A su fallecimiento en 1974 asumí la presidencia, junto con un grupo de destacadas personalidades de países en desarrollo y de naciones de Europa occidental⁶.

Procuramos ajustar el Centro a los grandes cambios de la situación mundial. Por tal razón, los objetivos acordados en su nuevo programa expresaron que:

“El Centro tiene por fin contribuir a la creación de un nuevo orden internacional capaz, no solamente de asegurar el mantenimiento de la paz, sino también la cooperación entre todos los pueblos del mundo, y el ejercicio de los derechos fundamentales del ser humano, sin ninguna discriminación, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales dentro del espíritu y conforme a la Carta de las Naciones Unidas”.

⁶ El Consejo del CID estuvo compuesto por Carlos Alzamora, Embajador del Perú y delegado permanente en las Naciones Unidas; Angelos Angelopoulos, Presidente del Banco Central de Grecia; Babacar-Ba, Ministro de Finanzas y de Asuntos Económicos de Senegal; Hatem Bergaout, Consejero Económico de la Embajada de Túnez en París; Francisco Cuevas Cancino, Embajador de México ante la UNESCO; Michel Cépède, Ex-Presidente independiente del Consejo de la FAO y Profesor en el Institut National Agronomique de Paris (Francia); Pedro Conde-Regardiz, Consejero Económico de la Embajada de Venezuela; René Jean Dupuy, Presidente de la Académie Mondiale pour la Paix y Secretario General de la Académie de Droit International de la Haye (Holanda); George Fischer, Director de Investigaciones del Centre National de la Recherche Scientifique, París; Giulio Fossi, Economista del Centro de la OCDE (Italia); Stephane Hessel, Embajador de Francia y ex-Administrador Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Celso Furtado, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de París y Profesor de la Universidad Católica de São Paulo (Brasil); Ferhat Lunes, Director del Departamento Económico y Social del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argelia; Ehsan Naraghi, funcionario internacional y Profesor del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de París (Irán); Ignacy Sachs, Director de Estudios de l'École Pratique des Hautes Études y Director del Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement; Angel Trapero (España), alto funcionario de la UNESCO.

Así como también:

“Apoyar, por lo tanto, la lucha que llevan adelante los países del Tercer Mundo para acelerar su desarrollo, para modernizar sus estructuras económicas, sociales y administrativas, para transformar las estructuras del comercio internacional; y para reforzar la colaboración internacional basada en los principios de la interdependencia, de la prosperidad y la miseria, de la solidaridad e igualdad de derechos de todas las naciones interdependientes, de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos”.

El CID, como es natural, se insertó rápidamente junto con otras instituciones en la gran campaña para colaborar con las naciones en desarrollo que luchaban por poner en marcha el Nuevo Orden. Desde luego, nos pusimos en contacto con autoridades de esos países y participamos en una serie de foros, coloquios y simposios y asistimos a los grandes encuentros sobre el tema, tanto de los de las Naciones Unidas y el Diálogo Norte-Sur en París como los de tipo no gubernamental.

Por su parte, el CID organizó varios de estos encuentros en que participaron distinguidas personalidades políticas, sociales y económicas y al mismo tiempo, realizó estudios que llegaron a ser muy apreciados. Los principales fueron: El Coloquio Internacional de Argel “Cómo hacer operativo el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”; el Encuentro sobre “Las Relaciones Económicas Norte-Sur y los Medios Masivos de Comunicación”; Seminarios sobre “Desarrollo y Medio Ambiente”; el Estudio relativo al “Sistema de las Naciones Unidas y la Evaluación de las relaciones Norte-Sur”.

- a) Coloquio Internacional de Argel (Argelia), 24-27 de junio de 1975, “Cómo hacer operativo el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”

El encuentro funcionó bajo la presidencia del Ministro de Economía de Argelia, Layachi Yaker, actuando el autor, Presidente del CID, como Secretario General; 18 personalidades respondieron al llamado del CID, que organizó la reunión con la colaboración del Gobierno de Argelia. Estos eran eminentes ciudadanos de un gran número de países, tanto del Tercer Mundo como de naciones industrializadas de Occidente, de diversas disciplinas, con variadas responsabilidades (gubernamentales, políticas, administrativas, universitarias) y con mucha experiencia internacional, lo que permitió un franco y variado intercambio.

El Coloquio centró sus actividades en la preparación de los elementos para el trabajo de la Séptima Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas. Eligió tres temas generales: el de cómo hacer operativo el NOEI; el relativo a “Nuevos Conceptos de Desarrollo” y también la “Reforma del Sistema de las Naciones Unidas”, necesario para el éxito del Nuevo Orden. Comenzó por un debate general que aprobó una Declaración en la que, entre otras opiniones, se expresa:

“la profunda convicción que, para evitar a la humanidad una catástrofe irremediable, es imperativo efectuar rápidamente un auténtico y acelerado desarrollo del Tercer Mundo y realizar profundos cambios, tanto en las estructuras internas de los diferentes países, como en las relaciones del Tercer Mundo con los países en desarrollo e intelectuales”.

La Declaración fue aceptada por la unanimidad de los participantes.

Lo fundamental del Coloquio fue la decisión relativa a la operatividad del Nuevo Orden. Examinó primero los objetivos de éste y enseguida entró en el análisis de las tareas y puntos del Programa de Acción de la Sexta Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas e intentó identificar ciertas tareas donde emergían nuevas percepciones y procedimientos de acción. Fue un trabajo excelente, dirigido por dos notables personalidades: Maurice Strong, Director de la Conferencia sobre el Medio Ambiente en Estocolmo (1972), después Director General del PNUMA y recientemente Director de la “Cumbre de la Tierra”, la gran Conferencia sobre el Medio Ambiente que se desarrolló en Brasil (1992); y Juan Somavía, creador y Director del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales y de la Comisión Sudamericana de la Paz y desde 1990 Embajador de Chile en las Naciones Unidas.

- b) Encuentro sobre las “Relaciones Económicas Norte-Sur y los Medios Masivos de Comunicación”, Niza (Francia), 13-15 de octubre de 1975

El encuentro realizado en Niza por el Centro Internacional para el Desarrollo, con el apoyo de los Estados Unidos de México y la colaboración del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del “Instituto de Derecho, la Paz, y el Desarrollo”, vinculado a la Universidad de Niza, significó, así como el de Argel, un nuevo esfuerzo por promover el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el análisis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que habían sido recién discutidos por la Séptima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas. Con tal objetivo, el CID estimó conveniente invitar a personalidades de prestigio en la prensa, radio y televisión de 23 países de los cinco continentes⁷ y un panel de prominentes estadistas de países en desarrollo, conocidos por su gran experiencia en los problemas que suscitan las relaciones económicas Norte-Sur. Este último grupo⁸ asumió las responsabilidades de exponer a los periodistas el contenido

⁷ Lewis H. Diuguid, Washington Post; Georgia Anne Geyer, Los Angeles Times; Takashi Oka, Christian Science Monitor; Bernard Nossiter, Washington Post (Londres); Jean Lacouture, Nouvel Observateur; Marcel Niedergand, Le Monde; Dina Nascetti, 11 Manifesto; Mario Salvatore, La Stampa; Roberto Savio, R.A.L.; Aquino de Bragança, La Presse Mozambicaine; José Antonio Mayobre, El Nacional de Venezuela; y Julius Djuka, Politika de Yugoslavia.

⁸ Anton Vratasa, Vicepresidente del Consejo Federal de Yugoslavia; Layachi Yaker, Ministro de Comercio de Argelia; K.B. Lall, Embajador de la India ante la Comunidad Económica Europea; Juan José Bremer, Subsecretario de la Presidencia de la República y Representante personal del Presidente de México, Luis Echeverría; Víctor Alfonso Maldonado, Director General de Documentación e Información Presidencial de México; Enrique Ruíz García, Director del Centro de Documentación de Estudios Internacionales, México; W.K. Chagula, Ministro de Economía y Planificación del Instituto de Comercio Exterior de Tanzania, más tarde Ministro de Relaciones Exteriores; Juan Somavía, Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Transnacionales y en la actualidad Embajador de Chile en las Naciones Unidas.

y significación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en el marco normativo del Nuevo Orden Económico Internacional. El encuentro, que fue presidido por quien escribe estas líneas, se orientó hacia dos aspectos fundamentales: uno, el del Nuevo Orden Económico Internacional y la referida Carta de Derechos y Deberes de los Estados, y el otro, el papel de los medios de comunicación frente al valor de estos instrumentos y sus efectos sobre las relaciones económicas entre los países al norte y al sur del planeta. Las discusiones resultaron muy vivas e interesantes. La información entregada por los panelistas fue amplia, profunda y enriquecedora. Por otra parte, las personalidades pertenecientes a medios de comunicación hicieron a los analistas muchas preguntas que originaron valiosas respuestas de parte de aquellos. Analizaron también la situación de las relaciones Norte-Sur y las razones que las determinaban. Estas no siempre coincidían con las de los panelistas.

En resumen, el intercambio de opiniones pareció ser sumamente provechoso. La diversidad de experiencias y puntos de vista de comunicadores prominentes venidos de países de diferentes regiones y regímenes sirvió para explicar muchos de los obstáculos enumerados por los periodistas, así como para mejorar la información. En cuanto a las opiniones de éstos sobre las presentaciones de los panelistas pareció favorable y ser coincidente con éstos en lo referente a que los problemas económicos de los países en desarrollo no siempre habían recibido la atención que merecían. No olvido cuando, al despedirse de mí en la reunión, el gran escritor Jean Lacouture, autor entre otras obras, de la mejor biografía de Charles De Gaulle, me expresó, “para que este encuentro tenga verdaderamente una significación excepcional, proponga una Asociación de Periodistas para la Paz, de la cual todos los participantes de este Encuentro serían el grupo fundador”. Desgraciadamente no estuvo a mi alcance hacer realidad tan hermosa sugerencia. Este encuentro fue publicado por el gobierno mexicano en español, inglés y francés.

- c) Seminario sobre “Las Relaciones entre el Medio Ambiente v Desarrollo”, París (Francia), 8-10 de diciembre de 1975

A pedido del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el CID organizó este Seminario en la “Maison de Sciences de l’Homme”, de París.

Aun cuando este evento no se realizó en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional, creo útil incluirlo en el presente capítulo, porque el tema del Medio Ambiente y el Desarrollo se inserta en el proceso de cambio, referente al Nuevo Orden reclamado con gran interés en la época. Se recuerda que en la Tercera UNCTAD el problema del Desarrollo ligado al Medio Ambiente fue esbozado como el punto de partida de una acción positiva en este campo. Así fue que varios de los expertos que participaron en el Encuentro se ocuparon de aquella cuestión, como verdaderos líderes que eran de este problema incipiente que hoy ha tomado una importancia planetaria.

El Seminario contó con una participación numerosa y de mucha y calidad. Desde luego, con seis funcionarios del PNUMA encabezados por Philip Ndesugwa, Subdirector. Dos de ellos eran chilenos: Vicente Sánchez, hoy Embajador de Chile en Kenya y Representante

ante el PNUMA, uno de los principales actores de la Conferencia de Río de 1992. El otro era Pablo Bifani, excelente economista en el ramo. Un grupo de expertos regionales, que incluía a Ismael-Sabri Abdalla, Fernando Henrique Cardoso y Rodolfo Stavenhagen, los tres, grandes científicos sociales, presentó ponencias respecto a las condiciones existentes en diversas regiones del mundo en desarrollo. También participaron una docena de invitados especiales, entre ellos, Edgar Pisani, a la sazón senador francés, quien ha continuado hasta hoy como figura política importante en la escena gala, y los afamados economistas Samir Amin, Celso Furtado y Ignacy Sachs, un experto en la materia, los cuales completaron una muy apreciable colaboración.

El desarrollo del Seminario fue muy positivo, como correspondía a la importancia que estaba adquiriendo el problema, así como a la calidad humana y capacidad científica y técnica de los participantes. Me correspondió presidir el evento, siendo Secretaria Vera Jaque, distinguida científica chilena de la Organización Mundial de la Salud.

De las conclusiones del torneo, de ese Seminario tan amplio, debe mencionarse que fue el primero que abordó el tema Medio Ambiente y Desarrollo en un plano mundial. Vale la pena recalcar algunas: una fue que el estudio del problema recién mencionado estaba apenas en proceso de iniciación, lo que hacía necesario nuevos modelos que realmente tuvieran en mente necesidades y condiciones locales. En seguida, que era indispensable que en lo relativo a los organismos internacionales y a las Naciones Unidas en particular, ellas deberían reorientar, cuanto antes, actividades que llevan a la elaboración de estrategias ambientales de transición, dentro de un contexto de nuevos estilos de desarrollo. Otra medida propuesta fue que esas Organizaciones promovieron la “self-reliance” (autoconfianza) y realizaran profundos estudios sobre múltiples efectos del medio ambiente en la pobreza. Asimismo, promover políticas que impidieran las deforestaciones, que constituían un producto de explotaciones irracionales.

Puede afirmarse que con este Seminario se inició una campaña para que el PNUMA desarrollara una política activa en lo referente a la necesidad de que el factor medio ambiente sea indispensable en una acción eficaz del desarrollo de los países periféricos.

d) “El Sistema de las Naciones Unidas y las relaciones Norte-Sur” (Estudio preparado por el Centro Internacional para el Desarrollo (CID) a pedido de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) (1977-1978)

Este Estudio constituye, en mi opinión, el más importante de los trabajos realizados por el CID en la etapa de mi Presidencia. Intervinieron en su preparación el autor y sus asesores, Juan Carlos Valdovinos y Germán Rojas y, en grado especialmente importante, el economista Juan Carlos Sánchez Arnau, expresamente elegido para dirigir esta tarea. Él, como Representante de Argentina en el Diálogo Norte-Sur de París, fue uno de los personajes más notables en los duros debates de esa Conferencia. En la actualidad es Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

El Estudio procuró, con éxito, presentar un serio contexto histórico de las relaciones Norte-Sur. Su objetivo fundamental fue “dar a las futuras discusiones Norte-Sur un fundamento más realista que el del pasado”. Se dividió la obra en dos partes. La primera, abarca los “Aspectos Sociales del Desarrollo en el marco de las Naciones Unidas” y la segunda, se intitula “Hacia un Desarrollo Integrado”. Esta última nos interesa en nuestro capítulo, porque se refiere en forma muy especial, al Nuevo Orden Económico Internacional. En él se muestra, con reprobación, la ausencia del elemento social en prácticamente todas las grandes discusiones relativas al desarrollo. Analiza, en detalle, que, tanto en las Estrategias de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como en las discusiones en la Sexta y Séptima Asamblea General Extraordinaria de la Organización, está ausente el factor social. Según el trabajo, en todas ellas domina, sin contrapeso, lo económico. Apenas asoma un par de veces el elemento social como factor de progreso y de verdadero desarrollo. Según el Estudio, la razón de esta situación, aun cuando incide en los trabajos de las Naciones Unidas, especialmente en sus grandes Órganos, ello se debe a que los gobiernos mantenían la vieja doctrina que el mero crecimiento bruto bastaba para un desarrollo efectivo.

El Estudio estima que el Sistema de las Naciones Unidas ha sido incapaz de integrar el trabajo en el área socioeconómica con el que realizan las Organizaciones Especializadas que laboran en el campo social, como la OIT, la FAO, la OMS, la UNESCO y el PNUMA.

Ante este grave problema, el Estudio prohija promover la idea, nacida en foros de naciones del Tercer Mundo, de luchar por un nuevo concepto del desarrollo y dar prioridades a la atención de las “necesidades humanas básicas” y el “pleno goce de los derechos humanos”. El trabajo analiza con bastante detalle las medidas necesarias para obtener su aplicación.

El Estudio fue vital para el análisis que desde esa fecha realiza “La Mesa Redonda” del SID y fue muy apreciado por ésta.

IV. El postrer combate de las Naciones Unidas por el Nuevo Orden Económico Internacional

La Séptima Asamblea Extraordinaria fue convocada para septiembre de 1975, con el objeto de discutir “problemas de desarrollo y cooperación económica internacional”, con miras a echar a andar el Nuevo Orden Económico Internacional.

En sus comienzos la marcha de la Asamblea fue bastante lenta y carente de posibilidades de entendimiento entre los contendores. Sin embargo, poco después se vio que, tanto en el norte como en el sur, nacían deseos de llegar a un acuerdo. En los últimos días del encuentro, se notó entre ellos, un acuerdo tácito para superar la confrontación y llegar a negociaciones positivas. Los temas debatidos fueron los mismos de siempre: las áreas de problemas principales, comenzando por el más importante para las naciones periféricas: el comercio internacional. Este fue seguido por el de transferencia de recursos

económicos, ciencia y traspaso de tecnología; después, la industrialización, la agricultura y la alimentación; la cooperación entre los países en desarrollo, y la reestructuración del Sistema de las Naciones Unidas en materias económicas y sociales. Fue así que, al finalizar el debate, la situación cambió. Preocupado por la política energética de la OPEP, el Secretario de Estado Kissinger declaró que su país estaba dispuesto a llegar a un entendimiento en los más importantes problemas y que éstos podían concretarse en los próximos foros internacionales. A su vez, la mayoría del Grupo de los 77 mostró también su deseo de negociar estas cuestiones en los futuros encuentros, tales como la Conferencia Económica Internacional de París, que estaba ya en preparación y la próxima Conferencia de Comercio y Desarrollo. Finalmente, la Asamblea aprobó, por consenso, “poner en marcha” una serie de “medidas como base y marco para la labor de los organismos y organizaciones competentes del Sistema de las Naciones Unidas”. Estas medidas, en forma de recomendaciones, inciden en los siete temas mencionados más arriba, abordados por la Asamblea Extraordinaria.

No obstante que en la Asamblea General Extraordinaria se acordó establecer un Programa Integrado de Productos Básicos con un Fondo Especial, lo que fue ratificado por la Conferencia de París, ni la Cuarta ni la Quinta UNCTAD consiguieron hacer realidad tal acuerdo.

Así terminó la gran controversia de muy alto nivel que se desarrolló en dos Asambleas Extraordinarias de las Naciones Unidas con la finalidad de crear un Nuevo Orden Económico Internacional. Pese a los consensos, los entendidos estimaron que el resultado era muy incierto. Algunos todavía confiaban en la Conferencia Económica de París que se preparaba para un diálogo Norte-Sur que resolviera los dos grandes problemas: crisis energética y desarrollo del Tercer Mundo.

El diálogo Norte-Sur en París y el Nuevo Orden Económico Internacional

Ya he tratado en páginas anteriores la Conferencia Económica de París. Ciertamente es que ellas se refirieron principalmente a lo relativo a la crisis energética⁹. Por otra parte, también describimos la confusa situación creada en esa ocasión por el hecho de que para los países en desarrollo lo más importante era obtener la implementación de los elementos del Nuevo Orden Económico Internacional definidos en las Resoluciones de las dos Asambleas Extraordinarias, lo que se había obtenido sólo muy parcialmente.

La parte relativa a la puesta en marcha del Nuevo Orden Económico Internacional, acordando medidas específicas, fue discutida en tres de las cuatro Comisiones del torneo: las de Materias Primas, Desarrollo y Financiamiento. No llegaron a ningún resultado relevante. Así fue expresado con claridad en el Informe final de la Conferencia, donde los delegados de los 19 países periféricos asistentes, anotaron que

⁹ *Op. cit.*, capítulo VII, tomo III.

“si bien reconocen que algunas de sus propuestas significaron ciertos progresos, estimaban, con sentimiento, que la mayor parte de sus proposiciones para un cambio estructural en el sistema económico internacional y otras proposiciones para ciertas acciones urgentes no han sido aceptadas”.

Es necesario observar que, finalmente, este anhelo de los países en desarrollo resultó ser una nueva frustración. En verdad ello ya se comprobó inmediatamente después de la Séptima Sesión Extraordinaria de la Asamblea, en la cual se había creado una nueva expectativa ofrecida por los países industrializados. Se debe recordar que la Asamblea fue incapaz de acordar la puesta en marcha de los principales elementos aprobados durante el debate. Al parecer la intervención del Secretario de Estado Kissinger había cambiado la situación. Este, al aceptar negociaciones sobre las principales propuestas, había despertado bastante optimismo. Por tal razón, es justo afirmar que la Conferencia de París constituyó un fracaso. Ello significó la fase más negativa del proceso iniciado en 1970, por la Segunda Estrategia para el Desarrollo, que decidió que se estableciera un Orden Económico Internacional.

No es raro entonces que el Grupo de los 77, así como algunos líderes de países industrializados e institutos de investigación, manifestaran que la Conferencia de París pareció marcar el fin del período de distensión inaugurado por la atmósfera positiva de la Séptima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas. Las relaciones Norte-Sur entraron en un período de clara confrontación y posteriormente de franca ruptura.

Para las naciones del Tercer Mundo fue fácil comprender que los Estados más importantes del Norte demostraron carecer de voluntad política. Los negociadores, funcionarios de sus respectivos gobiernos, no apreciaron la magnitud de los intereses en juego y su implicancia política, así como la importancia planetaria de los problemas vitales. En realidad, esos delegados cerraron puertas antes abiertas por sus propios mandatarios.

Como vemos, ni la Quinta UNCTAD en 1976, ni la Sexta en 1979, significaron el menor progreso. Por ejemplo, en las negociaciones generales sobre productos de base integrados, que constituían el problema más importante, apenas se obtuvo acuerdos para negociar uno de los 12 productos propuestos, el relativo al caucho.

Ciertamente los países del Tercer Mundo habían perdido el largo combate por alcanzar, a través de la cooperación internacional, el cumplimiento de los mandatos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, tratado internacional obligatorio para todos sus miembros.

CAPÍTULO X

La Comisión Brandt, último y fallido esfuerzo para revivir el diálogo Norte-Sur

Lo relatado en el capítulo anterior permite afirmar que, a inicios del decenio de los ochenta, ya había dejado de existir lo que he llamado “la hermosa y pujante gran campaña” de los países de la periferia para obtener que la comunidad mundial cumpliera los mandatos y compromisos de la Carta de San Francisco. Me refiero al tratado internacional que exige la solidaridad de todos los miembros de las Naciones Unidas con el fin de erradicar la pobreza, especialmente la extrema, así como la necesidad, la ignorancia y el comercio discriminado, entre otras obligaciones.

Desde ese momento, ya no se habló más de las disposiciones específicas del Preámbulo de dicha Carta y sus artículos 1, 55 y 56 a los que me refiero en la Introducción.

El proceso de esta campaña singular aparece en ocho de los diez capítulos de este libro. Su culminación está en el consagrado a la lucha por crear un Nuevo Orden Económico Internacional. Ahí vemos que, entre 1970 y 1976, se llegó a un consenso para establecerlo, se definieron las materias que lo componen. Cada una de éstas fue discutida y decidida en las diferentes reuniones de Organismos y Organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas, las dos Asambleas Extraordinarias de 1974 y 1975. Estos acuerdos no fueron mantenidos por los países de la OECD.

Al terminar la campaña del Tercer Mundo desapareció la preocupación por el Nuevo Orden Económico Internacional. Esta no dejó de existir en una ocasión específica. Se eclipsó sin hacer ruido a inicios de los años ochenta. Los países en desarrollo no resistieron el vendaval de problemas producidos. Primero pesó la gran crisis inflacionaria que atacó Europa, Estados Unidos y Japón. Ella fue aún más grave en el mundo periférico, debido a la creciente deuda externa que pronto llegó a la imposibilidad de que se pagara ni un céntimo de ella. Es un hecho también que el problema se agudizó al ingresar a la jefatura de sus respectivos países el Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan y la Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña, Margaret Thatcher. Ambos aprovecharon las debilidades del mundo de la periferia para prácticamente destruir la magnífica cohesión y peso político de las naciones que habían logrado ser oídas con interés y respeto y que eran los Estados más preparados del llamado Tercer Mundo.

Sin embargo, aún hubo algunos intentos para reactivar la posibilidad de mejorar las relaciones Norte-Sur. Unas fueron las “Negociaciones Globales”, sugeridas por la Asamblea General en diciembre de 1974, las cuales llegaron a crear un Comité Plenario encargado de vigilar los problemas de los acuerdos de las Asambleas Extraordinarias. Ello no dio resultado. Así como tampoco lo dieron la Cuarta y Quinta UNCTAD de Nairobi y Manila.

Pero el intento más serio en esa dirección fue la llamada Comisión Brandt. En el tomo II de esta obra esboqué más o menos tangencialmente la labor realizada por dicha Comisión. Ahora, por varias circunstancias, entre ellas, que en los momentos que escribo, el mundo lamenta el fallecimiento de ese notable personaje que fue Willy Brandt y recuerdan su trabajo por revivir el diálogo Norte-Sur, me decido a profundizar sobre esa iniciativa. Esta tiene un gran valor económico y sobre todo político, porque la aplicación de gran parte de sus propuestas habría evitado el vacío humano y ecológico del decenio que ha sido conocido como la “década perdida”.

I. Se crea la Comisión Brandt

En enero de 1977, el Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en un discurso pronunciado en el Consejo de Relaciones Internacionales de Boston, propuso “la creación de una Comisión, no oficial e independiente, de personas expertas y destacadas, representantes de países industrializados y en desarrollo, con la finalidad de estudiar los problemas críticos del desarrollo que afronta el mundo y recomendar medidas factibles de adoptar tanto por las naciones ricas como las pobres”. Para estos efectos, Willy Brandt, ex Canciller de la República Federal de Alemania, Premio Nobel de la Paz, de gran experiencia y estatura, fue designado para dirigir la Comisión por McNamara. Este fue el dirigente del Banco Mundial que más se ha interesado por el problema de los países en desarrollo y ya había promovido en 1969 una iniciativa similar: la llamada Comisión Pearson, organizada por el Primer Ministro de Canadá de ese nombre (Lester Pearson), también una muy valiosa personalidad, que en los primeros años de las Naciones Unidas se destacó como uno de sus más sobresalientes miembros y Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1952. Su excelente informe encontró, como más tarde el de Brandt, el rechazo de los países más pudientes.

Un Programa para la sobrevivencia

La Comisión Brandt comenzó sus actividades a comienzos de 1978 y, en febrero de 1980, presentó su Informe al Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim. Esos dos años fueron de intenso y acucioso trabajo, en que ese grupo de 17 personalidades, de gran estatura política, dieron de sí el máximo de su capacidad para presentar una salida a la crisis moral y económica que afectaba a los países industrializados y azotaba fuertemente a los de la periferia. Celebró nueve reuniones, cada una en ciudades diferentes de Europa. En ellas participaron como invitados un gran número de políticos, economistas y sociólogos. En una palabra, la información superior recibida por los miembros de la Comisión, ya muy positiva, llegó a ser óptima.

Brandt reunió su grupo de elegidos para el trabajo en diciembre de 1977. Ciertamente éstos tenían las cualidades sugeridas por Brandt, entre ellas, la carencia de ambiciones vinculadas al trabajo que realizaban, y provenir de una gran variedad de nacionalidades e ideologías. Entre los 17, debo mencionar al ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva; a Edward Heath, ex Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña; Olaf Palme, más tarde excelente Primer Ministro de Suecia, vilmente asesinado algunos años después; el ex Ministro de Agricultura de Francia y actual Senador, Edgard Pisani; Shridat Ramphal, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Guyana y desde hace años hasta hoy Secretario General del Commonwealth británico. También Layachi Yaker, ex Ministro de Economía de Argelia, ex Embajador en Moscú y hoy Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de África de las Naciones Unidas.

El Informe Brandt

El Informe Brandt analizó, antes que nada, la situación mundial y la dimensión del desarrollo. Destacó el alza acelerada de la inflación mundial y el deterioro rápido del empleo, recalando que ello estaba afectando enormemente a los países más pobres y que la mayoría de éstos disponía de recursos de apenas 200 dólares al año. Señaló también que en el Tercer Mundo existían 800 millones de pobres, cuyas necesidades era indispensable atender con suma urgencia.

Ante esa situación, la Comisión estimó que, antes de todo, era necesario aceptar la plena interdependencia entre el norte y el sur y que el problema debía ser abordado no sólo en sus aspectos técnicos, sino también, en un plano moral.

No es mi objetivo referirme a todo el extraordinario trabajo de la Comisión. Pero sí quisiera mencionar algunos de sus aspectos que más han llamado mi atención. Están algunos de carácter general, que han sido destacados por varias personalidades expertas en la materia. Entre ellos, el excelente economista y político griego, Angelo Angelopoulos, expresó con gran entusiasmo que el Informe “es un documento de importancia fundamental. Abre perspectivas y nuevas posibilidades de aplicar una nueva estrategia de desarrollo a nivel internacional”. Por su parte, el Premio Nobel de Economía, Jan Tinbergen, opinó, entre otras cosas, que apoyaba que la Comisión propusiera un Nuevo Fondo del Desarrollo. Expresó que el Informe era importante en el diálogo sobre el desarrollo, especialmente porque lo más significativo de éste “era el hecho que un grupo de personas con experiencia política, finalmente se haya puesto enteramente de acuerdo en lo indispensable que son otras políticas diferentes para que el mundo pueda sobrevivir; y que, a mediano y largo plazo, los intereses de los países industriales y menos desarrollados, son paralelos; y que hubieran llegado a un consenso sobre las principales conclusiones”. Esto ha sido repetido por muchos otros expertos. Asimismo, el principio de “la mutualidad”, que tanto defendió la Comisión Brandt, así como el intento de corregir la existencia de la enorme distancia entre el norte y el sur, por razones de tipo pragmático, de intereses mutuos y que son de

naturaleza estructural y por razones de ética. También, algunos expertos han pedido no olvidar que el Informe Brandt estimó que “el mundo puede hacerse más fuerte, logrando una sociedad justa y humana”; si falla en esto, avanzará hacia su propia destrucción.

En el plano de la acción, cabe señalar que el Informe analiza la situación mundial sobre la extrema pobreza en países del Tercer Mundo y por ello decide proponer que se atienda rápidamente a éstos; resuelve también separar los trabajos de las cuestiones de “emergencia” —Programa 1980-1985— de otros de largo plazo. Respecto a las primeras, recomienda urgencia, especialmente un énfasis completamente nuevo en la producción de alimentos en el Tercer Mundo y transferencia de recursos de los Estados del norte y la OPEP.

La brillante economista Bárbara Ward estimó que era novedosa la política proñijada por el Informe, de hacerla “en forma de comunes intereses del norte y el sur”.

La cuestión relativa a la crisis de la energía ocupó también a la Comisión Brandt. A ese respecto, encontró necesario un aprovisionamiento regular de petróleo, aumento del precio de éste, en términos reales y más gradual, y el desarrollo de nuevas fuentes de energía y la vuelta a una situación de estabilidad.

El Informe rechaza el proteccionismo, incluso el oculto. Propone, asimismo, una reforma del sistema monetario que desapareció con la crisis de 1971; sugiere reformas prioritarias, tales como poner en funciones un mecanismo eficaz para el reciclaje de los petrodólares; y declara como poco eficaces algunas políticas del Fondo Monetario Internacional.

Sugiere también al Banco Mundial que aumente sus recursos para mejorar la condición desmedrada de los países de la periferia. Asimismo, se interesa muy seriamente por los problemas de los sindicatos. Estos lo elogiaron, porque contiene exigencias importantes del movimiento sindical internacional. Para ellos era vital que la Comisión hubiera dado gran importancia al factor social y humano. El Informe solicitó a la OIT la adopción de normas laborales acordadas entre países industrializados y los en vías de desarrollo.

El Informe, no sólo apoya muchas de las posiciones defendidas por el Tercer Mundo en las Asambleas Extraordinarias de las Naciones Unidas, sino que también propone la condonación completa de la deuda existente en un período de 10 años.

Es evidente que el Informe se ocupó seriamente del gravísimo problema de la deuda que afecta hasta hoy a las naciones en desarrollo. Consideró que estaba muy ligado con el comercio y debería ser tratado conjuntamente. Propuso también la aceptación por las Naciones Unidas de un código de conducta para las corporaciones transnacionales, para que sirviera como de referencia para enjuiciar objetivamente las actividades de aquéllas.

Finalmente, voy a referirme respecto al acuerdo de la Comisión de invitar a los líderes de los 25 países, del norte y del sur, para que se reunieran a resolver los problemas mundiales, utilizando, si lo deseaban, las propuestas del Informe Brandt. Esta sugerencia fue aceptada, y fue así que a inicios de 1981 se celebró la “Cumbre de Cancún” (México). El resultado

de este encuentro, del cual se esperaba la solución de problemas gravísimos, resultó un estruendoso fracaso. En ella se destacaron, del norte, el recién elegido Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, y el Presidente de Francia, François Mitterrand. El primero actuó en forma que significaba no tomar en cuenta las proposiciones de la Comisión Brandt. En una palabra, el Presidente Reagan preparó y selló el fracaso de dichas propuestas y con ello el éxito de la “Cumbre”. El Presidente de Francia, en cambio, defendió, con calor y talento, las sugerencias de Brandt y la posición de los países en desarrollo. En cuanto a la actitud de estos últimos, si bien combatieron por su causa, estuvieron lejos de hacerlo con la fuerza que utilizaron en la campaña de los sesenta y los setenta.

Tres años después de la publicación del Informe de la Comisión, Willy Brandt convocó a su grupo, el cual concurrió al llamado con la sola ausencia de Eduardo Frei, quien acababa de fallecer. Brandt hizo este intento, sobre todo, porque las condiciones de vida del mundo periférico se habían deteriorado aún más que en 1980 y la colaboración del norte también había menguado. En verdad, la crisis había asumido una dimensión planetaria y los Órganos llamados a cooperar, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estaban reduciendo su apoyo. Encerrado en mi país, que sufrió la crisis y la dictadura al mismo tiempo, no tuve la posibilidad de seguir el nuevo Informe Brandt, pero es un hecho que las naciones opulentas no aceptaron sus propuestas.

II. Recuerdos personales relacionados con la Comisión Brandt (1970-1982)

En el inicio del relato sobre la Comisión Brandt, adelanté que también me iba a referir a ciertos aspectos más personales que ocurrieron al interior de la Comisión Brandt. Se trata de mis relaciones en este campo con dos grandes personalidades: Willy Brandt, cuando ejercía como Canciller de la República Federal de Alemania, y el Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, en la época en que participé en los trabajos de dicha Comisión.

Comenzaré por el primero, cuyo fallecimiento es sentido por el mundo entero, en los días en que escribo estas líneas. El asunto ocurrió a fines de 1970 y el Presidente de Chile, Salvador Allende, que recién entraba en funciones, me acababa de confirmar como Embajador con Sede en Ginebra y en la FAO. Al despedirme, me expresó que “tenía un muy serio problema internacional que mucho le preocupaba y quería que le ayudara a resolverlo”. La República Federal de Alemania se demoraba en dar el visto bueno a la persona que él había propuesto como Embajador en Bonn. Ello, a su entender, constituía una presión para que Chile no estableciera relaciones con la República Democrática Alemana, y él, por otra parte, se sentía obligado a hacerlo. Pero el hecho es que la República Federal de Alemania había declarado abiertamente que el Estado que lo hiciera dejaría de tener relaciones con ella. Me agregó que como no tenía Embajador en la RFA en esas circunstancias, no le quedaba más remedio que pedirme que visitara en Bonn al Jefe de Gobierno, en su nombre, y procurara resolverle el asunto. “No quiero,

por ningún motivo —me dijo— romper con la República Federal, porque tengo mucho interés en mantener con ella buenas relaciones”. Partí para Bonn. Felizmente, yo era algo conocido en los medios diplomáticos de la Alemania Federal por mis trabajos en la UNCTAD y en otros organismos con Sede en Ginebra. El Canciller Brandt me recibió al día siguiente de mi llegada a Bonn con una amabilidad que me sorprendió un poco y me quitó el temor a fracasar en mi misión. Le relaté el serio problema que tenía el Presidente chileno. Naturalmente, le recordé la gran amistad de Chile con Alemania y nuestro repudio al nazismo. La visita duró una hora, no tanto por lo complejo del problema, porque más o menos rápidamente acordamos que, como un gesto de amistad con la RFA, Chile demoraría la reanudación de relaciones con la Alemania del Este, durante algunas semanas, y el Canciller Brandt, en cambio, daría el pase, sin ningún retardo, para la persona que Chile había sugerido como Embajador en su país. El resto de la conversación giró sobre la elección de Salvador Allende, lo que este hecho había despertado en él y el gran interés con que lo recibió Europa. Además, se interesó por lo que yo realizaba en la UNCTAD, especialmente en la lucha por el desarrollo de los países del Tercer Mundo, que él apoyaba.

Semanas más tarde, le envié un discurso que sobre la materia acababa de pronunciar en Ginebra. Me respondió muy luego y en su carta asomaban las ideas que con tanta fuerza mostró en el manejo de su Comisión, siete años más tarde.

A esto debo agregar que, a comienzos de 1974, la RFA me solicitó que preparara un vasto estudio sobre “La Historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo del Tercer Mundo”. Debo recordar, con gratitud, que fueron dos funcionarios de la Embajada de Chile, recién expulsados por el gobierno militar, Esteban Tomic, hoy concejal de la alcaldía de Las Condes en Santiago, y Mariano Fernández, Embajador de Chile en Italia, quienes sugirieron mi nombre al Gobierno alemán.

Escribí más de 500 páginas y el Estudio fue muy bien considerado. Nunca se publicó porque el contrato exigía que ni la RFA lo hiciéramos público.

Lo referente a mi relación con Eduardo Frei Montalva, en la oportunidad de la Comisión Brandt, ocurrió en dos momentos distintos, ambos posteriores al golpe militar en Chile, pero mi gran amistad con él nació en la primera mitad de la década de los cuarenta y se mantuvo hasta su muerte.

Después del golpe de Estado, Eduardo Frei realizó varios viajes a Europa. Nunca dejó de visitarme, en Ginebra primero, más tarde en Roma. A fines de 1977, apareció por esta última ciudad que tanto amaba. Iba camino a la primera Reunión de la Comisión Brandt. Con la seriedad que ponía en todas sus tareas, se preparaba con mucho empeño para llegar en buenas condiciones a ese trabajo en que compartiría tan importante actividad con personalidades notables de un gran número de países de los cinco continentes, lo que él valorizaba inmensamente. Primero, se ocupó de ello en Chile con políticos, economistas y sociólogos, especialmente en la CEPAL y otros Organismos de las Naciones Unidas.

Después fue a Roma, donde tenía muchos amigos en la esfera política y sociológica. Pronto apareció en mi casa. Yo vivía entonces en esa ciudad, organizando en la FAO la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como Secretario General. Naturalmente, durante varios días conversamos mucho sobre la Comisión y su trabajo. Él estaba fascinado con su participación en esta nueva experiencia. Debo recordar que en 1950 y 1951 habíamos trabajado juntos en las Naciones Unidas sobre problemas de cooperación internacional para el desarrollo. De las conversaciones en Roma salieron algunas páginas que agregé a las que ya traía. Él todavía pensaba pasar por Inglaterra antes de la reunión. Quería asistir a una invitación que le había hecho en Brighton el Instituto de Estudios del Desarrollo, dependiente de la importante Universidad de Sussex, muy empeñada en colaborar con el desarrollo de América Latina. Quien gestionó esa invitación fue el sociólogo holandés Emanuel de Cats quien es ahora asesor temporal del Ministerio de Planificación de Chile.

Transcurrieron dos años antes de que nos volviéramos a encontrar con Frei. En 1980, yo andaba recorriendo parte de Asia y de África, más o menos 15 países en conjunto, como Consejero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Volví a Chile sólo a comienzos de 1981. Frei me esperaba para pedirme que presidiera una Academia de Asuntos Internacionales que pensaba crear. Desgraciadamente, no pude aceptarle, porque por teléfono me había comprometido a igual tarea en la Academia de Humanismo Cristiano.

Recuerdo con gran detalle la última vez que lo vi. Él había sido hospitalizado en la Clínica Santa María y volvió a su casa a los pocos días. Telefoneé a su familia para saber de su estado, salió él al teléfono y me dijo “estoy bien y recibo visitas”. Ese mismo día fui a verlo. Me recibió con gran entusiasmo porque acababa de ser informado por Willy Brandt que había decidido llamar a su grupo y rehacer el anterior trabajo, después de tres años de la Primera Comisión. Estimaba que era necesario afrontar una crisis aún más fuerte que la anterior. Él, por cierto, aceptaría participar. Naturalmente conversamos sólo de esa posibilidad. Pero dos días más tarde tuvo que regresar a la clínica, donde falleció, llenando de dolor a su familia y sus amigos, y gran parte del pueblo chileno. Terminó así su noble y valiosa existencia.

Willy Brandt publicó, en 1983, un segundo Informe, cuya tarea se perdió en medio de la gravísima crisis económica de 1983. Recibí de parte de la Comisión Brandt el libro que contiene el Informe. Tiene la siguiente dedicatoria:

IN MEMORIAM
Eduardo Frei Montalva
1911-1982

Así de importante fue para Willy Brandt y sus colegas este gran ser humano.

Epílogo

Al comenzar a prepararse el presente libro, aún reinaba en toda su plenitud la política económica de los años ochenta y pocos se acordaban de los mandatos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas que sólo los países periféricos exigían se respetara. Pero poco a poco, junto con los cambios fenomenales en las estructuras políticas del Este de Europa que buscaban la libertad y la democracia, asomaron planteamientos que se acercaban, cada día con mayor intensidad, a aquellos mandatos cuya vigencia se hacía indispensable.

Fue así que en la Introducción de este libro pude anotar con satisfacción la llamada de S.S. el Papa Juan Pablo II para erradicar la pobreza creciente, así como la Cumbre Mundial de la Tierra y el Medio Ambiente, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social y la promoción, por parte de la CEPAL, de un crecimiento económico de la región basado en “una modernización productiva con equidad”.

Ahora, en momentos en que me despido de mi quehacer internacional, quisiera imbuirme más a fondo en estos problemas y dejar algunas líneas que muestran como un anciano combatiente ve o quiere ver el presente y el futuro de algunas de esas situaciones que considera vitales para lograr un mundo mejor.

En primer lugar, creo que tras “la década perdida” de los ochenta, el presente decenio tiene la gran oportunidad de retomar la deuda de progreso económico y social contenido en la Carta de las Naciones Unidas. Enseguida, que al despertar el año 1993, en que escribo estas líneas finales, me parece evidente que el péndulo del neoliberalismo viene de vuelta. Toda buena idea llevada al extremo y transformada en teología irremediablemente termina por causar más daños que beneficios. No hay duda que este concepto se aplicó durante los años ochenta con un dogmatismo carente de sensibilidad que terminó por ensanchar la diferencia entre las condiciones de vida y de ingresos entre ricos y pobres. El experimento neoliberal se llevó a un extremo en países como Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña.

No es de extrañar, pues, que Bill Clinton, un joven político de un sector pequeño de su país y sin presencia internacional, haya derrotado en la elección presidencial de Estados Unidos al gran vencedor de la Guerra del Golfo, George H. W. Bush. Lo hizo con un concepto simple que llegó al corazón de su país: “put people first” (pensar en la gente primero).

Situaciones difíciles se observan también en países industrializados, donde el deterioro social y el desempleo han crecido enormemente en el curso de la década pasada. Por primera vez en la historia de las Naciones Unidas los países desarrollados enfrentan problemas de marginación y pobreza dentro de sus sociedades que se asemejan a los problemas cotidianos del Tercer Mundo.

Otro factor que apunta en el mismo sentido es la evolución del concepto de seguridad. Hoy día, no se puede entender esta seguridad sólo como la del Estado que se protege por medio del orden público y la defensa nacional. Nuestra propia historia latinoamericana demuestra que podemos tener Estados muy seguros, llenos de personas muy inseguras, como lo evidenció la era de los gobiernos militares inspirados en la mal llamada “doctrina de la seguridad nacional”. Hoy emerge un concepto complementario de la seguridad de las personas, la idea de que la verdadera seguridad de una nación depende de que los seres humanos que en ella habitan se sientan más seguros. Sin duda, si hoy se pregunta a los habitantes de la tierra qué les causa inseguridad y qué podría cambiar sus condiciones de vida para sentirse más protegidos como individuos e integrantes de una familia, la respuesta será: “quiero que se reduzca la pobreza y aumente el empleo” y después: “quiero tener los medios para mantenerme yo mismo e igualdad de oportunidades”.

Igualmente, no hay duda que la conciencia universal en torno a la necesaria protección del medio ambiente es hoy día mucho mayor. La gente vive y siente el daño de la naturaleza como algo que todos debemos contribuir a limitar. Y ello se siente en todos los aspectos de este enorme problema, tanto el proveniente de la riqueza sin escrúpulos como el que nace de la pobreza extrema.

El fin de la Guerra Fría está conduciendo a una importante reducción de los gastos militares, especialmente en Estados Unidos y Rusia. Ello debe extenderse a los países del Tercer Mundo. Hoy existe la posibilidad real de lograr ese objetivo, como nunca antes desde la fundación de las Naciones Unidas.

El Banco Mundial y, en menor grado, el Fondo Monetario Internacional están reconociendo que sus políticas de ajuste están causando grandes estragos humanos bajo la idea de que ello constituye un “costo social” indispensable para el éxito de sus políticas económicas.

Hoy se reconoce, cada vez con mayor amplitud, que no hay eficiencia económica sin eficiencia social; no hay crecimiento sostenido sin justicia social; no hay grandes equilibrios “macro-económicos” si no se respetan los equilibrios “macrosociales”. Ese es el fundamento de la “Cumbre Mundial para el Desarrollo Social”, convocada por las Naciones Unidas para 1995, como resultado de una iniciativa chilena.

Ello conduce a reconocer que la seguridad es interdependiente. No habrá seguridad en el Norte si no hay seguridad en el Sur. Ello es válido entre países y regímenes, como al interior de cada país. Las regiones son la expresión central de la realidad contemporánea. Los pueblos no encuentran otra manera y la buscan donde puedan hallarla. El crecimiento

de la pobreza, que, desde la publicación del Informe Brandt en 1980, se ha incrementado de 800 millones de pobres a 1.200 millones, hace temer que continuará siendo fuente de deterioro de las condiciones de vida de esos sectores, mientras no se creen drásticas mejoras económicas y sociales que permitan a esos millones de seres tener oportunidades para desarrollarse normalmente allí donde viven.

En síntesis, hay múltiples síntomas que pueden constituir —y subrayo, pueden— una nueva oportunidad para que la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas logre retomar la senda original que fijó la Carta y se preocupe realmente de abordar los problemas principales que nos aquejan a “nosotros los pueblos de las Naciones Unidas” como dice aquel documento fundacional en sus primeras líneas.

Creo que hoy vemos que crece en muchos pueblos del mundo la conciencia de que las Naciones Unidas constituyen un elemento de insuperable capacidad para asegurar la paz mundial y para colaborar con eficacia para que desaparezca en un plazo relativamente corto esa mancha atroz que significa la pobreza del 20 por ciento de la raza humana del planeta. Esa situación es increíble ante el hecho que en este siglo se ha llegado a un grado de progreso que permite a una minoría una condición de vida, a veces, sobreabundante.

Este enorme problema puede ser resuelto si los Estados poderosos se deciden a cambiar las políticas que utilizaron en los años setenta y ochenta en lo relativo a la cooperación internacional.

Si esa pobreza, sobre todo la extrema, no se trata con absoluta prioridad, aquel problema continuará aumentando, no sólo en los países del Tercer Mundo, sino que también en sectores de Estados poderosos. Por eso es que, ante esta situación, no vacilo en afirmar que el dilema de la comunidad mundial, más que nunca, sigue siendo “COOPERAR O PERECER”.

RESEÑA DEL AUTOR

Hernán Santa Cruz Barceló (1906-1999) fue un abogado y diplomático chileno, primer representante de Chile ante las Naciones Unidas y uno de los nueve redactores originales de la Declaración Universal de Derechos Humanos, uno de los documentos más relevantes de la humanidad.

En su larga y fecunda trayectoria en las Naciones Unidas desempeñó los siguientes cargos: Embajador y Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (1947-1952), Presidente y Relator de la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana (1953, 1954 y 1955), Miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (1954-1974), elegido por la Comisión de Derechos Humanos y reelegido seis veces.

También fue relator especial para preparar un estudio mundial sobre discriminaciones raciales, Subdirector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Representante Regional para América Latina (1959-1967), Jefe de la Delegación de Chile en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1968) y el tercer período de sesiones de la UNCTAD (1972). En 1967 fue nombrado Embajador y Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra y en Roma, misión que mantuvo hasta el 11 de septiembre de 1973.

A partir de esa fecha renunció como embajador ante los organismos internacionales, pero continuó ligado a la política internacional. Permaneció en Europa como presidente del Centro Internacional para el Desarrollo, con sede en París, y posteriormente asumió la presidencia del Círculo de Estudios Internacionales de la Academia de Humanismo Cristiano y como Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas

y Morales del Instituto de Chile (1986). En 1996 el Presidente de Chile Eduardo Frei Ruiz-Tagle le confirió el máximo honor nacional, la condecoración Servicios Meritorios a la República, por los servicios prestados al país.

Hernán Santa Cruz Barceló también ha sido reconocido por su rol activo en la gestación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que propuso a las Naciones Unidas en julio de 1947 y cuyo establecimiento se logró en febrero de 1948 al cabo de un intenso debate en el seno de la Organización. En honor a su contribución a la creación de la Comisión y su trabajo en la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la biblioteca del edificio sede de la CEPAL en Santiago lleva su nombre.

Concebida como “una visión latinoamericana de la gestación, logros, obstáculos y perspectivas del sistema de las Naciones Unidas para dignificar al ser humano y a los pueblos”, esta obra monumental en tres tomos es una crónica ricamente documentada de la génesis del multilateralismo al inicio de la posguerra y de los avances y retrocesos que caracterizaron su trayectoria entre 1945 y 1990.

En ella, su autor, Hernán Santa Cruz, diplomático chileno y universal, testigo privilegiado y, en algunos casos, protagonista de hitos emblemáticos como la fundación de las Naciones Unidas y la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, brinda un diagnóstico lúcido de los avatares de la cooperación internacional en sus primeras décadas y hace una defensa apasionada del diálogo entre las naciones como única vía posible para lograr una paz duradera basada en el respeto a los derechos fundamentales del ser humano y la justicia social.

La reedición de esta obra por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a 40 años de su versión original, y al conmemorarse 75 años de la creación de la Comisión y de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de constituir un homenaje al legado de este gran humanista, es un llamado urgente a revigorar el diálogo global para asumir con una sola voz los ineludibles retos que enfrentamos como humanidad.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

