

Hernán Santa Cruz

COOPERAR O PERECER

El dilema de la comunidad mundial

Tomo II | Luces, sombras y tormentas en los años maduros



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 II:

Luces, sombras y tormentas en los años maduros

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 II de la obra *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, de Hernán Santa Cruz, originalmente publicado en 1988 por Grupo Editor Latinoamericano (Buenos Aires).

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: 978-92-1-122141-1 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-002256-9 (versión pdf)
Número de venta: S.24.II.G.8
LC/PUB.2024/2-P
Distribución: G
Copyright: © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00958

Esta publicación debe citarse como: H. Santa Cruz, *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo II: Luces, sombras y tormentas en los años maduros* (LC/PUB.2024/2-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
Breve nota sobre la estructura de la obra.....	3
Contraprólogo	
Homenaje a Raúl Prebisch	5
Introducción.....	11
PRIMERA PARTE	
Dos importantes realizaciones del Sistema de las Naciones Unidas	21
CAPÍTULO I	
La erradicación del hambre en el planeta, tarea prioritaria de la comunidad internacional.....	23
I. Las Naciones Unidas enfrentan la penuria alimentaria al término de la Segunda Guerra Mundial.....	23
II. La cooperación internacional se organiza para una actividad regular en la lucha contra el hambre	30
III. Dos nuevas iniciativas en las Naciones Unidas influyen en las actividades de la FAO (1949-1956)	33
CAPÍTULO II	
Años de esperanza y decepción.....	43
I. Una misión en la FAO que cambió el curso de mi existencia.....	43
II. Ocho años a cargo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina	50
III. El primer Congreso Mundial de Alimentación en Washington en 1963	65
IV. La ayuda alimentaria y el Programa Mundial de Alimentos.....	68
V. Una derrota electoral me devuelve al servicio público nacional	70
VI. La Segunda UNCTAD y el problema alimentario.....	77
VII. El Vigésimoquinto Aniversario de la fundación de la FAO	79
VIII. La crisis alimentaria de 1973 y la Conferencia Mundial de Alimentación	82

CAPÍTULO III

Hacia un nuevo orden alimentario y un desarrollo rural integrado en el marco de un nuevo orden económico internacional	85
I. Consideraciones preliminares	85
II. Las nuevas situaciones en la escena internacional imponen nuevos conceptos del desarrollo y nuevas concepciones de la cooperación internacional.....	88
III. La Seguridad Alimentaria y la FAO	94
IV. La Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.....	108
V. Los recientes progresos en las actividades de desarrollo pesquero y forestal.....	126

ANEXO

Pacto de Seguridad Alimentaria	143
I. Preámbulo	143
II. Principios Generales	143
III. Acción de los Gobiernos.....	144
IV. Acción de las Organizaciones no gubernamentales.....	146
V. Acción de las Personas	146

CAPÍTULO IV

Las conferencias especiales a nivel mundial de las organizaciones de las Naciones Unidas	149
I. Consideraciones generales.....	149
II. La Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente	151
III. La Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976)	162
IV. La Conferencia Mundial de Población (Bucarest, del 19 al 30 de agosto de 1974)	168
V. Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Lima, Perú, del 12 al 26 de mayo de 1975)	179
VI. La Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, Distribución de los Ingresos y el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo (Ginebra, del 4 al 17 de junio de 1976)	186
VII. Una rápida evaluación del conjunto de las Conferencias Mundiales.....	195

SEGUNDA PARTE

La autodeterminación de los pueblos y las Naciones Unidas	
La descolonización, un hecho histórico trascendental	
El Apartheid, lacra del género humano.....	199

CAPÍTULO V	
Antecedentes y reflexiones acerca del principio de la autodeterminación.....	201
CAPÍTULO VI	
Aplicación en los órganos de las Naciones Unidas del principio de la autodeterminación de los pueblos.....	207
CAPÍTULO VII	
La disposición de las excolonias italianas, una singular contribución de Naciones Unidas a la descolonización	217
CAPÍTULO VIII	
la Conferencia Afro-Asiática de Bandung, un hecho histórico trascendental. Nacimiento y primeros pasos del movimiento de los no alineados.....	233
I. Bandung	233
II. Creación y primeros años del Movimiento de los Países no Alineados	239
CAPÍTULO IX	
La descolonización masiva y la histórica declaración anticolonial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1960	243
CAPÍTULO X	
Los procesos de descolonización difíciles, demorados o rebeldes y los obstáculos encontrados.....	249
I. Indochina.....	250
II. Túnez.....	254
III. Cruenta guerra y sabia paz en Argelia	259
IV. El prolongado y muy grave problema de Namibia entra en escena.....	272
V. La independencia de Rodesia del Sur, un proceso largo, difícil y singular	274
VI. Independencia de Zaire (ex Congo belga)	283
CAPÍTULO XI	
El Apartheid	289
I. Evolución del Apartheid de 1956 a 1987.....	289
TERCERA PARTE	
La cooperación internacional en la encrucijada	301
CAPÍTULO XII	
El progresivo deterioro de la cooperación internacional económico social dentro del sistema de las Naciones Unidas y el advenimiento de las crisis.....	303
I. Aspiraciones y esperanzas.....	303
II. La Guerra Fría, primer golpe contra la cooperación internacional, económica y social.....	305

III. La influencia de los pecados originales	308
IV. Un rápido vistazo a la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, antes del advenimiento de la crisis.....	309
CAPÍTULO XIII	
La declinación progresiva de la cooperación Norte-Sur se transforma en anticooperación	315
I. Las realizaciones del sistema de las Naciones Unidas confrontadas a la estrategia de anticooperación internacional.....	315
II. La cooperación internacional por vías multilaterales se enfrenta a una “contracooperación”	322
III. Los países subdesarrollados y las reformas del Sistema	330
IV. Los corifeos de la anticooperación multilateral. La Fundación Heritage.....	332
CAPÍTULO XIV	
Algunas de las críticas de gobiernos e instituciones al Sistema de las Naciones Unidas: sus causas, sus objetivos y su validez.....	337
I. Consideraciones generales	337
II. La politización	342
III. La proliferación anárquica de los Organismos	347
IV. Deficiencias y burocratización del Sistema	348
CAPÍTULO XV	
La cooperación socioeconómica de Estados Unidos con América Latina en la postguerra	355
I. Hitos de una declinación progresiva de la solidaridad establecida por la Carta de las Naciones Unidas	355
II. El progresivo deterioro de la cooperación interamericana y sus intervalos positivos	360
III. La agresión al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	371
IV. Reflexiones adicionales sobre este tema	377
Postfacio.....	383
Reseña del autor	389

RECONOCIMIENTOS

En el tomo I de esta obra incluí una lista de personas e instituciones a las cuales debía gratitud por su contribución para hacer posible este libro. Mi reconocimiento por su ayuda es permanente y cubre, por cierto, todo el trabajo.

Por ello en este segundo volumen sólo quiero singularizar a aquéllas que se han preocupado especialmente en facilitar mi labor, lo que me ha permitido terminarla en el presente año.

A la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) debo un reconocimiento especial; a su Director General, Edouard Saouma, que me ha dado un apoyo logístico inmejorable, proporcionándome oficina y ayuda secretarial. Mario E. Jalil, Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe, y su personal han dado a la ayuda dispuesta por el Director General un toque de eficiencia y simpatía que me hizo sentir como si nunca la hubiera dejado después de haberla dirigido durante ocho años, allá por los años sesenta.

Los Jefes de Departamento y de División en la Sede de la FAO en Roma en todo momento me facilitaron el acceso a la información que necesitaba en lo relativo a las materias de los tres primeros capítulos.

En la Sede de las Naciones Unidas tuve también asistencia y comprensión para realizar la investigación necesaria para los otros capítulos y, por ello, mi reconocimiento al Secretario General Javier Pérez de Cuéllar es muy sincero.

Quiero también nombrar con gratitud al Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos Especiales, Diego Cordovez, como motor principal de esa colaboración. Su apoyo y amistad me han sido preciosos.

Debo especial reconocimiento al brillante economista argentino Juan Carlos Sánchez Arnau, mi colega en el Centre International pour le Développement en París, por su tan útil revisión de este volumen, con sus abreviaciones y sugerencias acertadas.

Hernán Santa Cruz

Asimismo, debo mencionar a la Fundación Rial y a su Director, Luciano Tomassini, que han financiado la publicación de toda la obra, insertándola en la excelente colección que edita el Grupo Editor Latinoamericano. Mi reconocimiento alcanza también al Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Sr. Hugo Navajas M., quien ha facilitado los trabajos de la Fundación Rial y se ha interesado mucho en mi libro.

Finalmente debo una inmensa gratitud a mi ayudante Isabel Ovalle, quien en la elaboración de este trabajo ha sido excelente investigadora, consejera y hasta dactilógrafa.

BREVE NOTA SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA OBRA

La variedad de temas que conforman el objetivo que me propuse al abordar la preparación de la obra, unida a los cambios tan rápidos en la situación internacional, muy ligados a los hechos recién pasados, me obligan a ciertas modificaciones en su estructura. Tres serán los tomos de que ella se compone, en lugar de los dos previstos y anunciados en la Presentación del primer volumen. A ello hay que agregar la imposibilidad que he percibido y que me obligó a dejar para el final de obra la consideración de la aguda crisis de la cooperación internacional que pone actualmente en peligro la subsistencia del sistema de Naciones Unidas dentro de los mercados señalados por la Carta de San Francisco.

La última parte del presente tomo entra, pues, de lleno en la situación presente, de peligrosa crisis con variados contornos. Examina la magnitud de la descomposición de la colaboración internacional, que llega hasta lo que he definido como antiooperación y contracooperación, así como sus causas y las responsabilidades de quienes la están impulsando.

Me ha parecido imperioso escribir cuanto antes acerca de lo que considero un verdadero drama que amenaza a la humanidad. Ya está causando angustia a millones de seres que temen la desaparición o minimización de un organismo que es la mayor garantía de que pueda evitarse una catástrofe.

Como consecuencia de ello pospondré para el tomo III gran parte lo que tenía previsto para el presente volumen.

En virtud de las consideraciones expuestas no he conservado gran coherencia cronológica en el presente trabajo. Lo he dividido en tres partes, que no significan continuidad de hechos y situaciones y, más bien, son, para el lector, asaz diferentes.

Toda la larga lucha por mejorar la colaboración en materias de comercio y desarrollo y el análisis de la aplicación de los instrumentos sobre derechos humanos quedan entonces para ser examinados en el tomo III.

CONTRAPRÓLOGO

Homenaje a Raúl Prebisch

El Prólogo de esta obra fue escrito por Raúl Prebisch. Figura en el tomo I, publicado dos años atrás. Como si ese honor no fuera suficiente, al ser lanzado el libro al público chileno en un acto organizado generosamente por la CEPAL, su voz clara y vibrante se hizo sentir, confirmando los conceptos emitidos en aquel texto.

Pocos meses más tarde, en una tibia noche otoñal allá en su maravilloso Maqui, arrullado por las aguas correntosas del Río Maipo, ese hombre admirable y luminoso se marchaba suavemente de su vida tan plena de éxitos, satisfacciones y experiencias que, por su variedad y armonía, tenían un carácter genuinamente renacentista.

Dicho prólogo de Prebisch cubre toda la obra. Por ello no se insertará en los dos tomos siguientes. Pero, después de la desaparición de ese gran hombre y dilecto amigo, siento la necesidad de responder a la distinción de que me hizo objeto empezando el segundo volumen con unas líneas en que expongo mis recuerdos sobre la inmensa proyección latinoamericana y mundial de Raúl Prebisch en las materias que contienen o inspiran mi libro.

Es tan ancho el vacío que dejó este ciudadano del mundo al morir inesperadamente, tan rico el caudal de enseñanzas que difundió por todos los continentes, tan grande la pena de los innumerables amigos y admiradores que tenía por doquier, sobre todo en los países que él llamó “periféricos”, que por muy largo tiempo su persona despertará reminiscencias, comentarios y análisis de su influencia.

En el primer tomo de mi obra se incluye todo un capítulo en el que detallo la acción de la CEPAL en sus primeros 15 años. Al leerlo queda en evidencia que no es otra cosa que el relato de los tres lustros del brillante trabajo de Prebisch. Él fue su ayo, después su profesor primario y luego su maestro universitario. Finalmente fue el inspirador de todo un pensamiento que abrazó con entusiasmo un grupo de jóvenes economistas latinoamericanos, dentro y fuera de la CEPAL, que pronto se enfrentaron con éxito con la realidad de sus respectivos países.

No es mi intención repetir en esta ocasión lo que con acierto han publicado o dicho personalidades muy autorizadas de la ciencia y la política. Quiero, sí, entregar algunos testimonios de momentos culminantes de la vida profesional del “Maestro”, que tuve la fortuna de presenciar o de compartir con él durante 36 años de amistad. Es decir, todo el lapso en que se entregó a la tarea fascinante que es la colaboración internacional para ayudar a que las generaciones venideras vivan en un mundo más justo, más humano, más igualitario y más fraterno. En verdad el destino nos llevó por rumbos parecidos o conexos, tanto desde un punto de vista geográfico como de los objetivos perseguidos.

El primer episodio que quiero recordar fue su llegada a Naciones Unidas. En 1949, Prebisch, a título de consultor de CEPAL, realizó a pedido de ésta un trabajo sobre la economía de la región que intituló “Estudio sobre el Desarrollo Económico de América Latina”. La Secretaría lo envió al segundo período de sesiones de aquel organismo celebrado ese año en La Habana. Si bien el trabajo produjo gran impacto, no fue discutido. Meses después el estudio llegó al Consejo Económico y Social, el órgano que procreó la CEPAL. Tenía yo la fortuna de presidirlo y casi todos sus componentes eran personalidades de vastos conocimientos y experiencia. Prebisch fue invitado a presentar personalmente su trabajo. Ahí se mostró en toda esa avasalladora personalidad que mantuvo hasta la reunión de México, en víspera de su muerte. De pie —como siempre lo hizo en Naciones Unidas, no obstante que en ella todos hablan sentados— fue desarrollando una tesis que jamás se había escuchado en el Consejo con tanto vigor y claridad. Atacó frontalmente las ideas contrarias a la industrialización de América Latina que afloraban en los economistas de algunas naciones desarrolladas, especialmente de Estados Unidos. Esbozó, enseguida, su teoría “centro-periferia” y destacó la falacia que significaba aplicar a los países en desarrollo la tesis de que “el fruto del progreso técnico del mundo industrializado tiende a repartirse parejamente a toda la colectividad, porque el concepto de colectividad no se extiende a la periferia de la economía mundial”. Las ventajas del desarrollo de la productividad no llegan —dijo— a la periferia en medida comparable a la que han alcanzado a disfrutar los grandes centros. De ahí que la industrialización de los países nuevos tiene un significado fundamental: “es el único medio de que disponen para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas”. Prebisch nunca renunció a esa tesis, si bien la fue ajustando a las rápidas transformaciones de la economía mundial y a los resultados del estudio de los demás obstáculos externos que dificultan el desarrollo de las naciones periféricas. Después de escucharlo permanecí admirándolo como un discípulo a su maestro y en esa actitud me quedé toda la vida.

Con ese discurso había nacido en la escena mundial un fuerte campeón con teorías y modelos propios para el desenvolvimiento de los países en vías de desarrollo. Muchos pensaron entonces —entre ellos los miembros de la delegación de Chile, ciudadanos del país sede de la CEPAL— que era imperativo que Prebisch tomara la conducción de dicho organismo. Las gestiones que hicimos prosperaron y así fue como en 1950 Raúl Prebisch asumió el cargo de Secretario Ejecutivo.

Otro acontecimiento digno de destacar fue la primera despedida de Prebisch de la CEPAL. Digo la primera, porque nunca dejó de volver a ella en diferentes capacidades: el día antes de su fallecimiento estaba en su oficina ocupándose de la “Revista de la CEPAL”, de la cual era Editor. Aquella despedida se efectuó en mayo de 1963 en Mar del Plata, donde se realizaba el 10° Período de Sesiones del Organismo. Asistí a ese evento, que tuvo características muy especiales, en mi calidad de Director Regional de FAO para América Latina. Entre 1950 y esa fecha habíamos anudado con Prebisch una colaboración muy estrecha. Primero desde el Consejo Económico y Social y después reforzando el trabajo de la División Conjunta CEPAL/FAO, que hasta hoy ejecuta una muy exitosa labor. Esta cooperación funcionó también en la Conferencia de Punta del Este sobre la Alianza para el Progreso. En la reunión de Mar del Plata, Raúl Prebisch, después de dirigir por más de 13 años la CEPAL con un brillo deslumbrante, acababa de aceptar las responsabilidades principales en la organización de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y había elegido aquella sesión para decirle oficialmente adiós a las funciones que tenía en la CEPAL.

Prebisch se despedía como el gran señor que era, dejando una excelente contribución a los gobiernos y a los intelectuales de América en la forma de un conjunto de estudios, de gran solidez y profundidad, resultado de muchos años de búsqueda incesante y de análisis objetivo y responsable. Y, como corolario y resumen de estos estudios, agregaba un trabajo intitulado “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, verdadero manifiesto económico del “Maestro”, donde vertiera lo mejor de su pensamiento decantado por años de meditación y enriquecida por un permanente dialogar con lo mejor de la “intelligentsia” mundial. Todas las delegaciones, sin excepción alguna, se refirieron a los tres lustros de vida de la CEPAL, a su obra y a la del jefe que se alejaba. Unos y otros fueron exhibiendo los elementos de su obra, mostrando así su verdadera fisonomía de institución señera en el campo de la política social y económica de América Latina y de instrumento decisivo y motor principal de la acción colectiva de los países para superar el atraso económico, la pobreza y la necesidad. Se recordó que la CEPAL había hecho, por primera vez en la historia de América Latina, la radiografía de su realidad social y económica, concibiendo y difundiendo luego la primera teoría económica propia de la región. De su seno salieron las formulaciones iniciales de una política que tenía como meta principal el desenvolvimiento racional de las economías y que formó un selecto núcleo de jóvenes economistas que más tarde ocuparon puestos claves en sus respectivas patrias. Celso Furtado, entonces Ministro de Planeamiento del Brasil y Superintendente de SUDENE, afirmó que “la eficacia extraordinaria de la acción de la CEPAL se demostraba con el solo hecho de haber diagnosticado la profunda crisis que tendría que ocurrir en la América Latina de postguerra; crisis que sería provocada, por un lado, por la incapacidad de la mayoría de los países para promover los cambios de estructura requeridos para superar los efectos de aquel dislocamiento”; Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señaló que, si bien se había destacado en el debate “el esquema intelectual” concebido por la CEPAL, no se había puesto suficientemente en relieve “la creación de instituciones derivadas de ese esquema intelectual, como eran, en el campo del

financiamiento, la creación del BID como organismo regional y multilateral; en el campo de la integración, la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano y de la ALALC; y en el campo de la planificación y capacitación, la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Nómina de Los Nueve. Todas iniciativas nacidas en la CEPAL y expuestas por el Dr. Prebisch”.

La magnífica labor de Prebisch en la UNCTAD es digna también de destacarse. Allí nos encontramos de nuevo, porque, designado Embajador de Chile ante los organismos internacionales con sede en Ginebra en junio de 1967, alcancé a coincidir con Prebisch durante poco más de tres años. Fue la época de oro de la UNCTAD, esa nueva organización creada en 1963, nunca deseada por los países industrializados, que comenzó a declinar cuando Prebisch se alejó de su dirección. Pero su capacidad tan poco común de combinar talento y sentido político con un recio carácter y una personalidad excepcional logró vencer muchas resistencias. Le recuerdo durante la Segunda UNCTAD en Nueva Delhi. Por una parte, sus notables discursos; por la otra, su liderazgo en las numerosas sesiones nocturnas de “grupos de contacto” en que debatíamos durante horas. Los dos temas claves de esa conferencia: el otorgamiento por los países industriales de preferencias no recíprocas y no discriminatorias de exportaciones manufacturas o semi manufacturas por los países en desarrollo y la transferencia a estos países del uno por ciento del Producto Nacional Bruto de las naciones industrializadas y de un 0.70 por ciento de aquél en recursos públicos. Eran cuestiones de enorme importancia, porque ambas rompían con políticas tradicionales de los grandes centros económicos. Prebisch, sin ser delegado sino Jefe de la Secretaria, prácticamente presidía con gran autoridad esas reuniones, en las cuales participaban personalidades de la categoría de Michel Debré y James Callaghan, ambos Ministros de Finanzas respectivamente de Francia y Gran Bretaña, y en otras ocasiones Primeros Ministros de sus países. Prebisch, con su perseverancia y suprema capacidad para utilizar argumentos irrefutables, ganó esas batallas, bien apoyado por los Jefes de los grupos de países en desarrollo. La aceptación del sistema de “preferencias” fue un gran éxito. Rompía por primera vez el hasta entonces intangible principio de “la nación más favorecida en las relaciones comerciales...”

Prebisch decidió terminar sus funciones en la UNCTAD en 1970. Ello dio origen a una despedida apoteósica y al homenaje más impresionante a una persona que me ha tocado ver en Naciones Unidas. La Junta de Comercio y Desarrollo realizó una sesión especial, abierta a todos los miembros de Naciones Unidas en el viejo salón de la Asamblea del Palais des Nations, por donde aún vagan los espíritus del alemán Gustav Stressman, del francés Aristides Briand, del inglés Anthony Eden, del Emperador Haile Selassie y de otros tantos que participaron en la Sociedad de las Naciones.

Las salas estaban repletas. Interventían representantes de cada grupo regional: el asiático, el africano, los países socialistas, América del Norte (Estados Unidos y Canadá), el Medio Oriente y Latinoamérica. Fue una conjunción de elogios difícil de superar por su sinceridad y profundidad de conceptos. Todos, absolutamente todos, lamentaron el alejamiento del gran motor y piloto de la UNCTAD.

El grupo latinoamericano al que se eligió para intervenir al final me confió su representación. No voy a reproducir todo mi discurso, pero creo oportuno referirme a dos párrafos. Uno dice: “Es singular, Señor Presidente, la situación en que nos encontramos los delegados de América Latina ante la partida de Raúl Prebisch. Por una parte, lamentamos infinitamente el alejamiento de quien durante seis años ha sido el líder indiscutido de la lucha del Tercer Mundo por acelerar su desarrollo, a través de cambios radicales en la estructura del comercio y de la cooperación internacionales, llenándonos de justo orgullo por provenir de un país hermano. Por la otra, no podemos ocultar nuestra complacencia por haberle recuperado para la América nuestra, al retornar a su puesto de Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social”.

Más adelante expresé: “Si tuviera que destacar cualidades en este hombre singular, modelo de funcionario internacional moderno, es decir, de representante del interés general y del interés de los débiles, diría que ellas son la independencia, la tenacidad y el coraje. Sin ellas su gran talento no habría dado los fecundos frutos que vosotros conocéis. Tuvo que resistir los embates provenientes de poderosos intereses creados; de una ortodoxia económica trasnochada que pretendía imponer al Tercer Mundo fórmulas de desarrollo de otras épocas y valederas en condiciones históricas diferentes; y de nacionalismos exagerados y carentes de una estructura orgánica que corresponda a esta etapa de la evolución política del mundo. Prebisch emergió de aquellos ataques indemne e incluso fortalecido. Estuvo siempre protegido por una convicción inquebrantable acerca de la justeza de la causa que defendía y tuvo constantemente a su lado a los pueblos de los países en desarrollo”.

También fue admirado en el mundo “opulento” El gran estadista francés Pierre Mendès France confidenció a su biógrafo, Jean Lacouture, que dos eminentes economistas, Raúl Prebisch y el Premio Nobel Gunnar Myrdall, habían sido los responsables de que él abrazara la causa del Tercer Mundo en su lucha por el desarrollo.

No se detuvo ahí nuestra relación intelectual. Nunca dejamos de encontrarnos en varios puntos del globo. En 1982, en el Día Mundial de la Alimentación, la FAO organizó en Roma un “coloquio” de 25 personas provenientes de diferentes regiones de la tierra, para evaluar los problemas y las perspectivas de la alimentación en el contexto de la situación económica mundial. Prebisch fue designado Presidente del coloquio, en que participaban muchas personalidades de reputación mundial y quien esto escribe. El coloquio produjo una notable Declaración que es el documento más completo y profundo de la esencia del problema, sus causas y los caminos para solucionarlo. La mano del presidente del coloquio está muy presente en esa extraordinaria Declaración.

En los últimos años continuamos nuestros encuentros con Raúl Prebisch. Eufórico con el regreso de su patria a la democracia, inmediatamente se puso a disposición del presidente Alfonsín, a quien mucho admiraba, y cumplió su viejo anhelo de vivir y trabajar en Argentina.

Venía a Santiago periódicamente para ocuparse de la Revista de la CEPAL, que dirigía con su incansable energía y capacidad. Varias veces viajé a Buenos Aires y vi con qué fervor seguía trabajando por los problemas económicos vitales de América Latina, particularmente el del endeudamiento, y por los de la nación argentina, afectada también por ese flagelo. La última vez que lo vi comimos juntos en su departamento de ese encantador rincón que está en la calle Galileo de Buenos Aires.

Y así terminó un período de 36 años de amistad fraternal y de preocupaciones comunes, aunque su personalidad e ideas volverán a ser protagonistas en el tomo III que preparo. Él seguirá pues acompañándome. No podré olvidar jamás al “Maestro” que tanto dio a nuestros pueblos, que nos prodigó amistad y consejos invaluable, y que amó entrañablemente la vida, a la que súbitamente dejó, sereno y tranquilo porque había cumplido.

INTRODUCCIÓN

La lucha por la erradicación del hambre en el mundo ocupa en el presente tomo un espacio de privilegio. Ello obedece a dos razones muy significativas. En primer lugar, aunque es un factor esencial de la vida y de la muerte, desde decenas de siglos el hambre ha constituido para gran parte de la humanidad un flagelo insuperable que se resiste a desaparecer, pese a grandes esfuerzos realizados por instituciones gubernamentales y privadas. En segundo lugar, está el hecho aberrante de que, en un mundo donde se han logrado avances prodigiosos en la tecnología y en la ciencia y que posee recursos humanos y financieros sin precedentes en la historia, existan por lo menos dos mil millones de seres humanos desnutridos o malnutridos, imposibilitados de desarrollar plena mente su personalidad física e intelectual; una considerable proporción de ellos se encuentra en estado de inanición o en camino a llegar a él. En una palabra, el hambre afecta a un número de individuos mayor que en ninguna otra época de la historia.

El concepto científico de hambre y su connotación en las instancias para combatirlo no es únicamente sinónimo de la falta de alimentación que lleva en pocos días a la muerte. Es correcta la definición que dio Lord Boyd Orr, ese gran precursor de la universalización de los esfuerzos para eliminar tan grave flagelo. “Hambre”, dijo, “es la carencia de algunos elementos nutritivos indispensables para la salvaguardia de la salud, que fatalmente conduce a la inanición ...”.

Esta interpretación, aceptada hoy como válida, coincide con aquella de Josué de Castro, otro hombre eminente, que dedicó su vida a analizar y a difundir este problema. Desde otro ángulo, consideró que la lucha contra el hambre debía comprender la “desnutrición parcial”. En su famosa obra “Geografía del Hambre”, publicada a mediados de los años cuarenta en Brasil, su país, que ejerció un gran impacto en la opinión mundial y se tradujo en el siguiente decenio a seis o siete idiomas, expresa:

“El hambre universal, que requiere la inmediata atención, no es solamente la hambruna total, la verdadera inanición que los pueblos de lengua inglesa llaman ‘starvation’, fenómeno en general limitado a las áreas de miseria extrema o vinculado a contingencias excepcionales, sino también fenómenos

mucho más frecuentes y mucho más graves en sus consecuencias numéricas, como el hambre parcial, el hambre oculta, por la carencia de ciertos elementos nutritivos determinados en sus regímenes habituales de alimentación. Grupos enteros de población se dejan morir de hambre, aun cuando comen todos los días. Precisamente el estudio del conjunto de las hambres parciales, de esas hambres específicas en su infinita variedad, constituye el objetivo central de nuestro trabajo”.

Tan amplio enfoque del significado del hambre no implica, por cierto, ignorar y no prestar atención inmediata y preferente al fenómeno del hambre física que lleva directamente a la muerte. Los medios ilustrados conocen, por lo menos, su trayectoria y su magnitud a lo largo de la historia. Hambrunas causantes de cientos de miles de muertes por inanición han ocurrido en el presente siglo, después de la Segunda Guerra Mundial y aun en las últimas décadas, para oprobio de una civilización cuyos logros en otros campos ni siquiera se vislumbraban hace 50 años. La hambruna de la región del Sahel y de Etiopía en la presente década constituye un ejemplo ignominioso.

En cuanto al pasado, existen algunos datos registrados hace miles de años. Desde los albores de la existencia humana, nuestros congéneres tuvieron que bregar duramente para obtener alimentos. La Biblia nos cuenta que sólo en el Paraíso existía tal perfección en la naturaleza sin problemas alimentarios o de otro orden. Pero lo que sabemos con certeza es que el hombre y la mujer tuvieron que luchar por su sustento desde las más remotas edades, lucha que heredaron sus descendientes. Lucha de carácter individual primero, que luego se tornó en colectiva. Tribus, pueblos y más tarde naciones enteras se empeñaron en conflagraciones para vivir en tierras fértiles. El ansia de obtener alimentos se convirtió muchas veces en guerras cruentas y en ellas los vencidos desaparecían del mapa terrenal. Con razón dijo el historiador Toynbee que “el hambre, junto con la peste y la guerra, han sido los azotes tradicionales de la humanidad”.

Pero, a medida que avanzaba la civilización, el número de habitantes llegaba a cifras millonarias y las migraciones masivas se tornaban casi imposibles. Entonces aparecieron las llamadas “hambrunas”, con sus secuelas de cientos de miles y aun millones de víctimas.

Mucho se ha escrito sobre las catástrofes de este género ocurridas en distintos lugares del globo en el curso de la historia. Naturalmente, la literatura se limita a aquellas cuyo registro ha perdurado. Con seguridad se cuentan por centenares las que jamás se conocieron a través de los anales ni mediante la tradición oral. El libro *The World Food Crisis* (“La Crisis Alimentaria Mundial”), escrito por el ex Ministro de Agricultura de Egipto, Sayed Ahmed Marei, quien presidió la Conferencia Mundial de Alimentación en 1974, menciona 43 hambrunas entre el año 3500 antes de la era cristiana y el año 1961 de la nuestra.¹ La mayor parte de ellas ocurrió en Asia, particularmente en India. Entre las más

¹ Sayed Ahmed Marei, *The World Food Crisis*, Ed. Longman, Londres, 1976.

modernas existen varias de contornos espectaculares en el siglo pasado; por ejemplo, la famosa “hambruna de la patata” en Irlanda, llamada así por una peste que afectó a ese bulbo y que cambió de manera fundamental la vida de dicho país, pues murieron más de un millón de seres y un millón y medio de personas emigraron a Estados Unidos. El último de estos hechos tuvo una considerable influencia religiosa y política en la gran República del Norte. Entre 1876 y 1879, grandes inundaciones provocaron una terrible hambruna en China —tal vez la mayor de la historia (de 9 a 13 millones de muertos por carencia de alimentos)— y también en India (5 millones). Josué de Castro, en su obra citada, menciona la “Geografía Universal” de Elisée Reclus, en la cual se afirma que “durante los últimos 30 años del siglo pasado más de 30 millones de habitantes de India murieron por inanición”.

Jacques Chonchol, el eminente agrónomo y sociólogo chileno, en su excelente obra “El Desafío Alimentario”, publicada en París, agrega otras apreciaciones respecto a este problema. Tanto sobre las causas de las hambrunas muy bien definidas en 1978 como “naturales” y “sociales” por Cornelius Walford, Chonchol afirma que si bien aquellas causas han sido en gran parte disminuidas, después de 100 años de crecimiento de la productividad de la agricultura, el mejoramiento de los medios de transporte y de comercialización, ni las hambrunas naturales ni las de carácter social han desaparecido de la faz de la tierra, citando aquéllas que azotaron el planeta entre 1920 y los años ochenta. Josué de Castro también sostiene que hasta los años treinta existió “una verdadera conspiración de silencio en torno al hambre; silencio premeditado debido al espíritu de nuestra cultura”. “Son”, agrega, “los intereses y los prejuicios de orden moral, político y económico de nuestra civilización, llamada universal, los que han convertido el hambre en un hecho primitivo o poco recomendable de abordarse en público”. Creo que esta afirmación de De Castro es algo exagerada. Ya en la antigua pero civilizada Roma, el ilustre romano-cordobés Séneca alertaba a la opinión y escribía: “Un pueblo con hambre no presta oídos a la razón ni se interesa por la justicia, ni se inclina para rezar”. Luego, años más tarde, es posible comprobar que la grave crisis de la agricultura que sufrió Europa alrededor de 1890 y la hambruna en India en esos mismos años provocaron gran alarma que originó un importante movimiento para enfrentar esos problemas. En esa época Thomas Robert Malthus publicaba su tan famoso como controvertido “Ensayo sobre el principio de la población”, en el cual sostenía que los alimentos que podía producir el mundo no alcanzarían para alimentar a una población que, a partir del comienzo del siglo, había acelerado su crecimiento demográfico. Josué De Castro reconoce que aquella “conspiración de silencio” comenzó a desaparecer cuando la Sociedad de Naciones inscribió en sus programas de trabajo “el problema de la alimentación” y agrega enseguida que “el cambio radical” de este estado de cosas se produjo “al celebrarse la Conferencia de Hot Springs organizada por las naciones aliadas en 1943, la cual preparó la creación de la FAO en Quebec, Canadá, en octubre de 1945”. No cabe duda de que aquella conferencia mencionada por De Castro marcó ese “cambio radical”. Por primera vez una reunión de carácter mundial, con la participación de personalidades de muy alto nivel político

y científico, reconocía que “el mundo nunca había tenido suficientes alimentos”; “dos tercios de sus habitantes están mal nutridos”; y “muchos de ellos enfrentan períodos de inanición no obstante que dos tercios de la población está formada por campesinos”. Por ello decidió que se elaboraran los estatutos de una institución mundial para la agricultura y la alimentación. Sin embargo, según la acuciosa descripción de Paul Lamartine Yates en su obra “Un propósito ambicioso”,² las periódicas crisis alimentarias en Europa y Asia a fines del siglo xix determinaron el inicio de un proceso de aumento de la producción de alimentos, tanto mediante investigaciones exitosas en biología y bioquímica como a través de esfuerzos destinados a un mayor intercambio de experiencias entre diversas naciones. Se creó en 1889 una Comisión Internacional de Agricultura, en la que participaron principalmente países europeos, y más tarde, en 1905, se fundaba en Roma el Instituto Internacional de Agricultura, que, pese a las interrupciones de la Primera y Segunda Guerra Mundial, desarrolló un trabajo eficaz hasta 1950. Asimismo, después de la Gran Depresión que comenzó en 1929, el “New Deal” de Roosevelt concibió y dio un enorme impulso a la aplicación de nuevas tecnologías para incrementar la producción y la productividad de alimentos. De hecho, aunque la Sociedad de las Naciones no otorgó importancia primordial a este problema, ya antes de la guerra se había puesto en marcha un movimiento —si no universal, por lo menos muy amplio— para gestar una acción multilateral que lo enfrentara. Ciertamente las guerras, en particular la segunda conflagración mundial, fueron factores de hambrunas y de desnutrición masiva. Pero lo que ha sido, es y continúa siendo la causa del hambre-desnutrición se definió en forma muy acertada en la Conferencia Mundial de la Alimentación de noviembre de 1974, en la cual participaron más de 150 Estados. Esta definición dice así:

“Las causas de la nutrición insuficiente son muchas y están estrechamente interrelacionadas, especialmente las limitaciones ecológicas, sanitarias y culturales, pero la causa principal es la pobreza. Esto, a su vez, resulta de estructuras de desarrollo socioeconómico que en la mayoría de los países pobres se caracterizan por un alto grado de concentración del poder, la riqueza y la renta en manos de minorías relativamente pequeñas de individuos o de grupos nacionales o extranjeros”.³

Poco después del comienzo de la Segunda Guerra Mundial resultó evidente que la desnutrición abarcaría directa o indirectamente al mundo entero, el cual sufriría en diferente grado sus consecuencias. Esto demostraba con claridad que la interdependencia de los pueblos era ya un hecho indiscutible. También muchos de los fenómenos que ocurrían en ese tiempo habían adquirido dimensiones planetarias. Particularmente en lo relativo a las condiciones alimentarias, en 1942 comenzó a preverse que el mundo debería enfrentar durante y después del conflicto una aguda crisis de producción y un

² Paul Lamartine Yates, *Un Propósito Ambicioso*, FAO, 1955.

³ *Evaluación de la situación alimentaria mundial*, Conferencia Mundial de la Alimentación, Naciones Unidas, Roma, 1974 (E/CONF.65/3).

grave deterioro del sistema de intercambio existente en 1939. Asimismo, la guerra que se extendía por toda Europa, Asia, el Lejano Oriente y el Norte de África, dio una más amplia perspectiva a la visión que se tenía en occidente en cuanto al resto del mundo y sus problemas. De allí nació la convicción de que, tanto en materia de alimentos como en problemas de salud, no bastarían ya el socorro y la ayuda temporales. Era necesario crear instrumentos permanentes de cooperación a nivel mundial. O sea, el funcionamiento de instituciones capaces de organizar y estimular la colaboración de los pueblos, con un conocimiento muy vasto de los problemas económicos, sociales y técnicos de las zonas rurales en todas las regiones de la tierra y un sentido muy estricto de la justicia y de la equidad para aplicar o recomendar medidas de acción. Ya relaté en el capítulo III del primer volumen cómo se concibió y se fundó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), gracias a algunas personalidades visionarias y a la voluntad política del Presidente Roosevelt⁴.

La acción de los pioneros que, inmediatamente antes y después de la Segunda Guerra Mundial trabajaron con tanta responsabilidad como clarividencia para derrotar el flagelo del hambre en el mundo, carecía de antecedentes que permitieran medir con cierta precisión la magnitud del problema, sus características en las diversas regiones del mundo, así como los factores que lo determinaban, en cada país o en cada continente. Esa carencia de bases sólidas para actuar comenzó a disminuir al decidir la FAO en 1946 realizar periódicamente una Encuesta Alimentaria Mundial. Después de la primera que se publicó el año mencionado se han elaborado otras cuatro: en 1952, 1963, 1977, y otra muy reciente en 1985. Naturalmente que estas encuestas contaron con la positiva colaboración de la publicación anual acerca del “Estado mundial de la agricultura y la alimentación”. Cada día con mayor precisión se ha podido mensurar la dimensión, características, causas y remedios de la desnutrición y malnutrición, no tan sólo a escala mundial sino también en las diversas áreas, países y aún regiones de éstos, así como los factores económicos, ambientales, políticos y sociales que concurren en cada situación.

Naturalmente que la Quinta Encuesta Mundial se acerca mucho a la perfección y es infinitamente más completa que la primera. Pero desgraciadamente esa radiografía tan avanzada muestra resultados nada satisfactorios en lo referente a la situación presente. El Director General de la FAO, Edouard Soauma, en el prólogo de la publicación de la última Encuesta, afirma que si bien existe hoy día un aumento muy grande en el suministro de alimentos —bien sabemos que algunas naciones en desarrollo que eran muy deficitarias en la producción de aquéllos han devenido autosuficientes, como India e Indonesia— y, a pesar de disponerse de mejores datos y métodos de análisis, “las conclusiones de esta Encuesta han sido idénticas a la primera, o sea, mucha hambre y desnutrición”.

⁴ Ver Hernán Santa Cruz, *Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial*. Tomo I, “Los años de creación”, pp. 62-64. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1984.

Sin duda el veloz crecimiento demográfico, especialmente en África, ha sido la causa de la lentitud e incluso del estancamiento del progreso global en la solución del problema. Sin embargo, ha habido aumento de producción en algunas naciones en desarrollo y el crecimiento ha sido muy rápido en naciones cuyo avance tecnológico e incentivos financieros han creado enormes excedentes. Pero, como expresa en la ocasión citada el Director General de la FAO, en países del Tercer Mundo, muy particularmente en África, existe “una desnutrición generalizada que puede dar lugar rápidamente a una situación de verdadera ‘hambre’ que cause la muerte por inanición”.

Especialmente grave es la situación del África. La región subsahariana, que engloba a 47 países, ha doblado su crecimiento demográfico entre 1960 y 1980, lo que significa una de las mayores tasas del mundo. Naturalmente, la situación alimentaria ha desmejorado seriamente, según el Consejo Mundial de Alimentación. La producción de cereales descendió en esa zona entre los años 1980 y 1984 de 49,3 a 44,3 millones de toneladas. Ello representa una disminución de 128 a 101 millones de habitantes. Naturalmente, las necesidades de importación subieron 3,6 millones de toneladas. Asimismo, los productos lácteos que África exportaba ahora debe importarlos, ya sea a través de ayuda alimentaria o pagando su precio. Jacques Chonchol, en el libro citado, dice que se prevé que en los próximos 25 años aquella población volverá a doblarse y más del 50 por ciento de ella se urbanizará. Esto evidentemente produce una nueva y dramática situación.

Podría agregar muchos otros datos igualmente angustiantes. El hecho es que, a pesar de los esfuerzos realizados, especialmente por las Organizaciones Internacionales, la erradicación del hambre en el planeta está muy lejos de ser una realidad.

De lo anterior se colige que solamente puede evitarse una catástrofe que podría envolver al mundo entero, e incluso poner en peligro la mantención de la paz, mediante una movilización masiva de la comunidad mundial para atacar el problema desde todos sus ángulos: económicos, ambientales, sociales y comerciales. No tan sólo a través de ayuda alimentaria, sino adoptando una política de seguridad alimentaria para todos los países —que alcance a la totalidad de la población— y que permita eliminar la pobreza; y al mismo tiempo dinamizar políticas de desarrollo que, partiendo de las necesidades y decisiones de los propios pueblos necesitados, encuentren la colaboración activa de las naciones que forman la comunidad de naciones.

La creación de la FAO se consideró en la época como un gran acontecimiento y despertó justificadas esperanzas. La comunidad internacional, encabezada por la nación más poderosa y rica de la tierra, Estados Unidos, asumía el compromiso de realizar un colosal esfuerzo colectivo en el ámbito mundial con el propósito de atacar a fondo un problema vital de la humanidad y reafirmaba, además, la responsabilidad solidaria para conjurarla. Hoy apreciamos que ello fue posible porque se vivía entonces uno de esos momentos estelares a raíz de grandes catástrofes en que los pueblos y sus dirigentes se elevan por encima de egoísmos, intereses, odios y pequeñeces. Hubo, sí, una nota

discordante: la Unión Soviética no asistió a la Conferencia de Quebec ni ingresó a la FAO, a pesar de haber participado en la Conferencia Preparatoria de Hot Springs. Nunca esa nación explicó las razones que la impulsaron a no colaborar con la FAO. Especulando un poco sobre los posibles motivos, pienso que Stalin, por una parte, no deseaba informar respecto a la situación de la agricultura en su país y, por otra parte, no quería que una organización mundial manejada en esa época por personalidades occidentales interviniera en circunstancias tan desfavorables y se impusiera de las dificultades encontradas en la rehabilitación del agro al comenzar la postguerra. Sin embargo, la Unión Soviética ha sido sede de varias reuniones-seminarios organizadas por la FAO con la colaboración de sus científicos en materias en que el país ha alcanzado notables adelantos. Asimismo, participó en la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, convocada por la FAO.

Desde 1947 hasta ahora me he visto involucrado de una u otra forma en la lucha de la comunidad mundial para erradicar el flagelo de la desnutrición. En foros e instituciones diversas y en distintas capacidades: primero, como representante de Chile ante la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y después en la Conferencia y el Consejo de la FAO; también en calidad de consultor y alto funcionario de la organización. He sido testigo de éxitos y reveses con sus grandezas y sus miserias y también del tan negativo y antihistórico statu quo que prevaleció durante algunos años; y a todo ello tendré que referirme en nombre de la verdad. Junto a acciones que se insertan dentro de un apostolado cuyo propósito es cumplir los objetivos de orden político y moral que definieron la Carta de las Naciones Unidas y la Constitución de la FAO, han existido otras de carácter bilateral mediante las cuales se ha otorgado ayuda alimentaria a los pueblos necesitados. Desgraciadamente, algunas de éstas han sido motivadas por estrategias militares y varios de estos programas y proyectos tendían primordialmente a incrementar las utilidades de ciertas corporaciones transnacionales. Lejos están los días en que un Presidente Truman lanzaba su Punto Cuarto y en que uno de sus sucesores, John F. Kennedy, concebía una auténtica iniciativa de “alimentos para la paz”, dirigida por el progresista Senador McGovern, o apoyaba con todo su vigoroso dinamismo el primer Congreso Mundial de Alimentación, realizado en Washington en 1963.

El que haya seguido tan de cerca los acontecimientos relativos a este gran problema no significa que pretenda acometer la gigantesca empresa de escribir una historia completa de las realizaciones del sistema de Naciones Unidas para resolverlo, en particular los de la FAO. Sin embargo, en los siguientes capítulos aparecerá con mucha claridad que esta organización ha efectuado una labor ímproba, cuyo resultado es un diagnóstico completo de la situación alimentaria, de los factores que han determinado la supervivencia del problema, así como de las principales medidas de orden nacional y de cooperación internacional que pueden solucionarlo e imponer la seguridad alimentaria a nivel mundial y nacional. Desgraciadamente, por falta de voluntad política, tales medidas no han recibido aún la atención necesaria de los gobiernos de muchos

países industrializados, ni desde el punto de vista financiero ni desde el intelectual. Tampoco la han obtenido de gran número de naciones en desarrollo. Las conclusiones de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, celebrada en 1979, han proporcionado elementos más que suficientes para una acción masiva de carácter universal destinada a desterrar esa lacra de la desnutrición, escandalosamente impropia de esta era de fantástico progreso material y científico.

Sólo pretendo realizar un examen objetivo de los principales hechos y circunstancias, tratando de identificar las perspectivas futuras de la eliminación del hambre. Al mismo tiempo, analizo las estrategias concebidas por las organizaciones creadas por la comunidad internacional, como también la reacción de ésta ante dichas estrategias. También me veré obligado, en la Tercera Parte del presente volumen, a incluir, en lo que califico como anticooperación internacional, la injusta y dañina conducta de algunas naciones, de disminuir o retrasar durante meses la casi totalidad de su contribución anual y distorsionar la realidad que no es otra que la renuencia de un grupo de Estados a proporcionar recursos que son indispensables y que la Organización Mundial encargada de ayudar a los países necesitados merece por su celo, su abnegación y la calidad sobresaliente de su personal.

Una porción mayoritaria de los habitantes del mundo vive angustiada por el temor y la necesidad, precisamente lo que los hombres visionarios de hace 40 años pretendieron erradicar de la faz de la tierra. Temor al apocalipsis nuclear, temor a la falta de trabajo, de techo, abrigo o medicina o a experimentar la necesidad urgente de alimentarse y de cuidar su salud, temor al terrorismo, de tan variados orígenes y facetas. Sin embargo, se notan progresos evidentes y una apertura cada vez más amplia de conciencia que hacen prever que se está marchando, con paso firme, hacia una seguridad alimentaria razonable, impulsada por las últimas hambrunas catastróficas, que han hecho reaccionar a la comunidad mundial, que acoge con mayor fuerza las soluciones propuestas por las organizaciones competentes. Lo más interesante es que naciones tradicionalmente deficitarias que han vivido grandes crisis alimentarias, como India e Indonesia, se han convertido en autosuficientes. Pero, al mismo tiempo que estos progresos han sido tan auspiciosos, está surgiendo en países en desarrollo que habían ido mejorando su nutrición una declinación creciente en su alimentación, causada por el crecimiento demográfico, las crisis económicas y el desempleo provenientes del endeudamiento demencial y los intereses prohibitivos. En América Latina los niveles nutricionales están descendiendo rápidamente y ha ido creciendo un peligro serio que afecta a millones de seres. Esta situación se ha agravado peligrosamente debido a la grave crisis producida por dicho endeudamiento y los intereses, así como por los cada día más desfavorables términos de intercambio. Si a esto se agregan las masivas migraciones a las ciudades, la desnutrición aguda alcanza a un 30 por ciento de la población.

Tres son los capítulos en que he dividido la lucha contra el hambre a nivel mundial, especialmente a través del sistema de cooperación de las Naciones Unidas.

El capítulo I, que se ocupa de los primeros años de la postguerra, coincide aproximadamente con los 10 años iniciales del sistema. Dado que este período de la vida de la organización especializada en la materia —la FAO— ha sido tema de un excelente análisis en dos obras,⁵ no intentaré repetir esas autorizadas versiones. Abordaré el tema de la cooperación internacional para superar los efectos de la Segunda Guerra Mundial en la crisis alimentaria desde el ángulo de mi participación en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a partir de 1947. Este órgano había concentrado sus actividades en la reconstrucción y la rehabilitación de lo devastado y destrozado durante la gran conflagración mundial y, naturalmente, otorgó a la penuria alimentaria una gran importancia. Sin embargo, no podré evitar referirme a algunos hechos ya comentados por Gove Hambidge y Paul Lamartine Yates para hacer más comprensible el análisis de los acontecimientos. Los otros dos capítulos se refieren a la evolución del problema y de los avatares de la lucha por llegar a resultados que concuerden mejor con las obligaciones morales y jurídicas asumidas por las naciones, con sentido medianamente justo de la solidaridad entre la raza humana y con los recursos económicos y tecnológicos acumulados en cantidades impresionantes durante la postguerra. En ellos se da a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural de los países menos desarrollados una atención particular.

⁵ Gove Hambidge, *The Story of FAO*, D. Van Nostrand Company Inc., Nueva York, 1955; Paul Lamartine Yates, *So Bold an Aim*, FAO, 1955.

PRIMERA PARTE

Dos importantes realizaciones
del Sistema de las Naciones Unidas

CAPÍTULO I

La erradicación del hambre en el planeta, tarea prioritaria de la comunidad internacional

I. Las Naciones Unidas enfrentan la penuria alimentaria al término de la Segunda Guerra Mundial

El Cuarto Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, celebrado en febrero de 1947 y en el que inicié mi actividad internacional, fue también ocasión para establecer mi primer contacto directo y oficial con la acción de la FAO¹. Como he mencionado, la crisis alimentaria constituía una de las preocupaciones prioritarias del Consejo y su solución era una tarea enorme y de gran complejidad. Y se precisaba realizarla con un ritmo acelerado propio de una situación de suma urgencia. Por otra parte, pocos dejaban de percibir que las consecuencias de esa conflagración repercutirían en el mundo entero, consideración que no puede ignorarse.

En dichas sesiones el Consejo se abocaba por primera vez a la acción concreta. Disponía de un rico acervo de documentos que había ordenado preparar en sus reuniones de 1946. Ese año trabajó principalmente en aspectos de organización y de planificación de sus trabajos y con tal objeto había dispuesto la recopilación de informaciones y datos, elementos esenciales para adoptar medidas eficaces. El muy completo informe de la Subcomisión Temporal para la Reconstrucción de las Áreas Devastadas, establecida por el Consejo y la Asamblea General, fue el antecedente básico para los debates relativos a estas materias. Pero también se contaba con una sólida información proveniente de la Agencia de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (UNRRA), dirigida con singular eficiencia durante la guerra y el primer año de la postguerra por el popular Alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia.

Estos informes y otros documentos destacaban con gran nitidez la urgente atención que exigía el problema de la penuria alimentaria. Además del estudio de las recomendaciones contenidas en aquellos antecedentes, el temario del Consejo incluía la consideración del informe provisional relativo a una Conferencia de Comercio y Empleo, programada

¹ Op. cit. capítulo VI, sección I, pp. 93-102.

para fines de año en La Habana y destinada a crear una organización mundial que restableciera el intercambio comercial sobre bases justas y evitara el desempleo. Estas sesiones contemplaban naturalmente la cuestión del comercio de los productos básicos alimentarios y el creciente desempleo y subempleo en las áreas rurales y por ello se invitó a la FAO a participar en la preparación del temario. Desgraciadamente el proyecto fracasó, pues Estados Unidos y otras potencias industrializadas no ratificaron la Carta adoptada por la Conferencia².

Tres aspectos me impresionaron de manera muy especial al estudiar aquella documentación e informarme sobre lo realizado en las sesiones del año anterior.

Uno de ellos fue que al terminar la guerra quedó rápidamente en evidencia que la realidad superaba en gran medida las predicciones del presidente Roosevelt, de las personalidades que lo asesoraron y de la Conferencia de Hot Springs de mayo de 1943, respecto a la magnitud de la crisis alimentaria que se vislumbraba. No sólo la experimentaron entre 1945 y 1948 las zonas devastadas por la guerra, sino que, en mayor o menor grado, afectó a todo el planeta. En algunas regiones, por ejemplo, la península indostánica, la penuria se convirtió en hambruna. La malnutrición endémica de cientos de millones de personas que había preocupado a la Sociedad de Naciones en la década de los treinta, adquirió una nueva dimensión. Ya no se trataba sólo de un desequilibrio entre la disponibilidad de alimentos y el crecimiento demográfico. Al comenzar la reconstrucción y rehabilitación de lo destruido por la guerra, a pesar del creciente progreso técnico en Estados Unidos, la producción global de alimento había experimentado un drástico descenso y su distribución tropezaba con obstáculos casi insalvables.

Positiva fue asimismo la colaboración que se estableció entre la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con la FAO para afrontar tanto la situación de urgencia como la acción a más largo plazo. Ello constituyó un ejemplo de correcta aplicación del espíritu de la Carta al estimular la creación de organismos especializados vinculados a las Naciones Unidas.

En tercer lugar, me produjeron gran admiración la visión y el dinamismo de John Boyd Orr, elegido Director General de la FAO cuando ésta fue creada, días antes que las Naciones Unidas. Era, sin duda alguna, el líder natural para asumir tan difícil tarea. Unía a una profunda convicción respecto a la necesidad de combatir resueltamente el hambre vastos conocimientos económicos, sensibilidad social, voluntad y decisión muy firmes. Además, contaba con el respeto de los dirigentes mundiales y gracias a ello pudo adoptar sin demora una serie de iniciativas que recibieron el inmediato respaldo de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Boyd Orr asistía y participaba de las reuniones de dicha Asamblea y destacó como su representante en el Consejo a Frank L. McDougall,

² Op. cit. capítulo VI, sección III, pp. 108-113.

uno de los gestores de la idea de crear ese organismo especializado³. Él no sólo ilustraba al Consejo sobre la marcha de los trabajos de éste, sino que transmitía las sugerencias de la FAO que generalmente eran aceptadas.

En cumplimiento de programas que había concebido desde la Conferencia de Hot Springs, Boyd Orr instruyó a la Secretaría para que preparara rápidamente una encuesta provisional acerca de la dimensión aproximada de las necesidades y posibilidades de productos alimenticios y estudiara la forma de realizar un censo mundial de alimentos. Al mismo tiempo convocó a los miembros de la organización a una reunión destinada a evaluar la “situación de urgencia” en esta materia y a proponer medidas para mejorar las caóticas condiciones de la distribución de alimentos. Tal encuentro, que contó con la participación de representantes de 26 gobiernos, recomendó entre otras cosas la creación de un Consejo Internacional de Emergencia para asuntos alimentarios.

Por su parte, en 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social manifestaron en sus primeras reuniones su decisión de otorgar alta prioridad al problema y dar un total respaldo a la labor que realizaba la FAO. Además, instruyeron al Secretario General de las Naciones Unidas en las diferentes etapas de elaboración de la encuesta y en la preparación de propuestas para establecer mecanismos internacionales referentes a alimentación, con miras a asegurar que éstos “se armonicen con los amplios objetivos sobre organización y cooperación de las Naciones Unidas”. Tal respaldo era necesario, pues en esa época la Asamblea General y el Consejo Económico y Social eran reconocidos como órganos de suprema autoridad dentro de la comunidad de naciones en las materias de su incumbencia. Evidentemente, para abordar un asunto de tal gravedad como la situación alimentaria, los gobiernos estimaron necesaria una cooperación perfecta entre las instituciones del sistema. En esta línea de colaboración entre la FAO y las Naciones Unidas es importante recordar dos resoluciones adoptadas por la Asamblea General, una en febrero y la otra en diciembre de 1946. Reproduzco a continuación la primera porque refleja con claridad la conciencia adquirida por los gobiernos acerca de la gravedad de la situación y, por ende, sobre la necesidad de movilizar todos los recursos disponibles de la comunidad mundial para hacerle frente:

“Los destrozos causados por la guerra y la dislocación de la producción agrícola como resultado de la escasez y desorganización de la mano de obra, la disminución de los animales de tiro, la escasez de abonos y otras circunstancias relacionadas con la guerra, han provocado una merma considerable en la producción mundial de trigo. Además, muchos países, incluyendo algunos de los que normalmente se cuentan entre los grandes productores de cereales, han sufrido los efectos de grandes sequías y como consecuencia han recolectado cosechas excepcionalmente pobres. La cosecha de arroz es también tan exigua que sobre ciertas regiones se cierne la amenaza del hambre. Existe además el serio peligro de que la producción

³ Op. cit. capítulo III, sección I, pp. 61-64.

de cereales en la temporada próxima sea insuficiente para impedir la prolongación del hambre. Por todas estas razones, el mundo se enfrenta con una situación que puede causar grandes sufrimientos y pérdidas de vidas humanas causando el consiguiente atraso en la obra de reconstrucción.

“En consecuencia, la Asamblea General:

1. Insta a todos los gobiernos y pueblos a que emprendan una acción enérgica e inmediata, tanto directamente como a través de las organizaciones internacionales competentes, para economizar las reservas de víveres, mediante la colecta adecuada de las cosechas obtenidas por los productores, la economía de alimentos, evitando el desperdicio, y para asegurar la producción máxima de cereales en la próxima temporada;
2. Toma nota de que varios miembros de las Naciones Unidas han anunciado medidas para reservar las existencias de cereales exclusivamente para el consumo humano, y para lograr aumento en la producción;
3. Insta a todos los gobiernos a que publiquen la información más completa posible de sus existencias como de sus necesidades de cereales, y de las medidas que han tomado o están dispuestos a tomar para lograr los fines enunciados en el párrafo 1.
4. Solicitan a las organizaciones internacionales relacionadas con los problemas de alimento y agricultura que publiquen toda la información de que disponen acerca de la situación mundial de alimentos y las perspectivas para el futuro, y que intensifiquen sus esfuerzos para obtener plena información sobre el particular, con el objeto de ayudar a los gobiernos a trazar su política agrícola a corto y largo plazo”⁴.

En otra resolución (Nº 45 [I]) adoptada a fines del mismo año la Asamblea General, junto con reconocer que se observaba cierta mejoría respecto a la disponibilidad de granos y de manifestar su aprecio por el esfuerzo común de los países miembros de las Naciones Unidas “salvando de este modo millones de vidas”, insistió en su llamado a aumentar la producción de alimentos y mejorar su distribución, rehabilitando los medios de transporte.

Con este sólido respaldo de la Asamblea General, John Boyd Orr activó los trabajos de la FAO. En julio de 1946 la organización presentó la encuesta mencionada bajo el nombre de “Evaluación general aproximativa”. En ella no figuran la Unión Soviética y China “por no disponer de información suficiente”. El documento concluye que, en comparación con la situación prevaleciente antes de la guerra, el déficit en el consumo total de alimentos era de 62 millones de toneladas, lo que representaba un 18 por ciento. En los cereales, el déficit alcanzaba a un 22 por ciento. La disminución del consumo de calorías por persona era de un 32 por ciento en los países europeos, que antes del conflicto habían sido exportadores de alimentos⁵.

⁴ Ver Naciones Unidas, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General en la primera parte de su primera sesión del 10 de enero al 14 de febrero de 1946*, Church House, Westminster, Londres, capítulo XVI, p. 83.

⁵ Las delegaciones de Australia, Canadá y los Estados Unidos de América manifestaron que sus gobiernos no se asociaban al proyecto de texto del Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial tal como se había presentado.

Un año más tarde la FAO proporcionó datos sobre los cambios ocurridos en Europa. Mostraban ya un aumento importante en varios países, pero una disminución en otros y pequeños avances en un tercer grupo.⁶ Al mismo tiempo daba cuenta de que en el período 1947-1948 la producción de cereales en ese continente descendió en 4.5 millones de toneladas métricas.

No obstante la gran prioridad que se asignaba a las medidas relativas a los problemas contingentes, Boyd Orr y los gobiernos comprendían que era imperativo organizar a la brevedad posible la cooperación internacional dirigida a resolver aquellos problemas de carácter permanente que requerían medidas a más largo plazo. Propiciaban el establecimiento de mecanismos que contribuyeran a estimular un flujo permanente de alimentos, proporcional a las necesidades del planeta. Por ello, así como se había decidido crear una Organización Internacional de Comercio cuya finalidad era restablecer un intercambio normal de bienes y servicios y fomentar el pleno empleo, surgía también el temor de que se repitieran otros de los fenómenos de la crisis de los años 1929 y 1930, entre ellos la escasez de producción alimentaria en muchos países, simultáneamente con la existencia de excedentes en otros, sin que hubiera coordinación entre ambas situaciones. Por ello, la Reunión Especial de Emergencia, que funcionó en 1946 por iniciativa del Director General de la FAO, resolvió solicitar a éste que presentara propuestas relativas a “nuevas funciones para hacer frente a problemas alimentarios a largo plazo”. Este hecho, las propuestas de Boyd Orr y el desenlace de la iniciativa aparecen en las obras ya mencionadas de Hambidge y Lamartine Yates⁷. Pienso, sin embargo, que es oportuno mencionar lo esencial de aquel episodio, pues no me cabe duda alguna de que la decisión final en este aspecto influyó de modo muy desfavorable en el futuro de la cooperación internacional para vencer el hambre y dar seguridad alimentaria a la población mundial.

El Director General de la FAO recibió con beneplácito la solicitud de la Reunión Especial de Emergencia y dio rápidamente una respuesta concreta y de grandes proyecciones que reflejaba sus convicciones claramente definidas con base en sus estudios y en su experiencia. Las propuestas iban precedidas del siguiente fundamento:

“Jamás ha habido alimentos suficientes en el mundo, pero la ciencia aplicada a la agricultura podría proporcionarlos fácilmente. El factor limitativo no es la capacidad positiva para producir bastantes alimentos sino la facultad de las naciones para efectuar los complejos reajustes económicos necesarios tendientes a posibilitar una producción y distribución adecuadas ... Los alimentos son algo más que un artículo comercial; son un elemento fundamental para la vida”.

⁶ Aumentos importantes: Alemania, Austria, Hungría, Polonia, Rumania, Suiza y Yugoslavia. Disminución importante: Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y Suecia. Pequeño cambio: Bélgica, Finlandia, Grecia, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Portugal.

⁷ Gove Hambidge, *op. cit.* Y Paul Lamartine Yates, *op. cit.*

Las proposiciones del Director General de la FAO fueron muy concretas, de largo alcance y dirigidas a la esencia del problema. Contenían cinco puntos:

1. Estabilizar los precios mediante reservas de amortiguación;
2. Mantener una reserva mundial de alimentos para contrarrestar las situaciones de hambre;
3. Financiar programas de colocación de excedentes entre las gentes necesitadas;
4. Cooperar con un organismo de crédito (que se crearía)⁸; y
5. Coordinar los organismos que se ocupan de los distintos productos.

Como mecanismo para realizar ese programa, Boyd Orr propuso el establecimiento de una Junta Mundial de Alimentos (World Food Board). Este organismo tendría una serie de facultades, entre ellas la muy importante de comprar, almacenar y vender los principales productos básicos de carácter alimentario que se transaban en el mercado mundial. También se le otorgaba a esta Junta poder para coordinar su acción con el Banco Mundial y con la Organización Internacional de Comercio, cuya creación se estimaba asegurada, estableciendo así una maquinaria tripartita capaz de atacar el problema en forma integral. El objetivo principal de estas ideas era, como anota Gove Hambidge⁹, mantener un precio justo fijado de antemano de los productos en los casos en que su valor fuera inferior a un mínimo o superior a un máximo. De este modo se aseguraba un aumento sostenido de la producción de alimentos. Asimismo, dicha fórmula permitía disponer de reservas que podrían utilizarse en casos de urgencia. En una palabra, el Director General de la FAO planteaba así por primera vez la necesidad de un sistema mundial de seguridad alimentaria que dispusiera de mecanismos adecuados.

En la Segunda Conferencia plenaria de la FAO, verificada en la ciudad de Copenhague en septiembre de 1946, los gobiernos no se pronunciaron sobre las propuestas de Boyd Orr sino que designaron una comisión preparatoria para estudiarlas. Sin embargo, fue evidente el poco entusiasmo que ellas produjeron en gran parte de los miembros de la Conferencia. Lo anterior se reflejó en el mandato limitado que dio a dicha comisión respecto al mecanismo que debía establecerse:

“Desarrollar y organizar la producción, distribución y aprovechamiento de los alimentos básicos a fin de proporcionar a los pueblos de todos los países dietas alimentarias adecuadas para la conservación de la salud, y estabilizar los precios agrícolas a niveles equitativos, tanto para el productor como para el consumidor”.

La comisión reunida en Washington a muy alto nivel —incluía a los ministros del ramo de las naciones más importantes del mundo— ignoró, como se preveía, lo sustancial de las propuestas de Boyd Orr, esto es, que se creara una Junta Mundial de Alimentación

⁸ Se refería al Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.

⁹ Gove Hambidge, *op. cit.*

con las amplias facultades mencionadas. Era ya notorio que apenas dos años después del término de la guerra los gobiernos prósperos, así como aquellos en vías de serlo gracias a la ayuda de ultramar, comenzaban a olvidar el principio de solidaridad que con tanta fuerza surgió en Hot Springs, San Francisco y Quebec.

Dicha comisión, presidida por otro de los pioneros de la lucha contra la crisis alimentaria. Sir Stanley Bruce, sustituyó las sugerencias de Sir John Boyd Orr por una recomendación a la Tercera Conferencia, que debía celebrarse en Ginebra en septiembre de 1947, para que examinara la situación alimentaria y, en tanto se fundaba la Organización Internacional de Comercio, estableciera una Comisión Interina sobre Productos Básicos. En cuanto al financiamiento de las medidas para mejorar la alimentación, opinó que debía realizarse principalmente a través de fondos de origen nacional, pero que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento “tendría que desempeñar un papel más activo”. En lo que se refiere a la estabilización de precios, la comisión preparatoria sugirió que se promoviera “a través de convenios intergubernamentales sobre productos, utilizando reservas amortiguadoras para situaciones de hambre y, en ocasiones, cupos de exportación según las exigencias del caso”. Por último, dicho organismo recomendó reemplazar la idea de Boyd Orr de establecer una Junta Mundial de Alimentación por la creación de un Consejo cuyas facultades serían muy similares a las actuales, es decir, sin el menor poder ejecutivo¹⁰.

La Tercera Conferencia de la FAO aceptó las recomendaciones de la Comisión. Así se sepultó la visionaria concepción de John Boyd Orr y ello retrasó por muchos años el proyecto de organizar un sistema eficaz de seguridad alimentaria para todo el mundo. Al mencionar este episodio que fue objeto de diversos comentarios hace 35 años, es mi propósito destacar, a la luz de lo sucedido en las décadas posteriores, cómo nació y cómo murió una idea que habría aliviado muchas angustias y muchos sufrimientos. Tras la derrota de su proposición, Boyd Orr decidió alejarse de la dirección de la FAO al término de su mandato. Aceptó, sin embargo, continuar en sus funciones hasta que los gobiernos encontraran un sucesor, tarea bastante difícil y que sólo se resolvió en abril de 1948, en una conferencia especial convocada para ese efecto. Sin embargo, antes de dejar la FAO realizó una serie de actividades de gran envergadura.

Gran Bretaña y el mundo no gubernamental honraron a este hombre de excepcional clarividencia y espíritu de solidaridad humana. En 1949, el Rey de Inglaterra lo nombró Par del Reino: Sir John Boyd Orr pasó a llamarse Lord Boyd Orr. En ese mismo año se le otorgó el Premio Nobel de la Paz por su gigantesca labor para asegurar un mundo pacífico a través de políticas capaces de permitir que millones de seres condenados a morir o a no desarrollar su personalidad física e intelectual dispusieran de una alimentación adecuada.

¹⁰ La Conferencia Mundial de Alimentación creó en 1974 un Consejo Mundial de Alimentación fuera de la FAO y sin la menor facultad ejecutiva. A este hecho, cuya lógica es imposible entender, me refiero más adelante.

Es interesante consignar que los avatares de las propuestas de Boyd Orr y su derrota final no se mencionaron en el Cuarto, Quinto o Sexto Período de Sesiones del Consejo Económico y Social, verificados en 1947 y a comienzos de 1948. En los informes de la FAO a ese órgano no figuran los pormenores del episodio. Muchos delegados nunca recibimos información sobre el particular de parte de nuestros gobiernos, lo que atribuyo, entre otras cosas, a la falta de coordinación que existía al interior de la mayoría de ellos respecto a las actividades que se desarrollaban en los diferentes organismos del sistema. Pero, evidentemente, las grandes potencias occidentales no sólo conocían la situación, sino que habían sido los motores del lamentable desenlace. Por otra parte, el Cuarto Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el contexto de sus tareas de estimular la reconstrucción y la rehabilitación, dedicó la mayor parte de su tiempo a la creación de instituciones para que se ocuparan de esta importante misión. Nacieron así las Comisiones Económicas Regionales para Europa y para el Asia y el Lejano Oriente, a las cuales me referí en el tomo I. Ello constituyó la más importante realización de la grandiosa tarea común de reparar los efectos de la guerra en los dos continentes más directamente afectados, con el auspicio de las Naciones Unidas y la colaboración de los organismos especializados. Los programas de estas Comisiones asignaron al problema de los alimentos una alta prioridad. También en ese período y en los siguientes el Consejo Económico y Social, respaldado por la Asamblea General, creó una serie de mecanismos de asistencia social y económica en los cuales los aspectos alimentarios se tuvieron muy en cuenta, entre ellos la UNICEF, en sus comienzos un fondo para atender las situaciones de urgencia de la infancia, que a los pocos años adquirió carácter permanente debido a su gran eficacia y prestigio; la Organización Internacional de Refugiados, encargada de reinstalar y atender a millones de personas desplazadas; la Comisión de Transporte y Comunicaciones; y, por cierto, también se pretendió fundar la Organización Internacional de Comercio, con los resultados negativos que he relatado. A lo anterior es preciso agregar la decisión de las Naciones Unidas de traspasar a la FAO algunas de las funciones de la UNRRA relacionadas con los objetivos de esta última y de agregar algunas nuevas. En resumen, el Consejo Económico y Social, con el respaldo de la Asamblea General, había tejido en poco más de un año una red de instituciones y mecanismos de reconstrucción y rehabilitación capaces de trabajar mancomunadamente con los Organismos Especializados del sistema en la realización del objetivo de evitar hambrunas y mejorar el flujo permanente de alimentos a todos los necesitados de la tierra.

II. La cooperación internacional se organiza para una actividad regular en la lucha contra el hambre

Aun cuando las Naciones Unidas consideraron que la atención inmediata de la situación de urgencia alimentaria de postguerra estaba bien manejada y controlada por la FAO y las Comisiones Económicas Regionales, esto no significó que la Asamblea General y el Consejo se desentendieran del problema del “hambre”, tanto en sus implicancias

inmediatas como en aquellas a más largo plazo. Recuerdo que entre 1948 y 1951, años en que participé activamente en el Consejo Económico y Social, los informes anuales de la FAO al Consejo, en su calidad de órgano coordinador, despertaban un interés especial. Resultaban muy completos y útiles para un órgano de las Naciones Unidas cuya función era analizar globalmente los problemas económico-sociales.

También en marzo de 1948 el Consejo, con base en un memorándum de la FAO, adoptó su Resolución 103 (VI) que llamó “Coordinación de las medidas destinadas a remediar la crisis mundial de alimentos” y en la que recuerda las medidas recomendadas por la Asamblea General en la Resolución 45 (I) en cuanto a la “distribución y asignación de los productos alimenticios escasos” y reitera la necesidad de “dar seria consideración a la escasez mundial con la Organización de la Agricultura y la Alimentación... y con otros organismos y organizaciones internacionales de que sean miembros, destinadas a facilitar la solución de este problema”¹¹.

Norris E. Dodd, de Estados Unidos, fue elegido para suceder a Lord Boyd Orr en una conferencia especial de la FAO convocada para este efecto y que se celebró entre el 4 y el 16 de abril de 1948. Se le recuerda como un hombre de mucha experiencia en tareas agrícolas y en funciones administrativas a nivel estatal y también federal en su país. En la época de su elección para encabezar las labores de la FAO se desempeñaba como Subsecretario de Agricultura. En muchos aspectos siguió los pasos de Boyd Orr, completando el marco institucional de la organización, el cual se mantuvo en lo esencial por largo tiempo. Ya en agosto de 1948, el Consejo Económico y Social había recibido con satisfacción el detallado informe anual de la FAO. En julio del año siguiente, el propio Dodd concurrió a las reuniones de verano del Consejo y expuso las realizaciones de los meses transcurridos desde el anterior informe y los proyectos concebidos para el futuro. El debate y la resolución con que finalizaron dichas reuniones demostraron el interés y la complacencia de las Naciones Unidas por las actividades de la FAO.

Otra manifestación positiva de la política de cooperación de la FAO con las Naciones Unidas fue su aporte en la preparación de los estudios anuales sobre las condiciones de la economía mundial, iniciados en 1948 por el Secretario General de las Naciones Unidas en cumplimiento de una decisión del Consejo Económico y Social. En el capítulo XV del tomo I de esta obra he relatado en detalle tanto la calidad e importancia de esos documentos fundamentales —los primeros realizados en la historia— como el alto nivel de los debates a que dieron origen, gracias a la intervención de destacadas figuras de la política y de las ciencias sociales. Las informaciones provenientes de la FAO enriquecían dichos documentos y a la vez los estudios de las Naciones Unidas contenían datos provenientes de otras fuentes, que daban a los trabajos del organismo especializado una dimensión más amplia y más precisa de las condiciones mundiales. En las discusiones

¹¹ Op. cit. capítulo XII, p. 241. Capítulo XIII, p. 270. Capítulo XV, p. 325.

de estos estudios participaban personeros de la FAO, no sólo McDougall, representante permanente ante el Consejo, sino también altas autoridades del departamento económico de la institución. Entre ellos recuerdo a Mordecai Ezequiel, economista competente y erudito, cuya capacidad conocí de manera más cabal 10 años más tarde cuando ingresé a la FAO en calidad de funcionario de planta. Como resultado de los mencionados debates, el Consejo Económico y Social aprobó en julio de 1949 una importante resolución relativa a “medidas encaminadas a aumentar la posibilidad de obtener alimentos”¹². En ella, junto con destacar el hecho de que muchos países “padecen actualmente de una grave desnutrición” y que “en breve algunas naciones pueden disponer de excedentes que les será difícil realizar a precios comerciales”, subraya “la importancia y urgencia de adoptar medidas internacionales y nacionales, destinadas a aumentar la posibilidad de obtener alimentos en todo el mundo, y facilitar la utilización de cualquier excedente local de alimentos, en condiciones aceptables tanto para los países importadores como para los exportadores”. La resolución elogia enseguida el hecho de que la FAO esté preparando estudios sobre esta materia, así como sus intenciones de proponer a su próxima conferencia medidas para corregir ese problema. Esto demostraba que la situación tan temida por Boyd Orr llegaba antes de lo previsto y con ello se abría un largo período de intentos fracasados para establecer mecanismos de seguridad alimentaria, durante el cual rara vez ha estado presente el espíritu de cooperación y solidaridad internacionales en que se funda la Carta de las Naciones Unidas y las constituciones de los organismos especializados. Lo anterior se percibió tan pronto como los estudios recomendaron crear una Cámara Internacional de Compensación para Productos Esenciales (CICPE) encargada de “transferir alimentos de los países excedentarios a los deficitarios, acumulando el pago en monedas incontrovertibles”; “organizar y dirigir la venta de los excedentes a precios especiales” y “mantener y hacer funcionar reservas amortiguadoras”. Sin embargo, el Director General Dodd no fue más afortunado que su antecesor. La Cuarta Conferencia de la FAO en 1949 analizó estas recomendaciones, que contaban con el apoyo del Director General y las rechazó de plano, por cierto, bajo la conducción de las naciones más poderosas. De nada le valió a Dodd inaugurar este torneo expresando:

“Dos terceras partes de la población del mundo todavía afrontan la pavorosa amenaza del hambre y de la mala alimentación. Algunas naciones se ven bendecidas con una plétora de productos alimenticios, en tanto que otras luchan desesperadamente por la mera subsistencia con campos estériles, bosques enmalezados y descuidados y fábricas que son sólo sueños ambiciosos para un dudoso porvenir”.

Tampoco demostró la Conferencia mayor sensibilidad ante las palabras del Presidente Truman, quien solemnizó con su presencia el segundo día de sesiones, cuando expresó que “incumbe principalmente a la FAO ocuparse de obtener una mayor cantidad y calidad de alimentos para millones de seres” y que la FAO “debe concentrarse en dos problemas:

¹² Resolución 223 (IX) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 22 de julio de 1949.

aumentar la producción de artículos alimenticios y agrícolas y ver que los alimentos lleguen a los seres y a los países que los necesitan”. Las razones para no aceptar la creación de una Cámara de Compensación eran de un tenor similar al de decisiones anteriores relativas a seguridad alimentaria. Una de ellas es un pretexto que constituye una increíble paradoja: “lleva implícita” —dice— “un ataque a los acuerdos internacionales sobre artículos de primera necesidad y a la Carta de La Habana de la Organización Internacional de Comercio”. Se refería a la misma Carta que Estados Unidos y otras grandes potencias no ratificaron y a una Organización de Comercio que ellos mataron al nacer.

De todo lo anterior se deduce que a fines de 1949 los efectos en materia alimentaria producidos por la guerra habían desaparecido en Europa Occidental. La ayuda de Estados Unidos en esa esfera y luego el Plan Marshall restablecieron su poder importador. Si a esto se agrega que dicha ayuda, al aplicarse a la milenaria experiencia de ese continente en la producción y comercialización de productos agrícolas y a su capacidad de organización y de planificación, es fácil comprender que en Europa occidental el problema de la desnutrición de sus habitantes estaba resuelto. No les fue difícil entonces olvidar sus sufrimientos y volver a pensar respecto al resto del mundo —el de la periferia— con el criterio de la preguerra. Fue triste observar esta evolución teñida de egoísmo y de ignorancia de los mandatos de la Carta.

Pocos meses después de esa Conferencia de la FAO estalló en India una de esas hambrunas producidas por inundaciones y sequías que en la región oriental de la península eran casi tradicionales. La ocurrida en 1950 en la zona de Bengala no tuvo la dimensión colosal de la de 1943, que costó un millón y medio de vidas, pero fue sumamente seria. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se alarmó por esta situación y en mi calidad de Presidente de ese órgano me correspondió discutir con el Ministro de Agricultura de India acerca de la cooperación de las Naciones Unidas con su gobierno. Felizmente, gracias al propio esfuerzo de esa nación y a algunas ayudas bilaterales fue posible conjurar la crisis.

Situaciones como ésta han sucedido en otras áreas, la más grave de ellas en el Sahel durante la última década. Cabe destacar que a fines de 1984 se repitió el fenómeno saheliano con secuelas aún más graves. Es preciso agregar también la dramática hambruna que azota al pueblo etíope. Esto nos indica que el hambre y la desnutrición continúan su marcha implacable por vastos territorios del Tercer Mundo.

III. Dos nuevas iniciativas en las Naciones Unidas influyen en las actividades de la FAO (1949-1956)

Entre los años 1948 y 1951, de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social surgieron decisiones en dos campos específicos que tuvieron influencia en las actividades de la FAO. Una de ellas fue el establecimiento del Programa Ordinario de Asistencia Técnica para el desarrollo económico, el cual fue seguido por el Programa Ampliado que nació como

resultado del Punto Cuarto del discurso inaugural del presidente Truman. La segunda se refiere a la reforma agraria. La delegación de Chile, bajo mi presidencia, desempeñó en la primera un papel decisivo y, en la segunda, copatrocinó una iniciativa de Estados Unidos.

La asistencia técnica para vencer el subdesarrollo¹³

El capítulo XIII del primer volumen de esta obra relata el interesante desarrollo del proceso de cooperación técnica para el desarrollo del Tercer Mundo que se inició en la Comisión Económica y Financiera de la Tercera Asamblea General que tuve el honor de presidir, se expresó en su Resolución 200 (III) de 1948 y terminó con las Resoluciones 222 (IX) del Consejo Económico y Social en agosto de 1949 y la 304 (IV) de la Asamblea General del mismo año.

Afirmo que estas decisiones dinamizaron las actividades de la FAO porque, si bien durante sus primeros años la organización pudo prestar una limitada asistencia técnica a algunos países gracias al financiamiento proporcionado por la UNRRA, lo cierto es que, aunque Boyd Orr ya en 1942 había opinado que una futura institución para la agricultura y la alimentación debería ayudar directamente a los países a modernizar sus técnicas productivas y la Constitución de la FAO en su artículo I (Nº 3-a) incluye entre las funciones de la organización la de “proporcionar la asistencia técnica que puedan requerir los gobiernos”, nada había realizado en esa dirección con sus propios recursos. En cambio, con anterioridad a estas iniciativas de las Naciones Unidas, algunos organismos especializados como la OIT, la UNESCO y sobre todo la OMS asignaban en sus programas y presupuestos recursos para asistencia técnica.

Quince años más tarde el director General, B.R. Sen, logró que se incluyeran en el presupuesto de la institución recursos con este objeto, cuyo monto alcanzó a la muy modesta suma de 400 mil dólares para cada bienio. En verdad sólo bajo la administración del actual Director General, Edouard Saouma, la organización asumió la responsabilidad de proveer, con la financiación de todos sus miembros, recursos monetarios y tecnológicos para ejecutar proyectos de gran urgencia en países agobiados por la necesidad y por la pobreza. Este programa, que ha sido exitoso, se conoce como TCP¹⁴.

El Programa Ampliado de Asistencia Técnica se financiaba a través de un fondo de contribuciones voluntarias iniciado con 20 millones de dólares. A la FAO se le asignó un 29 por ciento de éste, es decir, el porcentaje más alto entre todas las organizaciones con derecho a participar en el Programa¹⁵. Estas contribuciones fueron aumentando y

¹³ Op. cit. capítulo XIII, pp. 265-281.

¹⁴ Hernán Santa Cruz, *op. cit.* capítulo XIII, pp. 265-268. Programa de Cooperación Técnica.

¹⁵ En el capítulo XIII del primer volumen de esta obra me refiero a las circunstancias muy especiales que determinaron que el Consejo Económico y Social me entregara, como Presidente del Comité Económico, la responsabilidad de decidir cómo sería distribuido el Fondo, entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Mi veredicto, que fue aceptado, fue el siguiente: Naciones Unidas, 23 por ciento; la FAO, 29 por ciento; OMS, 22 por ciento; OIT, 11 por ciento; UNESCO, 14 por ciento y Organización para la Aviación Civil, 1 por ciento.

en 1958 los recursos alcanzaban a 51 millones de dólares, suma que significaba para la FAO cerca de 10 millones de dólares, o sea, una cifra superior a la de su presupuesto ordinario. De este modo, la FAO entró en una fase operativa de mucha significación, que se expandió en forma considerable cuando en 1961 la Asamblea General creó el Fondo Especial de las Naciones Unidas con un financiamiento de alrededor de 100 millones de dólares para ejecutar “proyectos de preinversión” (que fueron los menos; en la práctica el Fondo Especial ejecutaba proyectos más amplios tendientes a obtener resultados a corto plazo y un desarrollo económico-social más acelerado).

El Fondo Especial, desde su creación hasta fines de 1965, año en que se fusionó con el Programa Ampliado, pasando a constituir el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, había financiado 522 proyectos con un costo de 1.151 millones de dólares, de los cuales 478 millones fueron aportados por el Fondo y el resto por los países beneficiarios. De éstos, casi un tercio incidía en la producción, distribución y consumo de alimentos y en un mejoramiento de la infraestructura indispensable para esos objetivos.

Ya al crearse el Fondo había desaparecido el sistema de asignar un porcentaje de los recursos a cada organización y los proyectos eran aprobados por la Junta de Asistencia Técnica primero y luego por el Consejo de Administración del PNUD, con base únicamente en sus méritos. Posteriormente, cuando éste se reorganizó en los años 1970 y 1971, a cada país se le asignó una cuota que se llamó “cifra indicativa”.

No entro en mayores detalles sobre esta materia porque más adelante se incluyen otros antecedentes en el campo regional latinoamericano. Aquí sólo deseo subrayar que, en la práctica, durante todas estas etapas se mantuvo sin grandes variaciones la proporción de proyectos de asistencia para la agricultura, incluyendo los montes y la pesca. Ello demuestra que el problema del hambre sigue siendo prioritario en el sistema de las Naciones Unidas y que la FAO, para poder realizar una labor verdaderamente útil, ha debido obtener recursos extrapresupuestarios entre los cuales aquellos provenientes de los programas de cooperación técnica de las Naciones Unidas han sido los de mayor volumen.

La reforma agraria

La reforma agraria, en su más moderna concepción, definida en la Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de julio de 1979, consiste en transformar las condiciones económicas, sociales y culturales de vastas áreas rurales donde viven varios miles de millones de seres afligidos por el hambre, la pobreza y la necesidad. Esta transformación exige la adopción de una serie de medidas y entre ellas las más importantes son el acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales; la participación popular; la integración de la mujer en el desarrollo rural; el acceso a los insumos, mercados y servicios; el fomento de actividades rurales no agrícolas; la enseñanza, la capacitación y la extensión; todo ello complementado con una cooperación internacional activa en el marco de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Más de 30 años demoró la comunidad mundial organizada para llegar a esta definición tan completa que se aparta de la interpretación de que reforma agraria es sinónimo de reforma de la tenencia de la tierra o reforma de la tierra (*land reform*), como se denomina en el mundo anglosajón. Es mucho más que eso, aun cuando indudablemente subsiste una variedad de regímenes de tenencia de la tierra que impide el acceso del campesinado a ella, al agua y a otros recursos naturales y dificulta el logro de los demás objetivos enumerados. Por lo demás, es fascinante constatar la variedad de sistemas de posesión y utilización de la tierra que existen a través de la historia y de la geografía del planeta y la relación de la tierra con el ser humano, la lucha de éste por el derecho a utilizarla. Sus vicisitudes se encuentran en forma reiterada en los más antiguos y más notables episodios de la existencia del género humano desde poco después de su creación.

Estados Unidos, por ejemplo, exhibe en el relativamente corto proceso de la formación de su nacionalidad una enorme variedad de situaciones. Unas, heredadas de la época colonial, impregnadas de la tradición británica; otras, que reflejaban la tan diferente estructura social y económica entre el Sur esclavista y aristocrático con sus plantaciones latifundistas y el Norte industrial y pujante; aun otras que nacieron de esta gesta violenta, heroica y cruel que fue la conquista del Oeste; y finalmente las más recientes, resultado del prodigioso avance tecnológico y de la riqueza producida por la industrialización y los grandes recursos energéticos, que han determinado la formación de grandes empresas que explotan vastas tierras agrícolas donde la fuerza de trabajo es limitada y casi siempre bien remunerada. Pero si se observa el panorama en la gran mayoría de los países en desarrollo, es imposible ignorar que éste es un modelo que aún no está al alcance de ellos, con excepción de unas pocas zonas.

La preocupación internacional por este problema surge de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, en el caso de Japón y después en el de Corea del Sur, el Gobierno de Estados Unidos percibió la necesidad de actuar y de que estaba en situación de corregir las condiciones existentes en los medios rurales y pudo imponer los cambios necesarios. En ambos países asumió la responsabilidad de organizar el proceso de reforma agraria, comenzando por modificar las estructuras de tenencia de la tierra. Este proceso tuvo éxito porque transformó en propietarios a los tenedores o arrendatarios de pequeñas porciones que tenían capacidad empresarial y les otorgó créditos y asistencia técnica.

Por otra parte, el éxito de los esfuerzos para solucionar la crisis de alimentos requería un aumento de la producción agropecuaria en los países periféricos. En estas circunstancias, no es extraño que Estados Unidos tomara la iniciativa, en la Asamblea General de 1950, de plantear la cuestión de la reforma agraria, a pesar de que la necesidad de abordarla se había ya debatido en la conferencia donde surgió la creación de la FAO, en Hot Springs. El Secretario de Estado estadounidense, Dean Acheson, ya en su discurso del debate general de la Quinta Asamblea se refirió a la necesidad de impulsar la reforma agraria. Es explicable entonces que su delegación

presentara un proyecto en la Segunda Comisión de ese órgano, con el copatrocinio de Chile. Es interesante consignar que el delegado chileno en esa Comisión era el senador Eduardo Frei Montalva, quien 15 años más tarde, en su calidad de Presidente de la República, propuso un proyecto de ley de reforma agraria que obtuvo la aprobación del Congreso Nacional por amplia mayoría.

Esta resolución de la Asamblea General constituye un hito histórico importante. Fue el inicio de una serie de medidas acordadas por varias organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas; fue allí y no en la FAO donde comenzó a darse énfasis a los aspectos sociales del desarrollo rural. La resolución mencionada invitó al Consejo Económico y Social a “analizar y preparar recomendaciones a la Asamblea General con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones agrícolas, dedicando especial atención a varias medidas, entre ellas la institución de reformas agrarias adecuadas...¹⁶” con base en un estudio que encargó al Secretario General en colaboración con la FAO, relativo al “grado en que en los países y territorios insuficientemente desarrollados, formas de estructura agraria poco satisfactorias y, en particular, los regímenes de propiedad rural, impiden el desarrollo económico y de este modo deterioran el nivel de vida, especialmente de los trabajadores agrícolas, de los colonos y de los pequeños y medianos propietarios rurales”.

El informe del Secretario General fue examinado por el Consejo Económico y Social en su Decimotercer Período de Sesiones. Basado en un informe de su Comisión de Asuntos Económicos, de Empleo y Desarrollo Económico en el que se señala la necesidad de una reforma agraria para facilitar el desarrollo, y en otro del Consejo de la FAO, dictó su Resolución 370 del 7 de septiembre de 1951 en la cual, al mismo tiempo que reconoce, entre otras cosas, que “la adopción de medidas adecuadas de reforma agraria para mejorar la situación de la población rural y aumentar la producción agrícola debe ser considerada en muchos países como elemento indispensable para la aplicación eficaz de programas generales de desarrollo económico”, formula también varias recomendaciones a los gobiernos, a los organismos especializados y al Secretario General. A los primeros recomendó explícitamente “que realicen reformas agrarias adecuadas en favor de los agricultores sin tierras, así como de los pequeños y medianos propietarios rurales”. Tal recomendación se complementó con otras referentes a programas de educación, de salud, de cooperativas, de extensión, de industrias rurales, etc., reconociendo así la inseparabilidad de una política de reforma de la estructura agraria y una de bienestar rural.

La misma resolución recomendó a los organismos especializados interesados, especialmente a la FAO, que continuaran estudiando el problema de la reforma agraria y le concedieran máxima prioridad en sus programas de asistencia técnica; y al Secretario General que

¹⁶ Resolución 401 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Reforma agraria”.

vigilara, en cooperación con los organismos especializados, el cumplimiento de las recomendaciones, obtuviera información sobre los progresos realizados e informara periódicamente al Consejo, por lo menos cada tres años.

Las dos resoluciones citadas, emanadas de dos órganos principales de las Naciones Unidas, se adoptaron por unanimidad.

La FAO, a través de su Consejo y de la Conferencia, coincidió en lo fundamental con la opinión de la Asamblea y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En su Sexto Período de Sesiones, en diciembre de 1951, su Consejo discutió por primera vez el tema de la reforma agraria, tomó nota de la resolución del Consejo Económico y Social y llamó la atención de la Conferencia sobre esta materia. La Conferencia examinó también el informe del Secretario General de las Naciones Unidas y “endosó la resolución del Consejo Económico y Social del 7 de septiembre (370 [XIII]) en lo que tiene aplicación con la FAO”, “insta a los gobiernos miembros a: a) tomar medidas inmediatas para poner en ejecución dicha resolución y para cooperar con la FAO proporcionando informaciones y participando en las investigaciones que la FAO puede emprender; y b) solicitar la asistencia de la FAO para llevar a cabo reformas en su estructura agraria”. Al mismo tiempo impartió una serie de instrucciones al Director General sobre esta materia, como por ejemplo que reuniera información sobre tenencia de tierra, reforma agraria y temas afines, con miras a analizarla y ponerla a disposición de los gobiernos y las instituciones interesadas, y que:

“asuma la iniciativa para concertar con otras entidades de las Naciones Unidas los acuerdos que puedan ser útiles y apropiados para que cada organismo de las Naciones Unidas aporte su contribución máxima al cumplimiento de la resolución del Consejo Económico y Social, para prestar ayuda a los gobiernos en todos los aspectos de la reforma agraria y para facilitar la preparación de los informes sobre los progresos logrados que estipula la mencionada resolución”; y

“revise el Programa de Labores de la FAO con el fin de asegurar la prioridad de esos proyectos y la mejor forma de abordarlos conjuntamente en las diversas direcciones técnicas cuyo trabajo se relacione con los problemas de la reforma agraria en su más amplio sentido, con el objeto de que mantengan informados a los Estados Miembros acerca de todos los aspectos del problema y estén bien preparados para prestar ayuda a los gobiernos en el desarrollo de sus programas”.

Las decisiones citadas se adoptaron considerando, entre otras razones, que:

“a) En muchos países la estructura agraria adolece de defectos sumamente graves, como son el tamaño antieconómico de las unidades; el fraccionamiento y la mala distribución de la propiedad; la renta excesiva; los sistemas poco equitativos de tributación; la inseguridad de la tenencia; la imposibilidad en que se encuentra el agricultor de cancelar sus deudas; y la falta de un título definido sobre la tierra y las aguas;

- b) que estos defectos impiden la elevación del nivel de vida de los pequeños agricultores y de los trabajadores del campo, y detienen el desarrollo agrícola;
- c) que la reforma de las estructuras agrarias de esos países es esencial para la dignidad y la libertad humanas, así como para el logro de los fines de la FAO”.

Es interesante anotar que Estados Unidos, no obstante que la FAO, por recomendación de la Asamblea General, había iniciado una actividad positiva en la esfera de la reforma agraria, creyó necesario insistir en la materia durante la Sexta Asamblea General en 1951. Lo hizo proponiendo un nuevo proyecto de resolución copatrocinado por Brasil, Paquistán y Tailandia. Enmarcó su proyecto en el ítem del programa intitulado “Desarrollo económico” y fue introducido en la Segunda Comisión por uno de los destacados delegados de Estados Unidos, el Honorable Channing Tobias, en un largo, erudito y apasionado discurso. La oportunidad de esta propuesta —menos de un mes después de terminada la Conferencia de la FAO— y la fuerza de su argumentación me convencieron de que en cierto modo formaba parte de una política destinada a quitarle fuerza al aspecto del tema en el cual los países en desarrollo habían centrado su interés: “el financiamiento del desarrollo económico”, al cual ya me referí extensamente en el capítulo XV del primer volumen.

Era, en realidad, un intento para demostrar que las naciones periféricas, la mayoría de las cuales tenían estructuras agrarias deficientes debían esforzarse en corregir esa falla antes de solicitar a los países poderosos cooperación financiera para su progreso.

La exposición del Honorable Channing Tobias fue ciertamente muy interesante. He tenido la suerte de encontrarla entre desordenados papeles viejos en forma de un comunicado de prensa distribuido con antelación al debate, lo que sólo se hacía en las grandes ocasiones. Por una parte, dio testimonio de algunos hechos y opiniones oficiales que era necesario tener presentes cuando se discutieran eventuales reformas de la tenencia de la tierra y además planteó una doctrina oficial de Estados Unidos acerca de las estructuras agrarias que, hasta donde yo sé, no ha sido repudiada oficialmente.

Expresó:

“La reforma agraria tiene importancia trascendental. Afecta la vida diaria de tres cuartas partes de la población mundial que depende de la tierra para su supervivencia. En vastas áreas del Sudeste de Asia, del Medio Oriente, de América Latina y de África donde la gran mayoría de la población está formada por agricultores, la tierra es hoy la principal fuente de riqueza. Si esa tierra no se somete a un sistema de propiedad que refleje mejor las necesidades de los habitantes y si no se cultiva con métodos eficaces para lograr resultados máximos, la economía del mundo entero sufrirá las consecuencias”.

“...¿qué tenemos en mente cuando hablamos de reforma agraria? El concepto popular de reforma agraria es la división de los grandes latifundios. Nuestra concepción va más allá. Nos preocupamos por la gente que trabaja en la tierra. Nuestra preocupación está centrada en una serie de medidas tendientes a mejorar el sistema de vida del hombre que actualmente ara la tierra”.

Más adelante incluye un párrafo que intitula “Ilustraciones sobre reforma agraria”. En él describe lo manifestado por el delegado japonés en la FAO acerca del éxito de la reforma agraria en su país¹⁷.

Después se refirió a una declaración del Secretario de Agricultura de su país apoyando estos conceptos y agregó:

“...los planteamientos de Jefferson y de nuestro actual Secretario de Agricultura no son muy distintos. Ambos concuerdan en que una nación de propietarios de sus tierras, una nación en que los arrendatarios tienen la oportunidad de convertirse en propietarios, es una nación que posee los elementos básicos de la estabilidad política. La historia legislativa de nuestra reforma agraria se inició en 1882”.

Después de detallar las medidas tomadas desde entonces, concluyó con énfasis:

“El pueblo norteamericano aprecia la visión de los padres de la patria. Ellos sienten que nuestras haciendas, de operación y propiedad familiar, han reforzado nuestra economía nacional. Nos hemos beneficiado del progreso logrado a través de investigaciones y servicios educacionales que se iniciaron hace casi 100 años atrás. El resultado ha incrementado constantemente las cosechas agrícolas. En los últimos 10 años nuestra producción agrícola ha aumentado en un 40 por ciento”.

La Asamblea General, al terminar el debate en el cual se apreció un gran apoyo a la tesis norteamericana, adoptó la Resolución 524 del 12 de enero de 1952, mediante la que aprueba las recomendaciones del Consejo Económico y Social e insta a los gobiernos a que:

“apliquen dichas recomendaciones y adopten medidas prácticas para efectuar reformas agrarias que: a) contribuyan a incrementar la producción agrícola, a

¹⁷ Los siguientes fueron los párrafos citados por el delegado de Estados Unidos:

“Como resultado de las leyes de reforma agraria de 1946 en Japón, el gobierno compró terrenos agrícolas arrendados y los vendió a los cultivadores. La tierra se pagó con bonos del gobierno japonés a 24 años de plazo y con un interés del 3,6 por ciento. Así, el proceso completo de traspaso de propiedad se financió con recursos nacionales”.

“¡Los resultados han sido impresionantes! La superficie cultivada por arrendatarios se ha reducido del 46 por ciento al 10 por ciento del área total. Las tierras que continúan bajo arriendo han sido sometidas a rentas tope fijas. La relación entre terrateniente y arrendatario se basa ahora en patrones de arrendamiento modelo que le dan seguridad de tenencia al arrendatario. Más aún, la compra de la tierra agrícola se ha restringido a quienes la cultivan efectivamente, de modo de asegurar que el progreso logrado se mantenga. Sin embargo, lo que es aún más importante, el país ha alcanzado un nuevo status social y político libre de la dominación de los intereses no agrarios”.

Después de esta cita, el Honorable Channing Tobias explicó la reforma agraria en Estados Unidos. Entre otros aspectos manifestó:

“Nuestra propia historia de reforma agraria es muy larga. Es una historia democrática que se remonta hasta Thomas Jefferson, uno de los fundadores de nuestro país. Su filosofía era que la tierra debe ser para quien la trabaja. Según él, el pequeño propietario era ‘el componente más precioso de un Estado’. Esta es aún nuestra filosofía.” Ver Hernán Santa Cruz, *op. cit.* pp. 306, 308, 344 y 410.

eliminar toda escasez de productos alimenticios y a aumentar el bienestar de la población de los países insuficientemente desarrollados y que protejan los intereses de los agricultores pequeños y medianos, así como de los trabajadores agrícolas sin tierras, que constituyen la mayoría de la población rural de los países insuficientemente desarrollados”.

Esta resolución asimismo “insta” a la FAO, la UNESCO y la OIT a que “concedan, como ha reconocido el Consejo Económico y Social, alta prioridad a las recomendaciones contenidas en los párrafos 5 y 6 de la Resolución 370 (XIII) del Consejo y estén prontas para efectuar estudios específicos y formular recomendaciones concretas, a solicitud de los gobiernos, para el adelanto económico y social de la población agrícola de esos países”.

El Consejo Económico y Social continuó estimulando la acción internacional comenzada en 1950 en relación a reformas agrarias, pero siempre reconoció el papel principal de la FAO en la ejecución de la política sobre esta materia. En abril de 1954 dictó la resolución 512 C.I. (XVII) solicitando al Secretario General que, en colaboración con la FAO y la OIT, preparara un informe indicativo “del impacto en el empleo agrícola y en la producción de la economía rural; en el nivel de vida de las poblaciones rurales y en el desarrollo económico general”. El Secretario General de las Naciones Unidas presentó el informe en cuestión (Segundo Informe sobre el Progreso en Reforma Agraria, 1956), preparado por un grupo de trabajo interinstitucional (Naciones Unidas, FAO y OIT) convocado en Roma bajo la dirección de la FAO, con base en las respuestas de los gobiernos a la encuesta realizada. Finalmente, en 1957, el Consejo Económico y Social aprobó su Resolución (XXIII), en la cual reitera sus recomendaciones generales anteriores y solicita al Secretario General que “en colaboración con los organismos especializados y reconociendo la principal responsabilidad de la FAO en este campo, presente al 27° Período de Sesiones del Consejo un informe sobre el programa de trabajo...”

Si el Consejo Económico y Social creyó necesario continuar estimulando una acción más dinámica respecto a la reforma agraria, pienso que ello fue motivado porque entre los años 1952 y 1957 la labor de la FAO en la esfera de la reforma agraria no supo cumplir cabalmente la recomendación de alta prioridad que le habían dado los órganos de las Naciones Unidas. Ello es explicable. El personal encargado de esta materia en la sede central era muy reducido y las oficinas regionales disponían de pocos especialistas. Sin embargo, pueden citarse algunas actividades que significan un paso adelante, todas ellas realizadas gracias al apoyo financiero del Programa Ampliado de Asistencia Técnica a países en desarrollo y a la colaboración con otras organizaciones. Se crearon tres centros regionales sobre problemas de la tierra. El primero surgió de un seminario celebrado en Campinas, Brasil, en 1953, con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina, el Banco Internacional, la UNESCO y la Organización de Estados Americanos. Este seminario adquirió gran relevancia porque fue el punto de partida de la acción regional en América Latina, a la cual me referiré más adelante. La Conferencia de la FAO, que tomó nota de esta reunión y de sus resultados, recomendó la celebración de reuniones

del mismo género en el Cercano y Lejano Oriente En 1954 se organizó en Bangkok, Tailandia, el Centro para el Lejano Oriente y, al año siguiente, el Centro para el Cercano Oriente, en Salahuddin, Irak. Es interesante destacar que los tres encuentros reconocieron la impostergable necesidad de mejorar las estructuras agrarias. Asimismo, como resultado del de Campinas se organizó en México un centro permanente de investigación agraria que comprende los aspectos de tenencia de la tierra, tal como lo sugirió la Conferencia de la FAO.

Puede mencionarse también la participación de la FAO en estudios cooperativos y misiones relativos a los problemas de reforma agraria: uno sobre evaluación de la reforma agraria italiana en colaboración con el gobierno de Italia; otro en cooperación con India para aconsejar sobre los métodos de evaluación de las reformas agrarias; y tres misiones con el Banco Internacional, cuyo propósito fue investigar las condiciones agrarias de Malta, la Federación Malaya y Perú, incluyendo la tenencia de la tierra. También se verificaron reuniones en Roma, con la participación de las Naciones Unidas, la FAO, la OIT y la UNESCO, tendientes a definir la forma de actuar en lo referente a reforma agraria y elaborar estudios que podrían utilizar los gobiernos para tal efecto. Estos estudios incidieron, entre otros temas, en la relación entre reforma agraria y desarrollo económico. Cabe anotar además que, patrocinada por el Gobierno de Estados Unidos y la Universidad de Wisconsin, se celebró en 1952, en esta última ciudad, la primera conferencia sobre problemas de la tierra. Esta conferencia contó con la participación de la FAO.

Actividades posteriores en materia de reforma agraria se incluyen en secciones posteriores del presente capítulo y también en el capítulo II.

Lo expuesto en las páginas precedentes pretende, entre otras cosas, demostrar que en realidad fueron Estados Unidos y los países de Europa occidental los que situaron a la reforma agraria como elemento fundamental en el desarrollo socioeconómico de los países periféricos. Los ejemplos que presentaron de sus propias experiencias, las enseñanzas provenientes de expertos preparados en sus universidades, impulsaron con gran vigor los intentos que a partir de los años sesenta se realizaron en los países del Tercer Mundo, sobre todo en los de América Latina.

CAPÍTULO II

Años de esperanza y decepción

I. Una misión en la FAO que cambió el curso de mi existencia

Mi primera actividad directa en la FAO comenzó en 1958 y, como ya afirmé en secciones anteriores, he permanecido ligado a la institución en diversas capacidades. Me referiré primero a la misión inicial que consistió en realizar, como consultor, un estudio importante, que fue seguido de mi nombramiento como alto funcionario de planta, que duró más de ocho años. Las circunstancias determinantes de esta designación fueron para mí muy sorprendentes y además dieron a mis actividades un giro totalmente imprevisto.

Comenzaré por recordar que en noviembre de 1956, a raíz de la renuncia por motivos de salud del Director General de la FAO, Philip Vincent Cardon, después de sólo dos años en el cargo, se eligió en su reemplazo a Shri Binay Ranjan Sen, de India, tras una contienda cerrada con el holandés Sico Mansholt, a quien se conocía como una de las primeras autoridades de Europa en materia agrícola. A su vez, el Dr. Sen poseía considerables méritos. Provenía de un país en desarrollo y de una región —Bengala— que, debido a la gran densidad y pobreza de su población y su vulnerabilidad a inundaciones y sequías, había sufrido catástrofes y hambrunas. En algunos de estos casos Sen se había destacado por su activa participación en los esfuerzos del gobierno para mitigar sus efectos. Tenía además experiencia académica y diplomática, tanto en el campo bilateral como en el multilateral. Educado en las Universidades de Calcuta y de Oxford, Inglaterra, dominaba varios idiomas. Había sido Embajador en Estados Unidos y México, delegado a la Asamblea General en 1947 y jefe de la delegación de su país al Consejo Económico y Social en 1949. Luego, fue uno de los integrantes del Consejo de la FAO, desde su creación, donde actuó con capacidad e inteligencia. Le conocí en el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas, en 1949. Ahí se plegó con decisión a la lucha que sosteníamos desde dos años antes los representantes de las naciones en desarrollo para obtener el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Carta relativas al mejoramiento de las condiciones económico-sociales de los pueblos de la periferia. Se mostró como un delegado serio y cordial, sin tomar iniciativas, aunque apoyando las de sus compañeros más antiguos en estas discusiones. Nuestra relación fue muy amistosa.

Sólo volví a encontrarlo un día de 1957 en un hotel de Santiago de Chile, país que visitaba con ocasión de su primera gira como Director General a América del Sur. Sostuvimos una cordial charla sobre los problemas mundiales y sus proyectos en la FAO, su preocupación por una renovación de los enfoques y de las prioridades del primer decenio y por la acción en el campo social de los países subdesarrollados. De mis actividades hablamos únicamente en forma tangencial. Le expliqué mi trabajo en derechos humanos, las misiones que había realizado a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas y mis labores en el campo privado.

Transcurrieron algunos meses. Un día de febrero de 1958, mientras participaba en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en la sede de las Naciones Unidas —cada año reemplazaba las vacaciones veraniegas a la vera del Océano Pacífico por el frío invierno neoyorquino al cual daban calor el trabajo espiritualmente remunerativo y las amistades queridas—, apareció en la sala Joe Orr, el representante de la FAO ante la organización mundial. Pidió hablar conmigo con cierta urgencia, a lo que accedí. Orr no era un hombre alegre ni comunicativo. Se acercó a mí con cara muy seria y me espetó: “¿Por qué no ha contestado usted la comunicación que le envió nuestro Director General?”. Sorprendido, le contesté: “No he recibido nada de su Director General. ¿De qué se trata?”. “Aquí está la copia” —me respondió secamente—, “le solicito que responda pronto, pero encuentro raro que no la haya recibido porque se envió por valija a Santiago”. “No es extraño” —le repliqué, ya amostazado—, “hace varias semanas que estoy fuera de Chile”. Él se alejó sin añadir palabra.

En la susodicha misiva el Dr. Sen me invitaba a Roma para que elaborara un estudio de bastante importancia y no puedo ocultar que ello me halagó profundamente. El trabajo consistía en analizar cuál debía ser la función de la FAO en el bienestar rural y la misión me obligaría a visitar varios países de Asia y África.

Es interesante detallar el alcance y proyección de la tarea que se me confiaba y las razones que la determinaron, así como los avatares de la decisión que la originó.

Al llegar a la FAO, el Dr. Sen constató que la labor de la organización no había sido suficientemente dinámica en uno de los objetivos definidos por su Constitución: la preocupación por el bienestar y el progreso del campesino. Por ello, en la Novena Sesión de la Conferencia, que tuvo lugar en Roma en noviembre de 1957, expuso la necesidad de reforzar las actividades de la organización en estas esferas. El exordio del proyecto presentado y el texto del programa propuesto sugerían que un grupo de expertos procediera al estudio sistemático del programa en líneas generales antes de emprender el análisis especializado del mismo, con miras a extender el radio de actividades de la organización y darle una eficaz orientación hacia objetivos de bienestar social, incluyendo el desarrollo de comunidades. La Conferencia propuso que, dada la afinidad de ambas materias, se sometieran a un estudio simultáneo.

En la formulación de su propuesta, el Director General, tras hacer una reseña de las actividades de carácter técnico y socioeconómico de la FAO, se refirió a su misión en los aspectos sociales; a los diversos niveles de coordinación dentro de la organización y

con las demás agencias internacionales; a la determinación de las zonas que requieren mayor énfasis, así como a la necesidad de establecer nuevas normas y planes para el futuro. Como conclusión expuso lo siguiente:

“Se recomienda, por lo tanto, someter el asunto al estudio de un grupo de tres expertos seleccionados por su alto grado de autoridad, madurez y experiencia en la materia, que les permita enfocar el problema desde un punto de vista más bien amplio que especializado. Los resultados de las investigaciones efectuadas por dicho grupo ayudarían a resolver los diversos aspectos en cuestión, a recomendar directivas para la formulación de un programa de trabajo de la FAO en este campo de actividades, así como a verificar hasta qué punto interfiere su acción con la de otras agencias, sean éstas de las Naciones Unidas o no. El grupo de expertos trabajará, naturalmente, en estrecha colaboración con el personal de la FAO abarcando ambos programas, el regular y el de asistencia técnica”.

En seguida el Director explicó en detalle cómo se desarrollaría el trabajo de las tres misiones.

El Dr. Sen obtuvo parte de su objetivo. La Novena Conferencia redujo considerablemente el proyecto y después de examinar el monto de los gastos que implicaba esta propuesta, dictó la Resolución 32/57, que en su parte decisoria dice:

“Aprueba la asignación de atribuciones especiales en este campo (bienestar social) al Ayudante Especial del Director General¹; aprueba, además, las propuestas presupuestarias presentadas por el Director General;

Pide al Director General que limite toda acción hasta que el Comité del Programa y el Consejo hayan tenido oportunidad de estudiar el informe y las recomendaciones de un equipo después de que haya visitado una región; y

Recomienda que no se adopte ninguna medida hasta que el Director General haya examinado en su integridad el asunto de intensificación de los trabajos en el sector del bienestar rural y discutido sus conclusiones o recomendaciones con el Comité del Programa y el Consejo”.

De acuerdo con lo estipulado, el Director General me designó Consultor Especial para que emitiera una opinión personal e independiente acerca de las actividades de la FAO en materia de bienestar rural, con el siguiente mandato:

“1. Identificar las actividades de la FAO que contribuyen al bienestar rural².

¹ Este cargo lo desempeñaba Sushil K. Dey.

² Estudiar, en vista de los objetivos y las tareas señaladas a la FAO por su Constitución, la naturaleza y tipos de actividades con impacto directo en el bienestar de las poblaciones rurales que aquélla debe emprender, teniendo presentes los servicios fundamentales que contribuyen al desarrollo de la comunidad comprendidos en las esferas de competencia de la FAO, que se describen en el Anexo III del 20º Informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social; se ha de tener en cuenta, además, los programas conjuntos de otras organizaciones en esta esfera, especialmente los relacionados con el fomento de la nutrición, la economía doméstica y la educación fundamental, dedicando atención particular a los sectores de capacitación de tales programas.

2. Determinar los tipos de asistencia que han de facilitarse a los países para fomentar el bienestar de sus poblaciones rurales³.
3. Intensificar las actividades⁴.
4. Coordinar actividades específicas para obtener la máxima eficacia⁵.

El 8 de abril de 1958 aterrizaba en Roma y por primera vez cruzaba las puertas de la FAO, que tan familiares me fueron desde entonces. Me impresionó el edificio monumental, a tono con los gustos arquitectónicos de Mussolini, quien lo había hecho construir para que albergara su Ministerio de Colonias. No alcanzó a servir a tal propósito, la aventura imperial del Duce feneció antes de que se terminara la obra. Pero lo que más admiré fue su entorno. Situado en la falda del histórico monte Aventino, con sus maravillosas abadías medioevales y renacentistas, lo circundan monumentos y vestigios de la Roma de los Césares; la gran vía que lleva a las Termas de Caracalla; el circo Máximo, bajo las ruinas de lo que fuera el Palacio de los Emperadores sobre el monte Palatino; la avenida que, atravesando el tan hermoso Arco de Constantino, llega al majestuoso Coliseo, antecesor y modelo básico de los estadios modernos; y, más allá, el Domus Aurea donde Nerón contempló arder parte de Roma.

No niego que me preocupó la amplitud del mandato elaborado para realizar el estudio. En realidad, era mucho más apropiado para una misión numerosa de unos dos años de duración, como lo había propuesto el Dr. Sen; cumplirlo solo y en pocos meses me parecía casi imposible. Acepté, sin embargo.

Se me prometió asistencia en la sede y también en los países que debía visitar: Chile, Ecuador, Egipto, Haití, México y Venezuela. No se incluyó ningún otro territorio africano porque en la época la inmensa mayoría de ellos aún permanecía bajo el yugo colonial.

La cooperación de Roma consistió en conversaciones con el Dr. Sen y con su ayudante especial, Sushil K. Dey, también de nacionalidad india y proveniente de Bengala, verdadera alma y motor de un programa bien estructurado de la FAO sobre bienestar rural. Además, como debía participar en una reunión en México, me acompañó en mis visitas a Latinoamérica. Más tarde Dey dirigió la División de Instituciones Rurales con gran dedicación y capacidad.

³ Determinar los factores que deben guiar a la FAO cuando asesore a las administraciones nacionales para la elección de la naturaleza, grado y forma de asistencia que han de solicitarle las administraciones nacionales y que la FAO debe proporcionar con el fin de fomentar el bienestar de las poblaciones rurales, teniendo en cuenta la situación de los programas de fomento de aquéllas y la asistencia que ya pueden obtener de otras fuentes externas.

⁴ Examinar, teniendo presentes las consideraciones anteriores, la adecuación y eficacia de las actuales actividades de la FAO en el sector del bienestar rural bosquejadas en los párrafos 1 y 2, dentro de los programas ordinarios y de asistencia técnica, y hacer las recomendaciones oportunas para mejorarlas.

⁵ Proponer los medios para mejorar el planteamiento y la coordinación de las actividades relacionadas con el bienestar rural en los diferentes campos de acción de la FAO, tanto en los distintos países como en las oficinas regionales y en la sede, con el objeto de dar plena efectividad al acuerdo tendiente a que se conceda mayor atención a la labor de la FAO en el sector del bienestar de la población en aquellos campos no relacionados con el bienestar rural.

Las visitas a México, Ecuador, Egipto e India figuran entre las experiencias más interesantes que he vivido en mi transitar por el planeta, porque los lugares que conocí y las actividades que presencié me dieron la sensación de un retorno a civilizaciones de siglos atrás. Por ejemplo, en México, aparte de las visitas para conocer los “ejidos” —unidades de los beneficiarios de la reforma agraria— viajé a Pátzcuaro, en el Estado de Michoacán, con el propósito de estudiar las labores que desarrollaba el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), bajo la dirección de la UNESCO y con la colaboración de la FAO y la OIT. Este pueblo estaba habitado por grupos étnicos anteriores a los aztecas y producía, entre otras cosas, telares de lana muy hermosos y originales y cerámica con dibujos extraordinariamente bellos. Creo que los pescados que abundan en las cerámicas del gran Pablo Picasso se inspiraron en aquéllos. El CREFAL, constituido por un número reducido de abnegados expertos, procuraba, con recursos muy limitados, mejorar algunas situaciones específicas sin por ello afectar el acervo cultural de la población. Sin embargo, dicha asistencia influía sólo en grado muy limitado en el bienestar rural de una sociedad muy pobre. Entre otras actividades educativas se enseñaban técnicas para mejorar la calidad de algunos de sus productos.

Para llegar a Pátzcuaro viajamos en tren durante largas horas desde Ciudad de México hacia el norte, atravesando los más pintorescos y variados paisajes. Desembocamos en el Lago Michoacán, donde el recordado presidente Lázaro Cárdenas estableció su residencia solitaria después de abandonar el poder.

En Ecuador, viajamos 60 kilómetros al norte de Quito hasta llegar a Otávalo; allí existía un núcleo de capacitación agrícola y una escuela experimental, bastante eficiente, de entrenamiento para hijos de campesinos. Después partimos en jeep al sur, a varios cientos de kilómetros de la capital, por rutas endiabladas, restos del “Camino del Inca”, entre montañas majestuosas y pequeñas aldeas pobladas por seres de esa raza autóctona que habita el altiplano desde la sierra boliviana hasta la ecuatoriana. Nuestra meta era Riobamba, al pie del incomparable Chimborazo, lugar en el cual realizaba una muy útil obra la Misión Andina del Ecuador, en la cual trabajaban conjuntamente funcionarios de la OIT, que hacían de cabeza, la UNESCO y las Naciones Unidas. Después, en Quito fui recibido por las autoridades encabezados por el famoso personaje que fue el presidente Velasco Ibarra, tres veces elegido para el cargo y tres veces derrocado, pudiendo apreciar su cultura muy amplia y el carácter tan carismático y original de su verbo. Sostuve también una reunión con un grupo de expertos capaces y con un alto sentido de misión, quienes se quejaban en forma unánime de la frustración producida por los frecuentes cambios de gobierno que se traducían en continuas modificaciones en la orientación de su labor, fenómeno que mucho se reprodujo en Latinoamérica.

Si se desea ver algo relacionado con agricultura en Egipto, forzosamente hay que recorrer parte de lo que se llama el valle del Nilo: dos fajas estrechas de tierra fértil que corren paralelamente al río legendario. Años más tarde, en varias ocasiones, al viajar desde Dar Es Salaam o Nairobi hacia El Cairo he sobrevolado el Nilo desde su nacimiento.

Semeja desde la altura un fino hilo azulado de más de mil kilómetros de longitud en un inmenso desierto que se pierde en los horizontes. Allí se comprende a cabalidad el problema casi sin solución de la falta de tierra laborable en una población que crece a un ritmo superior al 3 por ciento anual. La gran represa de Azuan, terminada años después, prácticamente no mejoró la situación, pues al tiempo que almacenó grandes cantidades de agua causó una serie de efectos perjudiciales.

Hice el recorrido en automóvil desde El Cairo hacia el norte, verdaderamente fascinado, hasta llegar al delta donde el área fértil se ensancha y uno se encuentra con la tierra de mayor productividad del mundo. En todas partes se ve a los “fellaha” con sus largos camisones de algodón, laborando como hace miles de años atrás, inclinados, desmalezando o plantando los pocos metros cuadrados que cada uno de ellos cultiva. Pasé por aldeas que los turistas jamás visitan, como Abdel Monemfarag, Sirs el Layyan, Menonfia, Inchas, donde visité proyectos de reforma agraria y en Kaba, algunos centros de extensión agrícola y de salud.

La visita a India fue la más fructífera desde el punto de vista de mi misión y me dio satisfacciones personales inolvidables. Durante un mes recorrí parte de ese país continente donde habitan varios cientos de millones de seres —el 90 por ciento de ellos en el sector rural— y que en aquella época era tal vez la expresión más elocuente de la extrema pobreza del Tercer Mundo. Al mismo tiempo, a sólo poco más de 10 años de su independencia, tenía un gobierno política y administrativamente organizado y se estaba convirtiendo en un laboratorio muy importante de ideas y programas para enfrentar ese problema, los cuales han sido después utilizados en otros lugares de la tierra. Y junto con ello, tuve el privilegio de contemplar la hermosura de su variada geografía y la imponente belleza de los monumentos de una civilización milenaria. Estuve en Bombay, gran metrópoli, que tiene un definido barniz occidental y, en compañía del Embajador de Chile, Miguel Serrano, visité la antítesis de aquélla, la fantástica Benarés, ciudad sagrada a orillas del río Ganges, donde hombres y mujeres de diversos puntos del país llegan, algunos arrastrándose, a morir, para así poder reencarnarse en formas superiores de perfección espiritual. Navegamos por el río a las cinco de la mañana entre cadáveres amarrados a tablas; visitamos un templo donde monjes que acaban de retornar de una estancia de dos años en el Himalaya oraban en silencio a orillas del Ganges; tomamos té en el palacio de mármol del Mahrajah de Benarés, astrólogo famoso a nivel mundial, que nos afirmó que, conociendo el día y el minuto exactos del nacimiento de una persona, podía predecir su destino sin equivocarse en el más mínimo acontecimiento.

Mi centro de actividades fue Nueva Delhi y desde ahí viajé en automóvil al poniente, al Estado de Punjab y luego al suroriente, pasando por Agrá y admirando el Taj Mahal, así como las ciudades de Kanpur y Lucknow. En esos lugares conocí la vida de las aldeas y los proyectos de desarrollo rural, en particular los que recibían asistencia de la FAO. Me llamó la atención un proyecto piloto de la FAO que con escasos recursos producía

notables resultados. Su objetivo era evitar que los cueros de los miles de animales que morían en los caminos, especialmente las vacas, se deterioraran hasta el punto de quedar inservibles. Este programa se adoptó más tarde en numerosas aldeas.

En Delhi tuve oportunidad de discutir con las más altas autoridades del gobierno que se ocupaban del desarrollo rural, la cooperación internacional y la planificación socioeconómica. Conversé también con representantes de los organismos especializados y de las Naciones Unidas y con los dirigentes de la AID de Estados Unidos, la Fundación Ford y miembros relevantes del cuerpo diplomático. Esto último gracias a una invitación de mis queridos amigos Alva Myrdal, Embajadora de Suecia en la India, y su marido Gunnar Myrdal, quien preparaba su monumental obra “Asian Drama” (El Drama Asiático). Ambos, caso que en la historia sólo se repitió con los esposos Curie, obtuvieron algunos años después sendos Premios Nobel, de la Paz para ella y de Economía para él.

Estas entrevistas me fueron sumamente útiles al confeccionar el informe final. Aunque todo resultó fácil en India. Se me recibió con honores que no tenían relación con la modesta misión que cumplía y fui declarado huésped oficial. El Primer Ministro Nehru, como lo relaté en el primer volumen de esta obra, me ofreció una cena a la que concurrieron cuatro de sus Ministros. Estas atenciones especiales se debían a que mi actuación en el estudio sobre el “Apartheid” en Sudáfrica había sido muy difundida y elogiada en el país, ya que India fue el Estado más activo en la acción de las Naciones Unidas contra ese flagelo ignominioso del que eran víctimas también algunos cientos de miles de individuos de origen indio y paquistanó.

A mi regreso a Roma elaboré un informe lo más completo posible y puse en él gran empeño. Se imprimió como documento especial⁶. En él analicé el nivel de vida de cada país que visité, lo que me permitió afirmar que, después de observar la vida en estos lugares, el problema habitacional, la pobreza de los suelos, los aspectos físicos, de salud y de vestuario, no necesitaba analizar cifras y datos estadísticos para concluir que en las zonas rurales de los países subdesarrollados existe, por lo general, una situación que requiere un esfuerzo colectivo de carácter universal, de una extensión y de una intensidad extraordinarias, para producir un cambio que sea verdaderamente significativo. Agregué que constituía una paradoja trágica este contraste abismal y creciente entre un mundo que ha alcanzado progresos técnicos tan sorprendentes, que ha reunido recursos extraordinarios, que dice propugnar principios de solidaridad humana y de solidaridad internacional progresistas y la condición de vida de cientos de millones de campesinos que arrastran una vida de miseria casi similar a la de sus antepasados hace cientos y aún miles de años. Deduje que la acción internacional en Asia, África, Oceanía y América Latina en lo que se refiere al mejoramiento de este colosal problema —aunque no despreciable, sobre todo si se la juzga en comparación de la preguerra— es absolutamente insuficiente en relación con la magnitud del mismo y en ningún caso corresponde a la responsabilidad asumida por los gobiernos en la Carta de San Francisco y por las Constituciones de los organismos

⁶ Documento de la FAO N° C 39/5, 1959.

especializados. Asimismo, me referí en un capítulo especial a las responsabilidades de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados en la elevación de los niveles de vida de estos pueblos; y, en otro, a la “tendencia mundial hacia la integración de las actividades dirigidas a mejorar esos niveles”. Pero la parte central de mi estudio fue la función de la FAO en una política destinada a promover el bienestar rural a través de una serie de medidas institucionales, técnicas, sociales, económicas y culturales. Recomendé, además, el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la cooperación técnica de la organización, la intensificación de una serie de actividades, entre ellas la reforma agraria, y la coordinación interna y con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Al final de mi trabajo incluí una serie de conclusiones y sugerencias.

El informe tuvo una favorable acogida por parte del Director General. Al presentarlo a la Conferencia de la FAO lo hizo en una larga y elogiosa nota en la cual recalcó la importancia de sus principales conclusiones y declaró que “los puntos de vista del informe deberían reflejarse en el Programa de Labores de la FAO”. Concluyó diciendo que el informe “justifica cumplidamente el haber encargado la misión a una sola persona y el haber elegido para ella al Dr. Hernán Santa Cruz”, y que “ha de despertar interés no solamente en las personas directamente relacionadas con la planificación y ejecución de los programas de la FAO, sino también en los Estados miembros y las organizaciones internacionales que se dedican al fomento económico y social”.

Fue grato para mí comprobar que este trabajo constituyó el punto de partida de una nueva dimensión de los trabajos de la FAO. Me correspondió aplicarla meses más tarde en América Latina, cuando me hice cargo de la Oficina Regional de la FAO. Una década después exploré esos problemas con mayor profundidad en la documentación preparada para la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

II. Ocho años a cargo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina

Días después de entregar el informe de mi misión como consultor, el Director General me sorprendió ofreciéndome el cargo de Representante Regional de la FAO en América Latina con un grado muy alto, puesto que se convertiría en el de Subdirector General después de la Conferencia siguiente. El Dr. Sen estaba descontento con el trabajo que la organización realizaba en la región y deseaba dinamizarlo. Le respondí que no podía tomar una decisión hasta después del 5 de septiembre. En realidad, me interesaba continuar en la actividad pública del gobierno de mi país y para ese efecto tenía que esperar el resultado de las elecciones presidenciales del día 4 del mismo mes, en las cuales tres de los cuatro candidatos me habrían dado oportunidad para satisfacer tal aspiración. Lamentablemente el resultado me fue adverso —fue elegido el cuarto— y el día 6 de septiembre envié un cable al Director General aceptando su oferta a partir del 1° de enero de 1959, pues deseaba terminar algunas actividades particulares.

Los ocho años y medio en que me desempeñé como Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina me dieron grandes satisfacciones. Ni una sola nube se cruzó en mi camino, salvo aquélla que produjo mi retiro el 31 de mayo de 1967 y que comentaré más adelante. La función implicaba un gran desafío. Se trataba de dar vida, personalidad, organización y capacidad de ayuda efectiva a los países, a una oficina hasta ese momento bastante reducida y poco influyente. La sede de Roma recién comenzaba, a través del Dr. Sen, a aceptar cierta descentralización y, en su interior, las diferentes Divisiones —técnicas, económicas, sociales y administrativas— eran compartimentos estancos, algunas dirigidas por personalidades notables, casi todas provenientes de naciones industrializadas con experiencia colonial, quienes no siempre seguían políticas coherentes entre sí y, al mismo tiempo, dirigían las labores de la FAO en países que conocían muy poco. De hecho, no existía una política de la FAO como institución puesta en práctica de modo coordinado y concertado por los diferentes especialistas y coherente con las necesidades de los países, muchos de ellos diferentes entre sí. Por otra parte, mi nueva función coincidía con un comienzo de auge de la cooperación internacional en el mundo, con buenas repercusiones en América Latina.

Inmediatamente me aboqué a la tarea de influir en un cambio de esta situación. Todo concurrió para que ello no resultara difícil. Desde luego, el Director General me dio luz verde para actuar y tomar iniciativas y aceptó mis sugerencias en el contexto de las posibilidades. Para otorgar más fuerza a mi actividad me nombró rápidamente Subdirector General, grado que otros Representantes Regionales alcanzaron sólo años después. Esto me permitió resolver los problemas con las divisiones en forma expedita, algunos directamente con sus propios directores y otros a través de comunicaciones con el Dr. Sen. Por otra parte, en la mayoría de los países de América Latina un gran número de ministros, políticos influyentes e incluso algunos jefes de Estado —como era el caso de México, Venezuela y Colombia— habían sido colegas míos en las Naciones Unidas y me guardaban amistad y respeto por mi convicción latinoamericanista. Creo que ello determinó que ningún país de América Latina hiciera observación alguna por este nombramiento en mi país de origen. Por último, el hecho de ser funcionario internacional en Chile permitió que mi vida familiar continuara con la normalidad necesaria para evitar las separaciones que tanto afectan cuando existen hijos adolescentes.

Muy pronto la Oficina Regional pudo contar con un grupo de oficiales regionales que representaban a las divisiones técnicas de la FAO (Análisis económico, Estadísticas, Instituciones rurales, Montes y productos forestales, Pesca, Nutrición, Protección fitosanitaria, Protección y sanidad animal, Fomento de tierras y aguas). La mayoría de ellos eran especialistas de gran calidad y, lo más importante, poseían un sentido casi místico de su labor. No eran meras avanzadas en el terreno de la actividad normal de sus respectivas divisiones. Recorrían la región, aconsejaban a los expertos de asistencia técnica, concebían y ayudaban a elaborar proyectos del Fondo Especial de las Naciones Unidas, entre otras actividades. Más adelante me refiero a algunas

de sus realizaciones. Pero lo más interesante fue que en la Oficina Regional se fue estructurando una acción concertada mediante un permanente intercambio de experiencias e ideas entre sus integrantes.

Por otra parte, los organismos de cooperación internacional del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano que trabajaban en la región no habían aportado una contribución importante a la formulación de una política agropecuaria. La CEPAL impulsaba con gran vigor una rápida industrialización, incursionando sólo esporádicamente en el campo agropecuario. Conspiraban también contra una acción más enérgica y positiva en tal dirección las grandes lagunas de información básica que tornaban difícil y arriesgado recomendar prioridades.

Hechos nuevos e importantes determinaron a partir de 1959 un considerable vuelco de esta situación y ello ejerció, naturalmente, una profunda influencia en la acción regional de la FAO y en la forma de actuar de la Oficina, que hubo de ajustarse a dichos cambios con el objeto de atender en forma adecuada los deseos e intereses de los Estados miembros. En primer lugar, la FAO se transformó de una organización puramente técnica en una de fomento del desarrollo económico y social a nivel mundial. Por otra parte, en el continente surgieron en esa época la “Operación Panamericana” y la “Alianza para el Progreso” y se fundaron el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Integración del Istmo Centroamericano y la ALALC. Ello reflejaba la voluntad de los países de la región por superar su estado de atraso social y económico y unir sus fuerzas para impulsar, con la ayuda de la cooperación internacional y en asociación con Estados Unidos, un programa coherente de desarrollo económico y social acelerado y de intercambio comercial con base en objetivos claros y precisos, que abarcaban toda la gama de factores que determinan dicho desarrollo y que incluían, por cierto y en forma destacada, el progreso de la agricultura y la reforma agraria.

Frente a este nuevo enfoque de los gobiernos, la FAO tenía la obligación de adaptar a él su trabajo. Por tal motivo, la Oficina Regional, que había seguido con interés y muy de cerca este proceso, propuso al Director General que la organización cooperara activamente en la formación de una nueva política regional para impulsar el desarrollo agrícola y la reforma agraria. Esta sugerencia fue acogida de inmediato por el Dr. Sen, quien asignó la responsabilidad principal de aquella tarea a la Oficina Regional, pues estaba en situación de mantener un contacto estrecho y permanente con los gobiernos latinoamericanos y con los mecanismos de cooperación internacional establecidos para aplicar la nueva política. Para facilitar la colaboración de las Divisiones técnicas a esta labor, creó en la sede central el Comité Asesor Latinoamericano con la misión de ayudarlo y orientarlo en la formulación de una política regional coherente e integrada. Al establecerlo declaró:

“Acontecimientos recientes en América Latina —especialmente la Alianza para el Progreso y sus consecuencias en términos de planificación y reformas sociales y económicas y la creación de nuevas instituciones regionales— han acentuado

la necesidad de una mayor integración y coordinación de los programas de la FAO en la región. Esto se refiere particularmente a nuestra creciente cooperación con organizaciones e instituciones regionales, inclusive programas y proyectos conjuntos con el Banco Interamericano de Desarrollo y los que estamos llevando a cabo en el marco del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), cuyas funciones probablemente se reforzarán en el futuro cercano”.

Dentro de esta tendencia aprobada por el Director General, participé en todas las reuniones económico-sociales importantes verificadas en los ámbitos regional o interamericano para concretar esta nueva política de desarrollo integral. Desde la Tercera Reunión del Comité de los 21, celebrada en Bogotá el 8 de septiembre de 1960, hasta la Cuarta Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social, a nivel ministerial, verificada en Buenos Aires en marzo de 1966, la Oficina Regional formuló planteamientos tendientes a crear una línea concertada de acción para los gobiernos, que en su mayor parte éstos aceptaron e influyó notablemente en la definición de una política agrícola y agraria.

En la citada reunión de Bogotá, que dio forma a la proposición del Presidente Kubitschek del Brasil, llamada “Operación Panamericana”, la Oficina Regional por primera vez preparó y presentó un análisis del estado de la agricultura y la alimentación en América Latina, destacando la disminución de la producción por habitante, el deterioro de los valores unitarios de exportación —en circunstancias en que los precios de los artículos manufacturados de importación habían subido— y la condición, a veces subhumana, en que vivían los habitantes de los medios rurales. Planteó también, de manera categórica, el hecho de que la falta de dinamismo en el sector agropecuario y la carencia de poder consumidor del campesinado constituían el freno principal del desarrollo económico y social. Asimismo, solicitó una atención especial a los aspectos sociales del desarrollo rural, invocando la nueva política de bienestar rural de la FAO iniciada en 1958. La reunión acogió parte de estos planteamientos al proclamar la importancia de las medidas sociales dentro del desarrollo y al crear un fondo especial interamericano para el desarrollo social, que sería administrado básicamente por el Banco Interamericano de Desarrollo. Fue ésta la primera conferencia interamericana en que se otorgó un nivel destacado a los aspectos sociales del desarrollo y a las medidas para mejorar el bienestar rural.

La FAO y la Alianza para el Progreso

En el capítulo XVI del primer volumen, “Los años de creación”, describo en detalle la importancia que, según mi opinión, tuvo la Alianza para el Progreso. Despertó grandes esperanzas que luego se desvanecieron como resultado de los cambios políticos ocurridos en el Norte y en el Sur de las Américas.

En el debate general de la Conferencia de Punta del Este, iniciada el 5 de agosto de 1961 por iniciativa del presidente Kennedy, a la cual concurrí acompañado de varios oficiales de la Oficina Regional, me correspondió formular en nombre de la FAO los planteamientos básicos

relacionados con la, agricultura, los cuales influyeron significativamente en el contenido de la llamada “Carta de Punta del Este”. Hice una amplia exposición sobre la situación de la agricultura y definí los obstáculos principales que se oponían al mejoramiento de la producción agropecuaria y al progreso rural. Entre estos factores mencioné las estructuras agrarias atrasadas, los bajos niveles de educación, la escasez de personal técnico preparado, el atraso en la investigación, las erróneas políticas de precios, etc. Por último, sugerí la adopción de una serie de medidas en todos esos campos, un plan de urgencia para algunas zonas críticas y un plan de educación agrícola intensiva. Muchas de las sugerencias de la FAO quedaron incorporadas en la mencionada Carta y dos de ellas figuraron entre los doce objetivos principales de la Alianza: uno sobre mejoramiento de la productividad y la producción agrícolas, incluyendo los servicios de almacenamiento, transporte y distribución, y otro sobre reforma agraria integral, en el cual se reprodujo casi sin modificación la formulación aprobada por la Sexta Conferencia Regional de la FAO, en 1960. También colaboré activamente en la elaboración del objetivo N° 7 respecto a la necesidad de eliminar el analfabetismo y modernizar y ampliar los métodos para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada y proveer el personal capacitado que requerían las sociedades en desarrollo.

Pero el logro más notable obtenido por la FAO en Punta del Este fue la incorporación de la organización a los mecanismos de la Alianza para el Progreso. Por sugerencia nuestra se creó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), integrado por la FAO, la CEPAL, el Banco Interamericano, el Comité de la Alianza para el Progreso y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).

Firmé el acuerdo con cuatro prominentes latinoamericanos: Carlos Sanz de Santa María, notable estadista colombiano, quien presidió el Comité de la Alianza durante muchos años y cuyas cualidades humanas y morales son difíciles de superar; Raúl Prebisch, cuyo pensamiento y acción tanto destaco en esta obra; Felipe Herrera, brillante Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; y Armando Samper, entonces competente Director General del IICA y más tarde Ministro de Agricultura en Colombia y Representante Regional de la FAO. Acordamos auspiciar la realización conjunta de un programa de estudios de la agricultura latinoamericana para señalar y evaluar los principales y más urgentes factores que retardan el crecimiento de este sector y determinar sus posibles soluciones dentro de un programa de desarrollo económico-social equilibrado. El trabajo estaría orientado principalmente a prestar ayuda en planificación agrícola a los gobiernos latinoamericanos, de acuerdo con sus planes generales de desarrollo y en la preparación de programas específicos para ser sometidos a la consideración de las instituciones internacionales de crédito.

Se decidió, además, que el CIDA tendría su sede en Washington bajo el alero del Comité de la Alianza, y que la FAO designaría al Director Ejecutivo. El primero de ellos fue Hugo Trivelli. Éste había sido por muchos años funcionario de CEPAL donde fue el hombre

que se ocupó con gran brillo de los problemas del desarrollo en el campo agropecuario, lo que le había dado gran prestigio en la región. Años más tarde fue abnegado y excelente Ministro de Agricultura del Presidente Freí. Todavía es un experto en plena actividad y, hasta hace poco, Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile. Gerardo Bildesheim, ciudadano argentino y uno de los hombres más inteligentes que ha trabajado en la FAO y que con mayor energía trató de impulsar la solución de los problemas de América Latina, sucedió a Trivelli como Director del CIDA, seguido del peruano Alfredo Saco Miró Quezada, un verdadero apóstol del desarrollo rural. Aunque de cuando en cuando nos reuníamos en Washington los cinco que suscribimos el acuerdo, la iniciativa estuvo casi siempre en manos de la FAO, pero es justo reconocer que tanto el IICA como el BID ejecutaron algunos proyectos y las divisiones técnicas de la FAO prestaron gran apoyo. El CIDA, en los siete años que duró su actividad más relevante, realizó: a) el inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en América Latina; b) el estudio de tenencia de la tierra y el desarrollo socio-económico del sector agrícola, en su primera etapa, que abarcó Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Brasil, y cuyos propósitos eran analizar la situación de la tenencia de la tierra y dar cuenta del obstáculo que significaba en algunos países, con especial atención a la naturaleza y dimensiones del problema del minifundio y el latifundio, investigar las relaciones existentes entre tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, identificar los principales sistemas de tenencia de la tierra, caracterizar los grupos sociales que trabajan o poseen la tierra y mostrar cómo las reformas en la tenencia podrían crear condiciones más propicias para el progreso económico, y fijar criterios para la evaluación de los programas de reforma agraria que se intentaban llevar a cabo en América Latina y orientar a los gobiernos hacia las metas de la Carta de Punta del Este; c) un estudio sobre reformas agrarias ya realizadas o en fase avanzada de ejecución que comprendía México, Venezuela y Bolivia; d) un estudio sobre educación, investigación y extensión agrícolas en Ecuador y en los cinco países de Centroamérica; e) un estudio sobre crédito agrícola en varios países de Centro y Sudamérica.

Creo que los estudios sobre reforma agraria y desarrollo realizados por el CIDA constituyen un trabajo excepcional. Fueron elaborados con gran sentido de objetividad y de responsabilidad científica por los especialistas de mayor experiencia y capacidad disponibles en la región y en Estados Unidos. Pienso que, aunque las condiciones han cambiado en estos últimos 10 años, en la medida en que la corriente de la historia vaya eliminando los obstáculos que han alzado contra las reformas agrarias los intereses y resabios del feudalismo y las torpezas en su ejecución, dichos trabajos serán una fuente preciosa para el análisis de cómo, cuándo y en qué grado debe abordarse un problema tan serio. Pienso que finalmente se comprobará que es imprescindible realizar esos cambios estructurales en una región donde la marginación del campesinado es casi total y la escasez de inversiones no permite un crecimiento acelerado, con excepción de las fincas que han logrado una productividad muy alta y un nivel de vida digno para el campesino. Sería injusto no recordar con gratitud al Director de este Proyecto, el Dr. Solon Barraclough, de Estados Unidos, y a los responsables de cada uno de dichos estudios.

Lógicamente la creación del CIDA, así como las relaciones tan estrechas existentes entre el autor y Raúl Prebisch, incrementaron la labor de la División Conjunta CEPAL/FAO, la que hoy sigue constituyendo un ejemplo de cooperación y de coordinación entre las Naciones Unidas y los servicios regionales de la organización mundial para la agricultura.

Asimismo, como secuela de Punta del Este, la Oficina Regional estableció una colaboración eficaz con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con el Programa de Integración Centroamericano y, sobre todo, con el Banco Interamericano de Desarrollo. El Programa Conjunto FAO/BID se creó en 1961 tras negociaciones con su Presidente, Felipe Herrera, en quien encontré un entusiasta y generoso interlocutor. Era evidente que para poder realizar operaciones de financiamiento eficientes en el campo agrícola —operaciones que recién iniciaba el Banco— se requería una asistencia técnica eficaz de especialistas conocedores de las condiciones existentes. De ello se encargó la Oficina Regional, con el apoyo del Director General y las Divisiones técnicas. El programa durante el período de la presidencia de Felipe Herrera en el Banco y de mi administración en la FAO fue un gran éxito y sirvió de avanzada para el Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, que el Director General negoció en 1964. Más adelante se echó de menos una colaboración entre ambas instituciones. Es indudable que la asistencia de la FAO ha favorecido notablemente las inversiones para asegurar un más dinámico desarrollo rural.

Creo justo decir que, al insertarse la FAO en esa gran marea de acción conjunta de Latinoamérica para acelerar el desarrollo económico y social, en colaboración con Estados Unidos, adquirió prestigio y fuerza en la región. Cuando, años más tarde, siendo representante de mi país en la Conferencia y en el Consejo de la FAO, se desató contra las Oficinas Regionales una fuerte resistencia de los países industrializados apoyada por algunos países africanos descontentos con los servicios de la organización en su área, me alcé con vigor para sostener que era absurdo que a América Latina, donde la corriente se dirigía hacia la integración económica y existía una serie de organizaciones y organismos regionales que se ocupaban del desarrollo, se la privara de un instrumento capaz de colaborar en una empresa vital para nuestra cooperación global. Esta campaña contra las Oficinas Regionales no tuvo éxito.

La Oficina Regional y la Campaña Mundial contra el Hambre

En el decenio de los cincuenta se produjo el despertar de un gran movimiento para hacer frente a lo que entonces se llamó la “explosión demográfica”. Las Naciones Unidas publicaron el resultado de sus investigaciones sobre el crecimiento demográfico desde 1970 y sus proyecciones hasta el año 2000. El ritmo se había acelerado en forma espectacular: 750 millones en 1790; 978 millones en 1800; 1.262 millones en 1850; 1.650 millones en 1900; y 2.560 millones en 1950, que luego habría de pasar a 2.995 millones en 1960. Las demás proyecciones estimaron 4.401 en 1980 y

se completaron calculando llegar al final del siglo a 6.407 millones. En estas cifras, la proporción de habitantes en los países subdesarrollados fue siempre creciendo más aceleradamente. Por ejemplo, en América Latina se comprobaba una de las más altas tasas de crecimiento demográfico. Al finalizar el decenio, la situación había adquirido tal gravedad que el Dr. Sen lanzó en octubre de 1958 la Campaña Mundial contra el Hambre.

Presentó al Consejo de la FAO una propuesta para realizar esta campaña, otorgándole alta prioridad. Su propósito era concentrar la atención mundial y las energías de los países en el problema de liberar al mundo del hambre. Estimó que había que revivir el espíritu de 1945, conciliar esa dramática paradoja de excedentes en una parte del mundo y hambre en la otra, fomentar un rápido y efectivo incremento de la producción de alimentos en el mundo subdesarrollado y hacer frente a los déficits alimentarios provocados por el crecimiento demográfico. Propuso una serie de estudios, entre ellos una encuesta alimentaria mundial y otro sobre las medidas nacionales e internacionales que influyen en la distribución y en el comercio de los productos agrícolas utilizados en la alimentación humana, incluyendo el problema de los excedentes. La Campaña debía crear las condiciones y los antecedentes necesarios para una amplia discusión a nivel mundial en un Congreso Mundial de Alimentación, que se convocaría para 1963.

La Oficina Regional cooperó activamente en esta campaña. Se creó en Chile un Comité no Gubernamental que fue de gran utilidad para esa tarea. Asimismo, los Comités pro FAO organizados en otros países se encargaron de impulsar la campaña.

Estimo apropiado destacar en el marco de esta colaboración un acontecimiento inesperado que para mí constituyó una experiencia inolvidable.

A fines de 1959 el Rector de la Universidad de Chile, Juan Gómez Millas, extraordinaria personalidad que acaba de fallecer, me invitó a organizar y dirigir la Escuela de Verano de dicha Universidad que se realizaría a principios de 1960. En aquella época ese plantel docente gozaba en América Latina de un prestigio excepcional; más de mil estudiantes extranjeros seguían cursos en sus diversas facultades. Las escuelas de temporada, especialmente la de verano, constituían todo un acontecimiento nacional cuya fama trascendía las fronteras del país. Por su parte, el Rector Gómez Millas era y felizmente sigue siendo una de las más destacadas personalidades de nuestra nación en todo lo que concierne al quehacer cultural en general y educativo en particular. Al igual que su reputado antecesor, Juvenal Hernández, había creado un vínculo muy especial entre la Universidad, la realidad chilena y el pensamiento universal. A su lado se ocupaba de estas actividades de temporada el Director del Departamento de Extensión Cultural de la Universidad, Francisco Galdames, quien por años lo dirigió con admirable eficiencia y abnegación.

Acepté ese ofrecimiento, que constituía un gran honor. Las escuelas de temporada, a través de 10 años, habían difundido saber y conocimientos a 79 mil alumnos, entre ellos cinco mil extranjeros, muchos de los cuales jamás tuvieron antes oportunidad de

recibir enseñanza universitaria. Eran en realidad una expresión elocuente de lo que la Universidad de Chile representó en esa época como agente cultural e instrumento de acercamiento entre las juventudes latinoamericanas.

Al mismo tiempo juzgué que mis conexiones en el extranjero y el hecho de dirigir los servicios regionales en América Latina de una importante organización mundial facilitarían la organización de la Escuela y permitirían que tuviera una proyección más amplia a través de un programa atrayente y útil, con la colaboración de profesores y conferencistas de alta jerarquía, nacionales y extranjeros.

Elegí como tema central del encuentro: “La incorporación del agro latinoamericano al siglo XX”. Ello se encuadraba dentro de mi quehacer profesional. También aprovechaba de esta manera una magnífica ocasión para alertar a la opinión pública sobre el gran atraso económico de la agricultura de la región y las pésimas condiciones de vida del campesinado; al mismo tiempo, pondría en evidencia la capacidad de la FAO para contribuir en la lucha para cambiar ese estado de cosas.

El tema fue inaugurado con éxito clamoroso por Josué de Castro, en dos excelentes conferencias sobre el hambre y la situación reinante en la región. A su gran dominio de la materia unía una elocuencia de fuerza y brillo extraordinarios. Participaron en la discusión, además de expertos agrícolas, sociólogos y nutricionistas chilenos y extranjeros, algunas personalidades relevantes en el campo internacional, tales como el profesor francés René Dumont, figura mundial en estas disciplinas, conocedor como pocos de la realidad existente en las áreas rurales del mundo en desarrollo y no menos elocuente que de Castro; el profesor Mario Bandini, autoridad máxima de Italia en tales problemas; Rainer Schikele, de Estados Unidos, en la época alto funcionario de la FAO; y el más tarde Presidente de Chile, Eduardo Frei, quien dio una excelente charla sobre irrigación. Naturalmente, el ciclo tuvo enorme resonancia y no menos de mil jóvenes concurrieron y participaron en él. La FAO contribuyó al debate de este tema con 10 de sus mejores especialistas, tanto de la Oficina Regional como de la Sede central. El Director General calificó este ciclo como una contribución importante a la campaña mundial contra el hambre.

Pero esta Escuela de Verano, que contó con la asistencia de 4.500 personas, desarrolló además otras actividades culturales y políticas que despertaron gran interés. Entre ellas el Ciclo “Sociedad y Cultura Latinoamericanas”, que incluyó conferencias del notable escritor colombiano Germán Arciniegas sobre los progresos históricos y culturales de lo que él llamó “Las Cuatro Américas”. Pierre Mendès France, el gran estadista francés, ofreció dos charlas sobre los problemas económicos y políticos en víspera de la Conferencia de la Cima⁷. También se escuchó una charla del Senador por Florida, George Smathers, y otra acerca del “Desarrollo económico y el Mercado Común Latinoamericano” en la cual

⁷ Conferencia que canceló Kruschew en el momento de inaugurarse, cuando fue derribado un avión espía estadounidense que sobrevolaba territorio ruso.

Raúl Prebisch impresionó al público por la claridad y maestría con que abordó un tema que comenzaba a adquirir personería en el continente. Otros ciclos se refirieron a teatro universal, acción de las Naciones Unidas en América Latina, ciencias básicas; y el famoso penalista español Luis Jiménez de Azúa, con notable sapiencia, disertó sobre aspectos del derecho penal. Gran interés despertó también el diálogo internacional que cerró la actividad de la Escuela, en el que se analizó el papel de América Latina ante la situación internacional del momento y las repercusiones de ésta en la región y en Chile. Este foro contó con la participación de Mendès France, Arciniegas y esa personalidad extraordinaria, el peruano Manuel Seoane, periodista sin par, político, diplomático notable y fraternal amigo. Además asistieron las más importantes figuras de la política chilena de esos años, entre otros, los destacados Senadores Salvador Allende, Eduardo Frei, Francisco Bulnes, Ángel Faivovich y Radomiro Tomić; Eduardo Moore, elocuente diputado liberal, y Javier Lira Merino, ex Ministro del Presidente Ibáñez. Fue un debate agitado, pero fecundo y útil. Pese a las diferencias ideológicas entre los chilenos, estas personalidades que eran jefes de fila de casi todos los partidos políticos nacionales contribuyeron en este diálogo del cual surgieron muchos puntos de consenso. Fue un resultado lógico cuando se trata de seres inteligentes y patriotas que no temen intercambiar ideas y tienen capacidad para hacerlo con elocuencia, convicción y respeto.

Al cerrar la Escuela, el Director del Departamento de Extensión Cultural, Francisco Galdames, declaró que nunca la Universidad de Chile había logrado “la voluntad, el apoyo y la adhesión de sectores tan numerosos de la opinión pública como en esta Escuela de Temporada, ni había llegado a conmover a mayor cantidad de sectores de la opinión pública continental”.

He insertado este episodio de la Escuela de Verano, porque hojeando el material para escribir mi obra me encontré con un grueso archivador lleno de recortes sobre este evento y me sorprendió la enorme importancia que tuvo en la vida nacional y en mi propia existencia. Al mismo tiempo me hizo comprobar cómo el cargo que había asumido en la FAO sólo un año antes me dio oportunidad para estimular la cooperación internacional en actividades socioeconómicas y culturales y para contribuir a un mejor conocimiento entre los pueblos a través de diálogos y discusiones sobre estos problemas entre personalidades representativas de muchas naciones. Todo ello forma parte del papel que puede desempeñar cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas, aunque en apariencia aparezca como ajena, porque se encuadra en la gran línea de cooperación para mejorar la calidad de vida y la cultura de los pueblos. Sin embargo, el reencuentro con ese momento tan excitante que viví me dejó una sensación de pena y de angustia pues pude medir la astronómica diferencia de calidad intelectual de los dirigentes, del espíritu y de la libertad académica que existe entre la Universidad que produjo la Escuela de Verano de 1960 y la Universidad de los 14 últimos años. La juventud chilena de hoy no merece ese deterioro. Pero a pesar de esa nube contaminadora que la aplasta y que pretende crear condiciones de oscurantismo y servilismo, nuestros jóvenes se empujan sobre ella en toda ocasión posible y con alentadora intuición buscan atravesar la capa de niebla y aproximarse a la luz. Pronto llegarán; más aún, veo que están llegando.

La cooperación técnica de la FAO en América Latina

En los primeros 20 años de funcionamiento de los programas de asistencia de las Naciones Unidas en colaboración con los organismos especializados se asignó a América Latina un buen porcentaje de los proyectos que aquellos financiaban. La Oficina Regional de la FAO, a través de sus especialistas, creyó que era su obligación identificar algunos proyectos importantes que podrían ser financiados por el Fondo Especial, en particular en sectores que estaban mal explotados. Además, ello significaba desarrollar recursos naturales de gran riqueza. De ahí que la labor realizada por ellos, sobre todo en las esferas de la pesca y los bosques, tierras y aguas fue extremadamente provechosa.

Sólo voy a mencionar someramente los proyectos de las dos primeras actividades en las cuales la Oficina Regional tuvo intervención decisiva. Detallar todo lo que la FAO realizó en materia de asistencia técnica en América Latina durante esos años no se compadece con la estructura de esta obra. Para no ser tan injusto voy a nombrar un proyecto relativo a tierras y aguas, tal vez el más ambicioso que la FAO realizó en nuestra América a través de la División respectiva de la sede central: el relacionado con el Estudio de la Cuenca de San Francisco en Brasil, que ha significado una contribución significativa a la transformación de parte del Nordeste que inició SUDENE bajo la batuta del notable economista y cientista socio-político Celso Furtado.

Antes de que la FAO iniciara en América Latina y el Caribe su acción modernizadora, las faenas pesqueras eran primitivas y en su mayor parte de carácter artesanal. Ello constituía un enorme desperdicio de recursos que son extraordinariamente ricos, tanto por su cantidad y variedad de peces, como por la extensión tan vasta de los mares adyacentes a este continente.

La FAO aprovechó de modo muy eficaz la creación del Fondo Especial de las Naciones Unidas para realizar una obra que ha tenido proyección impensada en muchos países de la región, como es el transformar, en un par de décadas, esa pesca artesanal en una muy importante actividad industrial y comercial, más tarde robustecida por el derecho internacional que consagró la zona exclusiva de 200 millas para explotar los recursos del espacio marino. Con ello daba un nuevo impulso a la labor novedosa de la CORFO en esa esfera, la cual inició la modernización de la pesca, hasta entonces en estado primitivo.

Jorge D'Alarçao, competente técnico portugués en pesquería y Oficial de esta rama en la Oficina Regional, fue el motor de una actividad que cubrió prácticamente toda América Latina y cuyo propósito era aprovechar las extraordinarias posibilidades que ofrecían el Pacífico, el Atlántico y el Caribe para incrementar la pesca mediante la investigación y el mejoramiento de los métodos y técnicas de la pesca. Principalmente a él se debe que los proyectos del Fondo Especial de las Naciones Unidas en pesquería llegaran a constituir en América Latina, en América Central y en el Caribe, una verdadera red que representaba el esfuerzo más amplio realizado en 1967 para promover la investigación

científica y técnica, reconocer y medir los recursos pesqueros y planificar, desde bases técnico-científicas bien determinadas, un desarrollo integrado de la pesquería. Con esto se logró el aumento del consumo de productos pesqueros, el fortalecimiento del sector artesanal y del sector industrial como bases relevantes de la estructura socioeconómica de los países, la expansión de las exportaciones y, en general, un aumento sustancial de la participación de la pesca en el producto nacional bruto. Los expertos de la FAO cubrían desde el Caribe, donde organizaron las flotas camaroneras, hasta el extenso litoral de Perú y Chile, a lo largo del cual se hicieron intensas campañas para promover el consumo de pescado y aprovechar al máximo las riquezas que ofrecía el mar.

La mayoría de estos proyectos, financiados por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y orientados por expertos competentes de la FAO, se convirtieron en institutos de investigaciones pesqueras, de explotación de recursos y de formación de personal. Entre ellos figuran los de Perú y Chile, verdaderos pioneros de una transformación de gran proyección en la industria pesquera.

Creo necesario agregar algunas líneas destacando la extraordinaria importancia que tuvo el Instituto de Fomento Pesquero en el progreso de tal actividad, tal vez el proyecto más exitoso en proporción a la dimensión del país.

Esta institución, ideada por la FAO y organizada y administrada por el Gobierno de Chile con la colaboración de expertos de gran prestigio contratados por la FAO, fue la primera organización científica dedicada al estudio e investigación de los recursos vivos del mar de Chile cuyos trabajos sirvieron de base a la elaboración de una política integral de aprovechamiento y desarrollo de estos recursos. Los estudios oceanográficos, biológicos y tecnológicos que realizó el Instituto fueron la base fundamental que permitió el desarrollo progresivo y ordenado de las industrias de harina de pescado y de exportación, las cuales en años posteriores llevarían al país a alcanzar uno de los primeros lugares en la producción mundial de recursos del mar y a que la exportación de algunos de éstos siguiera en valor a la exportación del cobre, la principal de la nación. Enseñó, asimismo, a los empresarios a perfeccionar la calidad de sus productos y su prestigio internacional determinó que las compañías aseguradoras aceptaran como suficiente el certificado de calidad dado por el Instituto. Gracias a una investigación acuciosa se obtuvo el mejoramiento de calidad de la harina. De este modo, fue posible que la harina de pescado fuera considerada apta para alimentar a seres humanos y animales, lo que no se había hecho en otros países, y así pudo patentarse universalmente como invención chilena y hoy se utiliza en grado significativo. Esto ha resultado un factor, si no decisivo, por lo menos importante en el aumento de las exportaciones chilenas de este producto.

Por otra parte, el Instituto entrenó a una cantidad de jóvenes en la actividad científica y administrativa, entre los cuales hoy se encuentran propietarios, gerentes o administradores de florecientes empresas pesqueras.

Otra gran realización del Instituto fue su colaboración muy significativa en la planificación y la reconstrucción de los bancos de ostras y otros mariscos que desaparecieron en el sur de Chile como resultado del terremoto-maremoto de 1960, y también en la ejecución de este proyecto. La operación fue un éxito total. Pronto el país pudo disponer de nuevos bancos de mariscos, diez veces más ricos que los que existían antes de la catástrofe y las ostras que habían desaparecido totalmente hoy se producen en cantidades que llegan durante todo el año a los distintos puntos del país y se exportan envasadas al extranjero. Igual cosa sucede con otros productos del mar, incluso el ostión que se había extinguido completamente.

Este esfuerzo del gobierno y de la cooperación internacional tuvo caracteres heroicos pues durante años muchos profesionales tuvieron que vivir aislados en tierras pobres e inhabitadas siguiendo paso a paso el progreso del proyecto. Pues bien, cuando llegó a Chile el llamado “boom” financiero y se privatizó todo lo que se pudo, aun cuando hubiera sido creado y financiado con recursos de toda la ciudadanía y de la comunidad internacional y funcionara a la perfección, toda esa gran empresa fue puesta en remate, pasando al sector privado a precios muy bajos.

En esos años existió entre la División de la sede central encargada de los montes e industrias forestales y la Oficina Regional una muy estrecha cooperación, sólo comparable con la que hubo en actividades relativas a instituciones rurales. Cuando renuncié a mi cargo en la FAO en 1967, la División de Montes había destacado en la Oficina Regional a seis especialistas y contaba con 126 expertos en los países. Entre quienes sirvieron en esos años, recuerdo a algunos de gran calidad profesional, como los argentinos D’Adamo, Tortorelli y Flinta (este último notable escultor) ; el finlandés Eero Kalkinen, cuya competencia lo llevó después a dirigir durante muchos años la División Forestal en la Comisión Económica para Europa; el español Fernando Barrientos, quien ocupa hoy una excelente posición en su país; los franceses Moser y Huguet, además de mi segundo en los servicios regionales, Philippe Cochin, caballeroso y dedicado funcionario, también de la rama forestal⁸.

Creo que es justo que me detenga a analizar las realizaciones de la FAO en Chile en esta esfera. Éstas se iniciaron en 1959, en estrecha cooperación con la CEPAL, en un programa conjunto que se centró en la producción de celulosa y papel. Ello se discutió en 1959 en una Conferencia especial verificada en Buenos Aires.

Los expertos de la FAO habían recorrido el país entero y habían llegado a la conclusión de que, desde los puntos de vista institucional, de aprovechamiento de las plantaciones de “pino radiata”, de la deficiente calidad de los aserraderos y del grave descuido y

⁸ He nombrado a estos colaboradores, porque esta sección se ha centrado en las disciplinas pesqueras y forestales. Eso no implica que olvide algunos igualmente competentes: los nutricionistas H. P. Teulon y Fabián Recalde; los economistas y sociólogos agrarios Clyde Mitchel, Jacobo Schatan, Carlos Wirth, Solon Barraclough, Arthur Domike, Fernando Fuenzalida, Jacques Chonchol y Hugo Trivelli (más tarde Ministros de Agricultura), Ricardo Téllez y el finlandés-neozelandés Hancock, gran autoridad en sanidad animal.

deterioro de los bosques indígenas, la situación requería pronto remedio. No sólo se derrochaban los recursos existentes, sino que se acrecentaba el peligro de que se debilitaran en grado irreparable.

Se dio a conocer esta situación al Director de la División de Montes y Producción Forestal, Egon Glesinger, y a Jack Westoby, uno de sus funcionarios más competentes y hombre de excepción por su cultura general y política y por su sensibilidad social que le hacía interesarse enormemente por los problemas del Tercer Mundo. Glesinger dirigió esa División durante cuatro años. No era un experto en esas disciplinas, pero tenía una excepcional capacidad de promoción y de aprovechamiento de la capacidad de sus técnicos. Viajó a Chile y juntos visitamos al presidente Jorge Alessandri, a quien le sugerimos que aceptara la visita a Chile de una misión de alto nivel para recomendar soluciones. El presidente, conocedor de estas materias, aceptó enseguida. En octubre de 1959 llegó la misión presidida por un connotado empresario austríaco, Hans Iglar, y tres expertos forestales de reputación mundial, H. Gripenberger, C. Hutchins y F. Knudsen. Permanecieron dos meses en el país y formularon recomendaciones a corto plazo que el gobierno de esa época y sus sucesores inmediatos, así como las empresas privadas, estimaron muy positivas. La mayoría de esas recomendaciones fue aceptada y se puso en práctica. Se establecieron dos nuevas plantas de celulosa y papel, necesarias para utilizar la enorme masa de pino radiata plantada en el sur, que superaba con creces lo que la industria existente podía absorber. Se tomaron medidas para dar apoyo técnico y financiero a una nueva industria perfeccionada del aserrío, pues la que existía en ese entonces producía madera difícilmente exportable. Se inició la elaboración de un inventario forestal, de un sistema de investigaciones forestales, la capacitación de guardabosques y, sobre la base del inventario forestal, se dictaron disposiciones para resguardar los bosques de especies autóctonas en el marco del programa sugerido por la misión de defensa y rehabilitación de dichos recursos. Asimismo, se reorganizó un servicio forestal nacional y se fortaleció en la Universidad de Chile la enseñanza en silvicultura y en industrias forestales. Pero el resultado más impresionante de esa misión y de otras acciones financiadas por la FAO fue la creación del Instituto para el Desarrollo de los Recursos e Industrias Forestales (Instituto Forestal). El proyecto empezó el 30 de agosto de 1961 y tuvo una duración de cuatro años, con la FAO como organismo ejecutor y los siguientes objetivos:

- Evaluación de los recursos-forestales de Chile.
- Mejoramiento de las prácticas de ordenación y conservación de estos recursos.
- Asistencia técnica para el desarrollo de las industrias forestales mediante la racionalización de las explotaciones y una mejor elaboración y clasificación de los productos forestales.
- Capacitación del personal del sector público y privado en todos los niveles y en todas las actividades y campos.
- Mejoramiento de la comercialización y promoción de la demanda de productos forestales.

La idea central que inspiró este proyecto fue la creación de un instituto netamente chileno, capaz de seguir operando eficazmente y por sus propios medios, al cabo de los cuatro años de duración de la asistencia internacional. La capacitación del personal chileno adscripto al proyecto por parte de los especialistas de la FAO constituyó uno de los aspectos claves de toda la empresa. Este propósito se logró plenamente.

La contribución del Fondo Especial de las Naciones Unidas fue de 1.245.000 dólares y la del gobierno de 3.794.000 escudos, más una suma de 116.050 dólares en su equivalente en escudos. La asistencia incluyó 478 meses/experto más 238.000 dólares en equipos que quedaron enteramente en poder del Instituto al finalizar el proyecto. Entre los expertos estaban algunos de los de mayor preparación y experiencia en el mundo.

Gracias al decidido apoyo del gobierno y de la FAO, el proyecto pudo cumplir con todos sus objetivos, de modo tal que muy pronto el Instituto alcanzó un elevado prestigio en los medios forestales del país y del extranjero. La planificación y ejecución de este proyecto sirvió de modelo para programas del PNUD en otros países, por la forma rápida, eficiente y armónica en que se cumplió la tarea. Entre otros, sirvió de ejemplo para crear la Facultad de Ingeniería Forestal en Medellín, Colombia.

El 5 de junio de 1965 el Presidente de la República, Eduardo Frei, firmó el Decreto Supremo N° 1416, que creó legalmente el Instituto Forestal y a fines de agosto del mismo año terminó el proyecto del Fondo Especial. Desde esa fecha, el Instituto continúa sus eficientes tareas. El personal chileno en 1967 estaba compuesto por 60 personas especialmente capacitadas para llevar a cabo sus múltiples y complejas tareas. El Director Nacional fue el brillante profesional Manuel Muñoz, quien dirigió el Instituto con capacidad y devoción admirables.

Por recomendación de la FAO, el gobierno chileno solicitó y obtuvo del Fondo Especial un segundo proyecto de asistencia para reforzar el servicio forestal nacional. Este proyecto fue aprobado por el PNUD en junio de 1966; la contribución del Fondo Especial se calculó en 1.986.000 dólares y la del Gobierno de Chile (instalaciones, servicios, sueldos del personal local, etc.), en 3.800.000 dólares.

No cabe duda de que estos dos proyectos transformaron toda la práctica de silvicultura y la industrialización y comercialización de la madera en mi país. Junto con la asistencia en pesca, constituyeron ejemplos de lo que es capaz de realizar la cooperación internacional cuando se combina con la visión y comprensión de los gobiernos y éstos saben utilizar las organizaciones establecidas por ellos para servir a sus pueblos.

La calidad de los expertos que trabajan en la Oficina Regional nos permitió atender con rapidez algunas peticiones de gobiernos para resolver problemas urgentes que requerían el consejo de personas especialistas en diversas materias. Como en aquella época aún no existía el programa de asistencia técnica directa para proyectos urgentes y de corto plazo, establecido años más tarde por el Director General Saouma, y los trámites a través del

Programa Ampliado de las Naciones Unidas eran muy lentos para enfrentar ese género de necesidades, no quedaba otro camino que utilizar a los oficiales regionales. Recuerdo un caso que ha quedado en mi memoria pues incidía en una situación que por muchas razones es digna de recordar. A mediados de 1959, Fidel Castro, quien había asumido el poder sólo meses antes, solicitó y obtuvo asistencia técnica de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que funcionaban en América Latina, particularmente de la CEPAL y de la FAO. Uno de sus grandes problemas radicaba en la agricultura, casi totalmente centrada en la caña de azúcar producida por las empresas norteamericanas que él expropió. Decidió hacer la reforma agraria, política que, como ya he explicado, era impulsada con gran vigor y persistencia por el mundo académico de Estados Unidos. La FAO puso a su disposición al economista agrario Jacques Chonchol, a través del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Chonchol tenía una formación agrario-reformista adquirida a la vera del Padre Joseph Lebret, notable figura, ex-oficial de la marina francesa y fundador del “Movimiento Economía y Humanismo”. Este movimiento, aún en plena actividad, promueve, con el respaldo del arzobispo de París, una acción mundial para mejorar las condiciones de extrema pobreza del campesinado de los países de la periferia. Destaco lo anterior para destruir la imagen de ser Chonchol un propulsor de doctrinas comunistas internacionales, que elementos conservadores han procurado atribuir a su personalidad. Sus recomendaciones en Cuba fueron asaz moderadas. Hoy Chonchol es Profesor en la Sorbonne de París y Director del Instituto Latinoamericano y altamente apreciado en Francia.

III. El primer Congreso Mundial de Alimentación en Washington en 1963

Como expresé anteriormente, la Campaña Mundial contra el Hambre debía culminar con un gran congreso mundial de alimentación. Dicho Congreso se celebró en Washington entre el 4 y el 18 de junio de 1963, organizado por la FAO con la entusiasta cooperación del gobierno del presidente Kennedy. Fue un gran acontecimiento. Participaron 1.200 personas, entre ellos representantes de todos los gobiernos miembros de la FAO, representantes de todas las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales importantes, personalidades de gran autoridad en el mundo científico, político y gremial que disertaron sobre diversos problemas con conocimiento y solidez, entre ellos Arnold Toynbee, Gunnar Myrdal, Henri Laugier, el presidente de la India, Radakrishnan, y el de Senegal, Léopold Senghor, y Gaston Palevsky, ministro francés, todos ellos actuando a título personal.

La Conferencia, realizada en el teatro del Departamento de Estado, fue inaugurada por el presidente Kennedy en un discurso inspirado e inspirador que llenó de esperanzas a los participantes. Finalizó su intervención con palabras que creíamos históricas, porque implicaban el compromiso solemne del Estado más poderoso del mundo de liderar un movimiento mundial para resolver este gran problema. Después de expresar que “en

tanto la lucha contra el hambre no logre sus objetivos, en tanto las dos terceras partes de las naciones del mundo tengan déficit de alimentos, ninguna nación, ningún ciudadano puede sentirse ni satisfecho ni seguro”, y agregó: “como miembros de la raza humana tenemos la habilidad, tenemos los medios, tenemos la capacidad para eliminar el hambre de la faz de la tierra. Sólo nos falta la VOLUNTAD”.

La declaración aprobada por el Congreso al finalizar sus trabajos —en cuya redacción tuve el privilegio de participar junto con la Srta. Dorothy H. Jacobson, Subsecretaria de Agricultura de Estados Unidos y el economista Henry Ergas, entonces Director del Programa FAO-Banco Mundial, quien en la actualidad trabaja con la famosa firma de los Rothschild— constituyó un documento histórico cuyo diagnóstico y recomendaciones, que permanecen sin cumplirse, tienen aún plena vigencia. Podría adoptarse hoy como una guía eficaz, sin suprimir nada. Entre otras cosas afirma que “más de media humanidad padece todavía hambre, malnutrición y pobreza; liberarse del hambre constituye el primer derecho fundamental del hombre y todos los seres humanos, sin distinción de ninguna especie, tienen derecho a lograr esa liberación mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional; los progresos científicos y tecnológicos permiten hoy alcanzar tal objetivo por medio de un desarrollo económico-social equilibrado; la persistencia del hambre y la malnutrición es inaceptable moral y socialmente, es incompatible con la dignidad del hombre y constituye una amenaza para la paz social e internacional”. Agrega que “la erradicación del hambre constituye una tarea primordial de todos, hombres y mujeres, quienes deben reconocer sus deberes y también sus derechos como miembros de la raza humana y deben luchar por liberar del hambre a todos los países del mundo, obligación que es inherente al compromiso contraído en la Carta de las Naciones Unidas”. Exhorta enseguida a las naciones en desarrollo a que sus gobiernos adopten una serie de medidas de carácter técnico, institucional, económico y educacional; y recomienda a los países desarrollados que se esfuercen por “invertir las tendencias adversas y perturbadoras que sufre el comercio de los países en desarrollo”, se “concierten convenios comprensivos y adecuados sobre productos”, “se aumente el volumen y la eficacia de la asistencia financiera, material y técnica” y “se reparta de manera equitativa y racional la abundancia del mundo, e incluso que se utilicen los excedentes de alimentos en forma más amplia y accesible para el desarrollo económico y social”. La declaración termina diciendo que “por esta razón nos comprometemos a, y resolvemos solemnemente aceptar como reto primordial lanzado a esta generación, la tarea de eliminar el hambre y la malnutrición”, a “movilizar todos los recursos a nuestro alcance que despierten la opinión mundial y estimulen la realización de todas las medidas apropiadas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, que se requieran para esta misión suprema” y “apoyar de todo corazón la Campaña Mundial contra el Hambre hasta que se logre su objetivo final”.

Es difícil imaginar en la vida internacional un compromiso más unánime, amplio y solemne para extirpar el flagelo del hambre. Me correspondió participar en ese Congreso y realmente creí que el mundo había reiniciado el camino elegido el año 1945 en

Quebec y abandonado más tarde. Lo avalaba el apoyo sin reservas del presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, cuya muerte prematura frustró tanto esta como otras esperanzas.

En este Congreso mundial, tan representativo, se expresó lo mejor que era capaz de producir el género humano en relación al gran problema del hambre en cuanto a claridad de pensamiento y visión del futuro, a sentido político y solidaridad universal. Jamás después, a pesar de tantos esfuerzos de las organizaciones internacionales, de muchos gobiernos y de instituciones no gubernamentales, se ha llegado a recrear un momento similar.

Pero después de haber comparado cuán poco se intentó durante 10 años, hasta la crisis alimentaria de 1973, ese Congreso ha quedado para mí como la expresión más elocuente de las múltiples frustraciones que ha sufrido el mundo en desarrollo en su batalla para romper el muro de incomprensión, egoísmo y falta de visión política que ha impedido el éxito de sus aspiraciones. Lo lamentable es que este muro sigue en pie e incluso ha crecido.

El segundo Congreso Mundial de Alimentación

En los 12 años siguientes la acción de la década anterior fue decayendo considerablemente. De este modo, ocurrieron nuevas crisis y las soluciones fueron menos generosas, más limitadas y menos enmarcadas en la línea de una verdadera conciencia internacional que aquéllas logradas durante el decenio anterior.

El primer Congreso Mundial de Alimentación había llamado a la realización de congresos similares durante intervalos periódicos, “para revisar una encuesta mundial presentada por el Director General de la FAO sobre la situación del mundo en relación con la población y el desarrollo global, junto con una propuesta de programa para la acción futura”.

Actuando con base en esta recomendación, el Director General de la FAO, A. H. Boerma, aceptó la invitación del gobierno de los Países Bajos para llevar a cabo el segundo Congreso Mundial de Alimentación que se realizó en La Haya, del 16 al 30 de junio de 1970.

Aun cuando se contó con la participación de más de 1.800 delegados, sólo un tercio provenía de los países en desarrollo. Una característica notable del Congreso fue la presencia de aproximadamente 300 participantes menores de 30 años de edad, que jugaron un papel activo y dinámico en sus deliberaciones. Otro factor importante fue que los participantes asistieron a título personal, no como representantes de sus gobiernos o de organizaciones oficiales o privadas.

Se prepararon sólo ocho documentos básicos de antecedentes, uno para cada Comisión. Estos se complementaron con dos contribuciones de la FAO: una versión condensada de su Programa Mundial Indicativo para el Desarrollo Agrícola, bajo el título “Una estrategia para muchos”, y un documento explicando la estrategia de la FAO para cinco áreas de concentración para la acción, a saber:

1. Un mayor empleo de variedades de cereales de alto rendimiento.
2. Una campaña para eliminar el desequilibrio proteico.
3. La lucha contra el despilfarro.
4. Una mejor movilización de los recursos humanos.
5. El fomento de la adquisición y ahorro de divisas.

El Director General de la FAO presentó también estas estrategias a la Conferencia de 1971.

Los resultados del Congreso de La Haya fueron decepcionantes si se comparan con la magnitud de los problemas que el mundo estaba enfrentando y con aquellos que emergieron posteriormente. En contraste con lo sucedido en el primer Congreso Mundial de Alimentación, la Declaración Final no analizó la situación mundial de alimentos en profundidad ni formuló directivas precisas. En realidad, fue un fiel reflejo de las discusiones que, con ciertas excepciones, no se acercaron a la base del problema mundial de alimentos. Sin embargo, hubo algunos discursos interesantes y el Congreso produjo varias recomendaciones útiles.

IV. La ayuda alimentaria y el Programa Mundial de Alimentos

La creciente escasez de alimentos a comienzos de la década de los sesenta, que determinó el primer Congreso Mundial de Alimentación, impulsó a la comunidad mundial a utilizar los excedentes agrícolas de países que, gracias al progreso tecnológico, estaban produciendo en mayor medida para ir en ayuda de naciones deficitarias y mismo tiempo carecían de recursos financieros para adquirir alimentos que les eran indispensables.

Gran parte de esta ayuda se canalizó directamente a través de algunas naciones, particularmente Estados Unidos, y otra se realizó a través de programas de las Naciones Unidas.

Entre las primeras es importante destacar la iniciativa del presidente Kennedy, cuya preocupación por la situación alimentaria mundial ya mencionamos en páginas anteriores. Estableció el programa “Alimentos para la Paz” y entregó su administración al senador McGovern, un político muy progresista que trabajó con gran dedicación y eficacia. Al mismo tiempo se dictó la Ley PL 480, que permitió la venta de granos a países en desarrollo en condiciones muy favorables, con pagos a plazo y en monedas locales. Estos programas aliviaron considerablemente situaciones difíciles y algunas muy urgentes.

Por su parte, en 1962 el Director General de la FAO, Dr. Sen, en su empeño por derrotar el hambre en el mundo, que veía con mucha lucidez, propuso a las Naciones Unidas crear conjuntamente un programa destinado, por una parte, a disponer recursos alimentarios para las situaciones de emergencia y, por otra parte, a ayudar a los países subdesarrollados para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Se creó así el Programa Mundial de Alimentos que estableció un fondo de alimentos y de dinero con los objetivos mencionados. Se trataba de aplicar una concepción nueva. A falta de asistencia en dinero se utilizarían los alimentos como fuente de financiamiento. Las contribuciones de los países al programa serían voluntarias. Para manejar el programa se concibió un Comité Intergubernamental

formado por representantes elegidos en igual proporción por el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas y el Consejo de la FAO; 10 por ciento de los recursos del programa podían ser utilizados por el Director General de la FAO para atender situaciones de gravedad urgentes.

El programa comenzó en un ambiente de no disimulado pesimismo. Por ello, tuvo un carácter experimental durante los tres primeros años y las contribuciones fueron bastante magras. No obstante, el 17 de mayo de 1953 las promesas de contribuciones para el primer trienio alcanzaban a 89,8 millones de dólares y habían sido formuladas por cincuenta países, de los cuales “más de la mitad” eran subdesarrollados. Un año después, dicho pesimismo se hacía más evidente cuando esas promesas de contribuciones habían sido aumentadas en sólo 1,3 millones de dólares para alcanzar a los 91,1 millones. El informe del Comité Económico Social puntualizaba que los países ofertantes habían aumentado a 67, de los cuales dos tercios eran países en vías en desarrollo.

Pero ya en 1968 el programa aumentó notablemente hasta el punto que, entre ese año y 1969 el incremento de las contribuciones fue del 78 por ciento y en 1972 llegó al doble de 1968 (pasó de 72 a 147,7 millones de dólares). En el año 1972 las promesas de contribuciones alcanzaron a 266 millones y en 1973-74 a 297,5 millones, suma que fue un poco inferior a la meta de 340 millones que había establecido el Comité Intergubernamental y había sido aprobada por la Asamblea General. Sin embargo, en el XII Informe Anual del Comité Intergubernamental de la FAO del PMA al Consejo Económico y Social, se da cuenta que en aquel período las contribuciones subieron a 352,4 millones, como resultado de promesas suplementarias y de variaciones en los tipos de cambio.

Para 1975-76 el objetivo era de 440 millones de dólares y el 31 de marzo del primero de estos años ya había compromisos por 362,5 millones, de los cuales se disponía efectivamente ya de 327,7 millones. Es de anotar que Arabia Saudita contribuyó en esa ocasión con 50 millones de dólares en dinero que era, hasta esa fecha, la mayor suma en efectivo ofrecida al programa por un país individual en la historia del PMA.

El aumento de las contribuciones permitió incrementar también la ayuda para situaciones de emergencia. Fue así que el PMA participó con eficiencia en las operaciones de socorro a la región del Sahel y Etiopía. Interesante es destacar la gran variedad de actividades que se desarrollaron con el programa. Ya en esa época se incluyó a los fertilizantes dentro de la asistencia prestada por el programa.

En 1980 el PMA informó que, “en sus 18 años de vida del programa hasta fines de aquel año, se habían aprobado 1.040 proyectos en 113 países con un costo total para el programa de 4.285 millones de dólares”, a lo cual había que sumar la parte de los proyectos que cancelaba el país receptor de la ayuda. En lo referente a ayuda urgente, dispuesta por el Director General de la FAO, de acuerdo con la facultad ya mencionada, se habían realizado en ese lapso “503 operaciones en más o menos 100 países, por un costo total de 714 millones de dólares”.

A partir del decenio actual, el ritmo de las contribuciones disminuyó en circunstancias en que las necesidades de alimentos aumentaron en casi todos los países en desarrollo. Así, el Secretario Ejecutivo del PMA, Sr. James Ingram, expresaba en la sesión del Consejo de la institución a fines de 1986 que “la tasa de crecimiento de la ayuda de los países de la OECD (que aportan casi el 80 por ciento del total) a 2-3 por ciento en términos reales” “resulta realmente inquietante porque, desde 1982 el flujo de recursos financieros ha sido de las naciones pobres a las ricas, ya que los países en desarrollo se esfuerzan para atender un servicio de la deuda que ha alcanzado la cifra de 3 billones de dólares e incluso las transferencias del Banco Mundial han disminuido y el último año ascendieron a 3.200 millones de dólares, frente a los 5.000 millones del año anterior”. Agrega que esto es sumamente desfavorable para las naciones en desarrollo, porque “la tasa media de crecimiento de la economía de esos países, del 6 por ciento en el decenio de 1970, ha disminuido al 2 por ciento”. El Secretario Ejecutivo estima que si no se alcanza un 5 por ciento del crecimiento, “lo que resulta sumamente improbable”, ello sería muy grave, sobre todo porque “la ayuda alimentaria representa una décima parte de la ayuda Norte-Sur, a escala mundial, y una quinta parte de toda la ayuda al África subsahariana, así como un porcentaje de importancia de la ayuda a las naciones más pobres de otras regiones”. Lo anterior forma parte muy relevante de las observaciones de “anti-cooperación” que analizo en la Parte Tercera del presente tomo.

Al mismo tiempo es justo afirmar que el Programa Mundial de Alimentos, tanto por el volumen que ha alcanzado como por el papel que desempeña en el desarrollo en general, especialmente en las zonas rurales, es una realización notable de las Naciones Unidas. Honra a sus dirigentes y a los Directores Generales de la FAO que lo concibieron, colaboran activamente con él y han actuado con presteza y justicia en los casos de urgencia. Hoy día el programa, en vista de la disminución de recursos, está haciendo un gran esfuerzo para concentrarse en “proyectos pragmáticos, humanitarios, flexibles y eficaces que ayudan realmente a los pobres”.

V. Una derrota electoral me devuelve al servicio público nacional

En noviembre de 1967 se verificó la elección de Director General de la FAO. Fui uno de los candidatos en una junta electoral cuyo origen, avatares y consecuencias se apartaron de las experiencias corrientes en este género de decisiones relativas a importantes cargos internacionales.

A comienzos de 1965 el Dr. Sen, después de casi nueve años en el cargo, había decidido solicitar a la Conferencia de noviembre una última reelección por dos años para retirarse después. Desde ese momento me insinuó que yo era su candidato a sucederlo. No le di mucha importancia a esa sugerencia, pues nunca había pensado en tal posibilidad. Me encantaba la función que desempeñaba en Santiago, donde todo me era grato. Se trabajaba

en un ambiente de confianza, de amistad, y contaba con colaboradores sobresalientes. Además, faltaba mucho tiempo para que la idea de Sen pudiera concretarse. Pero las cosas se precipitaron algunos meses más tarde, durante la Conferencia Regional de la FAO que se realizó en Viña del Mar, Chile, entre el 13 y el 29 de marzo de 1965.

Fue una gran conferencia que adoptó acuerdos muy positivos. La inauguró el Presidente Frei con un macizo discurso y participaron representantes de todos los países de la región, entre ellos gran número de ministros, el representante de Francia en el Consejo Económico y Social, parlamentario y gran amigo de De Gaulle, Jean Marcel Jeanneney, y además algunas personalidades especialmente invitadas, como el famoso Padre Louis Joseph Lebret, más arriba nombrado, y el Premio Nobel de Economía, Gunnar Myrdal. Además, S.S. Pablo VI me entregó personalmente un mensaje de estímulo al trabajo de la Oficina Regional, deseando además el éxito de la Conferencia. Durante la realización de ésta, en un domingo de descanso en nuestras tareas se produjo un fuerte terremoto con epicentro en La Ligua, que azotó gran parte de lo que es hoy la Quinta Región, arrasando varios pueblos del interior y causando serios daños en la costa y, por cierto, en Viña del Mar.

Al terminar la Conferencia, el presidente de la República nos recibió al Dr. Sen y a mí en el Palacio de la Moneda de Santiago. Con gran sorpresa de mi parte, el Director General, sin haberme advertido una palabra, puso en tabla el asunto de su sucesión. Expresó al presidente que tras haber meditado mucho se había convencido de que la línea de acción trazada por él corría serio peligro de quebrarse cuando él se retirara a fines de 1967 si no lo sucedía una persona que supiera mantenerla. Agregó que, en su opinión, esa persona no podía ser otra que el autor de estas líneas, pero, naturalmente, para ello era necesario no sólo la venia del presidente sino también su apoyo. El mandatario le respondió que veía con mucho agrado esa posibilidad y que apoyaría la candidatura con entusiasmo. Quedó así formalmente decidido que sería candidato en 1967 al puesto de Director General de la FAO.

Sen había sugerido al presidente la conveniencia de que antes de la elección me designara en un cargo diplomático en Europa para estar más cerca del ámbito mundial. Días más tarde me llamó el presidente Frei y me sugirió con gran generosidad que yo mismo le indicara cuándo deseaba ser nombrado representante de Chile ante los organismos y organizaciones internacionales con sede en Ginebra. Le agradecí, pero manifesté que, a mi juicio, antes de iniciar una campaña debíamos esperar los resultados de la Conferencia General de la FAO, de noviembre de 1965, que decidiría si reelegía o no al Dr. Sen por dos años más. Sen obtuvo la prolongación de su mandato y no tuvo ningún contendor. Pero la resolución expresó en términos inequívocos que se adoptaba con la condición de que no podría aspirar a un nuevo mandato en 1967.

Desde ese momento comenzó la campaña electoral. A. H. Boerma, antiguo y competente funcionario de la FAO y Director del Programa Mundial de Alimentos, oficializó su aspiración. En cuanto a la mía, el presidente Frei escribió a sus colegas de países amigos en términos muy elogiosos para mi persona y recibió numerosas respuestas favorables.

A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo de Gabriel Valdés, se movilizó con gran efectividad en mi apoyo. Con la finalidad de promoverme, el Dr. Sen por su parte obtuvo que se me nombrara Presidente de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria convocada por las Naciones Unidas y la FAO para junio y julio de 1966. Hasta ese momento no se había logrado acuerdo entre las dos organizaciones acerca de la presidencia. Sen me propuso, a pesar de que era un hecho algo inusitado dada mi calidad de funcionario de la organización. Naciones Unidas aceptó inmediatamente, debido a mi vinculación tan estrecha con ella durante diez años.

Un mes antes de iniciarse aquella reunión, se celebró en Madrid una Conferencia Mundial Forestal. Durante la misma el Dr. Sen me invitó a tomar té en su departamento del Hotel Ritz. Poco después de iniciada la conversación me dijo, como si se tratara de algo sin importancia, que estaba pensando presentarse nuevamente como candidato a Director General y que en sus viajes (regresaba en ese momento de Estados Unidos) había recibido varias sugerencias en ese sentido y ello lo hacía pensar que sería reelecto. Naturalmente quedé frío ante esas palabras. Él había lanzado mi candidatura y había comprometido en ella al presidente de mi país, que siempre había apoyado a la FAO. Ello significaba una falta de respeto a esa nación y a un jefe de Estado muy bien considerado en el medio internacional, además de una ofensa a un colaborador leal. Le pedí una explicación. No me la dio, mostrando la actitud entre autoritaria y misteriosa que solía adoptar en momentos especiales. “No he tomado todavía una decisión final”, se limitó a contestar. “Usted bien podría esperar dos años más”. Sin despedirme, salí de su habitación y partí con mi mujer a Mallorca, decididos a no seguir a Roma. Desde ahí envié un cable al Dr. Sen, quien ya estaba de regreso en la sede, diciéndole que como él había hecho arreglos para que se me nombrara Presidente de la Conferencia sobre Reforma Agraria con el objeto de promover mi candidatura, el anuncio hecho en Madrid me liberaba de toda obligación de desempeñar esa función y presentaba mi renuncia formal a aquella presidencia.

Este cable produjo en Roma un verdadero terremoto. Recibí llamados telefónicos de todos los altos jefes y un cable de Sen apelando a mis sentimientos de fidelidad a la FAO, pues creía imposible encontrar un presidente en el plazo de una semana. Cedí, pero dije que estaba cansado y que llegaría sólo el día antes del evento. La Conferencia fue un éxito. Fui elegido por la unanimidad de más de 300 participantes. Ello me permitió actuar con plena independencia y no como subordinado del Director General. Sen se sentó a mi diestra y Philippe de Seynes, Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, a mi izquierda. Con el Director General cambiamos sólo las palabras estrictamente necesarias y él no asistió a la audiencia especial que nos otorgó S.S. Pablo VI. No cabía ya duda de que las relaciones entre el Dr. Sen y yo se habían tornado de una frialdad cercana al hielo.

Volví a Santiago y en diciembre de ese año me encontré de nuevo con el Director General en la Novena Conferencia Regional de la FAO celebrada en Punta del Este, Uruguay. Él permaneció en la Conferencia sólo un par de días y me dio la impresión de que se

sentía inconfortable. No hablamos una palabra sobre la elección, pero Egon Glesinger, Subdirector General para Información y prácticamente el jefe de su campaña electoral, me confirmó que Sen había decidido presentar oficialmente su candidatura y estaba procurando obtener el apoyo de su gobierno.

Esta circunstancia no me impidió trabajar en la Conferencia con entusiasmo y efectividad. La reunión se realizó bajo la inspiración de su presidente, el Ministro de Agricultura y Ganadería del Uruguay, Wilson Ferreira Aldunate, quien se ha erigido en los últimos diez años como uno de los más fervorosos y valientes defensores de la libertad y de la democracia en América Latina. Desde entonces me considero su amigo y su admirador. Al finalizar el torneo me honró refiriéndose generosamente a mi labor en la Oficina Regional y me entregó, en nombre de su gobierno democrático, una hermosa medalla de oro.

Ante este hecho ya definitivo decidí renunciar a mi cargo en la FAO y en febrero envié mi dimisión al Dr. Sen, efectiva al 31 de mayo para utilizar un mes de vacaciones. En mi comunicación le expuse con franqueza y en tono más bien duro las razones que me movían a dar ese paso. Él aceptó mi renuncia en cinco o seis líneas formales, sin hacer la menor referencia a una colaboración estrecha de ocho años, ni tampoco a las razones expuestas por mí.

En el período transcurrido entre mi renuncia y el 31 de mayo, Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, me pidió que la Oficina Regional asumiera la responsabilidad de organizar y dirigir el tema principal de discusión en la Asamblea Anual de Gobernadores del BID, que versaría sobre la agricultura latinoamericana. Acepté complacido esta oportunidad al terminar mis funciones en un foro tan importante y con varios Oficiales Regionales elaboramos el temario y la documentación que dieron origen a animados y positivos debates en los cuales intervinieron ministros y especialistas en los temas involucrados.

El presidente Frei y su canciller, Gabriel Valdés, con fecha 1° de junio de 1967, me nombraron Embajador y Representante Permanente de Chile ante las organizaciones internacionales con sede en Ginebra y además representante ante el Consejo de la FAO, cargos que desempeñé hasta el 11 de septiembre de 1973.

El Consejo de la FAO se reunió en Roma el 12 de junio y durante tres semanas estuvimos con Sen en diferentes barricadas. Más de una vez mis opiniones no coincidieron con las de él.

Desde ese momento me ocupé de mi campaña. Realicé una gira por África y, entre otras personalidades, visité al presidente Senghor, de Senegal, y a Nyerere, el mandatario de Tanzania. Pero la labor de la UNCTAD, uno de los organismos ubicados en Ginebra, me ocupaba mucho tiempo y comenzó a fascinarme. Participé y fui jefe del Grupo Latinoamericano en la primera reunión a nivel ministerial de los 77, que redactó la histórica Carta de Argel. Era como un retorno a los años de mi misión en Naciones Unidas, enfrentando los mismos problemas, aunque ya mucho más elaborados y con antecedentes

técnicos más completos y precisos, además de que en ese momento participaban los nuevos países que ingresaron desde los años sesenta a Naciones Unidas, lo que daba a la organización mundial una fisonomía muy diferente.

Por otra parte, estaba convencido de que mis posibilidades de ser elegido eran sumamente escasas. La candidatura de Sen dividía las fuerzas de los países en desarrollo, mientras A. H. Boerma tenía un solo apoyo de las naciones industrializadas y de algunas a las cuales había otorgado altas cuotas del Programa Mundial de Alimentos.

Sin embargo, nunca pensé abandonar la postulación, por respeto al presidente Frei, a mi gobierno y a los países que habían ofrecido su respaldo.

A Roma no volví antes de la Conferencia en que se elegiría Director General.

La Conferencia se abrió el 4 de noviembre de 1967 y transcurrieron varios días antes de que comenzara el proceso electoral. En ese lapso tuve que enfrentar una situación increíble. El grupo árabe me invitó a una reunión, pues deseaba escuchar cuál sería mi política si resultaba elegido. No hubo problemas al discutir ese punto. Ni en la FAO ni en la UNCTAD había tenido diferencias con ellos en asuntos económico-sociales y mi contribución a la Carta de Argel había sido significativa. El problema se presentó cuando el presidente del grupo me dijo que sabía que existían dos funcionarios importantes de origen judío que favorecían mi elección y que deseaba saber si yo iba a permitir o no que trabajaran en la FAO funcionarios de ese origen. Mucho me sorprendió este planteamiento, aun cuando lo comprendí porque hacía sólo algunas semanas que se había producido el desenlace de la guerra de los siete días; existía en el mundo árabe un clima de gran tensión y la pasión que los embargaba era notoria. Además, sus miembros tenían hondo resentimiento contra los latinoamericanos, a quienes tildaban de pro-israelitas por haber propuesto a la Asamblea General la Resolución N° 242, juzgada en ese momento por los árabes como contraria a sus intereses, aunque años más tarde su cumplimiento pasó a ser una de las metas de las propias naciones de aquella región para recuperar las áreas ocupadas por Israel.

Mi respuesta fue categórica. Expresé: “como pocas personas, he luchado en las Naciones Unidas contra la discriminación racial. Continúo siendo miembro de la subcomisión que se ocupa de estas materias. Si llego a ser Director General de la FAO jamás contrataré o expulsaré a ningún funcionario en razón de su raza o religión”. Percibí en el silencio que siguió mucho respeto, pero todos votaron por Boerma.

Otro factor complicó aún más mis posibilidades de triunfo. El gobierno senegalés, no obstante la promesa escrita de su presidente al jefe de Estado chileno, lanzó la candidatura de Gabriel Marie D’Arbussier hasta poco antes Director de UNITAR.

Esto me trae a la memoria un hecho pintoresco. Diez años después de estos acontecimientos, me encontré en París con el presidente de Senegal en una reunión diplomática. Me acerqué a saludarlo pues él había sido uno de los gobernantes que apoyó al Centro Internacional para el Desarrollo, que en ese entonces yo presidía en Neuilly sur Seine. En ese momento

alguien se acercó para presentarme a él, pero Senghor se apresuró a exclamar: “No hace falta, si lo conozco muy bien y fui su elector”. Quedé atónito. Evidentemente se había olvidado del asunto D’Arbussier y también del hecho de que yo no había sido elegido Director General de la FAO. Después le visité muchas veces en Dakar. Me recibía con afecto y cordialidad, me regalaba sus libros y me contaba sus interesantes y entretenidas experiencias; su obra literaria es de gran calidad, finura y elegancia. Hace poco fue elegido miembro de la reputada Academia Francesa.

El acto electoral se inició con una reunión del Comité General que asesoraba al presidente del encuentro para discutir si el Dr. Sen era o no reelegible, en vista de los términos de la resolución de 1965. La recomendación del Comité fue categórica: no era elegible. Se procedió enseguida a votar y una aplastante mayoría aceptó la propuesta del Comité, dejando al Dr. Sen fuera de la competencia.

Fue un dramático final para una persona de su rango y prestigio en la vida internacional y que mostrara tanta dedicación las de su cargo. El trabajo que realizó, juzgado como un todo, no merecía ese desenlace. Fue loable su esfuerzo por vencer un concepto entonces de moda, incluso en ciertos sectores de las Naciones Unidas: el que sólo la industrialización impulsaba el desarrollo y que la transformación agraria no tenía prioridad alguna. Sen contribuyó a imponer el concepto de desarrollo integral. Percibió también de manera clara que el lento ritmo de crecimiento de la agricultura en el Tercer Mundo, combinado con la explosión demográfica, amenazaba a la humanidad con una catástrofe; de ahí su Campaña Mundial contra el Hambre que, si bien logró alertar en cierto modo a la opinión pública, no pudo vencer a la falta de visión y el egoísmo de los países ricos, ni la desidia de muchos dirigentes de los países en desarrollo. Entre sus realizaciones puedo destacar el lanzamiento del Plan Indicativo Mundial, un estudio de la situación de las diversas regiones del mundo y proyecciones de consumo y producción, medida que debió haber sido tomada desde el nacimiento de la FAO; tomó la iniciativa de crear, juntamente con las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos, que ha sido exitoso dentro de sus recursos insuficientes, pese a que hoy atraviesa una situación difícil y ha perdido gran parte de su concepción original; tuvo éxito en obtener la creación del programa conjunto destinado a identificar y preparar proyectos agrícolas que el Banco Mundial podría financiar⁹; convocó la Primera Conferencia Mundial de Alimentación en Washington, en 1963; dio mayor vida a las Conferencias Regionales; e inició el Programa Cooperativo con las Industrias.

Fue un buen Director General desde el punto de vista de las ideas, las iniciativas y la autoridad con que ejercía sus funciones. En cambio, le faltó flexibilidad negociadora para obtener mayor apoyo financiero y no realizó las tan necesarias reformas administrativas, entre ellas la de dividir la función operativa de la técnica. Ello se había tornado indispensable al final de su mandato.

⁹ Hasta 1983, se ha aprobado financiamiento por 22 millones de dólares para proyectos preparados por el Centro de Inversiones de la FAO.

Sen, siendo todavía Director General, desde ese día hasta que terminó la Conferencia no apareció más en las reuniones.

Resuelto este problema, la Conferencia procedió a la elección entre los tres candidatos restantes. En la primera y en la segunda votación, Boerma obtuvo amplia mayoría, aunque no absoluta, seguido por mí y después D'Arbussier, quien nunca había tenido la menor vinculación con la FAO. Fracasaron las gestiones para el retiro de éste y en la segunda vuelta hubo un resultado similar, aun cuando la diferencia entre los votos que obtuve y los que consiguió D'Arbussier fue bastante mayor a mi favor. Ello provocó el retiro del contendor senegalés. La Conferencia decidió que la elección final entre los sobrevivientes de esa batalla debía hacerse después del fin de semana. Esta dilación fue aprovechada por los partidarios de Boerma para conseguir votos africanos y de otros delegados sensibles a ciertas presiones. Los más activos fueron los delegados de Estados Unidos, de Gran Bretaña y de los Países Bajos. Era evidente para mí que esas grandes potencias mostraban, más que entusiasmo por Boerma, un firme rechazo a mi postulación. Tenía yo fama de combativo, además del pecado original de provenir de un país subdesarrollado y tercermundista (pecado que en ciertos círculos subsiste hasta hoy).

Por esta razón el desenlace del día lunes no me sorprendió, a pesar de que sumando los votos que obtuve en la segunda vuelta con los de D'Arbussier, se superaba la cifra para ser elegido. Boerma fue designado con una diferencia de cinco votos entre más de 100 electores. No me afectó la derrota, por las razones que ya he explicado. Me dolió sí cuando recibí informaciones en el sentido de que tres países latinoamericanos que se habían comprometido oficialmente con mi gobierno no habían hecho honor a su promesa.

Lo sucedido reflejaba algo que ya me había ocurrido antes: cada vez que he tenido un traspíe en algo importante ha sido para mejor. Y en este caso los seis años que siguieron, durante los cuales desempeñé varias tareas de las Naciones Unidas, fueron para mí de enorme interés. Además, mi prestigio en la FAO subió considerablemente.

Fundado en ese razonamiento, continué en la Conferencia de la FAO participando de manera activa en los temas que más me interesaban: la reestructuración de la FAO y de sus oficinas regionales, que estaban bajo el fuego de quienes deseaban suprimirlas. Ello me condujo también a trabajar con responsabilidad y dedicación en el Consejo de la organización y en el comité que estudió y propuso medidas de reforma.

Mi labor en dicho Consejo dio un fruto inesperado. Al año siguiente, y sin tomar la menor iniciativa, pues estaba en esos días en Ginebra ocupado en una reunión del PNUD, el Consejo me propuso como Presidente de la Conferencia de la FAO de 1969. Se me eligió por unanimidad. Esa fue la primera vez que el Presidente de la Conferencia no había sido en la práctica elegido por el Director General. En esa función, la que muchos creían que utilizaría para preparar mi candidatura a Director General en 1971, di todo mi apoyo a su nuevo Director General. En 1967 había decidido que jamás volvería a aspirar a aquel

cargo. Esa decisión se justificó aún más cuando vi que los grandes electores de Boerma no le dieron el apoyo necesario para vigorizar la acción de la FAO y fuimos los representantes del Tercer Mundo quienes más lo apoyamos cuando tenía buenas iniciativas.

En cuanto a Sen, recibí tres años más tarde una larga carta desde Calcuta en que comentaba elogiosamente mis actividades en la UNCTAD las que, según él, había seguido paso a paso.

VI. La Segunda UNCTAD y el problema alimentario

La Segunda Conferencia sobre Comercio y Desarrollo se realizó en Nueva Delhi, India, entre el 1° de febrero y el 29 de marzo de 1968. En los próximos tomos analizaré sus trabajos y describiré actividades que me llevaron a conocer nuevos lugares de ese país continente donde hice tantos amigos. Ahora me limito a referirme al interés que la Conferencia mostró por la situación alimentaria. Al estar en India en esos años era difícil no apreciar sus efectos en la población. Por otro lado, en la Conferencia de la FAO terminada apenas dos meses antes, fue evidente que la FAO no estaba realizando el enorme esfuerzo que se requería para revivir el fervor que se tuvo en el Congreso de 1963. El Director General acababa de asumir su cargo y, en mi opinión, la organización necesitaba un respaldo de las Naciones Unidas, la cual desde hacía tiempo había abandonado el papel que asumiera en los primeros años de su creación. La Conferencia de la UNCTAD era propicia para intentarlo. En esas circunstancias, como presidente de la delegación de Chile a la UNCTAD, decidí solicitar que se inscribiera en el programa un nuevo tema que debía intitularse “El problema mundial de alimentos”. Ello fue aceptado y Estados Unidos copatrocinó la propuesta.

Para discutir el tema, la Conferencia organizó un grupo especial de trabajo integrado por todos sus miembros. El debate despertó mucho mayor interés que el esperado y en él mi delegación desempeñó un papel importante. Uno de sus miembros, Domingo Santa María, quien recién había dejado el cargo de Ministro de Economía de Chile, lo presidió y, naturalmente, como autor de la idea, asumí un papel activo en las discusiones. Se aprobó por unanimidad una resolución que comienza con un diagnóstico de la situación, diciendo:

“La mitad de la humanidad está desnutrida o mal alimentada debido a que la producción mundial de alimentos energéticos y protectores es insuficiente para satisfacer las necesidades nutricionales. Los millones de personas que padecen hambre y están malnutridas viven en países en desarrollo”.

Continúa afirmando que “una agricultura atrasada en los países en desarrollo ha sido incapaz de atender el aumento de la demanda real y por ello se ha acrecentado la desnutrición y estas naciones están obligadas a importar alimentos en cantidades cada vez mayores”; que en esos países “existe un profundo problema social y humano ocasionado por el insuficiente dinamismo del sector agrícola, el subempleo crónico y los bajos ingresos de la población rural” y que el nivel de vida de esa población, en

la mayoría de los países, es incompatible con la dignidad humana. Basada en esta y otras consideraciones, la resolución “reconoce que la persistencia de este problema constituye uno de los principales obstáculos del desarrollo social y económico y por ello su solución incumbe a toda la comunidad internacional”. Asimismo, enfatiza que “en definitiva la solución del problema alimentario requiere la adopción de una serie de medidas convergentes, inmediatas y a largo plazo”. Afirma también la importancia de la responsabilidad de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las instituciones financieras para impulsar nuevas políticas tendientes a enfrentar este grave problema y que el enfoque integrado necesario exige la máxima cooperación entre ellos. Agrega que “la FAO tiene una función decisiva, en su calidad de organismo internacional al cual se ha encomendado la tarea de elevar los niveles de nutrición y de vida de las poblaciones rurales y de mejoramiento y eficiencia de la producción y distribución de todos los productos alimenticios y agrícolas. De lo que se desprende que “los Estados miembros deben prestarle su apoyo y aliento”.

Finalmente, siguiendo el método adoptado en la Carta de Argel, la resolución formula una serie de recomendaciones: a) a los países en desarrollo, a los cuales cabe la responsabilidad principal; b) a las naciones industrializadas; y c) a los organismos internacionales interesados.

Estas recomendaciones son muy similares a las adoptadas en el Primer Congreso Mundial de Alimentación del cual me ocupé anteriormente y también a algunas contenidas en el documento de Argel y en otras resoluciones de UNCTAD que figurarán en el tomo III. Quisiera solamente singularizar una a la cual le doy importancia, porque se refiere a la ayuda alimentaria que debieran recibir las naciones deficitarias y las condiciones en que debería otorgarse. El párrafo de la resolución dice que:

“Como medida provisional, proporcionen, sobre una base justa y equitativa entre ellos, ayuda alimentaria a los países con déficit de alimentos de manera que no altere la capacidad productiva de los países beneficiarios y, en la mayor medida posible, de conformidad con los principios de la FAO en materia de colocación de excedentes. Esa ayuda alimentaria debería asimismo ayudar a los países con déficit de alimentos a constituir reservas de emergencia renovables de vez en cuando para atender necesidades a corto plazo. No obstante, en el caso de los países donantes importadores de alimentos deberían tenerse debidamente en cuenta sus especiales circunstancias;”

- “i) La ayuda alimentaria habrá de prestarse con carácter de donación o en forma de préstamo, en condiciones tan liberales como permitan las circunstancias.
- ii) La ayuda alimentaria no habrá de proporcionar incentivos indebidos para aumentar la producción en los países desarrollados.
- iii) La ayuda alimentaria deberá movilizar, cuando sea oportuno, por medio de acuerdos internacionales, la capacidad de los países en desarrollo para producir suministros de alimentos destinados a la ayuda aumentaría.

- iv) Todo aumento en las contribuciones en efectivo a los programas multilaterales de ayuda alimentaria deberá utilizarse, siempre que sea factible, para la compra, en condiciones económicas, de alimentos procedentes de países en desarrollo”.

Sin duda, esa recomendación anterior expresa la intención de estimular la producción en países en desarrollo donde existan buenas condiciones para la producción y así contribuir en la ayuda a aquellos países que carecen de ellas, e impedir que las naciones más ricas apliquen políticas desleales de competencia con altos subsidios. Argentina desempeñó un papel importante en aquella redacción.

Esta resolución, aprobada por unanimidad por los representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la FAO, y producto una vez más de iniciativas de las naciones en desarrollo, debió ser considerada por ellos como un mandato obligatorio. Veremos más adelante que no lo fue. Como anteriores esfuerzos, esa detallada y seriamente concebida decisión de la comunidad mundial, no objetada por nadie, pasó a unirse a otras anteriores que se desvanecieron con increíble facilidad y lamentablemente el caso siguió repitiéndose más adelante. Su mérito, sin embargo, fue el de mantener viva la atención sobre el problema en las naciones del Tercer Mundo.

VII. El Vigésimoquinto Aniversario de la fundación de la FAO

En octubre de 1970 las Naciones Unidas y la FAO cumplieron 25 años de existencia. La primera celebró el aniversario en una muy solemne reunión de su Asamblea General, el día 24 de ese mes. La FAO lo hizo en una Conferencia Especial de tres días iniciada el 14 de noviembre, convocada un año antes por la Conferencia ordinaria. Como ésta había decidido que la reunión aniversario se celebraría con las mismas autoridades elegidas en 1969, me correspondió presidirla, lo que para mí constituyó un acontecimiento inolvidable pues en ella participó S.S. Pablo VI y tuve el honor de concederle la palabra.

El 14 de noviembre, como estaba previsto, se inauguró la conferencia conmemorativa, con la asistencia del Primer Ministro de Italia, Emilio Colombo. Abrí el acto con un discurso en el cual abordé los problemas de la FAO en el contexto de la situación mundial, destacando el contraste entre el espíritu de 1945 y el de 1970, que determinaba también un contraste en la aplicación de los principios y disposiciones del orden internacional creado en San Francisco, con el consiguiente debilitamiento de la cooperación en las esferas política, social, económica y de derechos humanos. Al finalizar expresé que:

“Nos inquieta esta flagrante contradicción. Nos inquieta que se malgaste la tan grande potencialidad de instrumentos de valor excepcional como son las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que están dirigidas, además, por personalidades sobresalientes e integradas por funcionarios abnegados y capaces. Soy testigo de las frustraciones que ellos han estado viviendo en los últimos años porque son compelidos a emplear en discusiones fútiles y minúsculas

sobre menguados aumentos o pequeñas economías la energía que desearían utilizar en resolver problemas vitales. Las organizaciones internacionales están llamadas a desempeñar el papel central en las políticas mundiales en favor del desarrollo, actuando en estrecha asociación y perfectamente coordinadas entre sí. La FAO, por ejemplo, tiene inmensas tareas por delante para las cuales requerirá mayores recursos intelectuales y materiales”.

Enumeré enseguida una serie de tareas y terminé señalando:

“... la FAO necesita recursos y apoyo político e intelectual de los gobiernos y de los dirigentes; y sobre todo apoyo de los pueblos que deben recibir amplia información. Que este aniversario sea el punto de partida de una nueva era, bajo el impulso de una nueva voluntad política. No me cabe duda de que la organización está preparada para asumir sus responsabilidades. La palabra la tienen ahora los gobiernos”.

A continuación, se suspendió la reunión y junto con el Director General y el Primer Ministro de Italia, salimos a recibir a S.S. Pablo VI. La alocución que éste pronunció tuvo el sello de su fina inteligencia, su inmensa humanidad y su conocimiento de los problemas vitales de los pueblos del mundo, en particular los menos desarrollados. No vacilo en reproducir algunos de sus párrafos:

“...nuestro predecesor, el Papa Pío XII, desde su primer encuentro con la FAO alabó altamente la amplitud de miras ‘de vuestra institución especializada en la alimentación y la agricultura, la esplendidez de alma que caracteriza la economía y la aplicación, en fin, la sabiduría y el método perspicaz que presiden su realización’. Su sucesor, el buen Papa Juan XXIII aprovechó a su vez cualquier ocasión para expresaros su sincera estima. En cuanto a Nos, hemos conocido el Instituto Internacional de Agricultura en su modesta residencia de la Villa Borghese, antes de ver a la FAO ‘recorrer todo el camino que la ha conducido al magnífico desarrollo que hoy día conoce’. No hemos dejado de seguir desde entonces con simpatía vuestras generosas y desinteresadas iniciativas, en particular la campaña contra el hambre, de rendir homenaje a vuestra actividad polivalente y de llamar a los católicos del mundo entero a colaborar generosamente en unión con todos los hombres de buena voluntad”.

“Es en este plano superior donde la Iglesia intenta aportar su adhesión desinteresada a la obra grandiosa y compleja que vosotros realizáis: estimular una acción internacional para procurar a cada uno de los alimentos necesarios, tanto en cantidad como en calidad, y hacer detener así progresivamente, junto con la carestía, la subalimentación y la desnutrición, eliminar la causa de tantas epidemias, preparar una mano de obra calificada y procurarle el empleo necesario a fin de que el crecimiento económico vaya acompañado de ese progreso social sin el cual no existe verdadero desarrollo”.

“El prodigioso dominio progresivo de la vida vegetal, animal, humana, el descubrimiento de los secretos mismos de la materia ¿terminarán en la

antimateria y en la explosión de la muerte? En esta hora decisiva de su historia la humanidad oscila incierta entre el temor y la esperanza. ¿Quién no lo ve hoy día? Los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes, el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados de un auténtico progreso social y moral, revierten en definitiva contra el hombre”.

“La felicidad está entre nuestras manos, pero es necesario querer construirla juntos, los unos para los otros, los unos con los otros y nunca más los unos contra los otros. Por lo demás, las magníficas realizaciones de estos 25 años de actividades ¿no constituyen la adquisición esencial de vuestra organización: la toma de conciencia por los pueblos y sus gobiernos de la solidaridad internacional? ¿No sois vosotros, a veces sin saberlo, los herederos de la compasión de Cristo ante la humanidad angustiada? ‘Siento compasión de esta muchedumbre’ ¿No constituís vosotros por vuestra sola existencia una poderosa confutación del pensamiento desengañado de la sabiduría antigua: ‘homo homini lupus’? No, el hombre no es lobo para el hombre, es su hermano, su hermano solidario y bienhechor. Jamás a lo largo de los milenios habían delegado tantos representantes con una sola misión: ayudar a los hombres, a todos los hombres, a vivir, a sobrevivir”.

“... una de las constantes más seguras de vuestra acción: las más bellas realizaciones técnicas como los más grandes progresos económicos son impotentes para provocar por sí mismos el desarrollo de un pueblo. Por necesarios que ellos sean, la planificación y el dinero no son suficientes. Su aportación indispensable, así como la de las técnicas que los ponen en obra, quedaría estéril, si no estuviese fecundada por la confianza de los hombres y su convicción progresivamente estable de que ellos puedan salir poco a poco de su condición miserable mediante un trabajo cuya posibilidad les es proporcionada con los medios a su alcance; la evidencia inmediata de los resultados suscita con legítima satisfacción el compromiso decisivo en la gran obra del desarrollo. En definitiva, si no se puede hacer nada a largo plazo sin el hombre, se puede, contando con él, emprender todo y conseguir todo”.

“Se necesitará, ciertamente, mucho dinero. Pero ¿el mundo comprenderá finalmente que se juega su futuro? Cuando tantos pueblos tienen hambre, cuando tantos hogares sufren miseria, cuando tantos hombres permanecen abandonados a su ignorancia, cuando faltan por construir tantas escuelas, hospitales, casas dignas de tal nombre, todo despilfarro público o privado, todo gasto de ostentación nacional o personal, toda carrera desenfrenada de armamentos resulta un escándalo intolerable. Nos debemos denunciarla. Que los responsables nos oigan antes de que sea demasiado tarde”.

Terminada esta tan solemne parte de la ceremonia, el Presidente del Consejo de la FAO, Michel Cépède, un verdadero apóstol de la lucha contra el hambre del mundo desde 1945 hasta hoy, disertó sobre la historia de la FAO y el Director General Boerma analizó la labor que se estaba realizando y la que se proponía desarrollar.

Al día siguiente, varios oradores representantes de países de las diversas regiones analizaron los problemas que enfrentaba la organización y tras un debate serio se aprobó una declaración muy elocuente y positiva en la cual:

“Declara que los futuros programas de la organización se ajustarán a la estrategia internacional adoptada para el Segundo Decenio para el Desarrollo y en particular tendrán en cuenta los objetivos siguientes:

- i) En el sector de la producción, la organización debe continuar intensificando su labor presente de atender a las necesidades alimentarias de la población mundial mediante la adopción de medidas destinadas a asegurar la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y a fomentar la adopción de métodos de producción más perfeccionados desde el punto de vista técnico.
- ii) Contribuir, ya directamente, ya por medio de programas comunes, con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, especialmente por medio de programas bien organizados de reforma agraria, de aumento de la productividad y elevación al máximo del empleo y de establecimiento de una política que coloque a las familias rurales en el lugar que por derecho propio les corresponde dentro de la sociedad contemporánea;
- iii) Promover y ayudar a un proceso de reajuste internacional que permita que los recursos productivos del mundo se utilicen con la máxima equidad y eficacia en el contexto de una organización mundial de comercio que garantice condiciones remunerativas para los productores y equitativas para los consumidores, y trabajar en común con otros organismos interesados para reducir y, cuando sea posible, suprimir todas las barreras contra el comercio de productos agrícolas que obstaculizan el logro de ese objetivo;
- iv) Fomentar activamente la cooperación internacional, dentro del espíritu de las Naciones Unidas, no sólo en lo que respecta al libre intercambio de información sobre la ciencia de la agricultura y los progresos tecnológicos, sino también en cuanto afecta al progreso de la agricultura y al mejoramiento de la nutrición humana dentro del contexto global del desarrollo económico de cada país”.

VIII. La crisis alimentaria de 1973 y la Conferencia Mundial de Alimentación

En 1973, un hecho inesperado dificultó las relaciones económicas entre países industrializados y en desarrollo y modificó todo el cuadro económico internacional, causando una serie de trastornos que también afectaron al desarrollo del Tercer Mundo. Fue la duplicación primero y la multiplicación después del precio del petróleo originado por los países de la OPEP, precio que habían mantenido estable desde hacía 15 años mientras los artículos manufacturados producidos en los países del mundo opulento experimentaban alzas considerables y progresivas. Ese hecho agudizó la crisis económica de estas naciones que había comenzado en 1971 y, naturalmente, creó dificultades a los países en desarrollo.

Meses antes la FAO había publicado su Estado de la Agricultura y la Alimentación, en el cual expresaba que “la situación alimentaria del mundo en 1973 es más difícil que la experimentada en cualquier momento desde los años posteriores a las devastaciones de la Segunda Guerra Mundial”. Agregaba que “las reservas de cereales han llegado a su nivel más bajo en los últimos 20 años”. Calificaba esta situación como extremadamente preocupante por “el constante incremento de la población” y porque “la producción per cápita del conjunto de países en desarrollo es más baja que en el período de 1961 a 1965”. Al mismo tiempo, en la zona de Sahel se había iniciado la sequía que hasta hoy ha convertido esa vasta región de África Occidental en una gigantesca concentración de seres que mueren de inanición, de osamentas de una enorme cantidad de ganado y de miles de hectáreas de tierra perdida para la producción, aumentando una desertificación que era muy vasta. A lo anterior se agregaba el hecho de que el comercio internacional de los productos básicos de los países en desarrollo había alcanzado un nivel muy bajo.

La Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados, realizada en Argel a comienzos de septiembre de 1973, dio un vigoroso impulso al esfuerzo internacional para conjurar la alarmante crisis alimentaria. Celebrada entre el 5 y el 9 de septiembre de 1973, tuvo características muy especiales. En primer lugar, se otorgó a los aspectos económicos una importancia tan grande como a los políticos, hecho que apenas se había insinuado en las anteriores reuniones. El encuentro distribuyó su trabajo en dos grandes comisiones: la política y la económica. Tal división no fue óbice para que en cada instancia estuviera presente la interconexión entre ambos grupos de materias. La Conferencia me honró eligiéndome Presidente de la Comisión Económica, la cual elaboró un programa de acción muy amplio. Cubrió todas las materias por las que luchaban los países en desarrollo: financieras, monetarias, productos de base, endeudamiento, políticas alimentarias, relaciones comerciales y técnicas entre los países en desarrollo, etc. Entre otras medidas recomendó pedir que se convocara a una Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para discutir la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional, organizar una Conferencia de los 77 sobre Productos de Base y proponer en la Asamblea General una Conferencia Mundial de Alimentación, organizada por la FAO y la UNCTAD.

Los jefes de Estado en la cumbre aprobaron el programa propuesto por la Comisión. En noviembre siguiente, el Grupo de los 77 presentó a la Asamblea General las decisiones de la reunión cumbre de los países no alineados. El órgano máximo de las Naciones Unidas adoptó la propuesta de convocar a la Asamblea Especial para discutir el Nuevo Orden Económico Internacional. También aceptó el proyecto de la Conferencia Mundial de Alimentación, pero con una modificación en apariencia no muy importante que ha tenido serias consecuencias, presentada por Henry Kissinger, entonces Secretario de Estado de su país. El cambio consistía en entregar la organización de la Conferencia a las Naciones Unidas. Evidentemente lo hizo con un propósito político bien determinado: sacar la discusión del ámbito especializado y entregarla al medio en el cual las naciones industrializadas tenían mayor influencia y poder de negociación. Lamenté no haber participado en ese debate porque como redactor de esta parte del programa de acción de

la Conferencia de los No Alineados, estaba en condiciones de defender el texto original. Pero el golpe militar ocurrido en Chile dos meses antes determinó que, naturalmente, otra delegación representara a mi país.

Debido al cambio en lo referente a las organizaciones convocantes, la Conferencia abandonó el marco de acción coherente que venía desarrollándose desde años atrás. Aprobó una “Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición”, repetitiva de instrumentos anteriores, y 22 resoluciones sobre variados tópicos, desde recomendaciones sobre medidas técnicas para incrementar la producción agrícola y la ayuda alimentaria, hasta otras sobre comercio internacional y la reforma agraria. A mi juicio, el único resultado realmente positivo de la Conferencia fue el establecimiento de un Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, que logró reunir contribuciones voluntarias de países industrializados de occidente y de la OPEP hasta un monto de mil millones de dólares, el cual más tarde se debilitó, pero que ahora pareciera estar en un camino de progreso. El FIDA ha podido financiar un número apreciable de proyectos, en particular en países de menor desarrollo entre los del Tercer Mundo¹⁰. En cambio, entre las decisiones aprobadas hubo una que considero francamente negativa. Creó el Consejo Mundial de la Alimentación bajo la dirección de las Naciones Unidas, ente innecesario pues duplica las funciones de la FAO y es fuente potencial de roces y problemas¹¹. No es aventurado pensar que el propósito de esta duplicación obedeció al deseo de debilitar a la FAO. La Conferencia de 1974 no estuvo a la altura de la gravedad de los problemas que pretendía.

En mayo de 1974 los participantes de la Sexta Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas proclamaron en forma solemne su decisión de “trabajar conjuntamente para la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional que corrija desigualdades y ponga fin a las injusticias actuales”. Aprobaron, asimismo, un programa de acción con medidas detalladas para llevarlo a la práctica. Ese mismo año se reunían en Dakar los ministros de los países miembros del Grupo de los 77 y decidían luchar por el Programa Integrado de Productos Básicos y por un Fondo Común para financiar los fondos de reserva destinados a estabilizar los precios (este programa fue aceptado por la UNCTAD VI en 1976). La labor de la Reunión Cumbre de los Países No Alineados de 1973 había sido, pues, fructífera. Fue en ella mi última actuación como representante de Chile. Y como no podía ser menos, incidió en lo que había sido y sigue siendo mi vocación: luchar porque los pueblos de toda la tierra vean asegurados sus derechos y su dignidad.

¹⁰ Desgraciadamente, en 1984 y 1985 el FIDA sufrió una reducción de sus recursos, lo que repercutió seriamente en los países de menor desarrollo que eran objeto de alta prioridad por parte de ese organismo.

¹¹ Cuán diferente resulta este organismo del que concibió John Boyd Orr, después de la creación de la FAO, y al cual me referí en el capítulo I.

CAPÍTULO III

Hacia un nuevo orden alimentario y un desarrollo rural integrado en el marco de un nuevo orden económico internacional

I. Consideraciones preliminares

Los sucesos del 11 de septiembre de 1973 me desconectaron oficialmente de la labor que, en representación de mi patria, realizaba desde 1967 en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, como se detalla en otros capítulos, apenas un mes más tarde surgió la oportunidad de continuar trabajando en cuestiones de desarrollo económico y social, incluyendo los problemas de la desnutrición y la pobreza rural. En forma casi simultánea recibí el encargo de la República Federal de Alemania de preparar un estudio acerca de cómo podría mejorarse la cooperación internacional para el desarrollo en el marco de las Naciones Unidas, tarea que duró un año; fui elegido, además, Presidente del “Centre International pour le Développement”, con sede en Neuilly-Sur-Seine, París, cargo que había quedado vacante por el lamentable fallecimiento de su fundador, Josué de Castro, cuya obra tanto he encomiado en páginas anteriores. Los trabajos del Centro se concentraron en identificar y promover los elementos del Nuevo Orden Económico Internacional.

Estas dos funciones, lejos de ser incompatibles, se complementaban admirablemente y permitieron que, tras un cuarto de siglo de actividad en estas materias en los ámbitos oficiales, tanto nacionales como internacionales, pudiera analizar y juzgar con una perspectiva más amplia los resultados de la acción realizada por los instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo, así como la situación reinante a comienzos de la década de los setenta. Naturalmente, mi análisis del pasado incluyó el gran problema de la erradicación del hambre.

Respecto a este último, su estudio me llevó a una conclusión bien definida. Los resultados no correspondían a las expectativas creadas al fundarse la Organización para la Agricultura y la Alimentación. Partiendo de la base de que la FAO se estableció pensando no sólo en los problemas de la época, sino también en los que vivimos en el presente y los que enfrentarán las generaciones venideras, se han identificado soluciones válidas hoy y ya vislumbradas por las personalidades eminentes tantas veces mencionadas en el capítulo I, respaldadas por la poderosa voluntad política del presidente Roosevelt. Aquella

frustración se debió a 25 años de negligencia y de falta de apoyo económico por parte de los gobiernos, lo que había determinado que la FAO, creada para dirigir la cooperación internacional en esa esfera, careciera de los recursos intelectuales y económicos suficientes para constituirse en el instrumento decisivo de la erradicación del hambre en las dos terceras partes del globo y orientar con autoridad la cooperación internacional que podría eliminarla. Prueba de ello es que el Programa Regular de la FAO, llave maestra de su acción, se había debilitado seriamente por falta de fondos presupuestarios. La acción de la FAO a través de este programa era deficiente en relación con las exigencias de las crecientes necesidades en un mundo cuya población aumentaba rápidamente; tampoco correspondía a sus posibilidades, a su potencial técnico y a sus recursos humanos.

Entre 1969 y 1973 el financiamiento del Programa Ordinario o Regular de la FAO había aumentado de 32 a 43.8 millones de dólares anuales. La Conferencia de 1973 incrementó el presupuesto hasta llegar a 106.7 millones de dólares para el bienio 1974-1975, es decir 53 millones de dólares por cada año. Si se considerara la devaluación del dólar y el alza del costo de la vida, es evidente que los recursos presupuestarios de que disponía entonces la organización eran inferiores a los de 1969. Y esto sucedía mientras los problemas que constituían su responsabilidad habían experimentado un crecimiento espectacular en volumen y gravedad. Evidentemente, se trataba de una suma ridículamente baja. La AID de Estados Unidos, cuya labor en el campo agrario —por lo menos en América Latina— no gozaba de gran prestigio, con el agravante de que no promovía ninguna producción agrícola que significara competencia con las de esa nación, disponía de recursos presupuestarios varias veces superiores a los asignados a la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas para enfrentar el subdesarrollo del agro.

Casi toda la actividad de campo de la FAO se financiaba —y aún se financia— con fondos extrapresupuestarios. En 1973 éstos ascendían a 116.3 millones de dólares, dos veces más que el Programa Regular. Por otra parte, la FAO cubría también parte de las actividades de su Programa Regular con fondos que no provenían de los recursos presupuestarios, sino de los programas cooperativos con los gobiernos. Ello, si bien habla en favor de los países contribuyentes, constituye un contrasentido, sobre todo si se tiene presente que el aporte voluntario provenía de países medianos cuyo Producto Nacional Bruto era, en proporción, muy inferior al de las naciones económicamente más fuertes.

En los años de 1970 a 1975 se discutió en las esferas internacionales que se ocupan del desarrollo un tema apasionante para los países del Tercer Mundo y los intelectuales interesados en esos problemas en los organismos no gubernamentales: el Nuevo Orden Económico Internacional. Durante dos años Naciones Unidas, en particular a través de la Asamblea General y la UNCTAD, preparó un esquema y reunió material de gran utilidad; en septiembre de 1973 la Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados acordó proponer la convocatoria de la Sexta Asamblea General Extraordinaria para discutir su elaboración. Ésta se verificó entre el 5 y el 9 de septiembre de 1974 y aprobó por unanimidad una declaración mediante la cual todos los países se *comprometían a trabajar para el pronto*

establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional. Al año siguiente, la Séptima Asamblea Extraordinaria aprobó por consenso algunas medidas positivas para apoyar el cumplimiento de este compromiso. Pues bien, durante esos años la FAO, su Consejo y su Conferencia prácticamente ignoraron el problema de un Nuevo Orden Económico Internacional, en circunstancias que la eliminación de la desnutrición en el mundo requería una atención cada día más urgente. La crisis alimentaria de 1973, a la cual me refiero en capítulo anterior, agudizaba aún más las condiciones de vida en las zonas de extrema pobreza. La situación se había tornado en extremo crítica y su relación con el desarrollo era palpable para cualquier institución interesada en la cooperación internacional.

Es indudable que estos vacíos en la acción de FAO se deben un tanto a una situación provocada por la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974. La creación del Consejo Mundial de Alimentación, producto de una inconveniente acción política de naciones industrializadas que en nada podía contribuir a solucionar la crisis endémica en la materia (y así ha quedado demostrado durante el decenio transcurrido desde entonces), constituyó un duro golpe para el prestigio de la FAO y para la moral de sus funcionarios.

Cuando en 1975 estudié la acción del Consejo de la FAO, comprobé que éste no apoyaba al Director General; por el contrario, lo antagonizaba incluso en asuntos de escasa importancia. Tampoco aportaba ideas o iniciativas. El Consejo que integré entre 1967 y 1973 no era dechado de eficiencia, pero existió en él un espíritu más generoso de cooperación. Por lo demás, este organismo de la institución llamado a ser el gran orientador de la comunidad mundial en asuntos tan serios como los referentes a una necesidad vital de la humanidad, estaba compuesto, salvo algunas excepciones, por funcionarios de nivel no muy alto de la rama agrícola de sus países. Lo anterior significaba que las naciones en desarrollo poco podían hacer frente a países poderosos, cuyos representantes tenían instrucciones precisas de sus gobiernos y, en cuestiones importantes, adoptaban posiciones comunes acordadas en el seno del famoso “Grupo de los 10” que funciona en Ginebra. Para ellos se trataba de problemas político-financieros de gran importancia.

Ahora bien, estas instrucciones invariablemente tendían a reforzar el control sobre los gastos, a impedir el surgimiento de nuevas ideas y de nuevos proyectos; querían mantener la iniciativa en la cooperación y su dimensión. No recuerdo que en esos años las grandes potencias hayan cumplido con el ineludible deber de proponer soluciones en su calidad de naciones de tecnología avanzada, cuya riqueza había aumentado en grado significativo. Tal vez podría citar un caso, sorpresivo para todo el mundo, en que se alzó la voz de un gran país con un enfoque muy positivo. El Ministro de Agricultura de Francia, Edgar Pisani, personaje de alta capacidad intelectual y estudioso de los problemas del Tercer Mundo, al intervenir en el debate general de la Conferencia de 1971, invitó a los delegados a discutir algunos problemas fundamentales, entre ellos los relativos al comercio de los productos de base agrícola, y procurar un consenso para elaborar una equitativa organización de los mercados. Quien esto escribe estimuló a la sala a acoger el desafío de Pisani. Desgraciadamente nadie lo aceptó.

Al evaluar la situación de la FAO durante esos años no quiero incurrir en la injusticia de olvidar algunas realizaciones positivas de la administración del Dr. Boerma. Citaré como ejemplo la reestructuración que ordenó la Conferencia que lo eligió, la cual nombró un comité ad-hoc del cual formé parte. Allí surgió la creación del Departamento de Desarrollo que tiene a su cargo las operaciones de varios otros departamentos y coordina la asistencia técnica. Cabe mencionar, asimismo, los progresos en la elaboración del presupuesto; el aumento de los programas con fondos extrapresupuestarios (Programas Cooperativos FAO/Gobiernos); la tentativa de obtener un acuerdo sobre seguridad alimentaria, que fue apoyada por el Consejo y produjo un “Compromiso de Seguridad Alimentaria”, cuyos detalles describiré más adelante; la idea de crear “áreas de concentración” con un criterio de prioridades razonables; el Programa de Fertilizantes, que recibió una acogida favorable, pues respondía a una necesidad urgente. Se lograron algunos avances en la descentralización, dando mayor autonomía a las Oficinas Regionales. Pero en este período se descuidó la importantísima labor de la Dirección de Instituciones Rurales, que pasó a ser una de las más débiles de la organización, abandonando así la obligación constitucional de la FAO de ocuparse de las condiciones de vida del campesinado. Cuando me correspondió organizar en 1977 la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como Representante Especial del Director General, me asombré al comprobar cuán desgarnecido estaba este servicio y fue preciso formar un equipo especial de funcionarios expertos en la materia para preparar dicha reunión. Las reformas agrarias prácticamente desaparecieron del programa concreto de la FAO, no obstante las recomendaciones hechas en 1971 por la misión de alto nivel dirigida por el ex-presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, un personaje de alta reputación en las esferas internacionales.

II. Las nuevas situaciones en la escena internacional imponen nuevos conceptos del desarrollo y nuevas concepciones de la cooperación internacional

En noviembre de 1975 correspondía elegir a un nuevo Director General, quien tendría que enfrentar el estado insatisfactorio ya descrito. La Conferencia debía escoger entre seis candidatos: Francisco Aquino, de El Salvador; Bukar Shaib, de Nigeria; Samuel Sey, de Ghana; Edouard Saouma, de Líbano; Eric M. Ojala, de Nueva Zelanda; W. David Hopper, de Canadá y Jozef Okuniewski, de Polonia. La elección fue rápida. Edouard Saouma venció por una mayoría aplastante.

El elegido era ingeniero agrónomo, graduado en una de las más famosas universidades agrarias de Europa, la de Montpellier (Francia), fue delegado al Consejo y a las conferencias de la FAO y por breve tiempo ocupó el cargo de Ministro de Agricultura de su país. El Dr. Sen le nombró representante de la FAO en la India, lo que muestra la estima que le tenía, cargo que desempeñó con mucha distinción. Después de varios años en esa

calidad fue designado Director de la División de Tierras y Aguas de la FAO. Ahí desarrolló una notable labor. Su División promovió y ejecutó el mayor número de proyectos del Fondo Especial en la FAO, entre ellos los de más grande envergadura, tales como los de mejoramiento integral de vastas áreas insuficientemente productivas, en especial cuencas hidrográficas, aprovechamiento de ríos y otros tipos de irrigación, desarrollo de comarcas ribereñas, etc. Saouma fue el candidato escogido por la Conferencia.

El amplio triunfo de Saouma sorprendió a muchos, pese a que su fuerte personalidad era por todos conocida. Su campaña electoral tuvo características diferentes a las anteriores. En este caso, una mayoría de gobiernos en acción concertada a muy alto nivel le dio un amplio apoyo, que rápidamente aseguró su elección, mientras el candidato continuaba dentro de la FAO concentrado en los trabajos de su División, la cual por la magnitud de su acción equivalía a un Departamento. No existían dudas acerca de su capacidad técnica y organizativa, pero pocos se habían dado cuenta de su agudo sentido político. Yo lo había captado en forma muy clara en el episodio de la elección de 1967 en que fui derrotado. Después de sus diez años de labor infatigable como Director General de la FAO, ya nadie ignora que posee aquella cualidad tan necesaria para dirigir una organización internacional de gran envergadura, a condición de que, como en su caso, vaya unida a una fuerte voluntad y autoridad, a un justo sentido de las prioridades y a una vocación fuera de lo común por los problemas que debe abordar.

En primer lugar, resulta preciso destacar que el Dr. Saouma, mediante la acción desarrollada con base en las cualidades mencionadas, ha devuelto a la FAO el status de institución que encabeza la lucha contra la desnutrición y la pobreza rural que la organización tenía antes de la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 y es necesario considerar que le ha correspondido desempeñar su labor en condiciones bastante difíciles.

Los últimos 15 años transcurridos en la escena internacional se cuentan entre los más negativos que el mundo ha vivido después de la guerra. Si bien Europa vio pronto rehabilitada su economía dislocada por la conflagración y Estados Unidos alcanzó un crecimiento económico jamás soñado, más tarde surgieron graves crisis políticas y económicas. Consistieron en cruentas guerras entre países y al interior de ellos y en un recrudescimiento de la guerra fría Este-Oeste. Las de carácter financiero han afectado a todo el planeta, comenzando por el derrumbe en 1971 del sistema económico de Bretton Woods y la devaluación del dólar. Ambos hechos contribuyeron a una anarquía que creó un gigantesco desempleo en los países industrializados y en desarrollo, elevó los intereses a niveles impresionantes y endeudó a las naciones periféricas en cifras casi imposibles de cancelar. En ello influyó también el alza en el precio del petróleo, que se había mantenido estático durante dos décadas a pesar del incremento en los precios de los artículos manufacturados. Más tarde, si bien aquel precio descendió significativamente, se aceleró aún más el endeudamiento de las naciones periféricas, el alza de los intereses y el proteccionismo que afecta seriamente a los pueblos del

Tercer Mundo. Y como si esto fuera poco, en algunas de las naciones poderosas se ha acrecentado un enfoque político hegemónico y egoísta a la vez, mediante el cual se han resucitado ciertos modelos monetaristas que han pretendido imponer en las áreas económicamente subdesarrolladas.

Todo lo anterior se tradujo en un considerable debilitamiento de la cooperación internacional fundada en los principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y ello influyó seriamente en los recursos de las organizaciones del sistema mundial. Hoy esta declinación ha llegado a límites intolerables.

Sin embargo, el nuevo Director General enfrentó con valor el desafío que significaban estas deplorables condiciones. Conocía bien la “casa”, con todas sus potencialidades y limitaciones, sus virtudes y defectos. Sabía que en los últimos años las circunstancias a que me he referido y las nuevas condiciones internacionales habían reducido la gravitación de la FAO. Pero no ignoraba las acciones que era preciso emprender, para mejorar el nivel y la calidad de sus actividades y tampoco desconocía que era necesario adaptarlas a las nuevas circunstancias y corregir los defectos acumulados por los años de estancamiento de los programas y métodos de trabajo. Además, reforzó los contactos con los gobiernos, obteniendo muchas veces un buen apoyo en todos los sectores; congeló el establecimiento de cargos en tanto se estudiaban las reales necesidades; y proclamó, como prioridad absoluta, la ayuda directa a los países en desarrollo, particularmente a los más necesitados. Su política de “shock” llegó incluso a ordenar suspender la preparación de estudios a largo plazo y a concentrarse en la acción. Muchos protestaron con equivocadas razones, porque su único objetivo era disminuir el exagerado número de estudios en preparación, que luego no se traducían en acciones constructivas. Por ello, posteriormente esa área de actividades de la organización recuperó su importancia, pero en el contexto de un marco global en el cual se integra con las labores operacionales. Los estudios sobre las proyecciones para el año 2000 son un buen ejemplo de este nuevo enfoque. En todo caso, la nueva política de racionalización de las prioridades significó una economía del 11 por ciento en el presupuesto de la organización, que sirvió para financiar el nuevo Programa de Cooperación Técnica para proyectos de acción directa.

Otra de sus preocupaciones fue interesar a la FAO en la lucha entablada por los países en desarrollo para crear un Nuevo Orden Económico Internacional, que había sido aceptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como en la FAO no existía documentación apropiada sobre esta importante iniciativa, el Director General pidió mi colaboración y la acepté complacido. Había yo participado en la primera parte del proceso de gestación de esta idea en la UNCTAD durante 1972 y 1973 y en el Centro que presidía organicé, en 1974 y 1975, dos importantes encuentros internacionales sobre esta materia: uno en Argel y otro en Niza. En verdad, el Centro, como he recordado, había otorgado prioridad a la tarea de asistir a los gobiernos de las naciones en desarrollo en la definición de los elementos de ese “orden” nuevo.

El Dr. Saouma comprendió muy bien que existía una directa y estrecha vinculación entre los cambios en las relaciones socioeconómicas Norte-Sur, el aumento de la producción agropecuaria, el mejoramiento de la distribución de alimentos y la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en las áreas rurales del mundo en desarrollo. Adhirió entonces al llamado hecho por la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General a los gobiernos e instituciones para que trabajaran por la pronta creación del Nuevo Orden Económico Mundial y proclamó la necesidad de un Nuevo Orden Alimentario Mundial. Ello se inscribe, sin ninguna duda, entre las más importantes medidas iniciales que adoptó la nueva administración de la FAO. El Nuevo Orden aspira, junto con poner fin a la crisis económica mundial mediante una más justa división internacional del trabajo, a fortalecer la cooperación Norte-Sur en las esferas culturales, financieras, tecnológicas y comerciales. Como lo afirmó más tarde el Programa de Acción de la Conferencia Mundial para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, es uno de los factores indispensables para superar el agudo subdesarrollo rural en el Tercer Mundo.

Creo necesario destacar otra de las decisiones importantes que el Dr. Saouma adoptó en la primera etapa de sus funciones: rompió vínculos irregulares con empresas transnacionales productoras o comercializadoras de productos alimenticios que habían usado dichas relaciones en provecho propio sin reportar ningún beneficio a los objetivos de la FAO.

En la esfera administrativa realizó reformas para obtener el mejor aprovechamiento posible de los limitados recursos que le asignaban los gobiernos. En lo estructural, impulsó una descentralización, a través de la creación de Representaciones en los países, que resultó muy positiva. Comenzó el proceso en unos pocos países y más tarde fue aumentando progresivamente su número; asignó Representantes de la FAO a casi todos los países en desarrollo que lo solicitaron. Actualmente los hay en 92 naciones¹. Los resultados han sido excelentes. Era un problema al cual nunca se le había encontrado solución. En los primeros años de la FAO, una vez creado el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, actuaba en ocasiones como representante de la organización un experto de ese programa, más o menos generalista, o el Representante Residente de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Más tarde, en tiempos del Dr. Sen, la FAO llegó a un acuerdo con el PNUD para que los representantes de la FAO fueran financiados por este organismo y trabajaran en sus oficinas. La razón fundamental para que la FAO aceptara este acuerdo fue ahorrar los dos millones de dólares del presupuesto que exigían las naciones industrializadas. Ninguna de estas soluciones fue satisfactoria. La FAO requiere tener un representante que tenga contacto directo con las autoridades que se ocupan de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la nutrición. Recuerdo que cuando se estructuró el PNUD en 1970, fecha en que aún regía el acuerdo con la FAO, como miembro del Consejo de Administración de aquél introduje en el “consenso” que decidió los cambios una enmienda que establecía claramente la independencia del Representante de la FAO para crear esos contactos directos, lo que le ha permitido tener influencia en la selección de proyectos de desarrollo agrario.

¹ De estos Representantes, 22 atienden su misión conjuntamente con otro Estado.

La iniciativa del Dr. Saouma para crear Representaciones, junto con el establecimiento del Programa de Cooperación Técnica (TCP), destinado a resolver en forma directa y rápida situaciones de gran urgencia, particularmente en los países en que reina la extrema pobreza, significaron un gran esfuerzo para revitalizar la acción de la FAO. Ello se conjuga armoniosamente con las prioridades concedidas a los países africanos, que tienen la mayor proporción en el mundo de ese género de necesidad aguda. En 1980 el Programa de Cooperación Técnica dispone de recursos equivalentes a 58 millones de dólares durante el último bienio. Las naciones industrializadas resistieron esta verdadera conquista en nombre del “principio” adoptado unilateralmente por ellos, en el sentido que la asistencia técnica debe ser financiada sólo por contribuciones voluntarias.

La descentralización propuesta por el nuevo Director General no agradó mucho a las grandes potencias y esta idea se puso en práctica pese a los reclamos en el sentido de que se incurría en gastos inútiles. En primer lugar, se demostró que los desembolsos han sido bastante modestos dado que los gobiernos que solicitan una representación de la FAO contribuyen con una suma significativa en dinero o en especies. Casi todos los edificios sede son financiados por los países. Y en cuanto a la presunta inutilidad, el número y la calidad de los proyectos y la rapidez de su elaboración, negociación y ejecución han mejorado considerablemente en aquellas naciones que cuentan con un Representante de la organización.

Ante el fracaso de los intentos por detener una iniciativa tan importante, se ha pretendido eliminar las Oficinas Regionales. Por fortuna esto tampoco ha tenido éxito hasta ahora. Las Oficinas Regionales, sobre todo en América Latina, son muy necesarias como quedó comprobado en el capítulo anterior. A pesar de los problemas políticos que los países han enfrentado en las décadas recientes, la tendencia hacia la cooperación regional e incluso hacia una integración física ha aumentado en los *últimos tiempos*. La cooperación a nivel de las regiones se ha convertido en un elemento indispensable frente a fenómenos económicos extra-regionales que amenazan las economías de estos países incluyendo su esfera agraria. La FAO no debe quedar ajena a las exigencias de esa tendencia. Y también, como fue mi experiencia, las Oficinas Regionales pueden constituir un fuerte apoyo a los representantes en los países. Por otra parte, por lo menos la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, que dirige el Sub Director General, Mario Jalil, realiza una gran labor de apoyo a la cooperación técnica y económica entre los países de la región, ha multiplicado las reuniones de expertos o funcionarios de la región, los programas de capacitación y otras actividades que han convertido esta Oficina en uno de los instrumentos más dinámicos de la cooperación socioeconómica del Sistema de las Naciones Unidas en la región, lo que ha sido de gran provecho para el progreso de las naciones que se benefician de un sostenido intercambio de experiencias.

No es fácil y tampoco se compadece con el carácter de la presente obra analizar en detalle cada una de las realizaciones que en gran número y con notoria calidad ha llevado a cabo la FAO en el último decenio; y menos aún las propuestas e ideas que

han surgido de las autoridades ejecutivas, pero que no se han materializado por falta de voluntad política de los gobiernos. Me limitaré entonces a analizar, con cierta profundidad y detención, aquéllas que además de las iniciales ya mencionadas han influido con mayor fuerza en dar a la FAO un renovado prestigio de institución que aborda con decisión y audacia los problemas fundamentales que han surgido para cumplir las tareas especificadas por su Constitución, mediante acciones de gran envergadura desarrolladas con persistente continuidad. Entre éstas, merecen especial atención la Seguridad Alimentaria, la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y el gran progreso en los campos pesquero y forestal, que han sido estudiados a fondo en Conferencias Mundiales y han impulsado un salto espectacular en las políticas permanentes relativas a estas materias, las cuales han influido en alto grado en la filosofía que orienta los trabajos de la organización.

Lo anterior no significa dejar de mencionar otras actividades importantes, tales como las referentes a los estudios sobre proyecciones de la situación alimentaria muy bien documentados en las encuestas alimentarias mundiales que se han ido perfeccionando cada vez en mayor grado. Hoy se dispone de un balance alimentario para casi todos los países. Son grandes los progresos logrados en lo que concierne a la cantidad y calidad de los datos estadísticos disponibles.

Por otra parte, es justo mencionar los estudios sobre la situación proyectada al año 2000, preparados por el Profesor Islam y su equipo, los que constituyen hoy elementos de referencia en importantes círculos técnicos y académicos. Asimismo, aquellos programas destinados a evitar o disminuir las pérdidas de las cosechas; la planificación de la investigación de la ciencia y tecnología del desarrollo; la utilización y promoción de nuevas fuentes de energía en áreas rurales muy pobres; y también las medidas para mejorar el medio ambiente en las zonas rurales y la lucha contra la desertificación creciente. De estas cuestiones relacionadas con la ecología, la obra se ocupará en un capítulo especial dedicado a la contribución señera del sistema de las Naciones Unidas para combatir, a nivel mundial, el cada día más deteriorado medio ambiente, tanto urbano como rural, enfatizando el grado y las características especiales de cómo afecta a los pueblos, social y económicamente desarrollados. En todos estos problemas tan ligados con la alimentación, la FAO ha actuado con gran energía y constituye una muestra del cuidado extremo que han puesto sus dirigentes en acomodar las actividades a los tan rápidos progresos de la ciencia y la tecnología y a las carencias sociales de los pueblos necesitados.

Finalmente, no puedo omitir el progresivo crecimiento cuantitativo y cualitativo de la labor del Centro de Inversiones, gracias a la cual el Banco Mundial (y en ocasiones el Banco Interamericano de Desarrollo) ha financiado una gran cantidad de proyectos. El programa tiende a acelerar la movilización de los censos locales y externos para el desarrollo agrícola y rural. Los proyectos financiados en 1984-1985 favorecieron a 32 países y la inversión subió de 2.300 millones de dólares superando notablemente la cifra

comprobada en años anteriores. También se robusteció el Programa FAO-Banca, en el cual el Centro ayuda a los bancos nacionales de desarrollo a identificar y preparar los proyectos de inversión para la agricultura y la agroindustria.

También procura aprovechar los grandes recursos de las finanzas comerciales internacionales estimulando a los bancos internacionales para que, por conducto de los bancos nacionales, destinen al sector agrícola una porción cada vez mayor de los fondos disponibles.

III. La Seguridad Alimentaria y la FAO

Ante el insuperable flagelo del hambre que golpea al planeta desde épocas ancestrales, quienes poseen la capacidad de entender esta situación y la sensibilidad de inquietarse por ella han buscado con afán caminos que permitan a todo ser humano existir, desarrollar su personalidad y contribuir a la construcción de un mundo mejor contando con la seguridad de poder nutrirse adecuadamente. De ahí nacieron las ideas de concebir sistemas y mecanismos para alcanzar esta meta tanto a niveles locales y nacionales como también en el plano mundial, mediante una cooperación internacional fundada en los principios y mandatos de los tratados internacionales. En esta empresa en que han participado gobiernos individuales, así como instituciones gubernamentales y privadas, se ha destacado por su lucha incesante la FAO. Con ello no ha hecho sino cumplir con el papel que le asignó la comunidad internacional al crearla en 1945.

En el capítulo I, referente a los esfuerzos de las Naciones Unidas y la FAO para enfrentar las terribles consecuencias de la Segunda Guerra Mundial se relata cómo, por primera vez en la historia, surge en importantes dirigentes mundiales, gran inquietud sobre la necesidad de atacar el problema del hambre en su dimensión global y proyectar medidas a largo plazo capaces de evitar o corregir rápidamente las situaciones de crisis alimentaria; es decir, proporcionar a todos los habitantes de la tierra la seguridad de nutrirse en forma apropiada. Aquella gran conflagración que abarcó a tres cuartas partes del planeta se tradujo en una sorprendente toma de conciencia en millones de individuos que participaron en ella acerca de las realidades angustiosas existentes en regiones antes sólo frecuentadas por diplomáticos y comerciantes.

La meta esencial de los esfuerzos por obtener la seguridad alimentaria global está inscrita con mucha precisión en el Octavo Período de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, al aceptar una propuesta de su Director General en los siguientes términos: *“el objetivo final de la seguridad alimentaria mundial debería consistir en asegurarse que todas las personas tuvieran siempre acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitasen; y que la seguridad alimentaria debería tener tres finalidades específicas, a saber: garantizar la producción de suministros alimentarios suficientes, conseguir la máxima estabilidad en las corrientes de suministros y asegurar el acceso de los suministros disponibles a quienes los necesitasen”*.

Es evidente que, en la erradicación del hambre, el logro de la seguridad alimentaria, sobre todo a nivel mundial, constituye la aspiración más importante. Pero ¡cuán difícil es alcanzar esta meta! Los elementos que determinan la producción de alimentos, su transporte, distribución, así como los distintos usos y costumbres de los pueblos requieren de la voluntad política para cumplir los compromisos de cooperación y de solidaridad que contrajeron los Estados al firmar la Carta de las Naciones Unidas y los Pactos de los Derechos Humanos, la Constitución de la FAO y muchos instrumentos. Entre los factores que dificultan alcanzar dichas metas se destacan las complejidades de sociedades nacionales plagadas de injusticias, ignorancia, egoísmo, ausencia de planificación, marginalización de grandes sectores y también factores externos, como la persistencia de un orden internacional y una división internacional del trabajo inicuos. La cooperación mundial se encuentra bloqueada por la aberrante política de enfrentamiento de las superpotencias; por la ceguera de las naciones industrializadas para comprender que mientras más se agrava la pobreza en el mundo periférico, más difícil les será superar su propia crisis y, por consiguiente, seguir negando la cooperación para satisfacer las demandas de los países en desarrollo, especialmente en cuanto a comercio de productos básicos, constituye un atentado contra la paz. Si ello no ocurre, se tornarán más inseguros y violentos los pueblos que sufren miseria y hambre. En ellos se multiplicarán los focos de trastornos y de guerras, frustrando toda perspectiva de alcanzar un mundo próspero, “libre de temores y necesidades”. De hecho, los problemas de carácter técnico que se esgrimen en lo referente a acumulación y distribución de reservas de alimentos y su administración tendrían fácil solución si se superaran los obstáculos políticos mencionados, y también aquellos de orden económico y administrativo.

Estos factores, inaceptables en una civilización que ha alcanzado un muy alto grado de progreso tecnológico y económico, sólo podrán desaparecer si la cordura intelectual, una conciencia moral abierta a la justicia o al temor de una hecatombe mundial, ilumina a los dirigentes de los Estados del Norte y del Sur, de Oriente y de Occidente y a las fuerzas vivas de cada nación, que incluyen desde las altas autoridades hasta los modestos trabajadores, los empresarios, sindicatos, grupos profesionales y religiosos y otros, como asimismo a instituciones de bien público y empresas que manejan los canales de información.

En este clima difícil y plagado de obstáculos, la FAO, aprovechando experiencias y nuevas situaciones, realiza un esfuerzo cada día más serio para dar vida a la seguridad alimentaria. Creo que pueden identificarse tres etapas en esta lucha, en la cual se han sucedido éxitos y fracasos, hasta llegar al momento en que los resultados positivos han tomado la delantera.

La primera etapa comienza con la mención del problema en el año 1943, en Hot Springs, hecho por Lord Boyd Orr, después primer Director General de la FAO. Fue un pionero en percibir la importancia en la dimensión planetaria del problema del hambre. Siempre tuvo una visión universal y muy luego se dio cuenta de que la emergencia producida

por la guerra en las zonas devastadas, que constituía la preocupación central de los gobiernos, se superó en pocos años gracias a la capacidad potencial de rehabilitación que poseían los países europeos y a la ayuda financiera venida de Estados Unidos, que les facilitó la importación de alimentos e insumos para aumentar su propia producción.

Ya se ha explicado en el capítulo anterior el mecanismo que concibió Boyd Orr, con facultades para adquirir alimentos, formar reservas y distribuirlas donde fueran más necesarias, lo que calificué como el primer intento hecho en la historia para conseguir una relativa seguridad alimentaria. Tal intento fue apoyado por la “Comisión Preparatoria” que se estableció, dirigida por Lord Bruce, y que sugirió la formación de “reservas” para atender situaciones de emergencia, idea rechazada también por los gobiernos. El Consejo Económico Social, en 1956, resucitó este problema cumpliendo una recomendación de la Asamblea General y solicitó a la FAO que lo estudiara; la organización elaboró un informe circunscrito a “reservas nacionales”. El hecho es que sólo en 1973 se volvió a hablar de Seguridad Alimentaria Mundial como un elemento específico y de gran proyección. La Campaña Mundial contra el Hambre lanzada por el Dr. Sen, aunque sin duda perseguía objetivos similares, se concentró en alertar a la opinión pública y a los dirigentes de las naciones sobre la grave situación que se estaba produciendo con la llamada “explosión demográfica”, en circunstancias en que el aumento de la producción alimentaria era bastante inferior. Sin embargo, cabe recordar que en 1966 la FAO logró que la Asamblea General incluyera en el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales el derecho de todo ser humano a liberarse del hambre, compromiso de gran valor jurídico y moral para los signatarios del convenio².

En 1973 se desató, con tanta fuerza en Asia como en África, una grave crisis alimentaria que coincidió con el agotamiento de los excedentes agrícolas en Estados Unidos y Canadá.

Esta situación hizo patente, una vez más, que el agravamiento de las crisis alimentarias y su frecuencia tornan imperativa una acción de envergadura y de carácter permanente en lo tocante a la seguridad alimentaria. Es un hecho que tales penurias han continuado cada día con mayor virulencia en los últimos veinte años. En parte del continente asiático, sobre todo en Bangladesh, y en África, han adquirido una dimensión y continuidad catastróficas. Las hambrunas lograron remecer los sentimientos de la opinión mundial. La televisión y otros medios de información nos han mostrado situaciones desastrosas en Biafra, en la región del Sahel, en Etiopía y también en Sudán, Mozambique, Angola, Bostwana y Cabo Verde. Tal vez la más dramática ha sido en donde hemos visto fotografías de niños moribundos por la desnutrición y sus secuelas, que mucho se asemejan a las montañas de cadáveres encontrados en Auschwitz o Buchenwald. Sólo se distinguen de estos últimos por sus ojazos abiertos, sin lágrimas, pero con la misma expresión entre atónita y desesperada.

² Ver detalle de esta acción en las páginas 178-179 del tomo I de esta obra.

Retornando a 1973, diré que aquella crisis determinó al Director General de la FAO, A. H. Boerma, a presentar al Consejo de ese año, el último en que participé, un llamado a los gobiernos con el propósito de asegurar las disponibilidades de suministros de cereales para contrarrestar las crisis cíclicas, cada vez más frecuentes.

Puede decirse que con esa resolución comenzó a germinar de nuevo la idea de trabajar concretamente en la Seguridad Alimentaria. Así, pocos meses más tarde, la Conferencia Mundial de Alimentación apoyó dicha resolución del Consejo de la FAO y dispuso, además, en su Resolución XVI, que la organización estableciera en colaboración con otras instituciones interesadas especialmente el Consejo Internacional del Trigo, un “sistema de información y alerta sobre alimentación y agricultura”. Asimismo, la referida Conferencia Mundial resolvió recomendar a los gobiernos que mantuvieran un nivel mínimo de ayuda alimentaria, mediante una planificación anticipada de la misma.

Como consecuencia de las decisiones nombradas de la Conferencia bienal de la FAO y de la Conferencia Mundial, el Consejo de la organización aprobó en su 54° período de sesiones en noviembre de 1974 el texto de un “Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria”. En sus partes más destacadas expresa que los gobiernos se comprometen a:

adoptar políticas sobre reservas de cereales que tengan en cuenta las estrategias de otros países y permitan mantener un nivel mínimo de seguridad de las reservas de cereales básicos de todo el mundo;

revisar o establecer límites u objetivos para las reservas, o tomar medidas tendientes a ello, con el fin de mantener reservas de cereales en el país o en los grupos de países en cuestión, por lo menos a los niveles que se consideren necesarios para asegurar la continuidad de los suministros, teniendo además en cuenta posibles situaciones de emergencia en casos de malas cosechas o catástrofes naturales;

tomar medidas encaminadas a asegurar que las reservas sean reconstituidas tan pronto como sea posible cuando bajen a niveles inferiores al mínimo necesario para hacer frente a las escaseces de alimentos;

En períodos de escasez aguda de alimentos, los países que tengan reservas en exceso de los niveles mínimos de seguridad para cubrir las necesidades y emergencias interiores se comprometen a hacer asequibles dichas existencias para la exportación en condiciones razonables.

Al texto de este compromiso se agregó una serie de “normas para la creación y el mantenimiento de reservas”. Fue un buen paso en la dirección correcta. Pero la verdad es que este compromiso, si bien determinó un progreso en la producción de alimentos y en la acumulación de reservas nacionales, no tuvo éxito en cuanto al objetivo de contar con reservas internacionales. La idea continuó despertando reacciones negativas a causa de los motivos políticos ya referidos.

A pesar de estos obstáculos, la FAO continuó elaborando fórmulas para obtener esquemas satisfactorios de seguridad alimentaria, con las características definidas en sus propuestas.

Por otra parte, el avance en la disponibilidad de reservas nacionales se vio facilitado por el progresivo aumento de los excedentes en Estados Unidos, y en los países de la Comunidad Económica Europea, gracias al progreso tecnológico y a los subsidios que el Estado proporciona a los productores de grano. Además, a fines de la década de los setenta comenzó a comprobarse un incremento sensible en la producción de algunas naciones en desarrollo. Un caso destacado es el de India, país que durante tanto tiempo fue ampliamente deficitario y luego pasó a una situación de autosuficiencia e incluso incursionó en el campo de la exportación. Otro tanto ha sucedido en Indonesia y en China. Lamentablemente, en esos años se aceleró en África el proceso de desequilibrio, cada vez más desfavorable entre el incremento de la producción de alimentos y el demográfico, provocado por una serie de factores, como las políticas inadecuadas de precios, la inestabilidad política y sobre todo por la sequía que afectó la vasta región de Sahel, la cual aceleró la creciente desertificación causada por aquellos fenómenos, restando mano de obra a los campos y aumentando la crisis alimentaria y las migraciones masivas a las ciudades.

La iniciativa originada en la Cuarta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados y recogida por la Conferencia Mundial de Alimentación, en el sentido de impulsar un gran esfuerzo de la cooperación internacional para obtener un rápido aumento de la producción de alimentos en el Tercer Mundo, tuvo resultados insuficientes por falta de recursos financieros y técnicos. Ciertamente es que la creación por esa Conferencia del Fondo de Desarrollo Agrícola despertó grandes esperanzas, pero los recursos obtenidos han estado muy por debajo de los necesarios para trastocar la situación de extrema deficiencia. Esta misma situación impidió a la FAO aportar una cooperación técnica acorde con su gran capital de conocimientos y de experiencia.

La tercera etapa de la acción de la FAO respecto a la seguridad alimentaria nació, a mi juicio, en noviembre de 1975. En esa fecha la organización dio un paso de gran importancia hacia el establecimiento de instrumentos realmente efectivos para hacer realidad la seguridad alimentaria mundial. Su Decimoctava Conferencia bienal, con base en un estudio muy acabado, enmendó el Reglamento General de la Institución añadiendo el Artículo XXXIII, que crea el "Comité de Seguridad Alimentaria Mundial"³.

A este Comité abierto a todos los Estados miembros de la organización y de las Naciones Unidas se le encargó "realizar un continuo examen de la demanda presente y la previsible, y la situación de la oferta y la existencia de alimentos básicos en el contexto de la seguridad alimentaria mundial, y divulgar oportunamente información sobre los acontecimientos". Además, se le entregó el mandato de efectuar evaluaciones

³ Resolución de fecha 26 de noviembre de 1975.

periódicas de las existencias, “examinar las medidas tomadas por los gobiernos para poner en práctica el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial” e informar sobre estas materias al Consejo de la FAO y al Consejo Mundial de Alimentación. Asimismo, se le impartieron instrucciones para que tomara una serie de medidas destinadas a asesorar a diversas instituciones que se ocupan de cuestiones conexas, entre otras, las relativas a productos básicos y a Ayuda Alimentaria y solicitar información de ellas. El Comité se reúne cada dos años y hasta la fecha ha celebrado once períodos de sesiones, incluyendo la de mayo de 1986.

El establecimiento del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y los esfuerzos del Director General tendientes a dar prioridad al problema de la Seguridad Alimentaria significaron notorios progresos, tanto en el aspecto conceptual como en el práctico. El nuevo Director General, Edouard Saouma, dio gran vigor a la acción del Comité, así como a la del Consejo y la Conferencia, mediante un informe de considerable profundidad que presentó al Comité, en el cual expresó con mucha fuerza la enorme responsabilidad que enfrentaría la comunidad mundial ante una situación extremadamente difícil en la escena internacional que comprendía la agravación de la crisis en los países más pobres, la angustiada condición de los cientos de miles de refugiados, el fracaso en las negociaciones globales Norte-Sur, el congelamiento de las medidas para mejorar los precios de los productos básicos y, en general, un evidente debilitamiento de la cooperación internacional para el desarrollo, la que desembocaría en la desnutrición y el hambre físico cada día más graves y más extendidos.

Este informe del Director General, que contenía un diagnóstico irrefutable de la situación cada día más deprimida de las naciones de subdesarrollo agudo, planteó la necesidad de efectuar una “revisión del concepto de seguridad alimentaria”, comparando dicha situación con la que existió al término de la Segunda Guerra Mundial y reclamando una movilización de voluntades y de recursos similar a la que permitió a Europa rehabilitarse rápidamente.

Tanto el Comité como el Consejo de la FAO en su período de sesiones de 1979 aprobaron el Plan sobre Seguridad Alimentaria. Éste contenía cinco puntos y fue presentado por el Director General de FAO al Comité Plenario de las Naciones Unidas, que lo acogió favorablemente. Se referían a: “Adopción de políticas de reservas de cereales para el consumo humano”; “Criterios para la administración y liberación de las existencias nacionales constituidas en cumplimiento del Compromiso”; “Medidas especiales para ayudar a los países con bajos ingresos y déficit de alimentos a satisfacer sus necesidades de importación de emergencia”; “Disposiciones especiales de asistencia para la seguridad alimentaria” y “Autosuficiencia colectiva de los países en desarrollo”.

En los años posteriores a este Plan de la FAO, la seguridad alimentaria continuó siendo objeto de una gran cantidad de estudios, proyectos y propuestas. La mayor parte de ellos se originó en el seno de la organización y el Director General contó con la muy eficiente

cooperación de la División de Productos Básicos, dirigida por el Doctor B. P. Dutia, y el apoyo del Consejo. Además, el Consejo Mundial de Alimentación dio opiniones fundadas casi siempre en las investigaciones de la FAO.

Tales estudios comprobaron periódicamente la situación alimentaria mundial en función de la producción, comercio, distribución interna y otros factores relacionados, tanto en las naciones industrializadas como en aquéllas en desarrollo. Por otra parte, el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura funcionó en forma adecuada. Este sistema ha tenido un gran éxito y ha sido estimado por los gobiernos como una ayuda significativa que les permite prepararse para una emergencia.

Con motivo de este ejercicio se comprobaron los siguientes datos: entre 1976 y 1981 la importación de alimentos, en los países en desarrollo, subió de 23.7 a 56.4 billones de dólares y, de éstos, la ayuda alimentaria en cereales subió de 6.8 en 1975-1976 a 9.1 millones de toneladas en 1981-1982. Asimismo, la importación mundial de cereales aumentó de 144.1 en 1975 a 213.1 millones de toneladas métricas en 1984⁴. La mejoría que significan estos datos no basta para considerar la obtención de seguridad alimentaria en los países de ingresos bajos, particularmente en África.

Sin embargo, lo más alarmante fue que el número de países africanos que estuvieron amenazados de muy serias emergencias de alimentos subió a 24 en 1983-1984 y llegó a 21 en 1984-1985.

En lo que se refiere al Plan de Acción de Seguridad acordado, se notaron algunos progresos, pues algunos países habían adoptado políticas de reservas de alimentos.

Fue en estas circunstancias que el Director General propuso ante el Comité de Seguridad Alimentaria una revisión del concepto de seguridad alimentaria y del papel de ese Comité. Esta propuesta fue muy bien recibida en vista de la escasez persistente de alimentos que agudiza los problemas de seguridad alimentaria. El Director General, en abril de 1983, presentó el informe prometido, que añadió un detallado análisis de lo sucedido en la materia a partir de la Segunda Guerra Mundial. Describió la evolución de la economía desde esa época, afirmando que la falta de voluntad política de muchos gobiernos importantes había hecho fracasar los esfuerzos realizados por la FAO, apoyados por las naciones de la periferia. Señaló que no se había logrado resolver el problema ni se habían puesto en práctica las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Alimentación, las medidas complementarias adoptadas, como por ejemplo el establecimiento del Sistema Mundial de Información, la aprobación del Convenio de Ayuda Alimentaria, la ampliación de los servicios del Fondo Monetario Internacional, el Plan de cinco puntos para la seguridad mundial alimentaria y otras más modestas que completaban los logros que la FAO había obtenido de los Estados miembros.

⁴ Fuente: AGROSTAT.

Su informe sugería que:

“En cierta medida, el concepto de seguridad alimentaria mundial llegó a vincularse demasiado estrechamente a las negociaciones para un acuerdo internacional sobre los cereales (IGA), que dieron la impresión de que los países podían conseguirla si se aumentaban las fluctuaciones de los precios internacionales; sin embargo, incluso si las negociaciones hubiesen tenido éxito, muchos de los países en desarrollo más pobres habrían seguido indefensos contra niveles de producción insuficientes, un déficit creciente de sus importaciones, bajos niveles de consumo y una situación cada vez peor de sus balanzas de pagos, que son los constituyentes esenciales de su inseguridad alimentaria”.

“A pesar de ello —agregaba—, durante los últimos ocho o diez años se ha ampliado el concepto de seguridad alimentaria mundial, reflejando los cambios en la percepción global del problema de alimentación en el mundo. La experiencia de estos años recientes ha puesto todavía más de relieve la fundamental importancia que reviste el aumento de la producción de alimentos en los países de baja renta con déficit de alimentos; el CSA y el Consejo han destacado siempre este punto fundamental. Se ha reconocido también que, aunque un ritmo satisfactorio de producción es la mayoría de las veces una condición necesaria para conseguir la seguridad alimentaria, éste solo no bastará para garantizar que habrá alimentos en cantidad suficiente para todos quienes los necesiten”.

“La eliminación del hambre y de la desnutrición crónica se sigue, pues, aceptando como el principal objetivo de una estrategia de seguridad alimentaria: abundan las pruebas de que muchos casos de socorro, e incluso de hambre, se han debido, hasta ahora, no exclusivamente ni siquiera principalmente a una disminución catastrófica de la producción de alimentos, sino más bien a un descenso repentino del poder adquisitivo de determinados grupos sociales, como los jornaleros agrícolas o los pastores nómadas. En forma análoga se reconoce que la seguridad alimentaria puede variar mucho entre los diferentes sectores de un mismo país, y que puede existir desnutrición crónica o temporal en escala considerable, aunque el abastecimiento total de alimentos sea satisfactorio a nivel nacional”.

El Informe, fundado en las consideraciones anteriores, resume sus ideas sintetizando el “Nuevo Concepto de Seguridad Alimentaria”, en los siguientes términos:

“el objetivo final de la seguridad alimentaria mundial debe ser asegurar en todo momento, y a toda la población, la posibilidad material y económica de obtener los alimentos básicos que necesita”.

“La seguridad alimentaria debe perseguir tres metas específicas: asegurar la producción de alimentos en cantidades suficientes; conseguir la máxima estabilidad en los suministros de tales alimentos; y garantizar las posibilidades de obtener alimentos a quienes los necesitan”.

“Será preciso actuar en un extenso frente, teniendo en cuenta todos los factores que pueden influir en la capacidad de producción o de compra de alimentos de los países y de las poblaciones. Aunque los cereales seguirán siendo uno de

los principales focos de atención, las medidas deberán también comprender todos los alimentos básicos necesarios para la salud. El desarrollo agrícola y rural, la producción y reserva de alimentos, el funcionamiento de los mercados nacionales de cereales, las necesidades de los países importadores en lo que respecta al intercambio de divisas, la liberalización del comercio y las ganancias que obtienen con las exportaciones, el poder adquisitivo de los sectores más pobres de la población, los recursos económicos y la asistencia técnica, la ayuda en alimentos y las disposiciones necesarias para poder prestar socorros urgentes, son algunos de los sectores específicos —pero no todos, ni mucho menos— que requieren medidas de refuerzo de la seguridad alimentaria”.

“Esta acción debe consistir en medidas específicas a escala nacional, regional e internacional, teniendo presente la necesidad fundamental de intensificar la seguridad alimentaria local —es decir, dentro de los países— y de distinguir entre las necesidades de las poblaciones rurales o urbanas y las de aquéllas que viven en zonas aisladas o muy alejadas”.

El Comité de Seguridad examinó el preinserto Informe en su período de sesiones de abril de 1984. No sin antes demostrar profunda preocupación por la aguda crisis alimentaria del África, manifestó su conformidad con las propuestas del Director General y otorgó apoyo general a las actividades desarrolladas, con arreglo al Plan de Acción, durante el período 1982-1983. En lo referente a las medidas a nivel mundial, anunció también su sostén al “sistema provisional de reservas nacionales de alimentos, según el cual los países industrializados, y otros que pudieran hacerlo, lo efectuaban dentro del contexto de sus sistemas y las legislaciones nacionales”.

El Director General de la FAO, consciente del agravamiento de la situación en África, que alcanzó caracteres de catástrofe en tantos países, realizó un nuevo intento con el objeto de movilizar voluntades para que el mundo se aproximara aún mucho más a una auténtica seguridad alimentaria. Concibió, con no poca audacia y mucha imaginación, la elaboración de un “Pacto de Seguridad Alimentaria”. En noviembre de 1984 manifestó ante el Comité su decisión de elaborar un proyecto, añadiendo que “esencialmente ese Pacto sería una fusión del consenso actual, disperso en una variedad de textos, en una Carta con la necesaria actualidad”, que daría “nueva claridad y sentido a la base de los trabajos del Comité”. La mayoría de los delegados consideró que dicho Pacto podría ser un símbolo importante de apoyo internacional a las medidas de reforzamiento de la Seguridad Alimentaria. En cambio, algunos representantes, provenientes casi todos de países industrializados económicamente vigorosos, se opusieron a la propuesta. Arguyeron “que resultaría superfluo y contraproducente” y que no estaban preparados para apoyarlo ulteriormente. Sin embargo, el Consejo terminó pidiendo al Director General que “empezara a trabajar en un proyecto de Pacto”. El jefe de la FAO presentó al siguiente período de Sesiones del Comité, en abril de 1985, una propuesta específica respecto al Pacto mencionado. Comienza con un párrafo sobre los Principios Generales, que son de gran relevancia y claridad y muy acordes con los grandes conceptos de la Carta de las Naciones Unidas, de la Constitución de la FAO y de instrumentos fundamentales

aprobados en el curso de los años sobre los Derechos Fundamentales del ser humano y de los pueblos, que creo necesario reproducir. De hecho, hacía falta un documento de esta naturaleza, concebido como el conjunto de ideas y medidas que sobre seguridad alimentaria habían surgido de un esfuerzo de muchos años. Dice así:

“La seguridad alimentaria mundial es una responsabilidad común de la humanidad. El objetivo final es lograr que toda la población esté, permanentemente, en condiciones de producir u obtener los alimentos básicos que necesita”.

“El ejercicio del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre no puede estar supeditado al logro de la eliminación de la pobreza a través del progreso económico y social. El mundo en su totalidad debe colaborar con las medidas que se adopten para aumentar la seguridad alimentaria. Nadie puede permanecer indiferente ante la suerte de las personas que no tienen asegurado el sustento diario”.

“No deben utilizarse los alimentos como medio para ejercer presiones políticas en los países ni en el plano internacional”.

A continuación, el Pacto aborda con mucha propiedad y precisión las responsabilidades que competen, en primer lugar, a los países en desarrollo, a las naciones industrializadas, a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y, finalmente, a los individuos. Las tareas de unos y otros están bien definidas y corresponden a una formulación que la comunidad mundial ha aceptado desde hace dos décadas, desde el instante en que comprendió que el desarrollo económico, social y cultural, viga maestra de la erradicación del hambre, exige una acción mancomunada de sus diversos componentes, desde el individuo hasta los gobiernos, pasando por los estamentos sociales que trabajan a nivel nacional, regional o mundial. Es evidente que, en el caso de la Seguridad Alimentaria, cuya necesidad todos reconocen y respecto a la cual se han hecho tantos esfuerzos para conseguirla sin alcanzar aún la meta fijada, es absolutamente indispensable la conjunción de fuerzas para lograr una cooperación responsable. Frente a un problema de esta índole, auténticamente planetario, los obstáculos de orden político que mencioné al comenzar esta sección del presente capítulo deben desaparecer. Son mezquinos, irresponsables y deshumanizados. En realidad, se han hecho progresos y así lo han reconocido los gobiernos que se ocupan de esta materia, pero es intolerable que aún persistan las condiciones presentes. Como dice el Preámbulo del Pacto, es necesario garantizar esa seguridad “a centenares de millones de seres” que aún están lejos de tenerla y ello “debe hacerse hoy”.

Por un azar tuve la oportunidad de presenciar parte del debate sobre la propuesta de Pacto en el Comité nombrado. Me sentí transportado a las reuniones de 15 años atrás en la UNCTAD o incluso más lejos, en el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas. Los países en desarrollo, víctimas de la pobreza y del hambre, que han luchado por salir del subdesarrollo durante casi los 40 años de existencia del sistema de las Naciones Unidas, apoyaban con entusiasmo el Pacto concebido por una institución que había trabajado sin cesar para resolver un problema que la afectaba profundamente y que constituye el

nervio central de los objetivos para los cuales fue creada la FAO por hombres generosos, visionarios y a quienes los hechos han dado la razón. Los partidarios del Pacto eran una gran mayoría, aunque parte de ella encontraba que la propuesta no contenía aún todos los elementos para resolver el problema. En cambio, en el sector de las naciones industrializadas, las que en general siguen las decisiones tomadas por una decena de países que se reúnen en Ginebra, la reacción fluctuaba entre la reticencia y la oposición cerrada. Algunos expresaban dudas, críticas moderadas, y pedían que el documento no fuera más allá de los acuerdos ya logrados en reuniones de los años anteriores. Pero Australia, Canadá y Estados Unidos, encabezados por esta última nación, se desasociaron del proyecto presentado, e incluso de la decisión de remitir el texto al Consejo de la FAO.

La actitud de Estados Unidos en este caso no es nueva en su sustancia. A lo largo de los capítulos precedentes y del tomo I de esta obra se trasluce a cada paso la posición negativa ante las reivindicaciones de los países en desarrollo. La diferencia radica en que antes actuaba mediante evasivas y postergaciones que terminaban en transacciones vagas. Hoy el rechazo es tajante y ello se aprecia en casi todas las instancias multilaterales que discuten la cooperación internacional en lo económico y social. Dicha oposición abierta ha llegado a ser aceptada por una parte de la opinión de ese país, a la cual se ha convencido de que todo lo que viene del Sistema de las Naciones Unidas contraría los intereses de Estados Unidos.

El Informe del Comité expone con gran claridad los resultados del debate:

- “a) En el Comité se manifestó la opinión generalizada de que la iniciativa sobre el Pacto no sólo era necesaria, sino también que se había tomado en el momento oportuno, como consecuencia de la solidaridad mundial en relación con el sufrimiento y la inseguridad alimentaria de muchos millones de personas. La mayor parte de los miembros consideró que el Pacto constituiría un acto simbólico adecuado para articular las resoluciones de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las personas, encaminadas a lograr un alto grado de seguridad alimentaria mundial en todos los niveles, y que su adopción en este momento constituiría la proclamación oportuna de un compromiso en pro de una mayor seguridad alimentaria, teniendo presente que en este año se celebraba el 40° aniversario de la fundación de la FAO y el décimo año de actividad del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial”.

Enseguida expresa:

- “b) La mayoría de los delegados entregó su decidido y pleno apoyo al proyecto de Pacto en la forma presentada al Comité. En su opinión, el proyecto establecía los valores morales y las líneas de acción que deberían orientar a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las personas en la búsqueda común de una mayor seguridad alimentaria mundial. Opinaron que el proyecto de Pacto, al reafirmar la base moral para la acción, reforzaría la resolución de todas las personas pertinentes para luchar con decisión por esa meta”.

Agrega:

- “c) Muchos de los delegados hubieran preferido reforzar el texto del Pacto”.
- “d) Algunos delegados, si bien expresaron dudas con respecto a la urgencia y la necesidad real de un Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial o acerca de sus resultados prácticos, se mostraron dispuestos a sumarse a un consenso para la aceptación del texto actual, a condición de que no se introdujeran cambios importantes. Otros, sin objetar el texto actual, propusieron algunas enmiendas que en opinión de ellos lo mejorarían”.

Y:

- “e) Un pequeño número de delegados no pudo aceptar el proyecto de Pacto en su forma actual. Algunos señalaron que ciertas disposiciones podrían plantearles problemas de interpretación. Consideraron que el proyecto de texto contenía una solicitud de compromisos morales respecto al comercio, la ayuda y la conducta individual que al parecer indicaría la no existencia de compromisos anteriores. En su opinión, esto no era cierto. Además pusieron en duda la oportunidad de que la FAO y el Comité centraran su atención en cuestiones de voluntad política y compromiso moral más que en el suministro de asistencia técnica, el examen analítico y la vigilancia de los programas diseñados para fomentar el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria. En vista de tales inquietudes, pidieron que se introdujeran enmiendas en el texto con el objeto de que fuera aceptable para sus gobiernos. Un delegado sugirió que se abreviara y reforzara el proyecto de texto, antes que hacer de los pequeños agricultores el punto central del Pacto y que se eliminara en él la profunda división entre países desarrollados y países en desarrollo”.

Termina el Informe manifestando que “el Comité aceptó en forma amplia y general el Proyecto de Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial y acordó transmitirlo al Consejo”.

En consecuencia, no se logró consenso aun cuando la gran mayoría de Representantes lo apoyó. El Comité, formado por delegados de más de 100 Estados, estimó necesario compensar esta falta de decisión concreta en la materia, basada en tan pobres argumentos, con una expresión de reconocimiento acerca de la labor de la FAO en este campo. Así, en los párrafos 80 y 85 del Informe de su reunión anual, destacó los “progresos satisfactorios”, el “apoyo a la labor que realizaba la FAO a fin de identificar los medios para superar las diversas limitaciones con que tropezaba el funcionamiento del Sistema”, “valoró debidamente y refrendó varias sugerencias útiles que se habían formulado en la consulta de expertos convocada por la FAO” y “elogió el Sistema por el constante mejoramiento de la calidad de sus publicaciones”.

La XXV Conferencia de la FAO, de noviembre de 1985, aprobó el Proyecto de Pacto presentado por el Director General, con muy leves modificaciones. Según el Informe de la Conferencia reconoció que:

- “el principal objetivo del Pacto era reafirmar un compromiso moral para lograr el objetivo final de asegurar que todas las personas, en todo momento, pudieran

producir u obtener los alimentos básicos que necesitaran. La Conferencia observó que el Pacto se dirigía a los gobiernos de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las personas, a fin de movilizar el apoyo para reforzar la seguridad alimentaria, y las medidas a tal efecto. Observó que el Pacto no entrañaba ningún compromiso financiero ni jurídico y era de naturaleza estrictamente voluntaria.”

“La abrumadora mayoría de los miembros expresó su pleno apoyo al texto del Pacto como se había presentado, considerando que proclamaba los valores morales y los criterios de acción por los que debían guiarse los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las personas para lograr el objetivo común de una mayor seguridad alimentaria mundial y de la eliminación del hambre y la malnutrición. A su juicio, el Pacto presentaba de manera equilibrada las responsabilidades respectivas de los países desarrollados y de los países en desarrollo, de las organizaciones no gubernamentales y de las personas. Destacaron que la aprobación del Pacto, al reafirmar las bases morales de la acción, reforzaría la decisión de todos los pueblos de perseguir el objetivo de la seguridad alimentaria. Representaría asimismo una afirmación apropiada del empeño por lograr este objetivo, teniendo en cuenta que en el año en curso se celebraba el 40º aniversario de la fundación de la FAO. Algunos miembros declararon que habrían preferido otras enmiendas, un refuerzo de algunos aspectos del proyecto de Pacto y una mejor redacción. Sin embargo, aceptaron el texto del Pacto tal como se presentaba a fin de lograr un consenso y permitir que se aprobara pronto y unánimemente.”

No obstante el inmenso apoyo mencionado, el Informe da cuenta de que:

“Destacando la contribución que sus gobiernos daban a la seguridad alimentaria, tres miembros⁵ dijeron que se mantenían las reservas de sus gobiernos con respecto al Pacto. Durante la discusión se expresó apoyo a los principios subyacentes al llamado Pacto, así como a los aspectos interrelacionados de la Seguridad Alimentaria Mundial mencionados por el Director General en su introducción. Los tres miembros antedichos declararon que deberían haberse celebrado más consultas para la preparación del Pacto y que el texto debería haber indicado de modo más explícito su carácter voluntario y no obligatorio. Manifestaron, además, que el Pacto no será necesario para estimular nuevas actividades en ese terreno, que no era equilibrado ni claro en cuanto a las obligaciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo, y a la función del comercio de alimentos y la de las ONG en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.”

¡Cuán pobres, mezquinas y poco convincentes son estas razones!

Como se ve, ni la opinión de esos países ni sus argumentos variaron en absoluto respecto a los que esgrimieron en el Comité de Seguridad Alimentaria. No es extraña la posición de Estados Unidos, corresponde a una política global que ve con reticencia toda iniciativa que dé a la comunidad, por la vía multilateral, un poder, aun de carácter moral, para que

⁵ Estados Unidos de América, Australia y Canadá.

se tomen medidas que contrarían, sea su nueva filosofía de política internacional, sea su voluntad de no aceptar soluciones que no salen de sus propias concepciones o decisiones unilaterales. Sin embargo, es poco comprensible la posición de naciones que fueron partidarias de la acción multilateral y favorecerían los intereses del Tercer Mundo. Veo en esa actitud la presencia de factores extrapolíticos que siempre resultan lamentables, no sólo para los que sufren el rechazo, sino para el prestigio conquistado por ellos desde San Francisco. En los votos de Australia y Canadá no hay ni sombra del espíritu solidario de dos eminentes hombres que fueron Primeros Ministros en sus respectivos países y Presidentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que fueron líderes de la cooperación internacional para el desarrollo: H. V. Evatt y Lester Pearson.

El texto del Pacto constituye un paso muy positivo en la larga marcha de la idea de establecer una auténtica seguridad alimentaria. Un pacto jurídico, como propuso S. S. Juan Pablo II en su histórico discurso del Día Mundial de la Alimentación.

La Conferencia aprobó el Pacto de Seguridad Alimentaria⁶.

Del análisis de la lucha por alcanzar la seguridad alimentaria, tal como ha sido definido, pueden obtenerse diversas conclusiones:

En primer lugar, es éste un caso típico de la incapacidad de la comunidad mundial para resolver uno de los problemas más cruciales que afecta a la humanidad en el presente siglo, desconociendo obligaciones y compromisos adquiridos en tratados internacionales, no obstante poseer reservas de productos para solucionarlo.

Segundo, que lo anterior se debe exclusivamente a los Gobiernos que tienen en su mano la clave para resolverlo;

Tercero, que la FAO, organización mundial encargada de promover la erradicación del hambre, ha trabajado con extraordinaria persistencia y efectividad para señalar a los Estados los caminos posibles y prácticos que permitan alcanzar la seguridad alimentaria.

Cuarto, que, en este caso, como en tantos que suceden en los tiempos actuales, son tremendamente injustas las profundas críticas que se hacen a las organizaciones de las Naciones Unidas, culpándolas de una negligencia y una ineficacia que es preciso atribuir a los gobiernos. La voluntad política de ellos no se compadece con sus obligaciones jurídicas ni con las responsabilidades emanadas de su poder político y económico, en un mundo cuya interdependencia es la mayor de la historia y en el cual la solidaridad es más necesaria que nunca.

Hay, sin embargo, hechos auspiciosos. Cada día son más las naciones en desarrollo que han iniciado programas nacionales de seguridad alimentaria. La FAO les está prestando eficaz ayuda.

⁶ El texto completo del Pacto de Seguridad Alimentaria figura como Anexo al final del presente capítulo.

IV. La Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

Sus orígenes

A fines de 1974 un grupo de delegados al Consejo de la organización formuló proposiciones para que se convocara a una conferencia especial sobre Reforma Agraria, inspirándose en resoluciones y recomendaciones de la Sexta Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas, la Conferencia de Población de agosto de 1974 y la Conferencia Mundial de Alimentación del mismo año.

El Consejo de la FAO analizó la propuesta indicada y acordó, en principio, la organización de una conferencia con base en un anteproyecto sometido por el Director General. Pidió a la Secretaría que informara en la próxima sesión sobre las actividades que desarrollaban en este aspecto las demás organizaciones del sistema. Entretanto, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendaba a dichas organizaciones que cooperaran activamente en la preparación de la Conferencia. La FAO, por su parte, en su Resolución 16/75, solicitó al Director General que preparara un proyecto de Conferencia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Durante poco más de un año se realizó una serie de actividades que fueron precisando el mandato, la fecha y otras modalidades de la reunión. En ellas participaron el Consejo, la Conferencia bienal, los Organismos Especializados e incluso se organizó una reunión del comité interagencial. La situación, además, se enfrentó a complicaciones producidas por el cambio de la autoridad ejecutiva de la FAO, el 1° de enero de 1976. Era preciso que el nuevo Director General estudiara una materia de tal importancia, la cual requeriría su intervención directa por sus repercusiones políticas y por incidir en un problema que él estimaba vital y que figuraba entre sus preocupaciones fundamentales. El hecho es que en su 70° período de sesiones (noviembre-diciembre), de 1976, el Consejo de la FAO aprobó la propuesta del Director General, el Dr. Saouma, en el sentido de que, con el objeto de prepararla en debida forma, la Conferencia se verificaría en 1979 y no en 1978 como se había pensado antes, y en 1978 las conferencias regionales de la FAO emitirían una opinión sobre este evento.

Mi regreso a la FAO como funcionario

Comenzaré explicando cómo, cuándo y por qué regresé a la FAO como funcionario, en 1977, para colaborar en la preparación y el funcionamiento de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Un día de agosto de ese año, al regresar a mi sede en París desde Dubrovnik, donde había participado en una reunión sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, me detuve en Roma. Ahí un funcionario de la FAO me informó que el Director General estaba tratando de localizarme pues tenía urgencia de hablar conmigo. Cuando supo que estaba de paso en dicha ciudad me pidió que fuera a visitarlo al día siguiente, en su casa. El Director General estaba en el proceso de preparar la Conferencia Mundial mencionada y había invitado a

varias personalidades para entrevistarlas y elegir entre ellas a quien debería organizar la Conferencia; al parecer tenía la idea de que yo podría ser la persona adecuada, recordando que en 1966 había presidido la primera Conferencia Mundial de Reforma Agraria.

Pensé que, si se me ofrecía el cargo de Representante Especial de él y Secretario General de la Conferencia, no estaba en situación de aceptarlo porque el trabajo debía durar dos años y ello significaba abandonar a su suerte el “Centre International pour le Développement”, del cual era Presidente y Director Ejecutivo, a menos que apareciera un buen reemplazante como Director. En la entrevista matinal el Dr. Saouma me hizo una oferta formal y me dio a conocer las funciones y las condiciones del empleo. Sería Secretario General de la Conferencia con el rango de Subdirector General de la FAO, lo que significaba algo muy honroso. Sin embargo, le expresé que necesitaba 30 días para darle una respuesta; que esta tarea me atraía, pero era necesario buscar a una persona que pudiera quedar a cargo del “Centre”. El Dr. Saouma aceptó. Felizmente encontré un hombre que reunía todas las condiciones para dirigir la citada institución: el excelente economista argentino Juan Carlos Sánchez Arnau, a quien durante seis años había visto trabajar con extraordinaria eficacia en la delegación de su país en la UNCTAD, y cuya devoción por la causa de los países en desarrollo era tan intachable como firmes eran sus convicciones democráticas. Al asumir los militares el poder en su país, Sánchez Arnau renunció voluntariamente.

Preparación de la Conferencia

El 2 de octubre de 1977 me hice cargo de la función que me había encomendado el Director General. Dos días después se reunía el Comité de Expertos creado para asesorarnos en la preparación de la conferencia, formado por distinguidas personalidades. En esta reunión, como en las que siguieron, la cooperación de tan selecto grupo fue altamente positiva.

Desde ese momento comenzó el trabajo activo de preparación de la reunión, con miras a presentar un anteproyecto sobre la materia al 19º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO que debía comenzar el 12 de noviembre siguiente. El Director General había ya decidido se organizara un secretariado *ad-hoc*, que comenzó a trabajar bajo la dirección de un sobresaliente ex-funcionario de la FAO, J. V. A. Nehemi, ciudadano indio, hombre de gran experiencia administrativa, formado en el estilo del “civil service” británico, buen organizador, disciplinado y disciplinario. Hizo funcionar a su equipo a un ritmo acelerado y a él se debe en gran parte el éxito de la Conferencia Mundial. Este Secretariado fue reforzado en los meses que siguieron y complementado con expertos de gran reputación que hicieron trabajos temporales.

La XIX Conferencia bienal de la FAO, en noviembre de 1977, fue el punto de partida definitivo de la reunión mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural.

Me correspondió darle información acerca de cómo veía la FAO la situación actual en los medios rurales, destacando cifras. Expresé, asimismo, que para el Director General no se trataba de realizar una reunión centrada sólo en la tenencia de la tierra (*land reform*), sino

de enfrentar, desde todos sus ángulos, la grave cuestión del atraso rural —económico, social y cultural— en la mayoría de los países del Tercer Mundo marginados de los beneficios de la civilización, y para ello definir las reformas necesarias en todos estos aspectos.

La Conferencia adoptó su Resolución 13/77, mediante la cual aprueba las disposiciones adoptadas por el Director General y la Secretaría, y decidió que la “Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural se celebre en Roma durante ocho días hábiles a partir del 12 de julio de 1979”⁷.

⁷ El texto de la Resolución que contiene directivas claras para la organización de la Conferencia detalla los antecedentes fundamentales de la Convocatoria:

LA CONFERENCIA,

Tomando nota con satisfacción de las disposiciones adoptadas por la Secretaría y de que el Director General ha nombrado un representante especial, el Sr. Santa Cruz, para organizar, promover y dirigir la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural,

Teniendo presente que la experiencia de los últimos decenios ha demostrado que los objetivos del desarrollo no pueden ser alcanzados sólo por los gobiernos ni únicamente mediante el aumento de los ingresos nacionales, y que se hacen necesarios cambios estructurales como prerequisites para el desarrollo,

Teniendo presente asimismo que los progresos globales que se han realizado no han repercutido realmente en la eliminación de la miseria de las masas rurales, que continúan padeciendo desempleo, subempleo, hambre y desnutrición a causa de las estructuras socioeconómicas inadecuadas vigentes en la mayoría de los países.

Consciente de la necesidad de determinar las necesidades fundamentales de las masas rurales y de adoptar medidas que les permitan participar eficazmente en el proceso de desarrollo y les ofrezcan igualdad de derechos en la educación, la salud y el trabajo,

Reconociendo la necesidad de que la Conferencia se concentre principalmente en las cuestiones claves, en particular la de determinar qué cambios institucionales hacen falta para obtener la colaboración de la población en el desarrollo rural y para progresar por caminos que permitan a los países satisfacer las necesidades de alimentos y otras necesidades básicas de la mayoría pobre de sus habitantes,

Recordando a este propósito el apoyo dado por la Conferencia de la FAO, en su 18° periodo de sesiones, a la aplicación del Convenio N° 141 de la OIT y la recomendación N° 149 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su papel en el desarrollo económico y social,

Teniendo en cuenta que las Conferencias Regionales de la FAO que habrán de celebrarse en 1978 incluyen en su programa un tema relativo a la Conferencia Mundial, que permitirá analizar los avances logrados en esta materia a nivel regional,

Decide que la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural se celebre (en Roma) durante ocho días hábiles, a partir del 12 de julio de 1979,

Aprueba la propuesta del Director General de invitar a todos los Estados miembros de la FAO o de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y del Organismo Internacional de Energía Atómica, a participar en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural,

Invita a las Naciones Unidas, a todos los organismos especializados y al Organismo Internacional de Energía Atómica, a que cooperen activamente en los preparativos para la Conferencia Mundial y pide al Grupo de Acción Interorganismos sobre Planificación Conjunta del Desarrollo Rural que preste apoyo a la Conferencia Mundial y aproveche a su vez los frutos de ésta,

Solicita de los Estados miembros que, para abril de 1978, hagan llegar a la Secretaría de la Conferencia los estudios sobre sus respectivos países a fin de que la misma pueda utilizarlos como documentos de base para sus trabajos preparatorios con vista a las Conferencias Regionales,

Pide al Director General que, dentro de dichos preparativos, convoque un Comité Preparatorio con la participación de todos los Estados invitados a la Conferencia Mundial, a más tardar en marzo de 1979, con el fin de analizar los resultados de las Conferencias Regionales que se celebrarán en 1978 y el programa provisional para la Conferencia Mundial, entre otras cosas,

Recomienda asimismo a los gobiernos que participen en la Conferencia Mundial que envíen una representación del más alto nivel posible y que estudien la posibilidad de incluir en sus respectivas delegaciones órganos representativos, como organizaciones de agricultores, trabajadores rurales y afines.

Junto con esta Resolución, la Conferencia aprobó otra presentada por la destacada Delegada de México, Guadalupe Rivera, hija del afamado pintor Diego Rivera, relacionada con el papel de la mujer en el desarrollo rural⁸.

De inmediato se inició una vigorosa acción para preparar la Conferencia Mundial programada del 12 al 20 de julio de 1979, así como la Reunión Preparatoria que debía antecederla. Se reunió una documentación muy completa desde el punto de vista técnico e información objetiva y veraz sobre la posición de los países y las condiciones remanentes en ellos. Entre ellas pudimos reunir 86 informes de gobiernos respondiendo a nuestra petición de informar sobre la situación y los problemas reinantes en el respectivo país. Se desarrolló asimismo una labor cuidadosamente planificada para eliminar obstáculos políticos, integrar al trabajo a las Divisiones Técnicas y movilizar la opinión pública mundial. Vale la pena mencionar algunos ejemplos de esta acción, la que, a mi juicio, dio resultados en extremo satisfactorios.

Documentación, información interna y externa

Se decidió no producir enorme documentación para la Conferencia, sino entregar a las delegaciones una cantidad reducida pero maciza de contenido sustantivo y útil para que los gobiernos pudieran tomar decisiones concretas sobre bases realistas y cumplieran con los objetivos acordados. De hecho, los documentos presentados a la Conferencia se limitaron a tres: un diagnóstico de la situación existente, las opiniones de las cinco Conferencias Regionales que se ocuparon detenidamente del tema, y de un anteproyecto de Declaración y de Programa de Acción. El primero de los documentos, llamado “Examen y Análisis de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural desde Mediados de los Años Sesenta”, elaborado con base en los “review papers” (documentos de revisión) que por recomendación de la Conferencia de la FAO se habían solicitado a los gobiernos, fue preparado por el excelente sociólogo y especialista en desarrollo rural Gagula Parthasarathy, ciudadano indio, y revisado por un grupo de destacados expertos en la materia. Este trabajo que se presentó ya

⁸ El siguiente es el texto de dicha Resolución:

Pide al Director General que entre los principales temas que ha de debatir la Conferencia figure el creciente papel de la mujer en todos los aspectos del desarrollo rural, incluyendo las políticas y los medios necesarios para conseguir su plena participación sobre una base equitativa en la adopción de decisiones, planificación y ejecución de la reforma agraria y el desarrollo rural.

Pide al Director General que, dentro de los preparativos de la Conferencia, tome medidas para que se haga un análisis sistemático de la situación de la mujer campesina y del papel que juega en las actividades rurales, con particular atención a la producción de alimentos y que se sometan al examen y consideración de la Conferencia los resultados de este análisis, incluso las medidas para lograr la total incorporación de la mujer en los procesos de desarrollo social y económico de sus respectivos países.

en la Comisión Preparatoria, era de tal calidad que ningún gobierno o institución no gubernamental objetó uno sólo de sus aspectos. Ha quedado como el documento más completo y de mayor autoridad relativo a las condiciones existentes en los medios rurales de los países en desarrollo. Esto es plausible porque en gran parte de esas naciones la situación, lejos de cambiar, ha empeorado sensiblemente y ha alcanzado incluso caracteres trágicos en vastas regiones del África.

Fue satisfactorio comprobar que las cinco Conferencias Regionales (África, América Latina, Asia, Europa y Medio Oriente), que tuvieron como tema central la futura Conferencia, coincidieron en forma amplia con los objetivos perseguidos al organizar ésta y con la manera en que la FAO encaraba la preparación de este torneo y las propuestas sobre conclusiones, las que ya se vislumbraban.

Otra de las tareas fundamentales consistió en incorporar lo más estrechamente posible a toda la FAO en las actividades de organización de la Conferencia, con miras a crear una conciencia en los funcionarios en el sentido de que esas actividades se orientaban hacia una meta que debía conocer y acatar las divisiones técnicas. El rápido y auténtico desarrollo rural tendiente a dignificar al campesinado y mejorar su productividad tendría que convertirse en el motivo principal de su acción. Con esta finalidad se creó un Comité Intervisionario, presidido por el Director del Departamento Económico-Social, Profesor Nurual Islam, una autoridad en materia de desarrollo rural. El nombramiento del chileno Rafael Moreno, de gran experiencia en estos problemas, como Director de la División de Recursos Humanos, Instituciones Rurales y Reforma Agraria, ocurrido meses después, dinamizó esa repartición que había estado acéfala desde dos años antes, y le permitió prestar una colaboración eficaz en las últimas etapas de la preparación, y más tarde, en administrar su seguimiento.

Las diversas reuniones sostenidas por el Comité Interagencial en que participaron representantes de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y de otras entidades que se ocupan del desarrollo, incluyendo el Banco Mundial, convirtieron la organización de la Conferencia en una tarea conjunta del sistema de las Naciones Unidas. La contribución de esas instituciones se tradujo en una cooperación de las organizaciones y organismos y de las integrantes del sistema como nunca antes había presenciado en mi largo peregrinar por esas entidades. La colaboración entusiasta y altamente autorizada de reparticiones especializadas de las mismas permitió que el Programa de Acción final contuviera disposiciones sobre educación, empleo, salud, financiamiento, medioambiente, participación popular y de la mujer, que representaban el desiderátum de las experiencias adquiridas por las respectivas agencias.

Información a los órganos principales de las Naciones Unidas

El Director General informó al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su intervención anual de 1978, sobre la preparación de la Conferencia, y después de finalizada ésta en 1979, también le comunicó sus resultados.

También el Consejo Económico y Social me invitó a su reunión de abril de 1978 en Nueva York para dar cuenta de los preparativos; mi exposición recibió una excelente acogida.

En febrero de 1979, se me invitó a la Conferencia Ministerial del Grupo de los 77 en Arusha, Tanzania, para que informara respecto a la marcha de los trabajos relativos a la reunión. Ello me dio la oportunidad para referirme a sus objetivos, su filosofía, la documentación acumulada, poniendo énfasis en los aspectos internacionales, caros a ese grupo, que creíamos debería abordar la Conferencia y que se concentrarían en las medidas propuestas por los países en desarrollo en el marco de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Gestiones ante los gobiernos para crear un ambiente de cooperación y evitar problemas políticos

La reunión preparatoria de la Conferencia se fijó para los días 12 al 16 de mayo de 1979. Tuvo como temas principales un debate preliminar sobre los preparativos y analizar un proyecto de declaración y programa de acción; proponer a la Conferencia tanto el programa de la misma como el nombre de las personalidades que debían asignarse para dirigir (Presidente, Vicepresidente y Relator) la propia Conferencia y sus dos Comisiones; realizar un debate preliminar relativo al documento “Examen y Análisis de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural desde Mediados de los Años Sesenta”; examinar las recomendaciones de las Conferencias Regionales y las resoluciones que sobre estas materias habían adoptado la FAO, las Naciones Unidas y las conferencias mundiales; y preparar el reglamento que debía dirigirla.

El primer problema que se planteó fue decidir quién presidiría la Conferencia. El Director General sugirió al Dr. Rafael Caldera, ex-presidente de la República de Venezuela y figura muy respetada en América Latina. Los gobiernos aprobaron esta propuesta sin objeciones. El Dr. Rafael Caldera respondió a esta distinción con gran calidad, sabiduría y sentido de responsabilidad. Las negociaciones para los demás cargos no fueron fáciles debido a serios problemas existentes entre varias naciones. También se logró que la Unión Soviética, país que no es miembro de la FAO, participara en la Conferencia.

Los Presidentes de las dos Comisiones de la Conferencia sugeridos por la FAO fueron también aceptados sin dificultades. Para la Comisión I, que trataría los problemas nacionales, se propuso al Ministro de Agricultura de Tanzania, John S. Malacela, hombre muy capaz y experimentado tanto en cuestiones agrarias como en los debates en las Naciones Unidas relacionados con los problemas del desarrollo y la controversia Norte-Sur. Para la Comisión que se ocuparía de los asuntos internacionales, la reunión preparatoria acogió con agrado el nombre de Dame Judith Hart, una de las líderes del Partido Laborista en el Parlamento británico, dinámica luchadora por la causa de las capas más postergadas de la población de su país y en ese tiempo Ministro de Cooperación con Ultramar del Reino Unido. En torno a esta elección se produjo un problema muy curioso. Entre marzo y julio las elecciones en Gran Bretaña eliminaron del gobierno a su partido, asumiendo el cargo de Primer Ministro Margaret Thatcher, del Partido Conservador, con quien Dame Judith había sostenido duras batallas en la Cámara de los Comunes. El Director General y el Subdirector General, Edward West, realizaron difíciles pero exitosas gestiones para que el nuevo gobierno aceptara que la Conferencia mantuviera la propuesta del comité preparatorio relativa a Dame Judith.

La Comisión Preparatoria, tras un amplio debate, recomendó la aprobación del programa provisional de la Conferencia Mundial, así como la estructura de la misma manifestó satisfacción por los informes de las Conferencias Regionales y aprobó los preparativos realizados, expresando “su satisfacción por la cuidadosa atención con que habían sido elaborados”. Opinó que el proyecto presentado “era lo suficientemente flexible como para adaptar los programas a las situaciones socioeconómicas cambiantes”.

Es indudable que esta reunión de dicha Comisión a la que asistieron 118 países fue sumamente útil. Dejó en la gran mayoría de los representantes de las naciones que participarían en ella una noción muy clara de las cuestiones técnicas, políticas y administrativas que sería preciso resolver en julio y, al mismo tiempo, al concentrarse en los aspectos de procedimiento despejó el camino para que la Conferencia abordara directamente las cuestiones de fondo y de este modo cumpliera la recomendación de la Conferencia de la FAO de 1977, en el sentido de que el torneo mundial debía “concentrarse en la acción”, sin abocarse a discusiones estériles de orden político e ideológico. Este objetivo se reforzó con las gestiones que en los meses siguientes hicieron el Director General de la Organización y el Secretario General de la Conferencia ante algunos gobiernos que podrían verse envueltos en controversias políticas, solicitándoles que consideraran la manera de evitarlas y ofreciéndoles para ello la colaboración de la FAO, si fuese necesario.

Durante los meses siguientes estudiamos con el Secretario las observaciones y enmiendas al proyecto de Declaración y al Programa de Acción que un número no despreciable de gobiernos nos hacía llegar. A instancias del Director General realicé

algunas visitas a varios países para robustecer su interés por la Conferencia. En primer lugar, viajé a París, donde me recibió el Ministro de Relaciones Exteriores, Maurice Schumann, Presidente de la Campaña Mundial contra el Hambre en Francia, a quien había conocido 25 años antes; visité también a Michel Cepède, veterano representante ante la FAO, ex-presidente de su Consejo y todavía muy activo en la misma campaña. En Hungría, donde se me recibió como huésped oficial, se me prodigaron grandes atenciones como muestra clara del interés de ese país por el futuro evento mundial. En Holanda me reuní con los ministros de Economía y Agricultura, quienes me preguntaron en qué podría ayudarnos su gobierno. Yo iba preparado para la respuesta. Les expresé que por sobre todo deseábamos el apoyo de su país al Programa de Acción propuesto por la FAO. Enseguida me referí a otro aspecto de una posible colaboración: mostré una reproducción del conocido cuadro del famoso pintor holandés Van Gogh, en que aparece un interesante campo agrícola en plena faena y que podría haber sido inspirado por muchos lugares del mundo y les dije: “Creemos que esta hermosa y tan reputada obra puede servir admirablemente para el afiche de la Conferencia. Como carecemos de recursos, si su gobierno contribuye obsequiándonos el afiche, comprometería en alto grado nuestra gratitud”. Ambos ministros se miraron entre sorprendidos y fascinados con la idea. Después me dijeron que harían algunas consultas y me comunicarían la respuesta lo antes posible. Algunas semanas más tarde el Representante de los Países Bajos en la FAO nos hacía entrega de varios cientos de afiches en las seis lenguas de trabajo de la Conferencia. En ellos la pintura de Van Gogh se encuadraba en un margen negro que le confería gran belleza y resultaba excepcionalmente apto para despertar el interés del público en la reunión. Este aporte generoso del gobierno de Holanda fue similar al que obtuve de sus autoridades para la UNCTAD III, llevada a cabo en Santiago en 1972; tras una gestión que realicé, dicho gobierno nos obsequió para la Conferencia de Comercio y Desarrollo todos los audífonos de interpretación simultánea, del modelo más moderno concebido por la empresa Philips.

Una última llamada para lograr el apoyo mundial para la Conferencia

Por iniciativa del Oficial de Informaciones de nuestro Secretariado se organizó una serie de conferencias de prensa en diversos países. En ellas se exhibieron los trabajos de preparación y se destacaron la necesidad y la urgencia que existían de realizar el torneo y de que se aprobaran las proposiciones para la Declaración de Principios y un Programa de Acción, en el contexto de los lineamientos planteados por la entidad organizadora.

El Servicio de Informaciones difundió en una serie de revistas especializadas de Europa y Estados Unidos, los hechos comprobados en el estudio “Examen y Análisis de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural desde Mediados de los Años Sesenta” y las propuestas preparadas para el Programa de Acción de la Conferencia Mundial. El

objetivo de esta acción fue dejar muy en claro que la FAO presentaba sus conclusiones como resultado de un análisis acucioso y ricamente documentado del material reunido y de las opiniones autorizadas de los mejores expertos en la materia⁹.

⁹ Consigno a continuación los párrafos principales de esta publicación:

1. La mitad de los habitantes del planeta vive en las zonas rurales de los países en desarrollo. Una gran mayoría de ellos son pequeños agricultores, trabajadores sin tierra y sus familias. Es ésta la gente que Mahatma Gandhi llamó “los últimos, los menos importantes, los de más abajo, los abandonados” (traducción libre de “The Last, the Least, the Lowest and the Lost”). ¿Cuál es el balance general para la masa rural?

Hasta ahora, el problema rural sólo ha sido abordado desde los aspectos técnicos y financieros del desarrollo y de la producción. La convocatoria de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural es una muestra de que tanto los gobiernos como el sistema internacional reconocen que las políticas del pasado no han tenido éxito y se requieren nuevos enfoques.

El examen más acucioso de las condiciones rurales en todos los países en desarrollo revela un panorama de creciente pobreza, atraso e inercia producidos por el fracaso de sus instituciones. Muestra que el desarrollo no ha llegado al núcleo de la pobreza masiva.

Según estimaciones del Banco Mundial, 1300 millones de habitantes del sector rural son “pobres” y 800 millones de ellos son indigentes. Más aún, un estudio de la OIT calcula que en el decenio 1962-1972 aumentó en ½ millones el número de personas pobres e indigentes. Las estadísticas mencionadas comprueban que seguimos perdiendo terreno.

En todas las regiones en desarrollo aumenta el nivel de violencia social. La violencia contra el espíritu humano, signo de pobreza y desigualdad, conduce ineludiblemente a la perturbación social y a la controversia autoritaria que se perciben tanto al interior de las naciones como entre ellas.

2. En la mayoría de los países de África, y también en algunos de América Latina, la población crece más rápidamente que la producción de alimentos. Las importaciones de cereales llegan al 30 por ciento de la producción y siguen aumentando. La autosuficiencia en materia de alimentos ya no es una meta alcanzable a corto plazo. Casi todos los países en desarrollo son importadores netos de alimentos.

En las naciones de Asia y el Lejano Oriente la relación tierra/población desciende en forma acelerada, hasta llegar a menos de una hectárea por miembro de la fuerza laboral agrícola. La cantidad de habitantes rurales sin tierra ya alcanza a más de 150 millones y sigue aumentando.

En todas las regiones en desarrollo, los expertos prevén la creación de enormes conglomerados urbanos de 10, 20 y hasta 30 millones de personas. No obstante, pese a la migración, se espera que el total de la población rural se incremente en otros 80 millones de personas en el segundo cuatrienio del presente siglo.

3. Los estudios realizados durante los últimos 20 meses revelan con claridad la naturaleza, el alcance y las raíces de los problemas. De este análisis surgen dos conclusiones básicas:

En primer lugar, la transformación rural a una escala necesaria para mejorar sustancialmente el nivel de vida de las masas requerirá, en la mayoría de los países en desarrollo, reformas fundamentales de las estructuras y de las instituciones.

4. Ciertamente, un conjunto de reformas no logrará transformar de la noche a la mañana la vida de la mitad de la población mundial. Sin embargo, la conferencia puede y debe conducir a un compromiso de los gobiernos y de la comunidad internacional tendiente a contraer una obligación más sólida con el progreso y el desarrollo del sector rural.

5. Será necesario revertir estas políticas mediante un nuevo compromiso con el desarrollo rural. Ello requerirá enormes obligaciones para las infraestructuras físicas y sociales: caminos y vías férreas, sistemas de riego, electrificación, instalaciones para acopio de alimentos, redes de mercados e industrialización rural.

Pero igualmente importante es la necesidad de políticas adecuadas que regulen los precios agrícolas. Los gobiernos desean disponer de productos alimenticios baratos y materias primas para alimentar a las poblaciones urbanas y a las industrias, y para exportar; pero jamás se han reconciliado con el hecho de que se requiere una política de precios remunerativos para los agricultores, no sólo con el propósito de acelerar el desarrollo rural sino también de aumentar la producción.

De manera ineludible el desarrollo está vinculado estrechamente al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Los ingresos de las exportaciones agrícolas —y la pérdida del ingreso potencial producida por las barreras arancelarias y el acceso deficiente a los mercados— determinan en gran medida la capacidad de los países pobres para aumentar la inversión en desarrollo rural. Sin embargo, el Banco Mundial considera que los términos de intercambio para una amplia gama de exportaciones de los países en desarrollo (excluyendo el petróleo), descienden en 1.7 al año entre 1953 y 1976.

Organizamos, además, reuniones de periodistas en Helsinki, Londres y París, en las cuales entregamos información sobre la Conferencia y sus objetivos.

En vísperas de la apertura de la Conferencia se verificó una serie de encuentros con periodistas destacados de varios países que fueron invitados a la Conferencia con el propósito de que informaran con conocimiento de causa sobre los debates de la misma y sus resultados. En esa oportunidad se les proporcionó completa información sobre sus objetivos y su preparación.

La Conferencia en Marcha

La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural se realizó en Roma entre el 12 y el 20 de julio bajo la presidencia del Senador Rafael Caldera, ex-presidente de Venezuela. El Director General de la FAO, Edouard Saouma, abrió con un discurso que contenía el pensamiento y las sugerencias que había concebido y difundido a lo largo del proceso de preparación. Enseguida, el presidente Caldera hizo una intervención basada en los elementos más destacados de su experiencia en el problema agrario acumulada como gobernante y en las implicaciones internacionales de la materia. Ambas exposiciones hicieron un considerable impacto en los participantes.

Analizando retrospectivamente esta Conferencia, a la luz de las muy numerosas reuniones de naturaleza similar en cuya organización he debido participar, me atrevo a afirmar que muy pocas pueden comparársele en importancia, acuciosidad de la preparación, concentración en los objetivos y valor de las conclusiones, a las que se llegó con un conocimiento pleno del contenido y las proyecciones de los temas discutidos.

No muchas conferencias internacionales han contado con una participación tan numerosa y de tan alto nivel. Incluyó figuras ilustres de la época contemporánea. Cinco jefes de Estado, que comprendían figuras epónimas de la escena internacional, la honraron con su presencia y dieron a conocer su pensamiento: los presidentes Alessandro Pertini, de Italia; Leopold Senghor, de Senegal; Julius K. Nyerere, de Tanzania; Ziana Rahman, de Bangladesh, vilmente asesinado un año más tarde, y Rodrigo Carazo, de Costa Rica. Tres de ellos expusieron ante la Conferencia el dramatismo de esta situación; analizaron en profundidad los factores que la determinan y los obstáculos que impiden corregirla; se refirieron también a los esfuerzos realizados por sus pueblos para superarla y a las frustraciones producidas por una cooperación internacional cada día más débil.

Los 145 países participantes estuvieron representados por más de 90 ministros y 25 viceministros. Se contó asimismo con la presencia de 1.385 delegados y observadores, incluyendo dos movimientos de liberación nacional, 23 organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas (las delegaciones de ellos fueron encabezadas por sus Directores Generales), 19 organizaciones intergubernamentales, 40 organizaciones no-gubernamentales, sin contar los 87 representantes de instituciones o asociaciones de campesinos, cooperativas y otras actividades rurales que formaron parte de las delegaciones nacionales de más de 50 de las naciones más necesitadas.

Desde el primero hasta el último día los debates se desarrollaron con vitalidad, franqueza y una notable concentración en los problemas concretos que la Conferencia estaba llamada a examinar. No se plantearon cuestiones políticas ajenas a los temas y objetivos de la Conferencia, pese a que la resonancia de este foro se prestaba para introducir en las discusiones asuntos políticos de innegable actualidad e interés fundamental para muchos países.

El permanente proceso de consulta entablado con los gobiernos y con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para cumplir las directivas de la 19ª Conferencia de la FAO, en 1977, dio resultados muy positivos. Ellas incluían la decisión de que “los debates de la Conferencia Mundial debieran traducirse en programas bien definidos y orientados hacia la acción”, y que “la Conferencia se concentrara principalmente en las cuestiones claves, en particular determinar qué cambios institucionales hacen falta para obtener la colaboración en el desarrollo rural y para progresar por caminos que permitan a los países satisfacer las necesidades de alimentos y otras necesidades básicas de la mayoría pobre de sus habitantes”.

La evidencia aportada por los 86 informes de los gobiernos sobre su propia experiencia, problemas y programas, así como las contribuciones de las organizaciones hermanas del sistema de las Naciones Unidas, además del material acumulado por la propia FAO, confirmaron ampliamente los supuestos que motivaron la convocatoria de la Conferencia; confirmación reforzada por las conclusiones de las cinco conferencias regionales de la FAO celebradas en 1978.

Fue así como la reunión mundial, junto con escuchar en sesión plenaria importantes y aleccionadoras intervenciones, concentró el trabajo de sus comisiones *en la Declaración de principios y en el Programa de Acción*, que se aprobaron por aclamación.

No creo que se haya adoptado a nivel mundial un documento gubernamental tan amplio y definido, tan completo y positivo sobre esos temas.

Los gobiernos de los países en desarrollo nunca antes habían manifestado la voluntad política decidida de otorgar al desarrollo rural y a las reformas que fuesen necesarias para lograrlo una prioridad absoluta en sus políticas y estrategias, entendiendo que la finalidad de la reforma agraria y el desarrollo rural es “la transformación de la vida y de las actividades rurales en sus aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales y humanos”. Tampoco habían reconocido de modo tan explícito que dichas estrategias debían “incluir la imposición de límites al tamaño de las propiedades particulares; la movilización de recursos con miras al aumento de la inversión; la ampliación de la producción y el empleo; el fortalecimiento de la base económica de los pequeños agricultores; la organización de asociaciones de agricultores, cooperativas y otros grupos de los pobres del sector rural, así como de las explotaciones estatales; la introducción de innovaciones técnicas; la utilización eficaz de recursos mediante incentivos y precios adecuados; el desarrollo equilibrado de las zonas rurales y urbanas; y equidad y justicia en la distribución de los recursos productivos y de los beneficios del progreso”.

La Declaración de Principios contiene un párrafo en que expresa la convicción “de que la reforma agraria es un factor esencial decisivo del desarrollo rural y de que el mejoramiento sostenido de las zonas rurales, en el contexto de la promoción de la confianza nacional en los propios medios y de la construcción del Nuevo Orden Económico Internacional, requiere acceso equitativo y más completo a los recursos de la tierra, el agua y otros, a los insumos, el mercado y los servicios; amplia participación popular en el poder económico y político; empleo cada vez mayor y más productivo; pleno aprovechamiento de la técnica y la energía humana; participación e integración de la población rural, especialmente la mujer, en los sistemas de producción y distribución; acrecentamiento de la productividad y de la producción de alimentos; seguridad para todos los grupos; la movilización de los recursos internos, fomento de las actividades agrícolas; enseñanza, capacitación y extensión; todo lo anterior precisado y detallado de manera inequívoca, que no admite interpretaciones erróneas”.

Un aspecto novedoso en conferencias internacionales de esta índole radica en que el Programa de Acción recomienda a los gobiernos formular objetivos y metas para el desarrollo económico y social de las zonas rurales, tomando debidamente en consideración el equilibrio y la conservación de los recursos¹⁰.

El progreso hacia tales metas basadas en indicadores precisos debe ser evaluado periódicamente por los gobiernos con asistencia de la FAO y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cuando lo requieran.

Como lo ha expresado en repetidas oportunidades el Director General de la FAO, de lo anterior se deduce que por primera vez existe una verdadera “Carta de los Derechos del Campesino”, adoptada por aclamación por los gobiernos de 145 países.

La Declaración de Principios y el Programa de Acción contienen importantes conclusiones y recomendaciones respecto a las políticas y estrategias internacionales en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional, que es necesario adoptar para asegurar la rápida transformación de las áreas rurales del Tercer Mundo. Las razones para impulsar

¹⁰ Estas metas deben incluir, entre otras, las siguientes:
Determinar objetivos concretos de reforma agraria y desarrollo rural que correspondan debidamente a las metas de incremento general de los ingresos y los puestos de trabajo;
Establecer metas para lograr una mayor autosuficiencia, sobre todo en la producción de alimentos;
Para los decenios 1980 y 1990, fijar objetivos específicos para la reducción de la pobreza evaluada por indicadores de distribución de tierras y otros bienes, niveles de ingreso y grado de pobreza absoluta desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas, especialmente en materia de nutrición;
Formular políticas y programas con metas cuantitativas para ampliar las oportunidades de empleo, con salarios justos especialmente para los campesinos sin tierra;
Eliminar las condiciones de aguda desnutrición lo antes posible y, en todo caso, antes del fin del siglo;
Fijar metas de ingresos mínimos, así como de servicios públicos tales como higiene, educación y vivienda.
Proveer sistemas de seguridad de alimentos;
Asegurar una justa asignación de recursos públicos para el desarrollo rural y proveer incentivos para mejorar la tecnología y el medio ambiente.

tales políticas son obvias. Desde luego la situación dramática del subdesarrollo social y económico de las zonas rurales del Tercer Mundo ha adquirido una dimensión planetaria, no sólo por su magnitud, sino también por sus repercusiones sociales, económicas y políticas en el mundo entero. La Conferencia reconoció que la responsabilidad primordial de dar una solución a este estado de cosas incumbe a los gobiernos de los pueblos afectados. Pero evidentemente los esfuerzos nacionales que los países en desarrollo, principalmente los más pobres, podrían hacer para resolverlo están destinados a fracasar si no reciben el apoyo de una cooperación internacional vigorosa. Y ésta sólo puede concebirse en el marco de un orden internacional justo, fundado en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos del sistema —como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados— que contenga cambios profundos en conceptos, objetivos, políticas y actitudes.

Por lo general se ha interpretado en forma muy limitada lo que debe entenderse como Nuevo Orden Económico Internacional, como si su único objetivo fuese una modificación de naturaleza económica, financiera y tecnológica de las relaciones internacionales entre países industrializados y naciones en desarrollo. Aunque los países del Tercer Mundo hayan reconocido y destacado, como es lógico, la importancia de este aspecto en el curso de sus debates con los países desarrollados, es necesario reconocer que el orden nuevo a que se aspira cubre necesariamente las acciones y relaciones políticas, sociales, culturales, humanas, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Un cambio de esta envergadura implica definir una nueva concepción de los objetivos de las sociedades nacionales y de la comunidad internacional, capaz de generar una gran transformación de estructuras al interior de los países industrializados y de las naciones en vías de desarrollo. Significa, asimismo, dar prioridad a objetivos tales como el mejoramiento de la calidad de vida, la coexistencia pacífica entre pueblos y sociedades, el respeto a los derechos fundamentales del ser humano (políticos, sociales, económicos y culturales) —exentos de toda discriminación—, la participación de los pueblos en las tomas de decisiones nacionales e internacionales susceptibles de influenciar su existencia o su medioambiente.

Todo lo anterior, ampliamente reconocido por la Conferencia Mundial, constituye un prerrequisito indispensable para asentar las bases de un desarrollo rural acelerado y verdaderamente transformador de las actuales condiciones. De ahí que las estrategias nacionales en materia de desarrollo rural que incluyan reformas de estructuras económicas, sociales e institucionales no pueden dissociarse de aquéllas que tienen por objeto la modificación de la división internacional del trabajo, la cooperación efectiva en el plano técnico, tecnológico y financiero, tanto entre países en desarrollo como de parte de los países industrializados; ni tampoco de la eliminación de los obstáculos que impiden mejores intercambios comerciales y tecnológicos. Ambas estrategias, aplicadas simultáneamente, constituyen sin lugar a dudas elementos muy importantes del Nuevo Orden Económico Internacional.

Por ello es que si, por ejemplo, los gobiernos de los países en desarrollo otorgan prioridad al progreso rural dejando de considerar el espacio rural como un sector subordinado que debe adaptarse a las necesidades y los cambios en las condiciones del mercado determinados por los centros urbanos nacionales y por los mercados mundiales, estarían haciendo un aporte constructivo al establecimiento de un Nuevo Orden Internacional. El mismo caso se plantearía si al preparar sus planes y programas incluyen políticas destinadas a crear en las áreas rurales polos de desarrollo integrado que originen empleos remunerativos y sean atrayentes para el sector campesino.

Pero al mismo tiempo no puede negarse la responsabilidad muy importante de los países industrializados en el mejoramiento del sistema de relaciones económicas y comerciales en el plano internacional, pues ellos detentan el mayor poder político y económico. Por tal razón la Conferencia Mundial quiso, como es lógico, examinar todos los obstáculos, incluidos los de carácter externo, que se oponen a un desarrollo rural acelerado o a la aplicación de reformas indispensables para lograrlo.

Cierto es que las grandes decisiones relacionadas con estas materias, que podrían adoptarse en foros internacionales tales como la UNCTAD, deben tener una influencia apreciable sobre las políticas internacionales relativas a la reforma agraria y al desarrollo rural. Pero también lo es la identificación de los problemas y las soluciones específicas emanadas de la Conferencia Mundial respecto a la forma y el grado en que las políticas de desarrollo agrario de los países del Tercer Mundo han creado nuevas bases y argumentos válidos para acelerar el proceso de transformación de las actuales relaciones económico-comerciales en el plano mundial. El problema del desarrollo rural está estrechamente ligado a prácticas y sistemas comerciales que se traducen en términos de intercambio desiguales entre los países de la periferia productores de materias primas agrícolas y los países industrializados del centro, que afectan principalmente a los medios rurales. Porque son los ingresos provenientes de las exportaciones agrícolas los que permiten las inversiones necesarias para el desarrollo rural y, por el contrario, las barreras arancelarias y no arancelarias y los términos de intercambio desiguales que debilitan la formación de ahorros para tal objetivo. Lo anterior se percibe en forma muy clara en los tiempos actuales.

La Declaración de Principios y el Programa de Acción incluyen, también, conclusiones y recomendaciones sobre acceso a los mercados, términos de intercambio, abolición de medidas proteccionistas; inversiones privadas extranjeras, que incluyen la adopción de un código de conducta para las empresas transnacionales; incremento de la ayuda financiera oficial y condiciones de ésta; y sobre la cooperación económica, comercial y técnica entre países en desarrollo.

Esta parte de la Declaración de principios y del Programa de Acción fue objeto de algunas reservas por parte de ciertos países industrializados de economía de mercado. Ellas incidieron en puntos específicos que se conocían antes de la Conferencia, como son aquellos que podrían significar ir más allá de lo acordado en la UNCTAD V respecto al

comercio internacional o un compromiso de cifras precisas en la ayuda pública externa o el reconocimiento de ciertas disposiciones de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados sobre el alcance y aplicaciones del derecho de soberanía de los recursos naturales. Desgraciadamente, las reservas de entonces, lejos de desaparecer, se han transformado en barreras adicionales para la cooperación internacional.

El Grupo de los 77, por intermedio de su presidente, declaró en sesión plenaria que “lamentaba especialmente la posición adoptada por varios países desarrollados en la importante cuestión de la ayuda financiera oficial y la materialización de la meta mínima de 0.7 % del PNB”, agregando que “esa actitud despierta dudas sobre su apoyo a la reforma agraria y el desarrollo rural y sobre compromisos de asistir a los países en desarrollo en sus esfuerzos para superar la pobreza, el estancamiento rural, el hambre y las enfermedades”.

Sin embargo, en aquella ocasión el jefe de la delegación de Estados Unidos, Embajador Richard Gardner, internacionalista de amplia visión, al explicar en una comunicación al Director General el porqué de sus reservas, creyó conveniente expresar en una carta oficial dirigida al Secretario General de la Conferencia “el apoyo de su gobierno a la Declaración de Principios y al Programa de Acción con algunas reservas” y añadió que “este Programa constituye en general un documento solvente y equilibrado que bien puede considerarse como una piedra angular en las políticas de reforma agraria y desarrollo rural tanto a nivel nacional como internacional”, añadiendo que “tal como declaró el Embajador Young en su discurso ante la Conferencia, el Gobierno de Estados Unidos está pronto a dar asistencia a los países que emprendan programas de reforma agraria y desarrollo rural”.

Por otra parte, todos los países se comprometieron sin reservas a “emprender el pronto y fiel cumplimiento de los compromisos encaminados a la liberación del comercio, y continuar el proceso de negociación conjuntamente con los países en desarrollo en las tribunas internacionales apropiadas, con la renovada determinación de resistir al proteccionismo”.

Los resultados de la Conferencia superaron las expectativas que en ella había puesto la FAO. Como expresó el delegado de Bélgica en la sesión de clausura, en nombre de los países de la OECD, la Conferencia produjo “una comprensión más profunda del concepto de reforma agraria y desarrollo rural, un mayor conocimiento de la dimensión de estos problemas dentro de los países a nivel mundial, y una identificación más específica de las políticas e instrumentos que puedan proveer las soluciones adecuadas a tales problemas bajo el impulso de una voluntad política”. Los países en desarrollo demostraron poseer esa voluntad. Además, ganaron en unidad, no como resultado de la intención de maniobrar políticamente, sino porque los documentos y las discusiones aproximaron su pensamiento. Ganaron también ante el resto del mundo en credibilidad y comprensión porque expusieron con franqueza y sinceridad las aspiraciones de sus pueblos, sus problemas y sus intenciones. Y lo que es más importante, las deliberaciones configuraron un nuevo enfoque del desarrollo. Ello se reflejó en las palabras del presidente Caldera

cuando expresó que después de siglos de abandono, iniciados con la revolución industrial, un objetivo inaplazable es devolver al productor rural “la jerarquía prioritaria que le corresponde en una sociedad más justa y más feliz”. Surgió también de las palabras del presidente Nyerere: “desarrollo rural es una forma de abordar el desarrollo. Es el prisma a través del cual se miran y se juzgan todas las políticas y se otorgan las prioridades”.

La Conferencia se clausuró la noche del 20 de julio, en medio de un ambiente muy optimista que reflejaba gran satisfacción por los resultados obtenidos. No estuvo presente el presidente Caldera, pues debido al fallecimiento de su padre debió partir el día anterior. Tampoco asistió al acto el vicepresidente Hassen Beljhodja, competente Ministro de Agricultura de Túnez, quien dejó de existir pocos años más tarde. Lo reemplazó en forma destacada Bel Hadj Amor, del mismo país, hoy Director del Personal de la FAO, quien actuó con gran distinción. Esa noche recibí de los participantes un inesperado homenaje cuyo recuerdo conservo entre los momentos más gratos de mi vida profesional.

Otras consecuencias positivas

La Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, además de los resultados que acabo de mencionar, produjo otros, que, aunque de carácter marginal, tienen gran importancia.

En primer lugar, es indiscutible que transformó completamente la filosofía de la labor de las divisiones técnicas de la FAO. Ya mencioné en un capítulo anterior cómo, desde fines de los años sesenta hasta la decisión en 1976 de celebrar la Conferencia en 1979, se habían descuidado los aspectos sociales del desarrollo. Pues bien, la preparación de aquella, a la que se integraron numerosos funcionarios de las reparticiones técnicas, los debates de los gobiernos, la documentación recogida y su hondo sentido humano, produjeron fuerte impacto. Es interesante destacar que, en el campo agrícola puro, así como en el forestal y el pesquero, como ha sido mencionado, se incorporaron muy pronto elementos originados en la Declaración y en el Programa de Acción. De hecho, FAO es hoy una institución que se identifica en mucho mayor grado que antes con una concepción incluida en su Constitución y que no siempre había obtenido la debida atención: el ser humano y su dignidad como objetivo central de sus responsabilidades. Facilitar su nutrición y reforzar su capacidad de trabajo para obtener no sólo alimentos, sino también bienestar, dejar de ser miembros marginales de la sociedad, y lograr su participación en las decisiones que influyen en su destino.

También esta reunión se tradujo en un instrumento que afirmó y expandió la cooperación y la coordinación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de aspectos del desarrollo rural. La tesis que planteamos desde el comienzo de su preparación, en el sentido de que estaba destinada a complementar en un aspecto básico los logros alcanzados por las conferencias mundiales sectoriales, se convirtió en una realidad. La cooperación de las distintas organizaciones a la elaboración de los

acuerdos de la Conferencia afirmó el carácter integral de la acción para impulsar el desarrollo rural desde distintos ángulos y demostró que los avances sectoriales requerían un fundamento institucional tendiente a alterar las estructuras básicas.

Ratificación por las Naciones Unidas de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia

En los meses que siguieron a la Conferencia mi actividad se concentró en consolidar sus decisiones, especialmente en las Naciones Unidas.

Así, el 31 de julio, por instrucciones del Director General, hice un análisis detallado de los resultados ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que sesionó en Ginebra.

La exposición fue bien recibida, aunque no hubo ocasión de presentar el texto de la Declaración y del Programa de Acción pues en razón de que habían sido aprobados pocos días antes, no fue posible presentar los textos finales en los idiomas de trabajo. Pero el Consejo decidió que dicho informe se transmitiera directamente a la Asamblea general.

En septiembre del mismo año el Director de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, K. K. S. Dadzie, de nacionalidad de Ghana, me invitó a explicar los resultados de la Conferencia ante el Comité Preparatorio de la Tercera Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Procuré que mi intervención fuera muy completa. Me pareció una buena oportunidad para convencer a las delegaciones que discutían los términos de la estrategia, las cuales generalmente se concentraban en las materias del ámbito de la UNCTAD, de que el desarrollo rural constituía un elemento básico y de que las desmedradas condiciones vigentes en los sectores rurales de la mayoría de las naciones periféricas constituían el mayor freno para el desarrollo socioeconómico. Recordé que la Segunda Estrategia, aprobada solemnemente en 1970, incluía lo relativo al agro y a su desarrollo en algunos breves párrafos de escaso valor y contenido y ello se debió, como expresé en el capítulo anterior, al poco interés demostrado por entonces por la FAO en el sentido de contribuir en forma más activa en la preparación de la estrategia.

En octubre siguiente el Director General me pidió que asistiera en su representación a la Segunda Comisión de la Asamblea General, la cual tenía en su poder los antecedentes sobre la Conferencia Mundial enviados por la FAO. Comencé mi intervención recordando que una de sus resoluciones “insta a la Asamblea General a ratificar la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia” y agregué que mi exposición pretendía proporcionar elementos que determinaran que dicha petición fuese aceptada.

Explicué con mucho detalle los términos de la Declaración y el Programa de Acción, destacando antecedentes a mi juicio esenciales y beneficiosos e incluyendo partes sustanciales de las conclusiones.

En apoyo a mis argumentos cité las siguientes palabras pronunciadas durante la Conferencia por el Director General de la FAO, Edouard Saouma, y su Presidente, Rafael Caldera, particularmente cuando expresaron:

El primero de ellos: “en los próximos 20 años la producción de alimentos y fibras tendría que aumentar tanto como en los últimos 12.000 años para alimentar a la población del año 2000” y “más de la tercera parte de la superficie terrestre es actualmente terreno baldío”. Manifestó que “no conseguiremos la producción deseada si no se ofrecen al agricultor precios justos y otros incentivos, acceso a la tierra y al agua, insumos, créditos, mercados e instalaciones rurales. Pero ya hemos visto cómo un desarrollo calificado de satisfactorio puede servir de base para que el agricultor rico sea más rico y para que el agricultor pobre y sin tierra sea más pobre. Por ello hablamos ahora de una ‘estrategia del desarrollo orientado hacia la pobreza’... Hablo de que el campesino pobre obtenga, con un empleo retribuido, una parte mejor de la futura renta nacional para comprar por lo menos una módica cantidad de alimentos y satisfacer otras necesidades mínimas de vivienda, educación y bienestar social”.

Por su parte, el Presidente de la Conferencia dijo: “Estamos todos convencidos de que no habrá paz y armonía en el mundo hasta que no se dé al agro el trato justo que le corresponde y hasta que no deriven hacia él, en forma satisfactoria y amplia, las grandes posibilidades que la civilización pone hoy al alcance del hombre. La justicia social, que renovó la vida jurídica del mundo en los 200 años precedentes, ha de desplazar en el sector rural, en lo interno y en lo internacional, las anticuadas e insuficientes normas de la justicia conmutativa. Hay que luchar por lograr la armonía en el seno de cada sociedad nacional, superando la absurda y negativa dicotomía entre lo rural y lo urbano, entre el sector primario y el sector secundario, que tienen que encontrarse y cooperar para hacer la vida mejor.”

También mencioné las siguientes palabras del presidente de Tanzania, Julius Nyerere, un jefe de Estado que ha hecho del desarrollo rural el centro de su política de gobierno. “La raíz de la pobreza mundial, así como su masa, se sitúa en las zonas rurales. La pobreza es más evidente, los barrios míseros y la degradación de algunas ciudades de los países en desarrollo son más visibles para el ciudadano rico y el visitante casual procedente de otros Estados. Pero la gran masa de los barrios pobres y de los mendigos de nuestras calles ha emigrado a las ciudades, porque los han obligado a salir de las zonas rurales la falta de tierras, la falta de trabajo y la falta de esperanza. Por lo tanto, es en las zonas rurales donde podemos afrontar de modo más eficaz los problemas a largo plazo de la pobreza urbana y abordar la gran cantidad de miseria que actualmente existe oculta, si bien no para quienes la sufren”.

Puse énfasis en las estrategias y políticas internacionales contenidas en el Programa de Acción, porque en esa parte varias naciones industrializadas habían planteado “reservas”. Reproduje los argumentos esgrimidos anteriormente al analizar el contenido

de la parte internacional del Programa de Acción y las razones que justificaron su inclusión y, por último, destacué la fuerza de las conclusiones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia.

Reiteré que, fundada en aquellas razones, la Conferencia adoptó las vigorosas conclusiones y recomendaciones de orden internacional respecto al desarrollo del Tercer Mundo ya mencionadas anteriormente.

La Asamblea General, después de un corto pero positivo debate en la Segunda Comisión, adoptó por consenso una resolución en la cual: “Tomaba nota con satisfacción de los resultados de la CMRADR y apoyaba la Declaración de Principios y el Programa de Acción y urgía a todos los miembros de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y los organismos competentes a tomar todas las medidas necesarias, sobre la base de prioridades claras, para llevar a la práctica los documentos aprobados”.

En sesión plenaria la Asamblea General aprobó, sin ninguna modificación, este texto.

Aparte de las actuaciones en los organismos de las Naciones Unidas tuve varias oportunidades para difundir los resultados y la proyección futura de la Conferencia Mundial ante instituciones gubernamentales y otras de carácter privado.

V. Los recientes progresos en las actividades de desarrollo pesquero y forestal

El desarrollo de la pesca y de los montes, he aquí dos actividades fundamentales de la FAO. Hay quienes sostienen que debieran tener vida propia, por considerarlas ajenas a la agricultura la primera y, en parte, a la alimentación el segundo. Curiosamente, al fundarse la FAO hubo dudas sobre si se incluían entre sus tareas. Lester Pearson, Presidente de la Comisión Interina designada en Hots Springs, ante las opiniones encontradas que se formularon durante el debate, solicitó oficialmente la opinión del presidente Roosevelt, quien contestó con un rotundo sí, dando razones muy pertinentes que determinaron su inclusión. Pero ambas labores son indispensables para asegurar a los seres humanos elementos esenciales de vida y tienen considerable importancia en el desarrollo rural y en el bienestar de trabajadores que se cuentan en el mundo periférico entre los más pobres y necesitados y, por ello, no pueden separarse de las demás responsabilidades de FAO. De ahí la lógica de que los principios y las recomendaciones del Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural estén siendo tomados muy en cuenta en las tareas relativas al desarrollo de dichas materias.

Como lo expuse en el capítulo II, de esas dos responsabilidades me preocupé con bastante intensidad, primero como Representante de la FAO en América Latina y más tarde en el Consejo y en la Conferencia de la FAO, es decir entre 1959 y 1973. Desde entonces he seguido con gran interés su evolución y participado en cuestiones relacionadas con ellas, tanto en la UNCTAD como en la FAO.

El desarrollo de la pesca

Nada puede expresar mejor la verdadera revolución experimentada en el mundo en materia pesquera que las palabras con que inició su discurso el Director General de la FAO, Edouard Saouma, al inaugurar la Conferencia Mundial de la FAO sobre ordenación y Desarrollo Pesquero celebrada en Roma entre el 27 de junio y el 6 de julio de 1984.

“Los océanos y las aguas continentales —expresó— cubren la mayor parte de la superficie de nuestro planeta, que con arrogancia llamamos Tierra. Nuestros antepasados cristalizaron en mitos y símbolos el terror que tenían por el agua, ese elemento extraño, fuente de alimentos y fuente de peligros.

El siglo XX ha disipado gran parte del misterio. El hombre ha adquirido una nueva capacidad para el uso —y el abuso— de los mares.

Particularmente en los últimos 40 años se ha producido un desarrollo considerable de nuestra capacidad para aprovechar los recursos pesqueros de todo el mundo. En las técnicas y en la escala de las operaciones, la pesca es hoy muy distinta de cómo era cuando se fundó la FAO en 1945”.

Desde el inicio de sus actividades en 1945, la FAO comprendió que debería incluir en sus tareas el desarrollo de la pesca como elemento importante para suplir el grave déficit alimentario existente, en cantidad y en calidad nutritiva. Notables fueron las realizaciones de la década de los sesenta en el mundo en desarrollo. El pescado, es sabido, contiene un elemento proteico insuperable; sin embargo, no era difícil comprender que sus empresas tropezarían con grandes obstáculos. El primero era la existencia de un “orden del espacio marino” creado por las grandes potencias pesqueras bajo el paraguas de la “libertad de los mares”. Ellas dominaban sin contrapeso dicho espacio. Su dominio sobre esos mares era total en lo que se refiere a navegación y a pesca. Por otra parte, sobraban los peces y faltaban competidores. Casi toda África, Asia y gran parte de Oceanía dependían política y económicamente de esas potencias y las demás naciones pequeñas o medianas independientes carecían de flotas pesqueras, su jurisdicción llegaba sólo a las 12 millas de mar territorial como máximo y en muchas se limitaba a seis. Sus poblaciones no estaban acostumbradas a comer pescado, salvo algunas aldeas costeras, y además carecían de recursos para comprar el producto. No era fácil entonces para la FAO estimular un aumento considerable de la pesca, ni fomentar un mayor consumo. Tampoco existían políticas nacionales que procuraran poner fin a ese estado de cosas, salvo en algunos casos y en grado muy limitado, como tuve ocasión de mencionarlo en el capítulo anterior.

Es un hecho, sin embargo, que, a pesar de las dificultades encontradas, muy pronto la FAO comenzó a estimular a las naciones en desarrollo para que fortalecieran sus actividades pesqueras y exhortaran a sus poblaciones para que incrementaran el consumo de estos productos. Ello se facilitó con la puesta en marcha del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y poco más tarde el de Fondo Especial, los que financiaron nuevos proyectos. Al acceder a la independencia varias decenas de países, las obligaciones de la FAO se vieron

acrecentadas. América Latina, como ya he relatado en el capítulo precedente, reaccionó con presteza ante las recomendaciones de la organización y después adoptaron igual actitud otras naciones de África y Asia. Recuerdo que, durante una de las Conferencias de la FAO, en 1961 o 1963, varios miembros de la organización encontraron que la labor de ésta no era lo suficientemente dinámica y propiciaron la creación de una organización separada. Tal movimiento fue alentado por algunas de las grandes potencias pesqueras, con la intención de asegurar su dominio en esta esfera. Felizmente el intento fracasó. La FAO intensificó sus esfuerzos y pronto transformó la División de Pesca en Departamento y, posteriormente, bajo la presión de los países en vías de desarrollo, se creó en 1965 (Res. 13/65) el Comité de Pesca, que dinamizó en forma considerable la acción de la FAO, le dio el respaldo de todos los Estados miembros y se transformó en uno de los motores que dieron forma a la verdadera revolución producida cuando se adoptó en 1982 la Convención del Derecho del Mar. Paralelo a este fenómeno que se producía dentro de la FAO, se había desarrollado otro, nacido precisamente en América del Sur, que tendría una influencia decisiva en aquella revolucionaria iniciativa.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los grandes países pesqueros no pudieron, debido a los peligros inherentes a la situación, continuar con sus actividades en la vecindad de las costas occidentales de esta región. Mientras tanto, se formaron algunas empresas en los países ribereños que iniciaron faenas de pesca de cierta magnitud, incluyendo la ballena. Al terminar el conflicto esos estados ribereños temieron que muy pronto volverían las flotas pesqueras tradicionales a pescar en sus costas, lo que dio origen a un movimiento que tuvo su sede en Chile. Así, la primera reivindicación que hacía mención específica de las 200 millas como mar exclusivo fue promovida en 1947 por el gobierno chileno en una declaración de su presidente Gabriel González Videla. Poco después, ese mismo año, lo hizo el Perú y en 1948 Costa Rica. Cuatro años más tarde, en 1952, Chile, Ecuador y Perú formularon la histórica Declaración de Santiago reivindicando 200 millas más allá de sus costas para defender los recursos de esas aguas y de su subsuelo. Ella dejó vigente la libertad de navegación en dicho espacio, pero incidió fundamentalmente en la explotación y conservación de las riquezas marinas del Pacífico Sur. Según el Dr. Francisco Orrego, personalidad chilena que se cuenta entre los expertos más destacados en Derecho del Mar, esta declaración tiene valor de Tratado por haber sido ratificada por los tres Estados que la suscribieron. Afirma también Orrego —y con razón— que este acto debe considerarse “como el verdadero precursor y el que tuvo mayor repercusión en el ámbito internacional respecto a este tema”, anotando que “sus fundamentos fueron exclusivamente de orden económico”. A la Declaración siguió la creación de la Comisión del Pacífico Sur, formada por aquellos países y Colombia, que adhirió posteriormente. Pocos años más tarde, en 1956, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas incluyó el problema del mar territorial entre sus 14 estudios prioritarios para codificar el derecho internacional y elaboró un proyecto bastante amplio sobre todos los problemas del mar.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, discutió esos temas en 1954, 1955 y 1956 y, basándose en los estudios de la Comisión, convocó a una Conferencia. La primera de éstas, sobre el Derecho del Mar, se llevó a cabo entre 1958 y 1960 y discutió el mar territorial, alta mar, conservación de los recursos vivos y pesca y plataforma continental. Su resultado más positivo fue el reconocimiento de la unidad esencial de todos los temas marinos al aprobar las siguientes convenciones:

Convención sobre Mar Territorial y la Zona Contigua

Convención sobre Alta Mar

Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de Alta Mar

Convención sobre Plataforma Continental

Además, aprobó un Protocolo de firma facultativa sobre la jurisdicción obligatoria en la solución de controversias.

En 1960 se reunió nuevamente la Conferencia para ocuparse del mar territorial, tema que no había sido completado durante el encuentro anterior.

Entre 1960 y 1970, las Naciones Unidas realizaron estudios sobre los aspectos económicos de este problema y la UNESCO creó un Comité Oceanográfico, con fines similares.

En 1967, la Asamblea General estableció un Comité “para la utilización básica de los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional”. Examinó la creación de mecanismos para la explotación de estos recursos y un régimen para su uso. Al finalizar los trabajos, dicho Comité llegó a tener 91 miembros.

En todas esas instancias los países latinoamericanos continuaron desempeñando un papel extraordinariamente positivo, que conquistó adhesiones en muchos Estados, en especial en los del Tercer Mundo.

En 1970, la Asamblea General dicta su Resolución 2750 (XXV) que establece 15 principios. El más importante es que los recursos del mar y del subsuelo marino, más allá de las jurisdicciones nacionales, son patrimonio de la humanidad y deben ser explotados en beneficio de toda la comunidad internacional. Decide que, mientras se llega a un acuerdo de carácter legal sobre la materia, debe mantenerse el statu quo y ningún país puede explotar individualmente el subsuelo marino fuera del mar de su jurisdicción.

La misma Resolución decide que se celebre una Tercera Conferencia sobre los Derechos del Mar y crea un nuevo Comité con el mismo nombre del anterior. El Comité Preparatorio trabajó activamente para lograr acuerdos respecto a las distintas materias.

Este Comité de los Fondos Marinos, si bien no llegó a acuerdos precisos y formales, aclaró muchas cuestiones y unificó muchos criterios, sobre todo respecto a lo que más tarde se llamó la “zona económica” y a la necesidad de explotar el mar y el subsuelo

extrajurisdiccionales en beneficio de todos. La Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXVIII período de sesiones (1973), junto con reafirmar estos principios, convocó formalmente la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, cuya primera reunión de carácter sustantivo se realizó en Caracas, Venezuela, entre el 29 de junio y el 29 de agosto de 1974.

Presidí la delegación de Chile al Comité Preparatorio mencionado antes. Al exponer nuestra posición sobre el problema destacó, entre otras consideraciones, que:

“La vieja doctrina de la libertad de los mares benefició a los países desarrollados en perjuicio de los Estados nuevos que han ganado su independencia en años recientes. Ahora se sabe que las aguas de alta mar no pueden ser abusadas hasta el infinito; el área actual de los océanos no puede seguir sujeta al absoluto concepto de que la fuerza es razón.”

“La gran mayoría de los países subdesarrollados está a favor de la Zona Económica de 200 millas, que es la versión madurada de la vieja tesis de las 200 millas del mar territorial. En realidad, la intención fundamental de las declaraciones sobre la extensión del mar territorial fue permitir a los Estados ribereños, como dice el 11º Principio de la Tercera UNCTAD, en cuya redacción y debate participé activamente y donde expuse lo siguiente:”

‘Los Estados costeros tienen el derecho de disponer de los recursos del mar dentro de los límites de su jurisdicción nacional, los cuales deben tener debidamente en cuenta las exigencias del desarrollo y bienestar de sus pueblos. Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos de dicha zona, son patrimonio común de la humanidad y deben ser administrados por un régimen internacional, incluido un mecanismo internacional que asegure la distribución equitativa entre todos los Estados de los beneficios sustantivos que se deriven de la explotación de zona y sus recursos, teniendo en cuenta los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo, y, entre ellos, los de los Estados sin litoral.’

Durante aquel debate, los países subdesarrollados, y también otros, favorecieron sin vacilación el establecimiento de un régimen para administrar el espacio oceánico, capaz de reglamentar las numerosas cuestiones atinentes. En mi intervención agregué:

“Para apreciar debidamente los problemas que enfrentará la Conferencia, basta señalar que, además de decidir sobre los dos principios básicos, el de la zona económica y el régimen internacional para el mar extrajurisdiccional, tendría que resolver algunos problemas tan difíciles como el de los estrechos; cómo combinar los derechos sobre la plataforma marítima con la zona económica; cómo evitar la utilización del espacio oceánico para fines bélicos; las condiciones de exploración y explotación del subsuelo marino, incluso si el tipo de mecanismo que administrará la zona internacional será de

carácter gubernamental o privado; la situación geográfica desventajosa; la responsabilidad de la protección del medio ambiente y de la investigación científica; la cooperación internacional para el uso racional de los recursos marinos; piratería, archipiélagos, mares cerrados y semicerrados; establecimiento de zonas de paz y de seguridad; naturaleza y delimitación del mar territorial; consecuencia para los países en desarrollo de la explotación de los fondos marinos extrajurisdiccionales; los tesoros y obras de arte... y esta lista no es exhaustiva. Es sólo una pequeña muestra del infinito número de problemas que deberán ser resueltos, cada uno con muy serias consecuencias políticas y económicas.”

“En lo fundamental, los países subdesarrollados han tenido una línea común. Ciertas diferencias que se han producido son más aparentes que reales, producto de movimientos tácticos en la negociación. Entre los países industrializados hay divergencias bastante notorias, aun cuando es importante subrayar que algunos principios fundamentales han terminado por ser aceptados hasta cierto punto por Estados Unidos y la Unión Soviética, que acataron la zona económica de 200 millas, aunque restringiendo los derechos de los países costeros”.

A la Conferencia de Caracas, siguieron más tarde otras dos, en las cuales se discutió el trascendental problema del Derecho del Mar con todas sus variadas y complejas características. Debió haberse celebrado en Santiago de Chile, como había decidido la Conferencia Preparatoria de 1972, en la cual como presidente de la delegación chilena presenté, en nombre de mi país, la invitación correspondiente, que fue aceptada en razón del importante papel desempeñado por nuestros gobiernos, tanto en el origen de la acción internacional para reorganizar el espacio marino como en la contribución de sus delegados a la fase preparatoria de dicho evento. El golpe militar ocurrido en Chile frustró esta posibilidad y, junto con ello, impidió que la Conferencia de 1982, en la cual se aprobó la Convención, tuviera como sede mi patria, como se procedió en el caso de Venezuela.

El problema de la zona exclusiva de 200 millas no resultó ser el más difícil durante la Conferencia. Cierto es que fue preciso resolver una serie de cuestiones relacionadas con conflictos de intereses debidos a situaciones geográficas particulares. Ello tomó tiempo y requirió un espíritu abierto y comprensivo, pero la verdad es que ya antes de iniciarse la reunión final existía la convicción de que una inmensa mayoría de países apoyaba este cambio en las reglas legales existentes o en aquéllas originadas por la costumbre. Tanto es así que ya en 1980, de 133 Estados costeros, 100 reivindicaban límites de 200 millas como zona exclusiva, en circunstancias que en 1962 sólo 15 reclamaban límites superiores a 12 millas y ocho —todos latinoamericanos— un espacio de 200 millas¹¹.

¹¹ Las Pesquerías Mundiales y el Derecho del Mar (FAO, 1981).

La FAO y la Zona Económica Exclusiva

Naturalmente que la pesca en los países en vías de desarrollo resultaba especialmente favorecida con esta nueva política y por ello el interés de estas naciones tenía enorme gravitación. La FAO comprendió que, en esas circunstancias verdaderamente revolucionarias, su acción debía ponerse a tono con ellas y que enfrentaba la obligación ineludible de asistir a dichos países para que pudieran aprovechar en debida forma este importante potencial pesquero. Hubo en ello una perfecta concordancia de ideas entre el Director General y su Departamento de Pesca y los gobiernos miembros, representados especialmente en el Comité de Pesca. Por razones obvias, los países en desarrollo fueron los que mostraron mayor interés en la cooperación de la FAO.

En 1980 y 1981 la FAO preparó su eventual contribución a la aprobación internacional de las zonas económicas exclusivas y creó el plan ZEE. En él se vislumbra ya una labor en ordenación de pesquerías; el intercambio de información pesquera; la ayuda al desarrollo de sistemas bilaterales de ordenación de poblaciones; la ayuda en la ordenación pesquera dentro y fuera de las ZEE; la cooperación en aspectos relativos a especies migratorias; la colaboración en la ordenación de poblaciones de mamíferos marinos; la asistencia para la ordenación de poblaciones de especies anádromas.

En la reunión relativa al Derecho del Mar que se llevó a efecto en Montego Bay, Jamaica, entre el 6 y el 10 de diciembre de 1982, se firmó la histórica “Convención y Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Naturalmente, entre otras decisiones muy importantes, que no es del caso mencionar en este capítulo, aprobó la zona económica exclusiva de explotación de recursos marinos incluyendo el subsuelo, con las modalidades específicas en los casos ya mencionados.

La FAO, bien preparada con antelación como se ha relatado, inició de inmediato acciones para completar los planes ya elaborados y ponerlos en ejecución a la brevedad posible. Tanto el Director General como la Conferencia, el Consejo y el Comité de Pesca estimaron necesario organizar una Conferencia Mundial que acordara una estrategia para la Ordenación y el Desarrollo de la Pesca. Se fijó como fecha de este encuentro el 27 de junio de 1984. El Director General, con gran tino y sentido de responsabilidad, designó como su Representante en la preparación del torneo y Secretario General de la Conferencia a Jean Carroz, Director del Departamento de Pesca. Este muy competente funcionario, motor de este torneo, falleció súbitamente en noviembre de 1985 cuando participaba en los debates de la Conferencia bienal de la FAO. Era una personalidad muy interesante, con grandes inquietudes intelectuales y un incansable trabajador. Su desaparición significa un serio golpe para las actividades de la FAO, que bajo su dirección ganó prestigio y mejoró la ayuda a los gobiernos.

El trabajo preparatorio se realizó con esmero y sentido de responsabilidad, elaborándose una excelente documentación que incluía, como en otras reuniones mundiales de ese género organizadas por la FAO, un Programa de Acción muy concreto y realista. Ello, unido al interés y preparación de las delegaciones de los Estados, se tradujo en una Conferencia de gran éxito.

Participaron en la reunión representantes de 146 Estados, la mayoría de los cuales conocía muy bien estos problemas. El Rey y la Reina de España, Don Juan Carlos y Doña Sofía, concurrieron al acto inaugural, pronunciando el soberano un hermoso discurso en el que apoyó a la Conferencia y a sus objetivos. Presidió la Conferencia con eficiencia y dignidad el Secretario de Pesca de México, Licenciado Pedro Ojeda Paullada.

Los tres temas principales que abordó la Conferencia, propuestos por el Secretario General, se refirieron a los problemas de adaptación al nuevo régimen de los océanos, a la respuesta a los problemas del desarrollo y a las formas de asegurar un futuro mejor para el pescador y sus familias.

Este programa se cumplió a cabalidad después de debates muy acuciosos e interesantes. Las conclusiones quedaron insertas en nueve Resoluciones, todas tareas cooperativas positivas y promisorias de gran alcance. La primera de ellas es la relativa a la “Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo de la Pesca”, que es sin duda el tema básico. Refrenda la estrategia propuesta tras largos estudios por la Secretaría y los Organismos Gubernamentales de la FAO y abarca los objetivos nacionales, de gran envergadura como las necesidades de las pesquerías en pequeña escala y de las comunidades piscícolas y de pesca rural, y lo referente a la cooperación internacional económica y técnica. Incluye también el intercambio comercial y las inversiones para la ordenación y el desarrollo pesqueros.

La Resolución N° 2 comprende los Programas de Acción relativos a asesoramiento, colaboración regional, identificación de las inversiones, capacitación, desarrollo de las pequeñas pesquerías, desarrollo de la acuicultura, centros regionales y nacionales de investigación y capacitación. En el Programa de Acción se presta atención especial al convenio internacional y al marco internacional para consultas en esta materia, incluyendo la identificación de inversiones en función de las necesidades estimadas para cada región. Se contempla además una sección especial relativa a la promoción de las pesquerías como un medio para disminuir la desnutrición.

Otras resoluciones se refieren a las medidas de seguimiento, utilización del pescado para combatir la malnutrición, la financiación de los proyectos de inversión, protección de los recursos pesqueros contra la contaminación; función de los pescadores; desarrollo de programas especiales para los países sin litoral; promoción de la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo.

El acuerdo unánime alcanzado para aprobar las políticas mencionadas revela una voluntad de progreso en la esfera de la pesca que es enormemente auspicioso y marca esta Conferencia como un hito de singular valor en los esfuerzos para mejorar sustancialmente la ordenación y el desarrollo pesqueros, y en las tareas de la FAO para hacer frente a las responsabilidades fundamentales que le asigna su Constitución.

El seguimiento de las recomendaciones de la Conferencia está a tono con su importancia y el interés de los países. El Comité de Pesca de la FAO se ha ocupado responsablemente de cooperar con el Director General, y sus colaboradores en hacer realidad las aspiraciones de los participantes en esta trascendental reunión.

Este organismo examinó, a pedido del Consejo de la Organización, las medidas adoptadas por la Conferencia para asegurar su ejecución; luego de esta reunión, el Comité estudió y formuló recomendaciones sobre los cinco Programas de Acción y sobre la aplicación de la Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo de la Pesca.

La actividad forestal

Cuando en 1958 ingresé en la FAO, la División que se ocupaba de los problemas forestales estaba en pleno proceso de crecimiento y de transformación. Todavía la dirigía Marcel Leloup, gran experto francés, inteligente y conocedor de las materias a su cargo. Fue designado en 1946 y cuando se retiró en 1959, por motivos de edad, dejó en pleno desarrollo un plan de acción en el que el sentido práctico y la amplitud de miras se combinaban admirablemente. Este período se caracterizó por el establecimiento de órganos, como las comisiones forestales regionales y el Comité Asesor sobre Enseñanza Forestal, destinados a fomentar el intercambio de ideas y la comunicación con los Estados miembros. También entonces se inició brillantemente la labor de la División en materia de publicación de estudios fundamentales y de inventarios y estadísticas de carácter regional y global. Merece destacarse también la creación de *Unasylva*, de ámbito mundial con versiones en español, francés e inglés, que hoy sigue siendo la única revista forestal. Bajo la enérgica dirección de su primer jefe, Leloup, la División de Montes, interpretando el mandato de la FAO, supo dejar bien sentadas dos ideas clave que entonces no eran obvias y que no han dejado de inspirar su actividad ulterior: la visión de los problemas forestales en su dimensión mundial y la necesaria vinculación de la protección, ordenación y regeneración del bosque con el aprovechamiento, transformación, comercio y uso de los productos forestales.

Durante la década de los sesenta la labor de la División de Montes reflejó el proceso acelerado de descolonización que entonces tuvo lugar con el consiguiente aumento del número de países en desarrollo entre los Estados miembros de la FAO. Fue característica de este período la fuerte expansión, tanto en volumen como en cobertura geográfica, del programa de cooperación técnica en materia forestal, en el que prestó especial atención al desarrollo institucional. La cooperación de la FAO con muchos países en vías de desarrollo para crear o robustecer facultades, escuelas, institutos de investigación y administraciones públicas forestales dio frutos cuya importancia se ha podido percibir años después en la madurez de muchas de estas instituciones y en el prestigio profesional de sus miembros y ex-alumnos.

Por otra parte, se fue ahondando cada vez más en la problemática de los bosques tropicales, cosa que llevó en 1965 al establecimiento del Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, que aún hoy es el único foro que se ocupa exclusivamente de estos problemas a escala mundial. Otro hito significativo de este período fue el Sexto Congreso

Forestal Mundial celebrado en 1966 en Madrid, para cuya preparación y secretaría el país organizador solicitó y obtuvo amplia cooperación por parte de la División de Montes. Con ello se trataba de aportar la experiencia técnica de la FAO y su conocimiento de las grandes tendencias socio-económicas y políticas en cuyo contexto se podrían comprender y afrontar eficazmente los problemas forestales. La cooperación entre el país organizador y la FAO dio muy buenos resultados y se mantuvo en condiciones parecidas para los congresos forestales mundiales de Buenos Aires (1972), Yakarta (1978) y México (1985).

En 1970 la importancia de los problemas forestales, su carácter interdisciplinario y sobre todo su relación cada vez más evidente con los temas más amplios del desarrollo quedaron reconocidos en la estructura orgánica de la FAO al elevarse la Dirección de Montes al rango de departamento. Un nuevo Comité del Consejo —el Comité de Montes— quedó encargado de identificar las políticas y los problemas forestales a plazo medio y velar por su eficaz puesta en práctica por el Departamento de Montes.

Esto se tradujo en un reforzamiento de las tareas forestales de la FAO, con una rápida incorporación en ellas de nuevas tecnologías y adelantos científicos en campos como la percepción remota y el tratamiento de datos de inventario forestal por ordenador, la genética y los nuevos conceptos de comportamiento respecto a la naturaleza, derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hombre y el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972. Paralelamente, se intensificó la cooperación del Departamento de Montes con instituciones y organizaciones, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Internacional para la Conservación de la naturaleza (UICN) y la UNESCO, así como con los programas bilaterales de Cooperación de varios países. Esta cooperación ha dado lugar a excelentes realizaciones entre las que destacan el estudio FAO/PNUMA sobre la situación y evolución de los recursos forestales tropicales, que es lo más amplio y fiable que se ha hecho hasta hoy sobre este tema, y el programa cooperativo FAO/Países Bajos sobre leña y energía, que afronta el problema de la escasez de leña en zonas áridas, uno de los problemas forestales con mayor repercusión humana y ambiental.

Este último programa es indicativo de la innovación más notable, que ha sido la marcada reorientación del programa forestal de la FAO, particularmente a partir de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, hacia el desarrollo social, buscando con creciente determinación cómo lograr que la actividad forestal contribuya en mayor medida al desarrollo socio-económico. A este respecto es significativa la posición adoptada por el Comité de Montes en 1980 al subrayar la necesidad de contar con una estrategia forestal para el desarrollo que combine armónicamente las funciones productivas y sociales del bosque.

Es así como durante los últimos años la actividad forestal de la FAO se integra cada vez más a otras que ejecuta la Organización en materia de seguridad alimentaria, población, nutrición, energía, medioambiente, etc., es decir a todo lo que atiende a las necesidades sociales de cada región.

Esta política fue puesta en discusión en el IX Congreso Forestal Mundial verificado en México entre el 1º y el 12 de julio de 1985, bajo la presidencia del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos de México, Eduardo Pesquiera Oleas, recibiendo una gran aceptación, apoyo y nuevo impulso.

Este torneo, que congregó a más de 2.000 delegados de 100 países, constituyó la culminación del Programa del “Año Internacional del Bosque”, proclamado por el Consejo de la FAO como respuesta a la creciente preocupación respecto al enorme peligro que se cierne sobre el planeta debido al progresivo debilitamiento de un elemento vital para la supervivencia de la fecundidad de los suelos y, por tanto, del género humano, como son los bosques.

La deforestación anárquica, el descuido de la conservación de este recurso vital, la contaminación atmosférica, así como los incendios forestales, han causado considerable alarma. En los trópicos, la tala indiscriminada de árboles hace pensar, como dijo el Director General de la FAO en la última Conferencia, que “en todas partes el bosque está en estado de asedio”. De ahí que el Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos haya adoptado en 1985 pautas generales de acción para enfrentar este problema. Estas pautas constituyen el llamado Plan de Acción Forestal en los Trópicos y comprenden las siguientes cinco áreas de prioridad: (i) la actividad forestal en el uso de la tierra, (ii) el desarrollo industrial basado en el recurso forestal, (iii) leña y energía, (iv) la conservación de ecosistemas forestales tropicales, (v) instituciones.

El Congreso abordó primero los temas generales en Sesión Plenaria y en tres Comisiones Técnicas agotó discusiones y adoptó resoluciones que cubrieron, con sapiencia y eficacia, prácticamente todos los problemas que preocupaban a los gobiernos. Estas resoluciones se incluyeron en Programas que teóricamente carecen de vacíos, pero cuya ejecución requerirá una fuerte voluntad política e instituciones de gran capacidad técnica y administrativa y numeroso personal especializado. Es auspicioso el fervor demostrado en la redacción del Manifiesto que emanó del Congreso, cuyo texto incluye la propuesta de apoyo especial al ya mencionado Plan de Acción Forestal en los Trópicos y la iniciativa de crear un Fondo Mundial para el Desarrollo y la Protección Ambiental y Forestal que favorecía en grado significativo a los países en desarrollo.

El Manifiesto contiene un largo preámbulo respecto a la situación actual y a la necesidad de mejorarla. Incluye 26 puntos entre los que figuran los antes mencionados, todos de mucha relevancia, y finaliza con el siguiente párrafo:

“EL NOVENO CONGRESO FORESTAL MUNDIAL ENFATIZA su convicción de que es posible vencer la pobreza, suplir la falta de productos forestales que persiste en amplias regiones del mundo y revertir el proceso de destrucción forestal, a través del uso sostenido, fomento y cuidado de nuestros bosques y RECONOCE que con la amplia participación de la sociedad forestal puede promover el desarrollo de las economías nacionales, conduciendo finalmente al mejoramiento de los niveles de vida en beneficio de la humanidad”.

“POR LO TANTO, EXHORTA a todos los seres humanos de todos los pueblos y a sus gobiernos, dentro del marco de su soberanía, a tomar conciencia de la importancia de los recursos forestales para la biósfera y la supervivencia de la humanidad y a que se comprometan en la lucha por la salvación y fomento del recurso, que ha de proporcionar a la humanidad: Alimentos, Materias Primas, Energía, Bienestar Rural, Protección Ecológica y Mejora de la Calidad de Vida”.

Las propuestas y exhortaciones del Manifiesto de México ya se están concretando en hechos, principalmente mediante la puesta en práctica del Plan de Acción Forestal Tropical. La Conferencia Internacional sobre el Árbol y el Bosque, celebrada en 1986 por iniciativa del Presidente de la República Francesa, François Mitterand, recomendó que el Plan de Acción fuese aceptado como base común para reforzar y coordinar las actividades de desarrollo forestal. En ese mismo año, el Comité de Montes y el Consejo de la FAO respaldaron unánimemente el Plan de Acción, recomendando su aceptación por parte de los Estados miembros y encargando a la FAO la función central de coordinación en la ejecución del Plan.

Al mismo tiempo, las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo han adoptado el Plan de Acción como marco de referencia para sus actividades en materia forestal y han incrementado notablemente sus asignaciones financieras para la conservación y el desarrollo de los bosques.

De este modo, el Plan de Acción Forestal en los Trópicos, gracias a la excelente acogida que ha tenido tanto entre los países del Tercer Mundo como entre los que cooperan con ellos en sus acciones de desarrollo, se está convirtiendo en un instrumento clave para atacar en forma concertada las causas de los problemas que afectan a los bosques tropicales. Muchos países de África, Asia y Latinoamérica están ya traduciendo el Plan en programas y proyectos destinados a elevar el nivel de vida de la población rural, aumentar la producción de alimentos, mejorar las prácticas de agricultura migratoria, asegurar el aprovechamiento sostenido de los bosques, regenerar e incrementar las áreas forestales, conservar los recursos genéticos y los ecosistemas, producir más leña y usarla mejor como fuente de energía, obtener mayores ingresos de los bosques e industrias derivadas y crear nuevos puestos de trabajo en el sector forestal.

La Declaración de Roma

Como conclusión de estos tres capítulos relativos a la erradicación del hambre —donde espero haber puesto en evidencia la magnitud del problema, los obstáculos encontrados y que siguen surgiendo para lograr la erradicación, así como los progresos hechos—, no encuentro nada mejor para expresar la realidad presente que reproducir la DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE EL HAMBRE, adoptada por el Coloquio del Día Mundial de la Alimentación, el 16 de octubre de 1982, la que, con excepción de los progresos de orden consensual en materia de Seguridad Alimentaria, guarda plena vigencia.

La Declaración de Roma fue discutida y aprobada unánimemente por un grupo de personalidades que incluyen nombres de gran prestigio mundial, provenientes de los cinco continentes, especialistas en las esferas agrícolas, económicas, sociales, filosóficas, políticas y técnicas¹².

Dice así:

“Nosotros, participantes en el Coloquio del Día Mundial de la Alimentación, celebrado en Roma en octubre de 1982, hemos evaluado los problemas y las perspectivas de la alimentación en el contexto de la situación económica mundial y adoptado la siguiente Declaración.

Creemos que es ciertamente posible acabar con el hambre en el mundo para el año 2000.”

“Más que en cualquier época precedente, la humanidad posee los recursos, el capital, la tecnología y los conocimientos para fomentar el desarrollo y alimentar a todos los hombres, ahora y en un futuro previsible. Para el año 2000 es posible alimentar y nutrir a toda la población mundial, hombres, mujeres y niños.

Para ello basta con gastar cada año una pequeña cantidad, una parte minúscula de los gastos militares totales, que ascienden a unos 650.000 millones de dólares anuales. Lo que hace falta es la voluntad política de ocuparse en primer lugar de las cosas más importantes y dar prioridad absoluta a la erradicación del hambre. Este es el desafío que tienen por delante los pueblos y sus gobiernos. A ellos les pedimos que lo enfrenten desde ahora.

Aun reconociendo la complejidad y las dificultades de la tarea, insistimos en que la esperanza puede prevalecer sobre la desesperación y la acción positiva sobre el pesimismo negativo.

¹² Abdel Razzak Abdelmeguid, Egipto; Ismat Kittani, Iraq; Khatija Ahmad, Malasia; Gilles Laubhouet, Costa de Marfil; D. Bihute, Costa de Marfil; Eric Ojala, Nueva Zelandia; Bernard Chidzero, Zimbabue; Aurelio Pececi, Italia; Antoine Dakoure, Alto Volta; Raúl Prebisch, Argentina; Cornells de Wit, Países Bajos; Ferenc Rabar, Hungría; Walter Falcon, Estados Unidos de América; Guadalupe Rivera de Itiurbe, México; Raymond Février, Francia; Hernán Santa Cruz, Chile; Francisco Forte, Italia; M. Soedjatmoko, Indonesia; Judith Hart, Reino Unido; Milan Trikulja, Yugoslavia; Enrique Iglesias, Uruguay; Pierre Uri, Francia; Idriss Jazairi, Argelia; Rudiger von Wechmar, República Federal de Alemania; Lakshmi Kant Jha, India.

Somos conscientes de que la escena internacional se caracteriza por una profunda recesión, un desempleo creciente y tensiones cada vez mayores. Aunque no subestimamos la gravedad de las dificultades que deben afrontar los países industrializados, la situación de la mayoría de los países en desarrollo es aún más dramática. El estancamiento o la disminución de las tasas de crecimiento, la baja de los precios de los productos básicos, una relación de intercambio desfavorable, las elevadas tasas de interés y una deuda externa creciente vienen a agravar los problemas de la pobreza y el hambre.

Se ha registrado una peligrosa disminución de la cooperación internacional para el desarrollo, precisamente en el momento en que esa cooperación es más necesaria. La menor participación en la cooperación multilateral para el desarrollo y las fuertes tendencias hacia el bilateralismo o incluso hacia la acción unilateral acentúan la división del mundo, fenómeno que en el pasado ha ocasionado ya importantes conflictos mundiales.”

“En esta sombría coyuntura hemos analizado la situación alimentaria de los países en desarrollo. Si bien algunos de esos países han logrado que la producción de alimentos aumente con mayor rapidez que la población, son muchos más los que no han podido conseguirlo, por lo que el hambre y la malnutrición siguen afligiendo a centenares de millones de hombres, mujeres y niños.

La importancia central de la alimentación se ha puesto de relieve en muchas ocasiones, y de manera particularmente categórica y enérgica en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se afirma que “los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos...”

Los datos reunidos por la FAO en su valioso estudio “La Agricultura: Horizonte 2000”, así como otros estudios autorizados, nos han convencido de que, si se mantienen las políticas y actitudes actuales, la vergüenza del hambre crónica y generalizada podría continuar en pleno siglo XXI. Por ello es preciso hacer frente a este desafío.

La perspectiva de una desigualdad persistente e incluso cada vez mayor entre y en las naciones, una de cuyas manifestaciones es el hambre, puede desembocar en la violencia y la desestabilización política, como experiencias recientes han puesto en evidencia.

El objetivo solemnemente declarado en 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación de erradicar el hambre y la malnutrición para 1985 está muy lejos de poder alcanzarse. Tememos que, de mantenerse las actuales tendencias, tampoco pueda cumplirse el objetivo más modesto, aprobado en 1980 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de eliminar el hambre y la malnutrición

“tan pronto como sea posible y, por cierto, para fines de este siglo”.

“Vemos con satisfacción que existe un acuerdo internacional en cuanto al carácter prioritario y a las enormes dimensiones del problema alimentario mundial, y que las directrices básicas de acción a nivel nacional e internacional han sido aceptadas por la comunidad internacional. Lo que hace falta en este momento es actuar en consonancia con los compromisos y las promesas hechos o reiterados en sucesivas conferencias de alto nivel.

El grave problema del hambre en el Asia meridional y sudoriental y el dramático deterioro de la situación alimentaria en África al sur del Sahara requieren una intervención urgente y sustancial de la comunidad internacional.

Estamos convencidos de que se necesita con urgencia un gran esfuerzo mundial concertado para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, especialmente de los menos adelantados. Dar mucha mayor prioridad a la producción de alimentos, así como realizar esfuerzos sostenidos para lograr una mayor equidad, va en beneficio de todos los pueblos y todas las naciones y constituye la única solución a largo plazo.

Es preciso y urgente que el mundo industrializado vuelva a dar impulso al crecimiento económico mediante políticas apropiadas. Estamos convencidos de que el crecimiento acelerado de los países en desarrollo habrá de contribuir de manera importante a sostener las sanas políticas expansionistas de la economía mundial.

Instamos a que como objetivo general se procure al menos duplicar la producción de alimentos en los países en desarrollo durante los dos próximos decenios a fin de que esos países puedan autoabastecerse de alimentos básicos. Sus gobiernos deberían definir o revisar los objetivos actuales de política alimentaria, conceder mayor prioridad a la alimentación y la agricultura y, a fin de satisfacer las crecientes demandas y subsanar los desequilibrios, asignar recursos suficientes al sector.”

“La agricultura debería modernizarse e intensificarse progresivamente mediante continuos esfuerzos de investigación, a nivel nacional, regional e internacional, dedicados sobre todo a mejorar la productividad de los cultivos alimentarios. Deben darse incentivos adecuados, por ejemplo, mediante políticas de precios apropiados. Hay que hacer especial hincapié en el aprovechamiento eficaz del agua y en la expansión del riego como base para estabilizar y aumentar la producción de alimentos. Ello debe lograrse de modo que se conserven los recursos naturales en la agricultura, la silvicultura y la pesca y se eviten daños ecológicos que luego es muy costoso reparar.

No puede ni debe considerarse el desarrollo alimentario y agrícola independientemente del proceso de desarrollo social y económico en su conjunto. Ni siquiera los altos índices de crecimiento de los países en desarrollo han resuelto los problemas del hambre y la malnutrición. Es preciso reorientar el proceso de crecimiento para abordar los problemas sociales de quienes en los últimos años se han beneficiado solo escasamente del progreso económico general.

El hambre, el desempleo y la pobreza van juntos. Mediante un aumento de las inversiones habría que dar a los campesinos sin tierras y a los desempleados de las ciudades oportunidades de obtener trabajos productivos. Hay que aumentar el poder adquisitivo de los pobres, por ejemplo, mediante subsidios y programas para la distribución directa de alimentos.

Otras necesidades esenciales son el acceso equitativo a la tierra, el agua y otros recursos naturales; la participación popular, incluida la integración de la mujer en el desarrollo rural; el acceso a insumos, mercados, servicios y a la educación, capacitación y extensión; el aumento de los ingresos y las oportunidades de empleo mediante programas de trabajo en el campo y actividades de carácter no agrícola para combatir el hambre en las zonas rurales.”

“Exhortamos encarecidamente a los países en desarrollo a que, con el pleno apoyo de los países industrializados, apliquen con energía la Declaración de Principios y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de julio de 1979.

No todos los países pueden autoabastecerse de alimentos. Mediante la cooperación a nivel subregional, regional e interregional, los países en desarrollo pueden alcanzar el objetivo de la autosuficiencia colectiva.

La eliminación del hambre y la malnutrición es parte integrante y esencial del Nuevo Orden Económico Internacional. Por ello, esperamos firmemente que en el actual período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas lleguen a buen término las negociaciones en torno a una resolución para iniciar Negociaciones Mundiales sobre la Cooperación Económica Internacional.

Así se dará nuevo impulso a la búsqueda de una solución a largo plazo de los problemas mundiales del hambre y la malnutrición en el contexto del desarrollo general. Estas cuestiones son tan vitales y urgentes que no admiten demora alguna en lo que respecta a la aplicación de los compromisos acordados y a la continuación de las negociaciones en curso en otros foros.

Hemos tomado nota con gran preocupación de que las declaraciones a alto nivel favorables a la eliminación del proteccionismo, que afecta en particular a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, no se han visto confirmadas en la práctica. Instamos a emprender negociaciones encaminadas a la eliminación gradual concertada de las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. Recomendamos encarecidamente que en la próxima Reunión Ministerial del GATT se dé el primer paso importante en esta dirección.”

“Observamos con pesar que a los acuerdos logrados en el marco del Programa Integrado de la UNCTAD para Productos Básicos no han seguido negociaciones satisfactorias. Sin embargo, consideramos que la estabilización de los precios a niveles remunerativos es esencial para el éxito de una estrategia alimentaria y agrícola. A tal efecto, instamos a que se intensifiquen los esfuerzos para negociar acuerdos sobre productos básicos.

Deberían reanudarse los intentos para concertar un Acuerdo Internacional sobre los Cereales, con disposiciones adecuadas para la seguridad alimentaria, a fin de concluirlo lo antes posible. Deberían reforzarse mediante la asistencia internacional las reservas e infraestructuras nacionales de seguridad alimentaria en los países en desarrollo, que son un componente esencial de la seguridad alimentaria mundial. La comunidad internacional tendría que ayudar a los países en desarrollo a aprovechar la situación actual de abundancia de cereales en el mundo para constituir reservas nacionales, regionales o subregionales. Habría que prestar más ayuda alimentaria, de manera estable y previsible, sobre todo por los cauces internacionales, no sólo para hacer frente a situaciones de emergencia, sino para fomentar el desarrollo, procurando que no vaya en detrimento de la producción alimentaria interna.

Exhortamos a los países desarrollados y a otros países que estén en condiciones de hacerlo a que aumenten masivamente su contribución a la asistencia general para el desarrollo y especialmente a que destinen más ayuda a la alimentación y la agricultura. Los gobiernos deberían tener en cuenta la estimación de la FAO de que la asistencia externa necesaria para la alimentación y la agricultura se cuadruplicará en términos reales para finales de siglo.”

“Insistimos en la necesidad de que una parte cada vez mayor de la asistencia externa se facilite por conducto de instituciones multilaterales. Las instituciones financieras internacionales, en su asistencia a la alimentación y la agricultura, deberían sufragar una parte mayor de los costos locales y recurrentes. Deberían también abstenerse de imponer condiciones en las políticas de precios, impuestos y subvenciones que pudieran agravar la pobreza y el hambre y ser causa de inestabilidad política.

La finalidad última del desarrollo es el ser humano. Por ello, el desarrollo humano es uno de los medios y uno de los fines de la lucha por aumentar la producción de alimentos y eliminar el hambre.

Encomiamos la labor de las organizaciones no gubernamentales que en todo momento han señalado a la atención general los problemas del hambre y la pobreza y las exhortamos a que intensifiquen sus esfuerzos para hallar soluciones en consonancia con las líneas de acción trazadas en la presente Declaración.

Reconocemos la particular responsabilidad y la función directriz que incumben a la FAO en la lucha contra el hambre. Confiamos en que la FAO y demás organizaciones interesadas puedan responder con eficacia a las exigencias de las tareas que habrán de realizarse. Por consiguiente, invitamos al Director General de la FAO a que señale la presente Declaración a la atención de los órganos rectores de la organización y de los jefes de las otras organizaciones internacionales, así como de los encargados de formular políticas a nivel nacional e internacional.

Esperamos que las autoridades y todas las personas a quienes esta Declaración va dirigida estén a la altura de la situación y den muestras de poseer la visión, el valor y la determinación necesarias.”

ANEXO

Pacto de Seguridad Alimentaria

I. Preámbulo

En todo el transcurso de la historia, la humanidad ha sentido inseguridad por su abastecimiento alimentario. En los tiempos modernos los progresos realizados en el dominio de las fuerzas de la naturaleza y en la organización del socorro a las personas necesitadas han mitigado los efectos del hambre y la malnutrición, pero todavía hay que garantizar la seguridad alimentaria a centenares de millones de habitantes del planeta. Es necesario hacer más y hacerlo rápidamente.

La inseguridad alimentaria no es sólo un problema de carácter uniforme. La escasez de alimentos se siente al nivel de la nación, de la familia y del individuo. Hay muchas situaciones en que pueden faltar los alimentos básicos, muchas causas básicas de ellas y muchas y distintas soluciones que es necesario adoptar si se quiere lograr la seguridad alimentaria para todos en forma duradera.

El Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial comporta principios generales y propuestas de acción por los gobiernos, las organizaciones y las personas. Dada la gran diversidad de circunstancias en las distintas zonas, las medidas que resultan apropiadas en un lugar o situación no pueden serlo en otro. Las medidas para aumentar la seguridad alimentaria deben formularse cuidadosamente a fin de que correspondan a los problemas concretos que se pretende resolver con ellas.

Los gobiernos, las organizaciones y las personas que suscriben el presente Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial convienen en actuar, en sus respectivas esferas, para lograr una mayor seguridad alimentaria en el mundo a todos los niveles.

II. Principios Generales

La seguridad alimentaria mundial es una responsabilidad común de la humanidad. El objetivo final es lograr que toda la población esté, en todo momento, en condiciones de producir u obtener los alimentos básicos que necesita.

La realización del “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” depende en definitiva de la eliminación de la pobreza. Pero las personas hambrientas no pueden esperar. La búsqueda de la seguridad alimentaria mundial debe incluir medidas inmediatas para ayudar a las personas afectadas, así como acciones a más largo plazo para promover el progreso económico y social. Nadie puede permanecer indiferente ante la suerte de las personas que no tienen asegurado el sustento diario.

La realización de la seguridad alimentaria mundial debe ser objetivo integrante de los planes económicos y sociales. Las medidas deben tener por finalidad la consecución de tres objetivos concretos: producir un volumen apropiado de alimentos, aumentar la estabilidad de la oferta alimentaria y asegurar el acceso a los alimentos a las personas que los necesitan.

No deberán utilizarse los alimentos como medio para ejercer presiones políticas.

III. Acción de los Gobiernos

Los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad alimentaria de su población y de poner fin en su territorio al hambre y la malnutrición crónica. Deben dar a este objetivo una prioridad absoluta.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben promover la producción nacional de alimentos como primera línea de ataque contra la inseguridad alimentaria. Deben evitar, en la medida de lo posible, los riesgos derivados de una excesiva dependencia de las importaciones de alimentos, especialmente para la alimentación de la población urbana. En particular, deben lograr que los habitantes de las ciudades no adquieran una preferencia permanente por los alimentos básicos importados que no pueden producirse en el plano nacional.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben examinar y, si es necesario, modificar su política a fin de estimular la producción alimentaria. En particular, deben velar porque los agricultores tengan suficiente incentivo para producir una mayor cantidad de alimentos. Este examen debe hacerse extensivo a las políticas no relacionadas con el sector agrícola pero que revisten importancia para la seguridad alimentaria, como la demografía.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben tomar medidas para mejorar la situación económica de los grupos de la población particularmente desfavorecidos, inclusive los que viven en zonas remotas del país. Deben promoverse actividades de desarrollo rural orientadas especialmente a atender las necesidades de los pobres haciendo especial hincapié en la participación de los pequeños agricultores. En general, al mismo tiempo que se mantienen los incentivos a la producción agrícola, deben promoverse al máximo las medidas que aumenten el poder adquisitivo de los sectores más pobres de la población, en consonancia con el Programa de Acción adoptado por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR). Los gobiernos deben esforzarse por todos los medios para que el trabajo agrícola reciba una mayor consideración.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben tratar de concertar entre sí acuerdos de cooperación con el fin de acrecentar la seguridad alimentaria. Las actividades concretas que se realizarían en común podrían incluir las siguientes: sistemas regionales de alerta para detectar cualquier situación de urgencia en el sector agrícola; actividades conjuntas para aumentar la disponibilidad de semillas, fertilizantes y otros insumos en este sector; programas para el control de las plagas y enfermedades migratorias; intercambio de experiencias e información; y, en la medida de lo posible, creación de reservas alimentarias regionales y subregionales.

Los gobiernos deben reafirmar su compromiso no sólo moral, sino también económico y político, de cooperar entre sí para aumentar la seguridad alimentaria mundial.

Los gobiernos de los países desarrollados, independientemente de que sean exportadores e importadores, deben tener presente los intereses del mundo en su totalidad al adoptar sus decisiones políticas sobre producción, existencias e importaciones de alimentos. Análogamente, las disposiciones que se tomen para proteger a los consumidores nacionales contra las variaciones de los precios en los mercados internacionales no deben dar lugar a mayores dificultades para los países más débiles y vulnerables. El objetivo general debe ser la creación de un sistema alimentario mundial que se caracterice por la estabilidad y la equidad.

Debe seguir proporcionándose generosamente a los países pobres ayuda alimentaria de urgencia y otras formas de socorro. Al mismo tiempo, debe darse cada vez más importancia a las medidas, en particular a las destinadas a fomentar la producción agrícola, que puedan evitar que se produzcan esas situaciones de urgencia en el futuro.

Los gobiernos de los países desarrollados deben continuar buscando medios más eficaces para ayudar a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos a asegurar la importación de los suministros alimentarios indispensables, así como de fertilizantes y de otros insumos agrícolas, en épocas difíciles. Los problemas que hay que prever incluyen una seria escasez de suministros en los mercados internacionales, o una crisis económica en el país importador.

En muchos países en desarrollo la seguridad alimentaria depende también de su capacidad para exportar productos agrícolas y de otra índole a fin de importar productos alimenticios. Los gobiernos de los países desarrollados deben tener presente este hecho en las negociaciones sobre cuestiones comerciales. Así, pues, el objetivo consiste en reconocer la dimensión moral de las relaciones comerciales, a fin de lograr un equilibrio equitativo entre los intereses nacionales y el bien de toda la humanidad.

Los gobiernos de los países desarrollados deben dar, sobre todo, gran prioridad a la ayuda a las naciones en desarrollo que están haciendo denodados esfuerzos por resolver el problema de la pobreza rural, causa principal del hambre y la malnutrición crónicas.

IV. Acción de las Organizaciones no gubernamentales

Las Organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la seguridad alimentaria mundial pueden estimular, apoyar y complementar las medidas de los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo. En particular, pueden ayudar a crear un estado de opinión favorable a las medidas en pro de la seguridad alimentaria, abriendo así el camino para que los gobiernos tomen disposiciones, tal como se sugiere en el presente Pacto. Además, pueden contribuir directamente mediante actividades operacionales y de otro tipo, a la consecución de un mayor grado de seguridad alimentaria en diversas partes del Tercer Mundo.

Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar una función cada vez más activa en lo concerniente a informar a la opinión pública acerca de los problemas de la seguridad alimentaria en un mundo interdependiente. Además de la información relativa al problema inmediato del hambre y la malnutrición, esas organizaciones también pueden proporcionar información sobre cuestiones importantes relacionadas con la seguridad alimentaria, como los efectos sobre los países más pobres de las medidas que adopten los países más ricos en los sectores del comercio, el proteccionismo y el reajuste económico.

Las organizaciones no gubernamentales de todo el mundo pueden ser las primeras en organizar contactos más frecuentes al nivel popular, entre los países, especialmente países con distinto grado de desarrollo económico. La finalidad de estas iniciativas debe ser aumentar la comprensión mutua y crear oportunidades para una posible colaboración en actividades de carácter práctico.

V. Acción de las Personas

Las personas no han de consagrarse solamente al logro de la seguridad alimentaria propia y de su familia, sino, también, reconocer que tienen la obligación sagrada de preocuparse de la seguridad alimentaria de los menos afortunados que ellas. El abstenerse de proporcionar socorro a quien lo necesita representa un incumplimiento del deber de toda persona con sus semejantes.

A nivel práctico, las personas pueden desempeñar una función de carácter único en cuanto a mantener informada a la opinión en los países más ricos de la necesidad de la cooperación mundial en materia de seguridad alimentaria que a menudo es eclipsada por los problemas nacionales. Todas las personas, independientemente de su condición, pueden contribuir a fomentar el interés por los problemas alimentarios del mundo.

Es indispensable que las actividades en el sector agrícola (incluidos no solamente los trabajos de los agricultores sino también la labor de los investigadores, los extensionistas y otros profesionales) gocen de más consideración que la que actualmente tienen. Las personas pueden contribuir de modo especial a crear un estado de opinión más favorable respecto de las actividades en la agricultura y la producción alimentaria.

Los agricultores de todos los países y climas son la base indispensable para la seguridad alimentaria. Pero el agricultor es responsable, no solamente de la producción de alimentos, sino también de la conservación del suelo y otros recursos naturales que la naturaleza y nuestros antepasados nos han legado. El agricultor, como custodio del recurso que representan las tierras, debe conservarlas para las generaciones futuras, absteniéndose de toda práctica que pueda causar erosión u otras formas de destrucción.

Las personas deben interesarse activamente en todas partes por las actividades de los gobiernos y las organizaciones para promover el desarrollo y la seguridad alimentarios. El interés de las personas sienta las bases para el apoyo que necesitan las organizaciones no gubernamentales. Las actividades de éstas contribuyen, a su vez, a movilizar la opinión pública para que los gobiernos adopten las medidas necesarias. Sin el interés activo del hombre de la calle no puede lograrse. Pero el interés no quiere decir apoyo ciego: las críticas pueden ser constructivas. El enemigo es la indiferencia.

CAPÍTULO IV

Las conferencias especiales a nivel mundial de las organizaciones de las Naciones Unidas

I. Consideraciones generales

El crecimiento del producto nacional fue por mucho tiempo la gran meta de las políticas económicas de la mayoría de los países y sus variaciones se presentaron como el índice básico para medir el progreso. Este enfoque obedecía a una realidad existente en los países industrializados, pero no era válida para gran parte de las naciones en desarrollo. En los primeros, ello se basaba en que ya se habían alcanzado altos niveles de vida en el grueso de la población, contaban con una educación expandida, con artesanos y campesinos cuya experiencia se remontaba a varias generaciones, poseían una amplia infraestructura de servicios públicos y predominaba en ellos una gran movilidad social. No era éste el caso de las naciones del Tercer Mundo, que distaban mucho de poseer estas condiciones.

Al constatar los científicos sociales de estos últimos países que las altas cifras de aumento del producto no se traducían en mejoras de consideración en las condiciones de vida de la población, en los inicios de la década de los sesenta llegaron a la conclusión de que el crecimiento económico era condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar el bienestar social y lograron que el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaran esta posición en la segunda Estrategia Internacional para el Desarrollo. Se comenzó entonces a hacer una clara distinción entre los conceptos de crecimiento y de desarrollo.

Esta circunstancia dio la oportunidad para que las Naciones Unidas y Organismos Especializados de vocación social del sistema e instituciones no gubernamentales interesadas impulsaran iniciativas tendientes a buscar el bienestar a través de políticas que atacaran al subdesarrollo y la pobreza desde los diversos ángulos de su especialidad. Hizo asimismo que la comunidad internacional promoviera conferencias y creara nuevas instituciones para ocuparse de problemas descuidados en el pasado y que el gran impulso de la industrialización y los prodigiosos avances tecnológicos de la postguerra habían agudizado y hecho más evidentes.

Nuevos fenómenos como la explosión demográfica y el deterioro del medioambiente físico y humano se unían a las frustraciones que habían experimentado los países del Tercer Mundo y las instituciones internacionales en 20 años de lucha por reducir la creciente brecha, económica y tecnológica, entre los primeros y el mundo que John Galbraith calificó de “opulento”. También los desórdenes monetarios amenazaban con derrumbar la sólida construcción de Bretton Woods. Todo ello alejaba la esperanza creada en San Francisco de cambiar la faz de la tierra plagada de pobreza, necesidad e injusticia.

En 1964 se había lanzado la primera Estrategia Internacional de Naciones Unidas por el Desarrollo y en 1970, la segunda. Esta última fue aprobada con una solemnidad impresionante el 24 de octubre de 1970, día del décimo quinto aniversario de la fundación de las Naciones Unidas con la concurrencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de casi todas las naciones del mundo. De hecho, esta estrategia contenía declaraciones sumamente positivas aprobadas en forma unánime, en especial en lo que se refiere a las materias de orden económico y comercial de las cuales se ocupaban el Consejo Económico y Social y la UNCTAD, y hubo ciertos aportes útiles respecto a algunas, pero no todas, las disciplinas sociales. En la práctica, tal omisión no tuvo trascendencia alguna porque las promesas relacionadas con todas las materias contenidas en la Estrategia jamás se cumplieron.

Fue entonces cuando surgieron en el Tercer Mundo una serie de iniciativas, respaldadas por los jefes de las distintas instituciones del sistema de las Naciones Unidas, para que éstas realizaran, en las respectivas áreas de orden social, estudios profundos respecto a la situación existente y sus perspectivas. Para ello contaban poder utilizar su experiencia y apelar a recursos técnicos y humanos de alto nivel. De ese modo esperaban, con razón, romper el bloqueo de los países industrializados y lograr, mediante conclusiones claras e irrefutables, que la comunidad mundial se movilizara para realizar una campaña que en un plazo no superior a los 10 años erradicara la extrema pobreza y mostrara al mundo en desarrollo un camino expedito para acercarse con cierta rapidez a las ventajas de la civilización moderna.

Entre 1972 y 1979 se verificaron, en el orden que sigue, una serie de conferencias especiales a nivel mundial centradas especialmente en los aspectos sociales del desarrollo: Medio Ambiente; Población o Demografía; Conferencia Mundial de Alimentación; Conferencia para el Año Internacional de la Mujer; Conferencia General de la UNIDO; Conferencia Tripartita sobre Empleo, Distribución del Ingreso y Progreso Social, organizada por la OIT; Asentamientos Humanos y Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, convocada por la FAO. Naturalmente que la preferencia por el aspecto social no significó que estos eventos no incluyeran las necesarias referencias a problemas económicos íntimamente ligados a esas consideraciones. En cuanto a la UNESCO, realizó este análisis crítico y dinámico a la vez en sus conferencias ordinarias y a través de estudios especiales.

En mi opinión, el éxito de aquel esfuerzo fue más que satisfactorio a pesar de que, como se expondrá al final de este capítulo, pueden observarse algunas deficiencias en ciertas conferencias y en muchas ocasiones las conclusiones se vieron debilitadas por las reservas presentadas por las principales naciones industrializadas.

De la lista mencionada omito en el presente capítulo la Conferencia Internacional de la Mujer, pues estimo que el problema de los derechos y la condición de la mujer es tan vital para el mundo de hoy y su incidencia en el quehacer internacional y tiene un significado tan grande, que merece un capítulo especial que abarque el proceso de evolución de la cooperación internacional en esta materia. En el tomo III trataré este proceso en los años transcurridos desde el análisis en el tomo I hasta nuestros días.

En lo referente a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, de la cual fui Secretario General, he incluido una descripción detallada en el capítulo III del presente tomo. Sin embargo, creo necesario mencionarlo más adelante, en algunas líneas que se limitarán a recordar el papel que desempeñó esta reunión en el conjunto del ciclo de Conferencias Especiales.

II. La Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente

El despertar de la preocupación por el medio ambiente

Ya en la postguerra se generalizaba, se extendía y cobraba proporciones inconmensurables una preocupación antes banal en las municipalidades: sitios baldíos, depósitos de basuras, acequias abiertas de aguas servidas, el humo de chimenea, etc. Hacía mucho tiempo que los hombres de ciencia, cada uno en su propia parcela, afrontaban el problema de la contaminación. Pero ese trabajo no logró traspasar las fronteras de los círculos técnicos, salvo en una que otra oportunidad en la que hizo noticia.

Una de ellas fue el segundo viaje de Thor Heyerdahl a través del Pacífico. En el primero hablaba de la impoluta inmensidad del océano, cruzado solamente por alguna ballena retozona o un pájaro de largo aliento. En el segundo describe horrorizado cómo a miles de millas de la costa navegaban a su lado las basuras industriales, los desperdicios domésticos y tal cantidad de manchas de petróleo que “le daba asco mojar en esas aguas su cepillo de dientes”.

Pero para despertar al público y motivar a las autoridades, para advertirlas del peligro de la técnica lanzada con los enormes medios modernos en una política de resolver problemas específicos sin preocuparse por las repercusiones de sus actos, se necesitó la pluma apasionada de Rachel Carson. “La Primavera Silenciosa” fue un grito de alarma. Los países industrializados comprendieron que el DDT liquida con la misma competencia a los insectos dañinos y a los útiles y a los pájaros que se alimentan de ambos; que el petróleo no sólo arruina playas de veraneo sino que al mismo tiempo asfixia a los habitantes del mar, y (paso cualitativo) no sólo actúa en escala circunstancial sino que las grandes manchas aceitosas sobre el Atlántico varían la absorción del calor y de la luz cambiando el clima; impiden sin duda la evaporación del agua y tal vez contribuyen a las terribles sequías que era tanto más cómodo atribuir a problemas de irresponsabilidad local.

Descubrieron que no hay sistemas totalmente cerrados, que interferir en un servomecanismo trae las más variadas consecuencias, que éstas rebasan las fronteras a través de la tierra, el agua y el aire e invaden a los pueblos que nada tienen que ver con el problema original ni con la solución desbocada; que la naturaleza es indisolublemente una y que si se persiste en eliminar de ella lo que al hombre no acomoda se corre el riesgo de que en los ciclos ecológicos la raza humana ya no tenga lugar.

Las grandes potencias criticaron duramente a las generaciones que olvidaron la finitud de los recursos; talaron los bosques sin medida quedando sin madera y sin suelo; extrajeron los minerales hasta agotar los filones, el paisaje y la agricultura circundante; dejaron caer los desechos industriales en los ríos y lagos como si una fuente milagrosa pudiera lavarlos todo. Frente a un problema global de largo plazo y proporciones catastróficas, la juventud idealista abandonó la política contingente y dedicó sus horas libres a limpiar los remansos, replantar las truchas y comer el producto (sumamente caro) de la jardinería orgánica.

Avaladas por expertos de los países ricos, las grandes potencias defendieron la salud de sus habitantes haciendo desinfectar los productos vegetales lejos de sus propias fronteras y, sabedoras de la catástrofe que traía la acumulación de anhídrido carbónico y la contaminación térmica causada por las grandes industrias, preconizaron una especie de inmensas áreas verdes de tierras que quedarían intocadas al otro lado del mundo, para alivio de los pulmones de la humanidad y recreo de los turistas privilegiados. No dejaron, sin embargo, de defoliar el Delta del Mekong, hasta entonces una de las regiones más fértiles del mundo, ni de desparramar bombas nucleares o de napalm a gran distancia, por supuesto, de sus propios países. En las colonias africanas corporaciones transnacionales rompieron el equilibrio ecológico reemplazando cultivos tradicionales que daban alimento a sus habitantes y a su ganado y conservaban la fertilidad del suelo. En su lugar, desarrollaron plantaciones de productos de exportación.

Las Naciones Unidas comienzan a ocuparse del medio ambiente

Pronto se hizo evidente que el medio ambiente no podía controlarse dentro de las fronteras, por muy grandes que fueran los recursos tecnológicos y económicos del país. Entonces se llevó el problema a las Naciones Unidas en busca de medidas de alcance universal para remediar y prevenir aquellos males. El tema del medio ambiente pasó entonces a ser una de las tareas principales de las Naciones Unidas cuando algunos países desarrollados, en especial Estados Unidos, decidieron buscar soluciones a un problema de dimensión planetaria que los golpeaba directamente y presentaron una serie de ponencias a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social. Entretanto, los países del llamado Tercer Mundo comenzaban a mirar el problema desde otro ángulo: el deterioro del medio físico y humano, producto de la pobreza.

En el curso de este libro se ha destacado muchas veces el decisivo papel de la organización mundial en la promoción del desarrollo de los países menos favorecidos y en la evolución del concepto mismo de desarrollo. Como ha quedado comprobado en los medios científicos, este

concepto se identificó en sus comienzos con el de crecimiento económico. Posteriormente se fue enriqueciendo al agregársele otros elementos indispensables para el bienestar humano, otorgándole así un carácter más amplio. Uno de los últimos elementos incorporados ha sido el de la calidad de la vida, la cual, por cierto, comprende el medio ambiente.

En el verano de 1966 la delegación de Suecia introdujo el tema en el Consejo Económico y Social; posteriormente propuso en la Asamblea General una Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano y ofreció a Estocolmo como sede. Sin embargo, sólo tuvo en vista los problemas que afectaban a los países económicamente más avanzados como consecuencia de la forma en que se había llevado a cabo su acelerado proceso de industrialización y tecnificación y del alto nivel de consumo y hábitos de vida de gran parte de su población. Las delegaciones de estas naciones dieron entonces un apoyo entusiasta a la propuesta del gobierno sueco. Respondía a su preocupación por la contaminación del aire, de los alimentos, de sus mares y aguas interiores; al deterioro de sus suelos; a la eliminación de residuos y desechos y a la destrucción de sus parques, bosques y de su fauna.

La reacción de los países en desarrollo fue muy diferente. Enfrentaban, es cierto, esos mismos problemas, pero en una escala muy inferior. Sus preocupaciones más importantes eran de distinta índole y se vinculaban a los obstáculos para vencer la pobreza. Temían que ese gran esfuerzo colectivo sobre el medio ambiente significara una forma de distraer importantes recursos que debían destinarse a una acción internacional vigorosa para vencer el subdesarrollo.

Un lector escribió a este respecto una carta a la revista “Ceres” de la FAO, que decía lo siguiente:

“El Tercer Mundo adivina en ella una excusa para perpetuar el cisma entre naciones ricas y naciones pobres, entre la luz y las tinieblas, y se asombra, digámoslo francamente, ante los despliegues de brillante retórica dedicados a ensalzar los valores estéticos de las cobras, los ñúes y las gacelas. El Tercer Mundo sabe mucho de pobreza, de enfermedad y de hambre, y no está dispuesto a permitir que un puñado de cuarentones blancos, pingües y opulentos, de turistas disfrazados de ecólogos, le enseñe a gobernar sus propios asuntos”¹.

Afortunadamente, la Conferencia se celebró sólo en junio de 1972 y su largo periodo de preparación permitió que se aclararan las ideas y que las naciones menos desarrolladas descubrieran que el medio ambiente no era necesariamente algo opuesto al desarrollo, sino que además podía contribuir a dar a éste una nueva dimensión.

En esta nueva línea desempeñó un papel decisivo la persona a quien el Secretario General encomendara la Secretaría General de la Conferencia y su preparación: el canadiense Maurice Strong, que es uno de esos hombres extraordinarios que las Naciones Unidas han tenido la suerte de encontrar para tareas determinadas. Canadiense, “*self-made man*”,

¹ S. Johnson en Ceres, Vol. III, número 3, mayo-junio 1970 p. 65.

a los 35 años de edad había logrado formar una gran fortuna personal y decidió entonces dedicarse a causas de bien público. Aceptó dirigir el Programa de Ayuda al Tercer Mundo de su país y su gran labor en ese cargo le dio fama internacional. Allí lo descubrió el Secretario General de las Naciones Unidas y lo convenció de que asumiera la principal responsabilidad para organizar la Conferencia del Medio Ambiente.

Strong se entregó a la tarea con la imaginación y el dinamismo que pone en todas sus empresas. No se conformó con escuchar a los delegados acreditados por los gobiernos ante la Comisión Preparatoria designada por la Asamblea General. Recorrió varias veces el mundo para ponerse en contacto no sólo con autoridades gubernamentales sino también con comunidades científicas, asociaciones y grupos interesados en materias relacionadas con el medio ambiente. Estimuló a los Organismos Especializados de las Naciones Unidas para que cada uno, en el contexto de su propia competencia, estudiara las materias ambientales correspondientes. Contrató consultores provenientes de las diversas regiones mundiales y con su asesoría y la de la pequeña secretaría que dirigió, logró acumular una acabada documentación que serviría de base a los debates de la Conferencia. Todo ello lo realizó mediante contribuciones de particulares, fundaciones, asociaciones diversas y su propio patrimonio personal, lo que se tradujo en un reducido costo para las Naciones Unidas.

Al percatarse de la posición de muchos países en desarrollo organizó, juntamente con las Comisiones Económicas Regionales, seminarios en que participaron representantes de los países miembros de las mismas y, lo que tendría una importancia determinante en el pensamiento del Tercer Mundo en materia ambiental, invitó a un grupo de 27 expertos en ciencias sociales y naturales para examinar las relaciones entre desarrollo y medio ambiente. Este grupo se reunió en Founex, Suiza, en junio de 1971 y elaboró un informe que contenía conclusiones muy concretas sobre el tema.

Founex y otras reuniones

El informe de Founex destaca que, aun cuando en los países en desarrollo existe inquietud por el tipo de problemas ambientales que preocupa a los industrialmente más adelantados y quisieran evitar en lo posible los errores y distorsiones que han caracterizado las formas de desarrollo de estos últimos, sus problemas son de índole muy diferente; ellos reflejan la pobreza rural y urbana y la falta de desarrollo. En las ciudades y en el campo no es la "calidad de vida" sino la vida misma la que se ve amenazada por las condiciones del agua, la vivienda, la sanidad y la nutrición. Es evidente que en gran medida el tipo de problemas ambientales que tienen importancia para los países en desarrollo son aquellos que pueden resolverse por el propio proceso de desarrollo.

Entre otras importantes conclusiones, el Informe señala que la preocupación por el medio ambiente debe fortalecer el compromiso con el desarrollo y servir para dar nuevas dimensiones al concepto mismo de desarrollo.

En la última sesión del Comité Preparatorio se aceptó oficialmente que la expresión medio ambiente “había de englobar no sólo las cuestiones estrictamente ecológicas, sino también problemas tales como el hambre, la miseria de las personas y de sus viviendas, la enfermedad, la falta de instalaciones sanitarias, etc. Es decir, todo aquello que conforma la lucha de los países pobres”.

Esta cuidadosa preparación por la Secretaría que dirigía Strong logró que los países en desarrollo llegaran a Estocolmo con una visión más clara de sus problemas ambientales y con puntos de vista que no siempre coincidían con los de las naciones económicamente más desarrolladas.

El informe de la reunión de Founex significó un factor esencial de las positivas conclusiones alcanzadas por la Conferencia del Medio Ambiente.

Las Resoluciones 2849 y 2850 del XXVI Período de Sesiones de la Asamblea General

Es interesante consignar que la Asamblea General en su Resolución 2849 (XXVI), que contiene las instrucciones finales para la Conferencia, satisfizo los principales puntos de vista de los países subdesarrollados que esperaban participar. La Resolución afirmó que los planes de desarrollo debían ser compatibles con un buen sistema ecológico y que las condiciones ambientales adecuadas podían asegurarse mejor mediante la promoción del desarrollo, tanto en el plano nacional como en el internacional. La Asamblea General subrayó también que el Plan de Acción y las propuestas de acción que se presentaran a la Conferencia debían respetar plenamente los derechos soberanos de cada país y que las políticas relativas al medio no debían surtir efectos perjudiciales en los países que los necesitaban.

La Asamblea General instó a poner fin a los ensayos de armas nucleares en todos los ambientes, destacando la necesidad de prohibir la producción y el uso de armas nucleares, químicas y biológicas y asegurar la pronta destrucción de las existentes.

Solicitó, además, un incremento del volumen y la liberalización de las condiciones de la asistencia económica que proporcionan las instituciones financieras internacionales, para que los países en desarrollo pudieran planificar y ejecutar proyectos justificables desde el punto de vista ambiental.

Finalmente, pidió al Secretario General que presentara un informe a la Conferencia sobre un plan de contribuciones voluntarias adicionales de los países desarrollados a las naciones en desarrollo, para propósitos relacionados con el medio y por una cuantía superior a los recursos previstos en la Estrategia Internacional.

La Resolución 2850 (XXVI) solicitó al Secretario General que invitara a participar a los Estados miembros de las Naciones Unidas o miembros de organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica. Pidió que se distribuyera antes de la

Conferencia un proyecto de declaración sobre el medio humano, un proyecto de plan de acción para la cooperación internacional que incluyera los arreglos financieros y de organización, y la continuación de esta actividad para el XXVII período de sesiones.

Los debates en la Asamblea no fueron fáciles. Chocaron los puntos de vista de las naciones desarrolladas y en desarrollo. Aún recuerdo un verdadero duelo verbal entre dos personajes interesantes: el Senador Patrick Monyhams, de Estados Unidos (hoy uno de los parlamentarios más populares) y el Embajador brasileño Miguel Osorio de Almeida, un muy destacado producto de Itamaraty... Éste era uno de los más persistentes defensores de una Conferencia del Medio Ambiente que incluyera en forma destacada la lucha contra el subdesarrollo.

El informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento

Un hecho que introdujo un nuevo elemento potencial de discrepancia fue la aparición, en vísperas de la Conferencia, del famoso informe sobre “Los Límites del Crecimiento” elaborado a pedido del Club de Roma por un equipo del Massachusetts Institute of Technology (MIT), dirigido por Dennis Meadows, discípulo de Jay W. Forrester, cuyos planteamientos sobre dinámica de sistemas sirvieron de base metodológica para el trabajo. En él se examina la capacidad del planeta en que vivimos para hacer frente más allá del año 2000 y bien entrado el siglo XXI a las necesidades y modos de vida de una población mundial siempre creciente que obliga a una tasa acelerada de aumento de los recursos naturales disponibles.

El modelo mundial elaborado por el grupo del MIT se basa en el análisis de las interdependencias e interacciones de cinco factores críticos: crecimiento de la población, producción de alimentos, industrialización, agotamiento de los recursos naturales y contaminación. Fue objeto de muchas críticas. Tanto su metodología como sus conclusiones fueron objetadas, pues se interpretaron como un pronóstico catastrófico para la humanidad a menos que se redujera sustancialmente el incremento de la población o que la producción no creciera o lo hiciera a un ritmo muy lento. También se interpretó como un consejo de que los países en desarrollo no deberían industrializarse. El informe, en todo caso, dio excelentes argumentos a los partidarios del crecimiento cero y esto, naturalmente, produjo gran alarma en los países en desarrollo e hizo que aumentaran sus temores sobre la posible orientación de la acción de las Naciones Unidas en el campo ambiental.

Se celebra la Conferencia del Medio Ambiente

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente se realizó en Estocolmo entre el 5 y el 16 de julio de 1972. Fue una de las reuniones internacionales más trascendentes de los últimos años. Asistieron todos los países que entonces eran

miembros de las Naciones Unidas o de Organismos Especializados, menos las naciones socialistas de Europa Oriental (porque no hubo posibilidad reglamentaria de invitar a la República Democrática de Alemania que aún no ingresaba a las Naciones Unidas). En total participaron 103 Estados, los representantes de todas las instituciones especializadas y observadores de más de 400 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

Es preciso subrayar que, a pesar de la novedad y complejidad del problema encarado por la Conferencia, fue posible llegar a resultados positivos. Esto se logró gracias a que hubo voluntad política en los países industrializados de occidente.

El propio Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, al inaugurar ese año el 53º Período de Sesiones del Consejo Económico y Social, anotó con gran valentía el contraste impresionante entre el enfoque y la actitud de los países desarrollados al abordar, con dos meses de intervalo, los problemas del desarrollo en la Tercera UNCTAD y los del medio ambiente en Estocolmo, llegando a sugerir que aun en ello existe un “desequilibrio en nuestro sistema de valores”.

Asimismo, disipó los temores de los países en desarrollo al decir en su discurso inaugural:

“No creo que podamos dejar de crecer. La detención del crecimiento no es una política viable para ninguna sociedad de hoy ... Debemos controlar y encauzar por nuevos derroteros nuestro proceso de crecimiento. Tenemos que replantear nuestra concepción de los objetivos básicos de desarrollo. Es indudable que habremos de considerarlo como un factor de enriquecimiento de nuestras vidas y de ampliación de las oportunidades de toda la humanidad”.

En la Conferencia sobre el Medio Ambiente, la decidida voluntad política de los países desarrollados, aplicada a problemas que les interesan directa y fundamentalmente, permitió negociaciones en las cuales la flexibilidad y las concesiones fueron la nota dominante. Se creó con suma facilidad un Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que la Asamblea General radicó posteriormente en Nairobi, Kenya; un Consejo de Administración de Programas (compuesto de 54 miembros) con una Secretaría Ejecutiva; un Fondo Voluntario inicial de 100 millones de dólares, cuyo financiamiento estuvo desde el principio asegurado por las contribuciones de los grandes países capitalistas. Se acordó un Programa de Acción bastante detallado y se adoptó también una serie de medidas institucionales y programáticas de la misma naturaleza de aquéllas que el Tercer Mundo ha tratado en vano de conseguir para afrontar el subdesarrollo.

La Conferencia aprobó dos excelentes documentos de carácter conceptual: “Declaración sobre el Medio Humano” y “Declaración sobre los Principios”. En ambos, sobre todo en este último, se proclamó la insoluble interdependencia entre el desarrollo y la

existencia de un medio adecuado para la vida humana. La Conferencia institucionalizó las actividades de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente. Fue indudablemente una reunión histórica, que dio una nueva dimensión a la cooperación internacional.

En los debates de la Conferencia quedaron en evidencia las discrepancias entre las delegaciones de las naciones industriales y las de los países en vías de desarrollo. Cada grupo destacó sus problemas y su propia percepción del medio ambiente y, a consecuencia de ello, ambos puntos de vista fueron recogidos en la Declaración final, en los Principios y en las recomendaciones para la acción internacional. De allí que la orientación dada al PNUMA y a quienes habían de dirigirlo tuviera una importancia tan decisiva.

Las actividades posteriores a la Conferencia

Maurice Strong fue elegido primer Director Ejecutivo del Programa para el Medio Ambiente. Durante su mandato los esfuerzos por un mejor entendimiento de las vinculaciones entre medio ambiente y desarrollo adquirieron un gran vigor.

En este afán puede destacarse el simposio que organizó juntamente con la UNCTAD en Cocoyoc, México, en octubre de 1974, al que concurrió un número importante de personalidades académicas de diversas regiones del mundo. Junto a figuras destacadas del Tercer Mundo asistieron personeros de los países más industrializados, como Barbara Ward, quien había actuado como Consultora de las Naciones Unidas en la preparación de la Conferencia de Estocolmo, y el Premio Nobel de Economía, Vassily Leontief. Recuerdo que acompañé en ese evento al presidente de México, Luis Echeverría, quien siguió con gran interés el importante debate.

Las conclusiones de esta reunión marcaron un nuevo hito en el esclarecimiento de la problemática medio ambiente-desarrollo. En la Declaración Final, junto con recalcarse la diferencia entre crecimiento y desarrollo ya aceptada en los últimos años por las Naciones Unidas y la mayoría de los especialistas, se insistió en que el verdadero sujeto del desarrollo era el hombre. El fin del desarrollo, se expresó,

“No es desarrollar cosas, sino desarrollar al hombre. Los seres humanos tienen necesidades básicas: alimento, vestido, salud, educación. Cualquier proceso de crecimiento que no lleve a la plena satisfacción de estas necesidades o que obstruya cualquiera de ellas, es en realidad una parodia de la idea de desarrollo ... Aun hoy no existe consenso sobre las estrategias más adecuadas para alcanzar la satisfacción de esas necesidades básicas; pero hay algunos buenos ejemplos, incluso en los países pobres. Ellos dejan en claro que el punto de partida para el desarrollo varía de un país a otro por razones históricas, culturales y otras. De ello se deduce que son diversos los caminos por los que puede alcanzarse el desarrollo. Debe rechazarse, en consecuencia, el criterio unilateral que ve al desarrollo esencial e inevitablemente como un esfuerzo

para imitar el modelo histórico de los países que, por diferentes razones, son hoy día ricos. Por el mismo motivo rechazamos el concepto de la “brecha” en el desarrollo. La meta no es “alcanzar” sino asegurar una calidad de vida para todos, con una base productiva compatible con las necesidades de las generaciones futuras”.

Entre las sugerencias para la acción, el simposio recomendaba a los líderes políticos, gobiernos y organizaciones internacionales:

“Nuevos enfoques sobre estilos de desarrollo para ser introducidos en el plano nacional. Éstos requieren una investigación imaginativa sobre patrones alternativos de consumo, estilos de desarrollo, estrategia del uso del suelo y, asimismo, un marco institucional y requisitos educacionales para sostenerlos”.

Esta recomendación significaba todo un programa y fue recogida por el PNUMA, que estableció un Proyecto sobre “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente”. Para ponerlo en práctica celebró acuerdos con todas las Comisiones Regionales, las que, después de un largo período preparatorio, organizaron en 1979 sendos seminarios de expertos que discutieron ampliamente el tema. Sin duda, el más completo por la categoría, sus participantes y su contribución al esclarecimiento de la cuestión fue el de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En la sede del PNUMA, en Nairobi, un grupo restringido de especialistas consideró en su conjunto las conclusiones de todos los seminarios y posteriormente elaboró un informe que sometió a la sede central de las Naciones Unidas, para que fuera tomado en cuenta en la preparación del Programa de Acción para el Tercer Mundo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lamentablemente, este Programa de Acción sólo incorporó en forma muy indirecta el proyecto del PNUMA.

Debo también subrayar los análisis preparados por otros grupos de expertos, como el que reunió el programa conjunto PNUMA/UNCTAD en Ginebra para estudiar Modelos de Desarrollo y Medio Ambiente y el que se dedicó a Recursos Energéticos.

El Consejo Económico y Social y la Asamblea General han seguido con atención los trabajos sobre el medio ambiente y en general han aprobado la política de las diferentes instituciones que manejan el programa de acción.

Con posterioridad a estos esfuerzos, las actividades del PNUMA en esta materia se han debilitado, sobre todo en la sede del Programa, donde unos pocos economistas (como, por ejemplo, Paolo Bifani) han continuado trabajando activamente en ello. Al parecer, dentro del sistema de las Naciones Unidas los mayores avances se han logrado en la CEPAL y en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Allí se ha seguido progresando en la investigación teórica y en la introducción del tema en la planificación para el desarrollo. Estas dos instituciones, con la cooperación del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales para Países de Habla Española (CIFCA), con sede

en Madrid, organizan cursos específicos sobre la gestión ambiental en el desarrollo y la materia es parte del programa de estudios de los cursos generales de planificación que realiza anualmente el ILPES.

El hecho de que el PNUMA haya debilitado sus esfuerzos en este tema no implica el abandono total de su preocupación por los problemas que atañen en particular a los países en desarrollo. Ha sido importante lo que ha llevado a cabo en ciertos problemas puntuales, tales como la desertificación, el agua y la energía, que son elementos que tienen una relación directa con el desarrollo y que han sido materia de conferencias especiales organizadas por el Programa.

Este cambio de énfasis tiene sin duda causas múltiples y variadas y no puede atribuirse únicamente a la dirección del PNUMA. Entre ellas, tal vez la más importante es la actitud que han adoptado en su Consejo de Administración los países industrialmente más avanzados, quienes son también los mayores contribuyentes al Fondo Voluntario para el Medio Ambiente, que proporciona los mayores recursos para las acciones del PNUMA. Estos países, especialmente Estados Unidos, han discutido la competencia del Organismo para ocuparse del desarrollo. No dejan de tener culpa en ello, sin embargo, los propios países de la periferia. La percepción que tiene la mayoría de los gobiernos de estas naciones en cuanto al medio ambiente está todavía muy influenciada por las concepciones originadas en las naciones económicamente más desarrolladas. Una investigación efectuada por el ILPES sobre la forma en que los países latinoamericanos incorporaban en la región los problemas ambientales en sus planes de desarrollo dejó esto muy en claro y la situación no es diferente en otras áreas del mundo. Asimismo, cabe destacar el buen trabajo que en la esfera del medio ambiente rural realizan organismos especializados como la FAO y la OIT.

Si lo anterior es válido para el plano gubernamental, no lo es para el académico. En todas partes, tanto en universidades como en diversos centros y grupos de estudios, se trabaja activamente en la investigación y la promoción de nuevas formas de desarrollo que incorporen la dimensión ambiental como una forma de dar mejor respuesta a las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Un buen ejemplo de ello es la Fundación Dag Hammarskjöld, en Upsala, Suecia.

Los trabajos de estos grupos van abriendo paso lentamente a nuevas concepciones del desarrollo que respondan a esta grave situación, cuya solución depende de una serie de problemas interrelacionados como son la producción y distribución de alimentos; la explotación y distribución de los recursos naturales; los asentamientos humanos; la salud y la educación. Todo ello en el contexto de un orden internacional determinado y de estilos de vida alternativos.

Sólo la enumeración de los factores involucrados demuestra la magnitud y complejidad de la tarea y la dificultad de sus soluciones. No obstante, sorprende que en la encrucijada que enfrenta el mundo de hoy no se busquen con vigor fórmulas

nuevas e imaginativas que lleguen al fondo del problema. El orden mundial de la postguerra, como lo hemos referido tantas veces en este trabajo, está en crisis y el estilo de desarrollo prevaleciente se ha demostrado incapaz de resolver las grandes desigualdades entre países y al interior de los mismos, como también de hacer desaparecer el hambre y la miseria en vastos sectores de la humanidad. Los esfuerzos en esta dirección que nacieron a raíz de la Conferencia de Estocolmo significaron un importante aporte en la búsqueda de este tipo de soluciones y por esa misma razón no deberían interrumpirse.

Se comprende que los gobiernos nacionales, ocupados en resolver sus problemas cotidianos y que generalmente sólo tienen en vista el corto plazo, no le otorguen la debida prioridad a la tarea de buscar soluciones de gran envergadura que requieren un tiempo prolongado para su puesta en práctica.

Pero esto no debería ocurrir en las Naciones Unidas. Precisamente su papel es suplir a los gobiernos en este afán, anticiparse a ellos y señalar nuevos derroteros. Ello es, como hemos visto, lo que realizó en la primera etapa de su existencia.

El énfasis puesto por los países periféricos en la relación necesaria entre medio ambiente y desarrollo no excluye la intensa preocupación de aquellos pueblos donde, debido a la masiva migración del campo a las ciudades, se produce en éstas una contaminación del medio ambiente que en algunos centros urbanos se ha hecho intolerable. Ciertamente es que se realizan esfuerzos para eliminarla, pero no los suficientes. A la carencia de recursos para combatir eficazmente el mal, se une muchas veces la desidia de los gobiernos y la ignorancia existente en los sectores más pobres. Grandes capitales de naciones latinoamericanas, son un ejemplo vivo de tal situación deplorable.

El importante aporte de América Latina en el pensamiento sobre medio ambiente y desarrollo

En el curso de la última década se ha producido en América Latina, particularmente en países como Venezuela, México y Colombia, un interés progresivo e importante sobre la cuestión relativa al medio ambiente y sus vinculaciones con el proceso de desarrollo. Estimo interesante destacar esta preocupación y algunos intentos para combatir el deterioro ambiental.

En Latinoamérica, a diferencia de otras regiones del mundo, se han creado instituciones a nivel de gobiernos centrales, estatales y municipales, incluyendo ministerios como en el caso de Venezuela (1979) y de México (1982); se han aprobado legislaciones parciales o globales; se han establecido institutos y centros de investigación; se han adoptado “tecnologías adecuadas” para problemas ambientales; se han publicado páginas y columnas sobre medio ambiente en periódicos y revistas reputadas y publicaciones especializadas en el tema.

Lo anterior tiene su base en el genuino desarrollo de un pensamiento ambiental latinoamericano y ello ha ocurrido en muy estrecha relación con las Naciones Unidas, por una parte el PNUMA y, por la otra, la FAO y la CEPAL².

Es de lamentar que en los últimos años la sede central del PNUMA no haya apoyado en la medida necesaria la acción regional de América Latina. Más aún, ha frenado iniciativas que a juicio de los gobiernos eran de enorme beneficio.

III. La Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976)

En la presente cuestión he decidido romper el orden cronológico de las Conferencias Mundiales porque el tema de los Asentamientos Humanos está íntimamente ligado a las materias tratadas en la Conferencia del Medio Ambiente. Más aún, complementan lo que esta última no alcanzó a abordar y ello constituye una razón para insertarla inmediatamente después de la anterior. Lo afirmado es tan evidente que la reunión sobre Asentamientos

² Es posible identificar algunos hitos en el proceso:

- Reunión del CECLA, Bogotá 1971. Se discute por primera vez el tema medio ambiente y sus relaciones con el desarrollo.
- Reunión de los 77, Lima 1971. América Latina es la única que presenta planteamientos claros, aunque todavía muy primitivos, frente al tema.
- UNCTAD III, mayo 1972, realizada en Santiago de Chile. Se discute el tema, pero no se adoptan resoluciones importantes al respecto, esperando la conferencia de Estocolmo que debía realizarse pocos meses después.
- Conferencia de Estocolmo. El grupo latinoamericano tiene una participación destacada (Ecuador, México, Chile) para lograr que se asocie medio ambiente con desarrollo, a pesar de la grave división planteada por los problemas que surgen entre Brasil y Argentina.
- Primer Consejo de Administración, julio 1973. Al estructurarse el presupuesto y la organización del PNUMA, son los latinoamericanos (bajo el liderato de Jamaica y Chile) quienes en todo momento logran vincular la problemática del medio ambiente con la del desarrollo, lo que se expresa en el presupuesto (se crea una partida sobre medio ambiente-desarrollo) y en la organización (se establece una de tres divisiones del Programa con el título "Problemas económicos y sociales").
- En febrero de 1974, Maurice Strong, en reconocimiento de la posición y la labor de los latinoamericanos, nombra Director de la División de Programas Económicos y Sociales a un latinoamericano, Vicente Sánchez.
- Creación del Centro de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA) a mediados de 1975 (proyecto del PNUMA y el gobierno español). Este centro, que desapareció dos años atrás, tuvo tres directores latinoamericanos: Alfonso Santa Cruz, Alberto Güerere y Héctor Echechuri. CIFCA, a través de sus cursos, seminarios y un extenso programa de publicaciones, contribuyó a la cristalización y difusión del pensamiento latinoamericano sobre el medio ambiente y desarrollo.
- PNUMA crea la primera Oficina Regional para América Latina, en julio de 1975, la cual colabora estrechamente con la Oficina de la CEPAL en México.
- Simposio sobre eco-desarrollo realizado en México en octubre de 1976, que es la primera reunión de tipo científico-técnico conocida en el Tercer Mundo sobre desarrollo y medio ambiente a la cual se presentan más de 20 trabajos, todos ellos provenientes de América Latina, que es la región del Tercer Mundo donde más publicaciones se han hecho sobre la materia. Destaca por la aceptación mayoritaria de sus postulados el trabajo titulado "Hacia una Conceptualización del Ecodesarrollo", preparado por funcionarios latinoamericanos del PNUMA.

Humanos fue concebida por la Asamblea General en virtud de una Resolución adoptada pocos meses después de la Conferencia del Medio Ambiente. La Asamblea basó esta iniciativa en que era necesario, a través de una conferencia especial, elaborar un examen de las políticas y programas relacionados con los asentamientos humanos (Habitat, en el idioma inglés) a nivel nacional e internacional, que debe traducirse en la selección de y el apoyo a una serie de proyectos demostrativos de dichos asentamientos, presentados por individuos y por las Naciones Unidas. Un año más tarde, la Asamblea General insistía en la cuestión, precisando más su mandato y recomendando que dicha reunión se inspirara en los lineamientos generales de la Conferencia sobre Medio Ambiente.

Con este propósito se designó un Comité Preparatorio de 56 miembros, que trabajó desde enero de 1975 hasta mayo de 1976. El Secretario General de las Naciones Unidas designó como principal organizador del evento a Enrique Peñaloza, el competente y experimentado ex-Ministro de Agricultura de Colombia. Se le otorgó el título de Secretario General de la Conferencia y su trabajo fue verdaderamente excelente. Integró más tarde, en 1977, el Comité Asesor de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, función desde la cual me prestó una ayuda inestimable.

La evaluación del Comité Preparatorio demostró varias realidades; entre otras: a) la existencia de una crisis y de un ámbito casi insostenible en los medios urbanos, rurales y en su medio ambiente; b) que esta crisis era especialmente aguda en los países en desarrollo debido a la enorme diferencia en el acceso a los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo de los asentamientos humanos, en particular; c) que en estos países no se otorgaba la debida importancia a las consideraciones sociales vinculadas con las económicas y tecnológicas.

Asimismo, dicha evaluación mostró que en el mejor de los casos se identificaron en dichas naciones lo que el Comité denominó “semi-políticas” y “políticas ad hoc”, que incidían en elementos tales como vivienda, educación, salud y otras esferas, y agregó que en muchos casos en las áreas rurales existía una carencia incluso de ese tipo rudimentario de políticas.

No me cabe duda alguna de que esta evaluación fue plenamente correcta. Un año antes de la Conferencia, en un trabajo que me encargó la República Federal Alemana, analicé esta situación y llegué a algunas conclusiones que estimo conveniente reproducir parcialmente.

Salubridad:

“En los países desarrollados las pésimas viviendas están localizadas en un medio insalubre, fuente de toda clase de accidentes, que hace ya muchas décadas se eliminaron en las áreas industrializadas del mundo. Las amenazas para la salud y el bienestar que preocupan a los países desarrollados, como la contaminación química del aire y del agua, el aumento del ruido y los accidentes del tránsito también se dan en muchas zonas del Tercer Mundo, pero los peligros constantes y ubicuos son siempre los ancestrales: agua escasa

y sucia cuando la hay, excretas y desechos acumulados generando epidemias, mugre en los alimentos, lucha permanente contra los bichos, peligrosos por sí mismos o vectores de enfermedades.”

.....

“En 75 países pobres, más de dos tercios de la población urbana tiene un suministro de agua cuantitativa y cualitativamente insuficiente y la situación en las zonas rurales es aún más grave. En gran parte del mundo en desarrollo el pozo o el río más cercano está a varios kilómetros de distancia de las viviendas y el acarreo de recipientes con agua puede ocupar la mayor parte del día de las amas de casa. La Organización Mundial de la Salud afirma que en algunos países las enfermedades transmitidas por el agua contaminada por parásitos o microbios patógenos causan el 40 por ciento de la mortalidad y el 60 por ciento de la morbilidad; en lo que se refiere a la mortalidad infantil el efecto es todavía más grave. Estas condiciones incapacitan en un momento dado a más de 500 millones de personas en el mundo entero. Menos del 10 por ciento de los habitantes de las zonas rurales en los países en desarrollo dispone de servicios de agua potable y como el crecimiento demográfico es más acelerado que la tasa de abastecimiento de agua, la situación empeora día a día.”

.....

“En la mayoría de los países de América Latina existen datos bastante precisos sobre la población que cuenta con agua potable. Así vemos que en 1971 disponía de este vital elemento el 83 por ciento de la población urbana y sólo el 23 por ciento de la población rural (en algunos países, menos del 11 por ciento).”

.....

“Mil millones de habitantes del campo y una cifra mayor en los tugurios de las grandes ciudades de los países pobres vive literalmente rodeada de sus propios excrementos y basuras que contaminan el suelo, el agua y los alimentos y atraen a toda clase de insectos transmisores de enfermedades.”

En lo que se refiere al problema habitacional, en el trabajo mencionado incluí numerosos antecedentes que reflejan una situación igualmente angustiosa.

Vivienda:

“Un estudio detallado, elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 1973 a solicitud de la Asamblea General, contiene una exposición completa de las condiciones actuales y de las necesidades de vivienda. Comienza por afirmar categóricamente: ‘En notorio contraste con las tendencias de los países desarrollados, las condiciones generales de vivienda, en cualquier forma que se midan, han empeorado significativamente durante la última década en la mayor parte de los países en desarrollo con economía de

mercado, a pesar del alza considerable de la tasa de crecimiento económico de muchos de ellos.' En 1960 el déficit de viviendas del mundo subdesarrollado se estimaba en la siguiente forma:

Asia y el Lejano Oriente: 22 millones en las zonas urbanas y 125 millones en las zonas rurales; América Latina: 20 millones de unidades. No existían datos razonablemente aproximados para África; sin embargo, se supone que la carencia es proporcionalmente mayor que en los otros continentes.”

.....

“En América Latina el fenómeno ha adquirido caracteres virulentos. En 1920, en la América Latina feudal, el porcentaje de personas que vivía en ciudades de más de 500.000 habitantes era el mismo que en Europa. Hoy es más de 10 veces mayor. En las grandes ciudades de los países pobres se forman populosos cinturones de “poblaciones marginales”, cuyos habitantes no tienen trabajo remunerativo tanto por su falta de preparación técnica como porque el porcentaje de mano de obra que requiere la industria actual es considerablemente inferior al que ocupó la revolución industrial de Europa y Norteamérica. Bárbara Ward hace cuatro años decía: ‘El campesino sin tierra en la periferia de las aldeas y el que carece de trabajo alrededor de las ciudades están obligados a vivir al margen de la sociedad. En cierto sentido ambos grupos son intercambiables, porque cuando el campesino cambia la miseria de los campos por la miseria de las ciudades, no es tanto una nueva vida la que lo espera como la antigua que él arrastra consigo”.

A mi juicio es indudable que las situaciones mencionadas han mejorado en forma considerable en ciertos sectores de muchos países tras 10 años de mayor preocupación por parte de los gobiernos. Sin embargo, ese esfuerzo no ha sido capaz de detener las consecuencias del crecimiento del fenómeno. En muchas naciones el problema del aumento acelerado de la población ha empeorado, especialmente en los cinturones de miseria que rodean las grandes ciudades.

La evaluación del Comité Preparatorio destaca ciertos aspectos, como por ejemplo que en muchas naciones periféricas existía derroche de recursos y enormes desigualdades en el acceso a los servicios básicos sin los cuales la vivienda no puede amparar a una vida humana. Daba énfasis a aquellos sistemas sociales que se caracterizaban por el contraste entre grandes hospitales dotados de costosos equipos y la falta de preparación de médicos y personal paramédico. Distorsiones similares observó en el campo educacional.

Un hecho importante fue comprobar que además de las deficiencias gubernamentales existían en los países en desarrollo fallas notables en el plano institucional, como fragmentación excesiva y falta de coordinación. En general la evaluación estimó que esas instituciones, al verse enfrentadas al impacto de la urbanización y el desarrollo industrial, eran incapaces de administrar los asentamientos humanos.

Los documentos penetraron más a fondo en el problema, expresando que estas crisis se debían fundamentalmente a la política de creer que el desarrollo dependía en forma exclusiva del crecimiento económico, sin tomar en cuenta los importantes factores sociales y ambientales. En esa época, aún, crecimiento y desarrollo eran, para muchos, sinónimos.

Como resultado de estas premisas el grupo recomendó algunas pautas de acción tendientes a sustituir las políticas en uso por estrategias basadas en otros modelos de desarrollo y la adopción de criterios dirigidos a utilizar los recursos humanos y materiales para establecer políticas de asentamientos humanos capaces de servir como agentes de cambio social, tomando en cuenta las necesidades básicas.

La Conferencia

Después de discutir estas materias con base en los antecedentes entregados por las instancias preparatorias, la Conferencia aprobó una Declaración y un Programa de Acción.

La Declaración reconoce la extrema gravedad de la situación prevaleciente en los asentamientos humanos, expresando que si no se adoptan medidas con carácter de urgencia estas circunstancias seguirán deteriorándose y afectando a una gran cantidad de personas, especialmente en lo que respecta a urbanización descontrolada y al atraso rural. Añade que “las condiciones de los asentamientos humanos determinan en gran medida la calidad de la vida”, condición a la cual la Conferencia otorgó máxima importancia. Asimismo, destaca que “los niveles de vida de un vasto número de individuos en los asentamientos humanos son inaceptables, especialmente en los países en desarrollo” y que por esta razón “el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano constituye el primer y más importante objetivo de cada política de asentamientos humanos. Tales problemas son inseparables del desarrollo económico-social de las naciones y, por ende, son inseparables también de sus políticas de desarrollo, siendo éste el medio más eficaz de alcanzar progresos en la calidad de la vida”.

El Plan de Acción contiene 61 recomendaciones. Cada una de ellas corresponde a los puntos del temario de la Conferencia relativos a los problemas nacionales, tales como políticas y estrategias para los asentamientos, planificación de los mismos, infraestructura y servicios, participación del público, e instituciones y administración. Todo lo anterior sobre la base de una acabada descripción del problema y la formulación de alternativas para la situación existente, definiendo por último las medidas de acción que deben tener prioridad.

Tanto la Declaración de Principios como el Plan de Acción buscan dar preferencia a los medios rurales, en los cuales habita la mayor parte de la población de los países en desarrollo. Propugnan además un profundo cambio en las relaciones económico-sociales entre las naciones industriales y los países en desarrollo como prerrequisito para resolver la crisis mundial de los asentamientos humanos. Dicho cambio se expresa, según la Conferencia, en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. A

juicio de la Conferencia, esta enorme crisis de los asentamientos no es producto del azar ni tampoco constituye una realidad inevitable, sino que emana simplemente de la existencia de estructuras económicas, sociales y políticas que permiten que persista la contradicción entre los intereses de una sociedad en su conjunto y las élites nacionales y extranjeras, que inevitablemente se resuelve en favor de estas últimas.

El Plan de Acción también incursiona en el campo de las estructuras agrarias y la tenencia de la tierra, expresando que “cada Estado tiene el derecho para adoptar las medidas necesarias destinadas a mantener el control público del uso, la posesión, disposición y reserva de la tierra. Añade que, siendo la tierra el más valioso recurso natural, “debe ser utilizada en forma racional y que la propiedad pública de ella o su control son el medio singular más importante para mejorar los asentamientos humanos con el fin de que puedan absorber los cambios y movimientos de la población”.

El Programa de Acción aborda, además, otro aspecto muy relevante y vinculado a las materias ya citadas: el de la participación popular en el planeamiento y la ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos. Estima que esa participación es un elemento indispensable de estos asentamientos en lo que se refiere a los aspectos de administración y planificación y “debe influenciar todos los niveles gubernamentales durante el proceso de ejecución de políticas destinadas a impulsar el crecimiento económico, social y político de los asentamientos humanos”. Afirma que “la tierra, por su naturaleza única y por el papel que desempeña en los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un factor ordinario, controlado por el individuo y sujeto a presiones e ineficiencias del mercado... la propiedad privada de ella es también el principal instrumento para la acumulación y la concentración de la riqueza y, por lo tanto, contribuye a la injusticia social...”.

La Conferencia de Asentamientos Humanos tuvo una característica muy peculiar, pues no se conformó con demostrar la existencia de una aguda situación en los asentamientos humanos que calificó de crisis, sino que, al examinar sus causas y proponer soluciones para los males identificados, entró de lleno a analizar muchos de los motivos del subdesarrollo por considerarlos un factor fundamental de aquella crisis. Como consecuencia, recomendó también medidas correctivas de orden nacional e internacional que se sitúan prácticamente en la amplia esfera de lucha de los países periféricos por superar el subdesarrollo. Así, aparte de los elementos ya incluidos, hay otras recomendaciones de gran importancia. Por ejemplo, “cada país debe tener el derecho a ser el heredero soberano de sus propios valores culturales creados a través de su historia y tiene el deber de preservarlos como una parte integral de la herencia cultural de la humanidad”.

En otros acápites expone que “los modelos extranjeros no deberían dominar las decisiones sobre planificación. Éstas deben ser guiadas por las metas nacionales y ejecutadas por personas del país que hagan el mejor uso posible de los recursos autóctonos en el contexto de la cultura local y el medio ambiente”.

La incursión en los distintos aspectos del desarrollo aparece como justificada en las recomendaciones relativas a la metodología de la acción destinada a mejorar los asentamientos humanos. Por ejemplo, en una de esas recomendaciones afirma que “debe ser formulada a través de un enfoque verdaderamente interdisciplinario, en conjunto con políticas relativas a otros aspectos del desarrollo económico-social”. En otras aconseja “el enfoque unificado de la planificación” y establece que “refugio (*shelter*), infraestructura y servicios están interrelacionados con lo económico, social y cultural”.

Como se ve esta Conferencia vino no sólo a complementar lo tratado en lo relativo al Medio Ambiente, sino que también la reforzó. Asimismo, podrá apreciarse más adelante en la Conferencia Tripartita sobre el Empleo y otros temas que ésta abordó, y que funcionó casi simultáneamente con la de Asentamientos Humanos, aunque en muy apartadas latitudes, hubo una coincidencia notable de posiciones y criterios.

IV. La Conferencia Mundial de Población (Bucarest, del 19 al 30 de agosto de 1974)

El temor de que la tierra fuese incapaz de alimentar a sus habitantes se hizo por primera vez público a fines del siglo XIX a raíz del “Ensayo sobre el Principio de la Población”, de Thomas Robert Malthus, cuya tesis pesimista he mencionado en otro capítulo. Según las Naciones Unidas, en esa época el mundo albergaba a cerca de 890 millones de habitantes; de ellos, tres de cada cuatro vivían en regiones que hoy denominamos “subdesarrolladas”.

Siglo y medio más tarde, después de la segunda gran guerra, la población del planeta había aumentado 2,5 veces; sólo dos de cada tres habitaban en las regiones subdesarrolladas. Todavía cabían, todavía algo comían, pero como justificación a la tesis de Malthus es necesario puntualizar que la capacidad científica y tecnológica para producir alimentos había experimentado progresos extraordinarios que no eran previsibles en su época.

Desde entonces y en particular los censos nacionales de 1960 y de 1970 señalaron un ritmo exponencial de crecimiento. Pronto se comenzó a hablar de la “explosión demográfica”. Para el año 2000 se predecían 6.407 millones de habitantes (6,5 veces los del año 1800); cuatro de cada cinco vivían en los países pobres.

Evidentemente, tal “explosión” es, en gran parte, producto del subdesarrollo. La magnitud de la población resulta del balance entre nacimientos y muertes. En el enorme número de habitantes del Tercer Mundo una discreta disminución de la mortalidad (debida a las grandes campañas de salud pública) sin disminución de los nacimientos conduce a un alza de la tasa de crecimiento demográfico que se traduce en generaciones cada vez más numerosas.

El problema es muy complejo. En la alta tasa de natalidad influyen, por ejemplo, la ignorancia, las actitudes culturales negativas frente al control de la fertilidad. La considerable mortalidad infantil de los países pobres juega en ambos sentidos; por una parte, evidentemente, cada

niño que muere no formará parte de la población ni se reproducirá para aumentarla; pero si los padres pueden confiar en que todos sus hijos lleguen a edad de trabajar y constituirse en apoyo para su vejez, aceptarán más fácilmente tener menos de ellos. Y, sobre todo, en un país desarrollado es posible organizar otras formas de previsión social.

En 1960 el Consejo Económico y Social publicó el cuadro que se inserta a continuación sobre el crecimiento de la población mundial y su proyección probable para el año 2000. Se observa que esta proyección ha sido bastante acertada, ya que en 1986 la población mundial había alcanzado a los 4.500 millones y se continúa previendo para el año 2000 una cifra muy cercana a la estimada en 1960.

Crecimiento y proyecciones de la población mundial

(Años 1750 al 2000, en millones)

Año	Total	Países desarrollados	Países subdesarrollados
1750	791	201	509
1800	978	248	730
1850	1 262	347	915
1900	1 650	573	1 077
1950	2 506	857	1 649
1960	2 995	976	2 019
1970	3 621	1 084	2 537
1980	4 401	1 183	3 218
1990	5 346	1 282	4 064
2000	6 407	1 368	5 039

Fuente: Tendencia de Población y Crecimiento Económico Moderno. Notas desde una perspectiva histórica. E/CONF.60/CBP/7. Proyecciones 1750 a 2000.

En una reunión privada se fundó en 1928 una institución no oficial que entró a ocuparse del problema demográfico y desapareció más tarde a causa de la guerra mundial. Se reconstruyó, sin embargo, en 1947, bajo el nombre de Unión Internacional para el Estudio Científico de los Problemas de la Población. Alcanzó cierto prestigio, lo que le permitió participar en las primeras conferencias sobre la materia convocadas por las Naciones Unidas.

La Organización Mundial creada en San Francisco enfrentó el problema desde un comienzo. El motor de su acción fue el Profesor Henri Laugier, quien ocupaba el importante cargo de Secretario General Adjunto para asuntos sociales. No estimo necesario repetir lo que escribí en el tomo I de esta obra sobre la incomparable personalidad de este hombre a quien tanto le deben las Naciones Unidas y la humanidad entera. Comenzó por obtener la creación de una comisión demográfica dependiente del Consejo Económico y Social, cuyas funciones eran elaborar estudios y dar asesoría en las siguientes materias:

- a) La importancia numérica y la composición de las poblaciones; los cambios que ocurren en ambas variables;
- b) La interdependencia de los factores demográficos y de los factores económicos y sociales;
- c) Las medidas destinadas a influir en la importancia numérica y la composición de las poblaciones y los cambios que ocurren en una y otra variable;
- d) Cualquier otro problema de población respecto al cual requieren asesoramiento los órganos principales o auxiliares de las Naciones Unidas o los organismos especializados.

Las primeras Conferencias Mundiales sobre Población

Los excelentes trabajos de la Comisión de Población de las Naciones Unidas pronto demostraron la importancia y la complejidad del problema demográfico y que, por lo tanto, merecía un examen a nivel más amplio y representativo en la esfera mundial. El Consejo Económico y Social convocó en 1954 a una Conferencia de expertos con el mandato de “que se dedicará únicamente al intercambio de ideas y enseñanzas en la experiencia en materia demográfica”. Invitó a participar en la organización y desarrollo del evento a la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, que había impulsado la idea, acogiendo la iniciativa de dos relevantes personalidades: Julian Huxley, el primer Director General de la UNESCO, y el ya citado Henri Laugier. La Conferencia se verificó en Roma, hecho que se estimó auspicioso debido a su cercanía del Vaticano y de la FAO, dos instituciones claves para tratar este gran problema.

El Papa Pío XI ya en 1930 emitió su Encíclica “Casti Conubli”, por la cual se permitió a los católicos limitar por razones apremiantes el tamaño de sus familias, recurriendo únicamente al “método del ritmo”. La FAO, a su vez, desde 1959 estaba abocada a una dinámica tarea para aumentar la disponibilidad de alimentos.

Los frutos de esta primera Conferencia a nivel mundial se consideraron como bastante positivos, aun cuando estuvieron lejos de constituir la primera fase de un ataque concentrado al problema, tal como lo visualizaba Julian Huxley. Resultó ser más bien el primer paso de una larga marcha, de la cual aún hoy no se vislumbra el término.

Su presidente, el suizo L. Hersch, expresó:

“La Conferencia puede vanagloriarse de algunas realizaciones bastantes importantes. Sacó a la luz, de distintas maneras, la multitud y variedad de vínculos entre demografía y el fenómeno social en general, rompiendo así, finalmente, el estrecho círculo de la demografía pura y del aislacionismo científico tan caro a los demógrafos del siglo XIX y de comienzos del siglo XX. Al mismo tiempo, ha mostrado cuán fútiles eran los conceptos simplistas de una ley universal de población, válida sin consideraciones de tiempo y lugar, en cualquier edad, país o situación sociológica. Ha eliminado, en particular, la división entre Demografía y Economía que tanto mal hizo a ambas ciencias”.

“... Pero, por supuesto, no quiero decir que en esta Conferencia se haya expresado la última palabra en demografía ni tampoco que se hayan tocado todos los aspectos de sus problemas... (ya que) pasó enteramente por alto los efectos de los movimientos de población y su composición sobre la distribución del ingreso nacional”.

En 1960, si no el mundo entero, por lo menos las instituciones nacionales e internacionales preocupadas de la cuestión demográfica se alarmaron al conocerse los resultados de los censos de ese año y su relación con las informaciones que figuran en el cuadro reproducido.

Las repercusiones de la llamada “explosión demográfica”, tan crudamente expuesta por aquellos censos y los datos proporcionados sobre el crecimiento de la población mundial y sus proyecciones, despertaron profunda preocupación. En muchos países se discutió encarnizadamente la manera de enfrentar el fenómeno, pero las opiniones variaron no sólo de región en región, sino también de país en país y entre los diferentes grupos humanos, de acuerdo con su ideología e intereses.

A la acumulación de cifras globales sobre población hecha por la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas, se sumaron las cifras sobre alimentos preparadas por la FAO. Las proyecciones de ambos y la verificación que para ellas significaron los censos y muestreo de población de 1960 y 1961, condujeron paulatinamente a un cambio de actitud debido en gran medida, como se verá más adelante, al impulso que recibió del sistema de las Naciones Unidas. La labor de la demografía anotaba progresos y sus proyecciones se hacían más confiables. Los censos confirmaban algunas de las conclusiones avanzadas en 1957 por la Comisión de Población: el crecimiento de los países subdesarrollados alcanzaba tasas desconocidas en la historia.

Es posible afirmar entonces que la verdadera batalla a nivel mundial relativa a la regulación de nacimientos o planificación de la familia comenzó en esos tiempos.

Sin entrar en mayores detalles, es justo recordar que, en las naciones industriales, comenzando por Estados Unidos, las mayorías de cada país fueron aceptando paulatinamente la necesidad de regular los nacimientos. Los países en desarrollo demoraron más. De estas naciones, las más pobladas (como por ejemplo India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y otras) visualizaban ya que sus habitantes aumentarían mucho más rápidamente que sus recursos económicos y sociales y, desde luego, que los alimentos. Sin embargo, creo que no fue fácil que admitieran la necesidad de controlar los nacimientos. Recuerdo vívidamente que en una larga visita que realicé a India en 1958 el Pandit Nehru se negaba en forma terminante a recomendar la regulación de los nacimientos, resistiendo los embates de una serie de importantes instituciones. Pocos años más tarde se convenció de que debía ceder. En América Latina la situación era aún más difícil. Las ideas religiosas influían de manera considerable, pues la inmensa mayoría profesaba la religión católica que es contraria a las teorías de control de la natalidad. Por una parte, la superficie y los recursos naturales de la mayoría de estos países les permitían alimentar al doble o al

triple de sus poblaciones actuales con un grado mayor de desarrollo; otros, en cambio, se encontraban en el límite de sus posibilidades y no podían hacer mayores esfuerzos, aunque contaran con la ayuda racional de la ciencia y de la técnica. En algunos primaba la influencia de aquellas religiones que no adoptan una posición frente a la regulación de la natalidad, mientras que en otros prevalecían credos religiosos que en esos años sólo aceptaron el control de la natalidad en forma tan limitada y poco efectiva que era igual que rechazarla totalmente. Unos tenían políticas nacionales progresistas y otros, políticas sumamente conservadoras.

Por último, los países socialistas afirmaban que desde el punto de vista marxista las teorías de Malthus sólo distraerían a las masas de la lucha de clases. Más tarde, el neomalthusianismo pretendió resolver los efectos de la explosión demográfica, anegada en más de una oportunidad en el pasado, usando como única arma el control de la natalidad, ignorando de buena o mala fe que el problema básico de los países subdesarrollados no radica en el rápido crecimiento de sus tasas poblacionales sino en la incapacidad de sus estructuras económicas y sociales para hacerle frente.

El decenio de los sesenta vio también florecer los movimientos tendientes a mejorar la condición social y económica de la mujer, en que las Naciones Unidas ha desplegado, asimismo, sus políticas y su polifacética actividad. La participación plena e igualitaria de la mujer en la vida económica y social, en la empresa familiar tanto como en la nacional, es requisito fundamental para la utilización de los recursos humanos de un país y para cumplir el mandato de la Carta de asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Siglos de tradición han impedido que los gobiernos acepten esta evidencia. Sólo hace muy poco se produjo un reconocimiento oficial y las Naciones Unidas, después de consagrar el año 1974 como Año de la Población, dedicó 1975 a la Mujer.

De los Organismos Especializados que se ocupan de asuntos sociales, la FAO fue el último que se inclinó hacia la tesis de que eran necesarios la planificación de la familia y el control natal. Recuerdo al Director General Binay R. Sen presionado por sentimientos encontrados. Uno emanado de su conciencia, de que mientras en el Tercer Mundo no aumentara considerablemente la alimentación sería necesario que disminuyera la natalidad. El otro, que como Director General de la Organización encargada de promover la producción y la productividad de los recursos alimentarios, su deber era sostener que la solución debería emerger de un aumento sustancial de la producción de alimentos y de un mejoramiento de su distribución, incluyendo la asistencia técnica y financiera de las naciones con capacidad de otorgarla y que lograrlo era deber de los dirigentes mundiales. Con tal propósito lanzó su Campaña Mundial contra el Hambre. Muy pronto se dio cuenta de que esa solución sólo podría alcanzarse a largo plazo. Un hecho muy significativo contribuyó finalmente a cambiar su posición. Cuando en 1960 instituyó la "Mac Dougall Lecture", que debía iniciar los trabajos de las Conferencias Bienales de la FAO, su primer invitado fue el eminente historiador Arnold Joseph Toynbee. Este hombre de 85 años, pero con su cabeza extraordinariamente lúcida, centró su brillante charla en

el problema demográfico y urgió a tomar medidas para controlar la natalidad. Resumió sus palabras en una frase: “Debemos tratar de obtener una población óptima... en las circunstancias económicas y sociales de cada generación”. Sen aceptó la tesis, pero al mismo tiempo continuó insistiendo en las medidas propuestas antes por él, agregando que era de urgente prioridad estabilizar la población no sólo a través de información científica, sino que bajo una conducción moral de los líderes mediante una política social urgente y con el financiamiento, el equipo necesario y personal capacitado.

La Segunda Conferencia Mundial sobre Población en 1962

En ese entonces las Naciones Unidas y los Organismos Especializados habían ya evolucionado. Como hemos visto, su posición original fue modelada de preferencia por las corrientes opuestas a la regulación voluntaria de la natalidad que le impidieron enfrentar el problema en forma abierta. Luego consideró que el desarrollo económico y el crecimiento demográfico estaban vinculados, pero en diciembre de 1962 no pudo incluir el suministro de asistencia técnica en este campo a los Estados miembros de la Asamblea General. Posteriormente, en 1964, el Consejo Económico Social aceptó por unanimidad ampliar el campo de la asistencia al desarrollo de las estadísticas, de la investigación y de los programas relacionados con población. Un año más tarde, la Asamblea General decidió que se proporcionaran servicios de consejería y capacitación en materia de población e invitó al sistema a suministrar asistencia técnica para estas actividades cuando le fuera solicitada.

En ese momento fue notoria la influencia del Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, en la Asamblea General y el Consejo Económico Social. Este ser, ejemplo de humanidad, provenía de la región del Tercer Mundo que más arduamente había procurado enfrentar los problemas demográficos y resulta imposible imaginárselo alejado de los debates, incurriendo en interpretaciones restrictivas de los acuerdos o absteniéndose de luchar por su implantación. Así, el Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1968, expresó que:

“El crecimiento de la población no es sólo un factor importante en la tasa por la cual las naciones pueden alcanzar sus metas económicas, sino también el tamaño de la familia es un problema humano fundamental que debe basarse sobre las decisiones de padres responsables preocupados de la dignidad y del bienestar de sus hijos” ... “Existe una creciente escasez de alimentos sin que, en muchos casos, se emprenda un esfuerzo simultáneo para moderar el crecimiento de la población”.

En la reunión de apertura de la XLIII Sesión del Consejo Económico y Social declaró más específicamente:

“Amparadas en la fuerza de una histórica decisión de la Asamblea General, las Naciones Unidas pueden ahora embarcarse en un más atrevido y más efectivo programa de acción en este campo. Con sus Comisiones y Divisiones de Población, sus unidades regionales, con los centros demográficos estrechamente vinculados a la organización y con la cooperación de la Organización Mundial

de la Salud, la UNICEF y otras agencias interesadas, las Naciones Unidas tienen ahora a su disposición una estructura institucional que, dados ciertos medios adicionales, puede ser puesta a un uso más efectivo en apoyo de programas en gran escala”.

Y anunció su decisión de establecer un fondo de contribuciones voluntarias de gobiernos e instituciones para suplementar los recursos.

En 1968 insistió:

“Desde todos los países directamente interesados en este problema hay un llamado al liderazgo de las Naciones Unidas. Ahora que se han perdido finalmente ciertas inhibiciones...”

Como la conferencia de 11 años antes, la Segunda también fue una reunión de expertos y la International Union for the Scientific Study of Population, ya radicada en Lieja, tuvo un papel importante. Logró mayor resonancia que la primera conferencia pues contó con la inscripción de 852 expertos y observadores procedentes de 88 países.

Se la convocó “bajo los auspicios de las Naciones Unidas y en estrecha colaboración con la IUSSP y los organismos especializados interesados” por resolución del Consejo Económico y Social. Esta vez la decisión de convocarla no presentó las asperezas ni las reticencias de la resolución que llamó a la primera conferencia.

El comité preparatorio celebró tres reuniones previas, con la asistencia de representantes de la Comisión de Población, la OIT, la FAO, el BIRF, la UNESCO, la OMS y el IUSSP.

La Comisión y el comité preparatorio consolidaron la identificación del principal epicentro de la explosión demográfica.

El temario de la reunión se dividió en 23 aspectos, cada uno considerado en sendas sesiones. Fue un análisis minucioso. Los aspectos demográficos se consideraron desde ángulos tan variados como la oferta de trabajo y el empleo, el desarrollo educacional, el desarrollo agrícola y el abastecimiento de alimentos, el desarrollo urbano y de la vivienda, el ahorro, inversión, desarrollo tecnológico, industrialización y crecimiento económico; la fertilidad se analizó en las áreas en que es relativamente alta y en aquellas en que es relativamente baja; las migraciones se estudiaron como fenómenos internos y como movimiento internacional, relacionándolas con los problemas económicos y demográficos de los países subdesarrollados; la mortalidad, a su vez, fue discutida en forma aislada junto a sus causas y a la morbilidad se le consideraron numerosas proyecciones.

La Conferencia Mundial de Bucarest (1974)

La Conferencia de 1974 se llevó a efecto en un contexto demográfico caracterizado por el rápido crecimiento de la población mundial concentrada geográficamente en el Tercer Mundo, Los datos obtenidos en 1970 demostraban que mientras en la época

anterior a la revolución industrial la población se duplicaba en casi 1000 años, después de aquélla se había tornado aceleradamente progresiva. Entre 1750 y 1900, o sea, en un lapso de 150 años, había aumentado al doble; después de 1950 la tasa de crecimiento en sólo 20 años excedía el incremento comprobado en la primera mitad del siglo hasta alcanzar una cantidad récord del 2 por ciento anual. En el Tercer Mundo estas cifras se elevaron de modo espectacular. En 1960 más o menos dos tercios de la población mundial vivían en Asia, África y América Latina. Tal fenómeno se debía particularmente a que a partir de la revolución industrial la mortalidad había disminuido en forma sensible, en especial durante el presente siglo y aún más rápidamente cuando, gracias a los avances de la medicina y a las notables campañas realizadas por la Organización Mundial de la Salud se consiguió eliminar algunas enfermedades y epidemias devastadoras. Entre 1935 y 1939 la tasa de mortalidad era de 35 por mil y en el período 1965-1970 había descendido a 16 por mil.

A diferencia de las conferencias anteriores, las materias tratadas en ésta no sólo tuvieron un carácter científico. Fue una reunión de representantes gubernamentales, es decir, tuvo un componente político que se expresó en la gama de aspectos extratécnicos incorporados a los debates y a las decisiones. Una buena síntesis de sus objetivos la constituyen los siguientes párrafos del programa:

“En 1968 el Consejo Económico y Social, en un período de sesiones que fue sumamente fructífero en materia demográfica, aprobó la resolución que convocaba a una Conferencia y encargó su preparación a la Comisión de Población. Se resolvió realizar cuatro simposios sobre aspectos científicos y durante 40 días los expertos examinaron las cuestiones de población y desarrollo (Cairo, del 4 al 14 de junio de 1973), la población y la familia (Honolulu, del 6 al 15 de agosto de 1973), la población, los recursos y el medio ambiente (Estocolmo, del 26 de septiembre al 5 de octubre de 1973) y la población y los derechos humanos (Amsterdam, del 21 al 29 de enero de 1974). Este enfoque permitió que las delegaciones gubernamentales obtuvieran y estudiaran los documentos básicos con suficiente antelación.

Asistieron a la conferencia llevada a cabo entre el 19 y el 30 de agosto de 1974 representantes de 137 Estados (algunos de ellos no miembros), cuatro movimientos de liberación, la FAO, la OIT, el BIRF, la UNESCO y la OMS. En su conjunto y considerando las actividades paralelas, el evento congregó alrededor de 3.000 personas, reflejando así el interés despertado por los debates en todo el mundo.

El funcionamiento de la Conferencia

Se establecieron tres comités y un grupo de trabajo encargado del estudio de las tendencias demográficas recientes y sus perspectivas futuras, que se presentó en sesiones plenarios. Como se esperaba, el Plan de Acción confiado al grupo de trabajo recibió atención preferente de las delegaciones, no tan sólo desde el punto de vista demográfico sino también en cuanto a su vinculación con las demás estrategias internacionales.

Fuerte influencia en la Conferencia tuvo el contenido sobre esta materia que incluía la Estrategia Internacional para el Desarrollo aprobada por unanimidad y con gran solemnidad por la Asamblea General en 1970, fecha en que se celebraba el 2º aniversario de las Naciones Unidas. En materia de población la Estrategia expresó:

“La meta de crecimiento del ingreso per cápita promedio está calculada sobre la base de un promedio anual de aumento del 2,5% de la población de los países subdesarrollados, que es menor que la tasa promedio de las proyecciones para los años setenta. En este contexto, cada país en desarrollo debe formular sus propios objetivos demográficos dentro del marco de su plan de desarrollo nacional...”

“Aquellos países en desarrollo que consideren que su tasa de crecimiento de población obstaculiza su desarrollo adoptarán las medidas que estimen necesarias de acuerdo con su concepto del desarrollo. Los países desarrollados, consecuentemente con sus políticas nacionales, proporcionarán apoyo, a solicitud, a través del abastecimiento de medios para la planificación de la familia y mayores investigaciones...”

Al igual que en otras conferencias, los países desarrollados formularon fuertes reservas respecto a la mención de un “nuevo orden económico internacional”, tan ambicionado por los pueblos del Tercer Mundo.

En el contexto de esta reunión los participantes adoptaron un enfoque sumamente amplio. Así, al reiterar la formulación de políticas demográficas, consideraron que aquéllas y su ejecución constituyen un derecho soberano de cada Estado y que los Estados tienen la responsabilidad principal en materia demográfica, sin perjuicio de la participación de la cooperación internacional que juega un papel importante. En la afirmación de este concepto debió influir una cierta presión exterior ejercida, tal vez, por el Congreso de Estados Unidos, en el que varios congresales visualizaban la disminución de la población de las naciones subdesarrolladas como un objetivo que justificaba su asistencia financiera en ese campo, en lugar de un apoyo económico orientado únicamente a impulsar el desarrollo de las naciones del Tercer Mundo, que era más oneroso. Sin embargo, el Plan de Acción de la Conferencia destaca principalmente la necesidad de vencer el subdesarrollo, tarea a la cual debe asignársele una atención prioritaria.

Es interesante hacer notar la importancia que otorgó la Conferencia a otras proposiciones de los países en desarrollo. Una de ellas implicaba la fijación de cuotas para reducir las tasas de crecimiento, como por ejemplo el párrafo 36 del Plan de Acción (tanto en el proyecto como en el texto final) donde se sugería:

“que los países con una tasa de natalidad muy elevada, por ejemplo, de más del 40 por mil, consideren la posibilidad de tomar medidas ...”

“Con el objeto de que antes de 1985 esa tasa quede reducida a un 10 por mil, aproximadamente...”

Aprobado por la Conferencia, este párrafo se convirtió en algo muy diferente:

“Las declinaciones en la tasa de natalidad de los países en desarrollo” ... “de sus presentes niveles de 38 por mil, a 30 por mil en 1985”.

De este modo se pasó del establecimiento de metas, como deseaban los países industrializados, a la coordinación de las tendencias de la población con los factores económicos y sociales, agregándosele a la versión final nuevas disposiciones relacionadas con el respeto a la vida humana y la familia como unidad básica de la sociedad.

El plan de acción incluye también recomendaciones para disminuir el consumismo exagerado y un llamado elocuente a mejorar las condiciones de las áreas rurales, tanto agrícolas como humanas, modernizando la agricultura y asimismo que se efectuaran programas a largo plazo para investigar e identificar todos los aspectos del fenómeno demográfico.

Además del Plan de Acción se aprobaron 21 Resoluciones, algunas con reservas de las naciones industriales. No es ésta la oportunidad de reproducirlas, pero no puede dejar de mencionarse la Resolución V sobre “un mundo más justo” que manifiesta su profunda preocupación porque:

“Muchos pueblos se encuentran en un estado de subdesarrollo flagrante, una gran mayoría de los habitantes del mundo enfrenta condiciones de mala nutrición, enfermedades, analfabetismo, bajas expectativas de vida y otras calamidades que impiden el desarrollo normal de la población en vastas áreas de la tierra”.

El Plan de Acción de la Conferencia proclamó solemnemente, entre otros, los siguientes Principios:

- Eliminar el subdesarrollo, reducir las diferencias entre los Estados industrialmente avanzados y aquellos que se están rezagando;
- Respetar el derecho inalienable de cada país a ser el dueño de sus propios recursos nacionales;
- Ampliar las relaciones de cooperación internacional dentro del marco del nuevo orden económico;
- Incrementar la cooperación internacional en materia de ciencia y tecnología, dado el potencial estimulante del progreso económico y social; y
- Como requisito indispensable propender a la paz y la seguridad, la supresión de los focos de guerra y la solución política de los conflictos mediante negociaciones, poniendo término a la carrera armamentista y encauzando las asignaciones para gastos militares hacia propósitos civiles.

Estos Principios demuestran que la gran mayoría aceptaba la necesidad de preocuparse de controlar un exceso de natalidad, pero reconociendo el derecho inalienable de cada pareja a “decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el espaciamiento entre los nacimientos”. Pero, por sobre todo, estimo que la solución más segura y correcta radicaba en la eliminación del subdesarrollo. En la Conferencia se hizo aparente con toda claridad la relación entre natalidad y desarrollo.

En materia de la condición social de la mujer, la Resolución IV urgió a los países a eliminar las prácticas sociales y las medidas legales que discriminan con base en el sexo, adoptar medidas efectivas en el terreno de la educación, de la capacitación, del empleo y de la vida política y cultural para asegurar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, integrar a la mujer en la planificación, aplicación y evaluación de las políticas de desarrollo, aspirar a una participación igualitaria de mujeres y hombres en las decisiones tanto políticas como administrativas.

En materia de recursos, la Resolución (VIII) instó a tomar medidas para reducir la parte desmesurada de los recursos que consumen algunos países y algunos grupos dentro de ellos, y ayudar así a asegurar una utilización más equitativa de los recursos limitados.

Respecto a las poblaciones rurales que constituyen la mayoría de la población mundial, se adoptaron otras Resoluciones que formulaban recomendaciones para mejorar las condiciones de vida de las familias, exigían la modernización de la agricultura, solicitaban a los países en vías de desarrollo llevar a cabo programas intensos de desarrollo económico y social, concentrar las poblaciones dispersas en unidades eficientes y accesibles e incrementar la industrialización de las áreas rurales.

Admitió la Conferencia que el conocimiento de todos los aspectos del fenómeno demográfico era insuficiente y que debería existir una mejor comprensión de las diversas variables sociales y económicas, recomendando que todas las organizaciones internacionales interesadas, así como los gobiernos, establecieran programas a largo plazo en materia de investigación (XV) teniendo en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Mundial de Acción.

También solicitó a los Organismos Especializados prestar asistencia técnica a los esfuerzos nacionales de investigación y a aquellos de sus propias instituciones dentro de los países en desarrollo y pidió la cooperación de los Estados miembros de las Naciones Unidas para estos esfuerzos. En cuanto al medio ambiente, se destacó la importancia de la cooperación regional entre los gobiernos para tratar de evitar el deterioro del medio ambiente y mejorar la calidad de vida en todos sus aspectos.

Los socialistas se alinearon junto a los países subdesarrollados para eliminar las referencias al control de la natalidad y acentuar, por el contrario, las vinculaciones socioeconómicas del Plan, incluso su referencia al Nuevo Orden Económico Internacional.

La Santa Sede opinó que el Plan de Acción aprobado era mucho mejor que el proyecto original. No obstante, se abstuvo de participar en el consenso aduciendo que no podía:

“comprometer su preocupación por la familia, el respeto a la vida y el indiscriminado uso de medios para prevenir la natalidad”.

En resumen, la Conferencia significó un serio avance hacia el conocimiento de la magnitud del fenómeno, los distintos factores que lo determinan y sus variantes, según las diversas condiciones socioeconómicas reinantes, destacándose que éstas son significativas tanto en las naciones industriales como en las naciones en desarrollo.

Aunque el problema ideológico-religioso estuvo siempre presente, la gran mayoría de los participantes no lo aceptaron como tema predominante. No puede ignorarse que el problema aún hoy tiene plena vigencia, pero que no se solucionará en un foro internacional sino en el corazón de cada ser humano.

La idea que se tradujo en consenso fue que la situación existente en el mundo consistía en que una parte principal de la población carecía de recursos suficientes para desarrollar su personalidad en un grado normal. Ciertamente es que se presentaron opiniones contradictorias acerca de los detalles exactos del proceso del descenso de la fertilidad, el que estaba sujeto a diferentes influencias. Sin embargo, hubo consenso en admitir que cada población se ha visto influida por el desarrollo económico y social y que ésta ha variado en tal forma que tanto la mortalidad como la fertilidad han disminuido drásticamente.

V. Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Lima, Perú, del 12 al 26 de mayo de 1975)

La Segunda Conferencia de la ONUDI, una de las reuniones más importantes desde su creación, se celebró en Lima, del 16 al 26 de marzo de 1976.

Bien vale la pena recordar el largo camino recorrido por los países en desarrollo para que se estableciera este organismo como una entidad autónoma, pero dentro del Sistema de las Naciones Unidas. La ruta fue obstaculizada con invariable persistencia por las naciones industrializadas, con Estados Unidos a la cabeza. La razón de ello es sumamente conocida: la defensa de la arcaica e injusta división internacional del trabajo. Esto es, los países subdesarrollados existen para producir materias primas y productos alimenticios y deben permanecer en esa situación. Jean Tinbergen, de Holanda, famoso economista y Premio Nobel de Economía, da una interpretación un poco más piadosa en un documento presentado a la Conferencia de ONUDI sobre la distribución del ingreso y la industrialización. En él expresa:

“La cooperación dentro de las Naciones Unidas en materia de colaboración industrial sigue relativamente subdesarrollada desde que en un comienzo la industrialización fue visualizada como una tarea para el sector privado y difícilmente para los gobiernos. Esta opinión está pasada de moda”.

En los inicios de las Naciones Unidas, obviamente, las naciones “opulentas” no mencionaban la industrialización. Los países en desarrollo creyeron útil tratar el tema. Más aún, su meta principal era la esfera del desarrollo, no era la industrialización y poco se preocupaban en los primeros años de las Naciones Unidas de la cooperación para el desarrollo agrícola. En verdad el afán de industrialización y las primeras realizaciones industriales se produjeron cuando la guerra los obligó a sustituir importaciones. Recuerdo que, en 1949, en el Consejo Económico y Social, la delegación de Chile abordó con decisión el problema de la división internacional del trabajo durante el debate relativo al desarrollo y el atraso

social. Comparó la creciente diferencia del valor del trabajo de un obrero o campesino de un país del Tercer Mundo con uno de las naciones desarrolladas, llegando a la conclusión de que esta situación sólo podría cambiar a través de la industrialización de los países de la periferia. El discurso de Raúl Prebisch en el Consejo Económico y Social de 1950, al que me refiero en el Contraprólogo de este volumen, dio un gran apoyo a la necesidad de acelerar la industrialización de las naciones en desarrollo y de obtener asistencia del Sistema de las Naciones Unidas, incluyendo la creación de un Organismo Especializado que se ocupara de ello. Sin embargo, fue la Primera UNCTAD la que dio en 1964 un fuerte impulso al debate, que influyó en que la Asamblea General, un año más tarde, ante la resistencia de las naciones industrializadas para que se creara el mencionado Organismo Especializado, aceptara como transacción establecer la ONUDI como institución no autónoma y dependiente de la Asamblea General, al igual que la UNCTAD.

En sus primeros años la ONUDI abordó los aspectos técnicos de las políticas de desarrollo industrial, sin preocuparle demasiado las cuestiones de orden social que deben complementar elementos técnicos con factores económicos. Estos problemas sólo empezaron a considerarse en la segunda de sus Conferencias y su debate contribuyó al éxito de la reunión.

Pero retornando al período inicial, opino que incluso en la esfera técnico-económica la ONUDI tuvo muchas deficiencias. La expectativa lógica de los Estados que promovieron su existencia radicaba en que el organismo se dedicara a elaborar nuevas políticas que incidieran en una industrialización, si no igual a las de las naciones más avanzadas, por lo menos que permitiera a los pueblos de la periferia mejorar ostensiblemente la calidad de su vida. En cambio —y eso lo experimenté cuando dirigía la Oficina Regional de la FAO para América Latina— la ONUDI comenzó a incursionar en campos en que otros Organismos Especializados trabajaban activamente desde hace años, entre ellos, el de las industrias de productos lácteos, en el cual la FAO había tenido señalado éxito desde tiempo atrás.

En 1971 se celebró en Viena la Primera Conferencia de la ONUDI a nivel ministerial. Ella recomendó que se organizara periódicamente una conferencia en el mismo nivel. La Asamblea General acordó en 1972 que debería verificarse tres años más tarde una segunda Conferencia.

La Segunda Conferencia

La Conferencia de la ONUDI en Lima, realizada entre el 12 y el 26 de marzo de 1975, tuvo un muy especial relieve, por diversas razones: porque su sede fue en Latinoamérica, cuyos países, sin excepción, habían sido vigorosos promotores en las Naciones Unidas para conseguir que la cooperación internacional diera a este organismo el mayor impulso posible; la concurrencia fue numerosa y de muy alto nivel: 114 representantes de gobiernos (muchos de ellos ministros del ramo), también de todos los Organismos Especializados, numerosas Organizaciones No Gubernamentales, representantes de bancos, etc. El

gobierno del Perú le dio un apoyo excepcional, comenzando por su presidente. General Juan Velasco Alvarado, quien inauguró y clausuró el evento con sendos discursos de alta calidad y bastante combativos. La preparación de la Conferencia a cargo de una Comisión Especial fue excelente y en ella iniciaba sus labores el nuevo Director Ejecutivo Abd-El Rahman Khane, de Argelia, quien reemplazaba a Ibrahim Helm Abdel Rahman, de Egipto, una personalidad carismática que había dirigido el organismo desde su fundación. Finalmente, los debates fueron interesantes, profundos y muy apasionados. Allí se dio una batalla muy seria entre el Norte y el Sur.

Sin duda alguna que los debates y las decisiones de esta Conferencia significaron un notable avance con respecto a la anterior y a otros foros que utilizó el organismo. Desde luego, equilibró en cierto modo el enfoque puramente economicista y técnico adoptado por ONUDI. Es evidente, no obstante, que la documentación presentada por la Comisión Preparatoria abordaba los problemas de la industrialización en toda su amplia gama de aspectos. Desde luego, se dio gran énfasis a los efectos de la industrialización en el empleo, el medio ambiente, la interrelación de industria y agricultura, la balanza de pagos y especialmente el mejoramiento de la calidad de vida. Pero las delegaciones se concentraron sobre todo en obtener un perfeccionamiento del aparato productivo de la industrialización.

El primer capítulo de la documentación recibida por la Conferencia fue preparado por el distinguido Profesor de la Universidad de Oxford, Paul Streeten, quien planteó este concepto provocativo: “la industrialización, ¿para qué?” Su respuesta la dio en parte con las siguientes frases que creo oportuno reproducir:

“El desarrollo no trata índices de ingreso nacional, ni relaciones de ahorro y coeficientes de capital: se ocupa de las personas y es para las personas. Por consiguiente, el desarrollo debe comenzar con la identificación de las necesidades humanas. El objetivo del desarrollo es elevar el nivel de vida de las masas lo más rápidamente posible. Ello implica satisfacer necesidades tales como empleo permanente o para los trabajadores independientes, medios de vida seguros y adecuados y mejor educación para sus hijos, mejores servicios médicos, agua limpia y transporte apropiado y de bajo costo y un nivel algo más elevado del ingreso medio. Gran parte de esto puede lograrse en formas que no registran una cifra índice alta para el producto medido de bienes de consumo, mientras que una cifra índice cada vez mayor para el crecimiento del ingreso nacional es coherente con el hecho de no satisfacer estas necesidades básicas.

“Si enfocamos el desarrollo en estos términos, el lugar del automóvil, de la demanda abundante de fuentes de energía, de artículos suntuarios altamente sofisticados, de la transferencia de productos y tecnologías inadecuados, del papel de la empresa multinacional, de la urbanización, de la relación entre políticas industriales y agrícolas y de la dominación y la dependencia, todos aparecen bajo una luz diferente.

“El desencanto ante la industrialización que se manifiesta en los últimos escritos y discursos se basa en una confusión: un desencanto ante la forma que ha adoptado el crecimiento económico en algunos países en desarrollo. Ciertos tipos de productos y tecnología modernos han fortalecido una distribución del ingreso y un estilo de desarrollo que no está a tono con las metas básicas esbozadas anteriormente.”

Las ideas expuestas por Streeten sólo se reflejaron muy superficialmente en las decisiones de la Conferencia. De hecho, si se analiza a fondo la relación de las industrias con la agricultura, el medio ambiente, la energía y el comercio, se verá cuán complejo es el problema³.

La Conferencia dividió la Declaración en seis capítulos cuyos temas fueron después incorporados al Programa de Acción:

- I. Medidas nacionales
- II. Cooperación entre países en desarrollo
- III. Cooperación entre naciones en desarrollo y desarrolladas
- IV. Países de menor desarrollo, naciones en desarrollo sin salida al mar e islas
- V. Arreglos institucionales, y
- VI. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

El primero y tal vez el más importante de los temas que trató la Conferencia fue el relativo a la determinación de la tasa de crecimiento de la producción industrial en los países en desarrollo. Ese objetivo figura de manera muy coherente tanto en la Declaración como en el Programa de Acción. En éstos ha quedado en posición de mucho relieve el contenido del párrafo 28 de la Declaración, que dice:

“Dado el bajo porcentaje de participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, recordando la Resolución 3306 (XXIX) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1974, y teniendo en cuenta las recomendaciones de índole cualitativa y las directrices de política que figuran en la presente Declaración, dicha participación debe aumentarse en lo posible hasta llegar por lo menos al 25 por ciento del total en el año 2000.”

Para alcanzar tal objetivo, se estimó que el crecimiento industrial de dichas naciones debería aumentar a tasas considerablemente superiores al 8 por ciento recomendado en la Estrategia Internacional para el Desarrollo. No está de más destacar que la cifra del 25 por ciento es difícilmente alcanzable para el año 2000, atendido el avance verificado en los 10 años transcurridos desde que se fijó aquella meta. Para conseguirla, tendrían que cambiar mucho las cosas en los trece años que restan para esa fecha. En cuanto al crecimiento individual de cada nación de la periferia, casi es ridículo recordar que ese

³ En un Estudio preparado por el Centre International pour le Développement para la Mesa Redonda del SID, “El contexto histórico de las relaciones Norte-Sur y el papel del Sistema de las Naciones Unidas en la evolución de dichas relaciones”, (Mayo de 1978).

8 por ciento de aumento anual sólo ha sido alcanzado por un puñado de países. Más de una centena de las naciones pertenecientes al llamado Tercer Mundo está muy lejos de tal cifra.

La Declaración y el Programa de Acción contienen recomendaciones que se refieren tanto a las obligaciones nacionales como a aquéllas entre países industrializados y en desarrollo y también entre países en vías de desarrollo. En cuanto al enfoque conceptual del problema, al cual ya me he referido, la Conferencia afirmó que los países en desarrollo deben realizar un esfuerzo muy considerable en el terreno agrícola; deben apoyar el enfoque de industrialización integrada y multisectorial, teniendo plenamente en cuenta las repercusiones tecnológicas y sociológicas del proceso, tanto en sus fases de planificación como de ejecución; dar un gran respaldo al desarrollo de las industrias que satisfacen necesidades básicas; utilizar en forma casi cabal los recursos humanos e integrar a la mujer en el proceso “con base en la igualdad de derechos”; y que los países de menor desarrollo deberían gozar de privilegios especiales respecto a la cooperación internacional. Por otra parte, se incluyó también en los documentos finales de la Conferencia la noción de justicia social. Ella comprende una distribución equitativa de los beneficios de la industrialización entre todos los sectores de la población de cada país y la necesidad de conservar los recursos no renovables, “particularmente en los países desarrollados”.

Creo útil reproducir los cuatro primeros párrafos de la Declaración final, que refleja de manera elocuente el sentimiento fundamental de la mayoría. La Conferencia declaró:

“Su firme convicción del papel que corresponde a la industria como instrumento dinámico de crecimiento, indispensable para el rápido desarrollo económico y social de los países en desarrollo, y en particular de los menos adelantados;

“Su firme voluntad de promover el desarrollo industrial mediante medidas concertadas a nivel nacional, subregional, interregional e internacional, con miras a modernizar las economías de los países en desarrollo, y en particular las de los menos adelantados, y a eliminar toda forma de subordinación política y explotación socioeconómica extranjeras, donde quiera que existan;

“Su determinación de conseguir la rápida y eficaz aplicación de los principios de industrialización expuestos en la estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1970, adaptados al Programa de Acción relativo al establecimiento de un nuevo orden económico internacional; y

“Que, con miras a facilitar la implantación de un nuevo orden económico internacional y el logro de los objetivos fijados en la Declaración sobre el particular, debe establecerse un sistema de consultas, en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y en otros órganos internacionales apropiados, entre los países desarrollados y los países en desarrollo”.

La aprobación de la Declaración, el Programa de Acción y algunos proyectos de resolución o decisiones no fueron nada fáciles, si bien la Declaración y el Programa de Acción fueron aprobados en su totalidad por una inmensa mayoría de los participantes: 82 votos a favor, 2 en

contra (Estados Unidos) y las abstenciones de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Israel, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Suiza. Estos últimos sumaban 17 y pertenecían todos a Estados industrializados. En una palabra, los acuerdos fundamentales obtuvieron el voto favorable de los países en desarrollo y de los países socialistas de Europa Oriental.

Además de esta votación, que corresponde al conjunto de las dos principales conclusiones, hubo una serie de votaciones contrarias respecto de párrafos individuales de aquéllas. Todas, salvo una de las votaciones, pertenecieron a las naciones industriales. De los 40 votos sometidos a sufragio separado, 17 fueron emitidos por Estados Unidos. Algunas veces solo, otras, acompañado por el Reino Unido y diversas naciones industrializadas de Occidente.

El párrafo 69 obtuvo el voto en contra de varias naciones “opulentas” de Occidente y también del grupo soviético. Se refería a una recomendación en el sentido de que la ONUDI “pudiera servir de foro para la negociación de acuerdos en la esfera industrial entre los países del Norte y del Sur”.

El Grupo de los 77 presentó también siete Proyectos de Resolución. Tres de ellos relativos a un “mecanismo institucional dentro de la ONUDI”; “selección de tecnología industrial apropiada” y “aspectos humanos del desarrollo industrial” fueron aprobados por unanimidad. Los otros cuatro fueron referidos a la próxima reunión de la ONUDI.

Finalmente, cabe agregar que, con la oposición de algunas naciones desarrolladas de Occidente, se aprobó la creación de un Estado para el Desarrollo Industrial, cuyas atribuciones serían determinadas por la Junta de Desarrollo Industrial y se financiaría por contribuciones voluntarias. El Programa de Acción agregó que el Fondo debería participar en el cumplimiento de las decisiones aprobadas y “ejecutar proyectos sobre el terreno, en particular de índole no tradicional”, dando preferencia a los países en desarrollo menos adelantados. Estados Unidos votó contra esta última moción.

Al terminar la Conferencia, tanto el delegado de la India, en representación del Grupo Asiático, el de Zaire representando al grupo de los 77 y el de China pronunciaron discursos elogiando el trabajo realizado, así como la hospitalidad y cooperación peruanas. Como ya expresé, la Conferencia fue clausurada por el presidente del Perú, General Juan Velasco Alvarado. Creo interesante reproducir algunos párrafos de su discurso inaugural, que demuestran los grandes cambios ocurridos en esa nación desde su ascensión al poder siete años antes, en cuanto a las relaciones con el Tercer Mundo y a la apertura de una conciencia acerca de materias sociales y económicas. Después de haber expuesto latamente el contenido y objetivos de lo que llamó “la revolución peruana”, abordó el tema de las relaciones Norte-Sur con vigorosa franqueza:

“Es a una perspectiva global de esta naturaleza que responden nuestros planteamientos en torno al problema del desarrollo industrial del Tercer Mundo, motivo principal de este magno encuentro. Estamos de acuerdo en

considerar la industrialización como parte indispensable del esfuerzo por alcanzar el desarrollo integral de nuestros pueblos. Pero reconocemos que en relación con este vital asunto se plantea un problema de vastas implicaciones teóricas y prácticas en términos de una anchurosa perspectiva histórica.

“En primer lugar, ¿qué forma de industrialización consideramos necesaria? Negamos la necesidad de un desarrollo industrial hipotecado al extranjero. Rechazamos por falso un desarrollo industrial asentado en la acción predatoria de las grandes corporaciones transnacionales, nueva modalidad de la penetración imperialista. Un desarrollo industrial bajo control foráneo es tan sólo un mecanismo de succión de nuestros recursos para favorecer la expansión de economías dominantes. Queremos, en consecuencia, un desarrollo industrial de plena autonomía, cuya virtud principal sea beneficiar directamente a nuestros propios países, sin que esto signifique desconocer la necesidad de relaciones económicas que nos vinculen al resto del mundo en legítimas y justas condiciones de igualdad y respeto para todos.

“En segundo lugar, ¿queremos los países del Tercer Mundo alcanzar lo que hoy se conoce como status de nación industrializada? En torno a esta posibilidad los hombres de la Revolución Peruana planteamos un cuestionamiento fundamental. No es cierto que los grandes países industriales señalen nuestra inexorable imagen de futuro ni que sean espejo de nuestro inevitable porvenir. Es más. No sólo recusamos la inevitabilidad de que eso sea así: sostenemos que ello sería indeseable. La evidencia empírica de que hoy todos disponemos nos afirma en la convicción de que las sociedades altamente desarrolladas, bajo la orientación de diferentes sistemas ideológicos y dentro de distintos sistemas económicos hoy dominantes, son incapaces de proporcionar condiciones que permitan el verdadero y pleno desarrollo de los hombres.

“Sociedades de alienación, en ellas perviven irresueltos fundamentales problemas que se afincan en la propia naturaleza del ordenamiento social. Nosotros no aspiramos a llegar a una situación así. No queremos encontrarnos mañana en la crítica situación en que hoy se encuentran las naciones que pretenden señalarnos un camino. Pensamos que es necesario plantear el problema en nuevos términos. Nuestro desarrollo industrial debe admitir una teleología diferente. No queremos ser una nación industrializada en el sentido convencional y concreto que esta expresión tiene en el presente. Recusamos los sistemas socioeconómicos que finalmente dosifican al hombre y lo tornan instrumento de ciegos mecanismos tecnológicos, empresariales y político-económicos frente a los cuales se encuentra por entero inerme.”

.....

“Queremos una sociedad regida por las consideraciones supremas que hacen del hombre el referencial más decisivo de la vida social. Y esto jamás será logrado si ilusamente seguimos el camino que marca el desenvolvimiento de las grandes potencias industriales del presente. Si no queremos para nosotros ese fin, no debemos tampoco querer para nosotros tal camino”.

.....

“Desde otro punto de vista, resulta por entero pueril, a nuestro juicio, aceptar una competencia que sólo puede ser resuelta en forma negativa para nosotros mismos, toda vez que se plantea en términos que no podemos superar y en un plano en el que necesariamente gravitan de modo decisivo las diferencias cada vez mayores que nos separan, y continuarán separándonos, de los países de alto desarrollo.

“En efecto, el carácter acumulativo del crecimiento económico y tecnológico de las grandes potencias industriales torna ilusoria la posibilidad de que alguna vez podamos suprimir las distancias que de manera constante nos alejan a unos de los otros. En esos términos, la competencia real está perdida desde ya para los pueblos del Tercer Mundo. Por tanto, es indispensable modificar la forma en que hasta hoy concebimos aquella relación competitiva. Es urgente, por tanto, desde nuestro punto de vista, redefinir la naturaleza de nuestra relación y nuestra competencia con los países poderosos del mundo.”

.....

“Es un trágico error que continuemos aceptando la definición de nuestras relaciones y nuestra competencia con aquellos países en el terreno y en las condiciones por ellos escogidas de manera virtualmente unilateral”.

“Consecuencia directa de todo lo anterior es reconocer que se debe abandonar radicalmente y para siempre el tono y la actitud que suelen asumir nuestros países frente a las naciones que económicamente dominan todavía en la escena del mundo. Las diversas formas de dominación económica y política no obedecen a los dictados de una ética afincada en los significados del bien y el mal.”

.....

“La causa de los países del Tercer Mundo es por entero justa. Lo saben los gobiernos de las naciones industrializadas. Y nosotros mismos lo sabemos demasiado bien. Y, sin embargo, muy pocas cosas han cambiado en nuestro mundo. Por tanto, debemos tratar con aquellos gobiernos, no en base a la reiteración de la justicia de una causa que todos reconocen, sino en base a la concreta realidad de los intereses en juego.”

VI. La Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, Distribución de los Ingresos y el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo (Ginebra, del 4 al 17 de junio de 1976)

Esta Conferencia, organizada por la OIT, tiene dos características muy peculiares con respecto al contexto de las conferencias de que trata el presente capítulo. Una proviene de su estructura misma: tripartita, es decir, compuesta por tres grupos de miembros: gubernamental, de trabajadores y de empleadores. La otra se refleja en su título, al reconocerse que un torneo de la OIT debía contemplar otros importantes aspectos no

integrados a sus tareas primitivas, tales como el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo. Hemos visto o veremos cómo las otras reuniones similares traspasaron las fronteras del título indicado en su convocatoria, porque los factores sociales y económicos que conforman el subdesarrollo son indivisibles, así como lo son las condiciones internacionales.

Estimo útil, como lo he hecho respecto a otras conferencias, referirme primero a la institución misma. He estado directa o indirectamente ligado a la OIT y a sus Directores desde hace años. En el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas primero, más tarde en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y después como Subdirector de la FAO encargado de América Latina. También durante los siete años que fui representante de Chile ante ese organismo y en ocasiones miembro de su Consejo y finalmente durante la preparación de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en que la OIT nos prestó una entusiasta y eficaz asistencia. Tengo entonces una gran admiración y reconocimiento por esa organización y compartí sus preocupaciones cuando Estados Unidos se retiró de ella durante algunos años.

En el primer tomo de esta obra se ha descrito el origen de la Organización Internacional del Trabajo después de la Primera Guerra Mundial, así como su drástica transformación acordada en la Conferencia de Filadelfia, verificada en 1944. Ella produjo la importante Declaración, agregada como apéndice a su Constitución, que incorporó a las responsabilidades casi exclusivamente laborales de la organización una gran variedad de aspectos sociales, entre ellos el que reconoce la “obligación solemne de la OIT de promover entre las naciones del mundo programas que obtengan el empleo pleno”. Meses más tarde, en el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, se incluyó “el trabajo permanente para todos”. En 1946 la OIT se integró en el sistema de cooperación de las Naciones Unidas a través de un acuerdo con la Asamblea General, en calidad de Organismo Especializado y desde entonces ha desempeñado un papel de gran importancia.

El desempleo

Si la Declaración de Filadelfia colocó al pleno empleo en un lugar de privilegio entre sus responsabilidades fue porque el desempleo y el subempleo estaban todavía presentes en la mente de todos; se recordaba con preocupación el drama de la crisis económica mundial que estalló en 1929 y dejó a millones de trabajadores manuales e intelectuales sin ocupación.

En cumplimiento de aquella disposición, la OIT adoptó en 1964 la Convención y sus Recomendaciones a los gobiernos destinadas a formular y ejecutar políticas de empleo pleno, productivo y libremente escogido.

Asimismo, la crisis económica iniciada en 1971 por la devaluación del dólar, moneda sagrada entonces para las transacciones comerciales, fue la que incitó a la OIT a imprimir un dinamismo más acelerado al análisis y promoción del problema del desempleo rural y urbano que se había insinuado ya con la explosión demográfica, cuya magnitud se conoció

mejor a raíz de la descolonización masiva. Producto de aquel dinamismo fue también la convocatoria a la Conferencia Tripartita que estamos examinando. Como se puede observar, ya en 1964 la OIT había reconocido la falacia de la teoría convencional de que el crecimiento económico de un país producía por sí solo el desarrollo y generaba más empleo.

En verdad, en esos años, las investigaciones de la OIT, la FAO y otros organismos habían identificado una situación de considerable gravedad en el desempleo existente en la mayoría de los países del Tercer Mundo. Y puede decirse que el subempleo existía en todos ellos. Mis actividades en aquella época me permitieron obtener información de primera mano sobre dicha situación. Así pude conocer datos sumamente reveladores. En esa época se calculaba que en América Latina el total del desempleo (incluido el cálculo de conversión del subempleo) había aumentado del 27,4 por ciento de la población activa en 1960 al 28,2 por ciento de una población activa mucho mayor hacia 1970.

El desempleo, abierto o disfrazado, es uno de los rasgos característicos más vergonzosos de las economías dependientes. La mayoría de los países subdesarrollados tiene una estructura económica casi enteramente monoprodutora: dependen de la exportación de sus materias primas básicas, mineras, agrícolas y ganaderas. Sea como herencia del colonialismo o como efecto del neocolonialismo, en general estas riquezas son explotadas por los grandes inversionistas extranjeros que suelen utilizar técnicas muy eficientes y mecanizadas con el propósito de obtener el mayor lucro posible en el más breve plazo.

En esta forma, paradójicamente, las empresas que producían una parte mayoritaria de la riqueza del país daban empleo a una proporción muy escasa de la población activa. Este pequeño grupo, por consiguiente, percibía ingresos bastante altos en comparación con la mayoría de sus compatriotas y tendía a preservar celosamente sus privilegios en detrimento del bienestar común. Ejemplo típico de esta situación era la gran minería del cobre en Chile, la cual, al tiempo que producía el 80 por ciento de las divisas del país, no proporcionaba trabajo a más de 30.000 obreros, empleados y técnicos. Condiciones semejantes se observaban en la explotación del estaño en Bolivia o del petróleo en Venezuela.

Según datos de la OIT, la fuerza de trabajo mundial, que en 1973 se estimaba en 500 millones de personas, hacia el año 2000 aumentaría en un 68 por ciento. Sólo una hecatombe podría modificar esta situación: quienes buscarán trabajo en 1990 ya nacieron; tres de cada cuatro personas que buscaron trabajo por primera vez en 1970 viven en los países pobres. Desde 1970 a 1980 se incorporarían más individuos a la población activa en las regiones menos desarrolladas que el total de la fuerza de trabajo del mundo durante el decenio 1960-1970. Se calculaba que en 1980 la población activa de esas regiones sería igual a la del mundo entero de 1960.

Una parte sustancial de ese aumento, el 63 por ciento, correspondería a mano de obra asiática, 15 por ciento a la africana, 10 por ciento a la de América Latina, 4 por ciento a la de Europa, la Unión Soviética y América del Norte, respectivamente. En los países

pobres no sólo se elevaría el número de trabajadores sino también las tasas de aumento. La fuerza laboral crecería en un 120 por ciento en América Latina y se duplicaría en África y en Asia Meridional.

En aquella época la falta de trabajo afectaba en especial a las mujeres y a los jóvenes que buscaban empleo por primera vez. Alrededor del 65 por ciento de la población activa mundial vivía en los países subdesarrollados. En 1970 las tres cuartas partes de los trabajadores menores de 25 años (439 millones en total) habitaba en los países pobres; según las estimaciones, en el año 2000 esta proporción alcanzaría a las cuatro quintas partes. La OIT esperaba una “caída dramática” de la proporción de jóvenes en la fuerza de trabajo, pues suponía que éstos debían prolongar su período de estudios. Sin embargo, para que ello sucediera, las condiciones generales, no sólo en el campo de la educación, deberían mejorar ostensiblemente. En lo que se refiere a la mujer, su situación era más grave que la del hombre e incluso los esfuerzos que se hacían por protegerla, por lo menos en el período pre y post natal de la mujer embarazada, redundaron en menores posibilidades de empleo y en una abierta discriminación.

Todas las razones anteriores condujeron a la OIT a declarar que si no se adoptaban medidas rápidas y enérgicas, el desempleo, y por ende la miseria, aumentaría a la par con la población.

La revolución industrial europea coincidió con el empeoramiento de la situación del campesinado; la rápida expansión de las minas y de la industria en las ciudades absorbió la mano de obra campesina. En Estados Unidos el aumento de la productividad rural liberó la mano de obra que requería la industria. Este fenómeno no ocurrió en el Tercer Mundo, donde por diversas razones las ciudades crecieron mucho antes que la industria. Las fábricas ocupaban cada vez menos mano de obra para igual volumen de producción, en la medida en que cundía la automatización y aumentaba la productividad. La creación de cada puesto de trabajo exigía cada vez mayor inversión de un capital que ya era escaso.

En 1970 el número de personas sin trabajo en las ciudades de más de 20.000 habitantes de los países subdesarrollados se estimaba, muy aproximadamente, entre 20 y 40 millones. En 1950 esta cifra era de 6 a 8 millones.

El desempleo visible cuantificado era sólo el síntoma más latente de un problema mucho más grave: el de un gran sector de la población que se esforzaba por vivir con recursos muy inferiores a los necesarios para contar con una salud y una alimentación razonables, por no hablar de bienestar.

Entonces el alcance del subempleo urbano se podía medir por la hipertrofia de las actividades terciarias, especialmente en los servicios, características de los países pobres. En la sociedad industrial los trabajadores pasaban de la agricultura a la industria y de ahí a los servicios, por razones de demanda, porque así ganaban más. En las naciones subdesarrolladas los trabajadores excedentes de otros sectores pasan a los servicios, si les es posible, como alternativa a la desocupación.

Los datos sobre el desempleo y el subempleo rural eran todavía más deplorables en aquella época. Baste sólo consignar que las semanas trabajadas por un gran porcentaje de campesinos sin tierra eran menos de 25 al año y, en algunos casos, menos de 12.

Las situaciones descritas y otras que la OIT había identificado y que tendían a agravarse determinaron que en 1967 la organización estableciera el Programa Mundial del Empleo. Éste se convirtió en el centro de su actividad y procuró introducir un nuevo enfoque de desarrollo orientado hacia el empleo. Dicho Programa comenzó a aplicarse profusamente en los distintos países en desarrollo mediante asesoramiento a los gobiernos.

A través de las investigaciones del Programa del Empleo y otros estudios, la OIT llegó a la conclusión de que en los países en desarrollo el empleo estaba íntimamente ligado a la distribución del ingreso, al progreso social y a la división internacional del trabajo. La necesidad de penetrar más a fondo en esta interrelación y de buscar fórmulas para atacar los problemas que generaron esos factores en el pleno empleo llevó a los dirigentes de la OIT, a su Consejo y a su Conferencia a realizar una Conferencia que ya en su convocatoria mostró cuál sería su enfoque básico. Ya se habían identificado los factores negativos; no había necesidad de discutir la existencia de los obstáculos.

Funcionamiento y resultados de la Conferencia Tripartita de 1976

El competente Director General de la OIT, Francis Blanchard, gran motor del énfasis de las políticas sobre empleo, expresó después que el Consejo aprobó, a fines de 1974, la convocatoria de la Conferencia, que ella constituía “una oportunidad para reconsiderar las dimensiones del problema, hacer un inventario de la labor ya efectuada y deducir de esta labor algunas conclusiones de políticas que permitan orientar a la OIT y a sus Estados miembros, así como a la comunidad internacional en sus esfuerzos para eliminar el desempleo y la pobreza”. Según él, “de hecho es una contribución especial de la organización a la evaluación del Progreso del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

A la Conferencia, celebrada en Ginebra entre el 4 y el 17 de junio de 1976, concurrieron 1.350 delegados y consejeros. Al igual que en otras reuniones similares, después de un debate general en que intervinieron esta vez 80 delegados y representantes de otras organizaciones, se aprobó una Declaración de Principios y un Programa de Acción. En ellos, los problemas del empleo, de la pobreza, de la distribución del ingreso y de la división internacional del trabajo fueron abordados desde los más diversos ángulos comprendiendo, incluso, aquellos factores que en alguna forma influían en dichas materias. Las discusiones fueron bastante animadas porque las distintas posiciones reflejaban no sólo las diferencias basadas en el origen nacional sino también las existentes entre los tres grupos que componían la organización, cuyos intereses en muchas ocasiones no coincidían y aún se contraponían. Como es costumbre en el caso de cuestiones controvertidas, el grupo empleador de preferencia coincidió con los miembros de las naciones industrializadas del grupo gubernamental y los de representantes de los trabajadores, con los del Tercer Mundo.

Los aspectos referentes a las corporaciones transnacionales conformaron uno de los puntos de divergencia que aparece claramente identificado en la Declaración de los grupos de empleadores y trabajadores.

La Declaración de Principios parte con la afirmación de que “en el pasado las estrategias para el desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo no han conducido a una erradicación de la pobreza y el desempleo”, y que “los países industrializados no han podido mantener el pleno empleo y que la recesión económica ha difundido el desempleo”. Recuerda el compromiso contraído para mantener el empleo pleno y continúa diciendo:

- a) que el subempleo, el desempleo y la marginación son una preocupación universal y afectan por lo menos a un tercio de la humanidad en la actualidad, atentando contra la dignidad del hombre y el ejercicio del derecho al trabajo;
- b) que la experiencia de las dos últimas décadas ha demostrado que el rápido crecimiento del producto nacional bruto no ha reducido automáticamente la pobreza ni la desigualdad en muchos países ni ha proporcionado suficiente empleo productivo en plazos aceptables;
- c) el estado insatisfactorio de la actual situación económica internacional y de las discusiones de los problemas referentes al empleo y cuestiones conexas en la UNCTAD IV;
- d) que la existencia de un sector urbano no estructurado que ha crecido desmesuradamente durante la última década en los países en desarrollo y la insuficiencia crónica de empleos en la zona rural presionan el mercado del empleo y obstaculizan la integración sectorial y regional de las políticas nacionales en desarrollo;
- e) la necesidad de reemplazar la actual división internacional del trabajo, en la que la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional consiste principalmente en la exportación de materias primas, productos semielaborados y bienes manufacturados con gran densidad de mano de obra y en la importación de productos industriales de gran intensidad de capital, con miras a permitir a todos los países emprender otros tipos de producción conformes a sus prioridades nacionales.

Este documento menciona también la Declaración Universal de los Derechos Humanos, especialmente su Artículo 23, considerando que “sólo el trabajo productivo y el empleo remunerado sin discriminación permiten al hombre su realización individual y social” y que “el acceso a un trabajo seguro es uno de los derechos y libertades humanas fundamentales”. Cita también la necesidad de promover, asistir y modernizar las pequeñas empresas, porque ello facilitaría una estrategia de necesidades básicas y “que el sector privado tiene un papel importante en el desarrollo y en la elevación del nivel de vida de la mayoría de la población”. La Conferencia declara asimismo que debe darse prioridad a “los aspectos sociales, económicos y políticos del desarrollo”. Al igual que las demás Conferencias, aborda el factor significativo de la cooperación internacional para vencer el subdesarrollo, pero agrega que más allá de la importancia de la cooperación internacional y regional, “el gobierno es el principal promotor del desarrollo y del empleo

y el instrumento competente para lograr una distribución equitativa y justa del ingreso con la participación de los sindicatos, las organizaciones de los trabajadores rurales y las organizaciones de empleadores”.

Toma nota de la firme voluntad de los países en desarrollo de “*dar efecto a un Nuevo Orden Económico Internacional*”. Obviamente las naciones industriales, de acuerdo con la política adoptada por ellos en todas las instancias de la discusión del tema, no se pronunciaron favorablemente en este punto de la Declaración.

Igualmente declara que, conforme a sus proyectos, especialmente el Programa Mundial del Empleo, la OIT tiene la principal responsabilidad en lo referente al logro del pleno empleo productivo, inclusive aquellas libertades y derechos a la sindicalización y a la negociación colectiva establecidos en los Convenios.

El Programa de Acción sigue paso a paso la Declaración y define una serie de recomendaciones sobre políticas de empleo, políticas sociales, capacitación, políticas de población y cooperación económica internacional. Otorga también una gran importancia y gran preocupación a los “movimientos internacionales de mano de obra y empleo”. Con posterioridad a ella se ha agravado aun más la situación. Se ocupa de “evitar la necesidad de emigrar” y de la urgencia de “adoptar medidas contra las migraciones en condiciones abusivas y a favor de la igualdad de oportunidades y de trato” y sugiere la celebración de acuerdos multilaterales y bilaterales.

Gran parte del Programa de Acción trata las políticas de creación de empleos productivos en las naciones del Tercer Mundo; otras para fomentar políticas activas de mano de obra y asistencia para efectuar reajustes en los países desarrollados; y “la función de las empresas multinacionales” (transnacionales en el léxico actual).

Es importante anotar también que recomendó que una parte de los mil millones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (acordado por la Conferencia Alimentaria Mundial) sea utilizada para la promoción del “empleo en el sector rural, donde vive y trabaja la mayor parte de los pobres”.

No cabe duda de que la Conferencia Tripartita fue un éxito. Estuvo muy bien preparada y cumplió con la necesidad de proporcionar a los miembros de la OIT una base sólida para una acción que hacía sentir a la opinión mundial que el mundo estaba frente a uno de los problemas más agudos de este momento histórico y advertir a la organización de que era un instrumento necesario en la indispensable tarea de enfrentar eficazmente un asunto que había adquirido tanta gravedad. Fue notorio asimismo el esfuerzo hecho por los diferentes grupos para encontrar soluciones aceptables para todos. Ello, si bien facilitó algunos avances, dejó sin solución otros problemas muy importantes.

Francis Blanchard, el Director General que ocupa ese cargo desde hace una decena de años, declaró en su discurso de clausura:

“Han solicitado ustedes una revisión del funcionamiento, la estructura y los programas de investigaciones de los organismos de las Naciones Unidas en el contexto de la estrategia de necesidades básicas. Les piden a los países y a la OIT informes sobre la acción tomada. Todo esto significa que nuestra organización tendrá que revisar minuciosamente sus programas y sus actividades.

“Parafrasearé un dicho histórico: no es necesario confiar para emprender, ni triunfar para perseverar.

“Hemos emprendido una tarea, pero teníamos confianza. Hemos triunfado, pero hay que perseverar; tenemos que perseverar a todo precio, pues sólo estamos al principio de una larga, muy larga empresa”.

Las proyecciones de la Conferencia

Han transcurrido once años desde la Conferencia que acabo de comentar y es necesario aceptar que la situación del problema del empleo es aún más grave que en la época en que aquella se celebró. La razón es que la reunión se verificó cuando todavía se creía que en el mundo continuaría el ritmo de progreso económico-social que existió en la década de los sesenta y que la crisis comenzada en 1971 sería de corta duración. Profundo error, porque pronto se vio que tenía un carácter estructural. En 1971 se originó dicha crisis con la devaluación del dólar impulsada por una serie de fenómenos entre los cuales el prodigioso avance tecnológico es, de lejos, el más importante. Gracias a este avance, entre otros efectos, las comunicaciones han mejorado en un grado que permite a los habitantes de prácticamente todos los países de la tierra conocer en segundos todo lo importante que ocurre en el mundo y también cómo viven los trabajadores y cómo nacen, crecen, luchan y se matan los habitantes de otras naciones; ha determinado que el promedio de vida en el mundo, que hace cuarenta años no sobrepasaba los 30 años, pueda llegar a 60 para el año 2000, y ha facilitado por medios electrónicos el trabajo en las oficinas, en las fábricas y en los campos de cultivo y con ello se ha prescindido de la fuerza de trabajo en una medida que ya es considerable y será extraordinaria antes de fines de siglo. Lo anterior sucede cuando en las dos terceras partes de la tierra ha crecido de manera notable la proporción de jóvenes y de individuos de más de 50 años capaces de trabajar.

Pero además del desempleo provocado por aquellos fenómenos tecnológicos y las políticas recién citadas, la era comenzada en 1971 ha traído fenómenos brutales cuya responsabilidad cabe enteramente a los seres humanos, tales como el narcotráfico y el terrorismo, tan relacionados entre sí; la concentración de la riqueza en minorías egoístas que ayudan a marginar y corromper y destruir a las juventudes. Cabe señalar también el fenómeno demográfico, como por ejemplo el hecho de que desde 1960 hasta hoy se ha duplicado la población en América Latina y el Caribe, de 371 a 700 millones de seres.

A lo anterior debe agregarse como factor de desempleo el retorno a las políticas de poder, ya no sólo en dos naciones sino en varias más. Si se llegara a adoptar una política de desarme en países saturados de armas nucleares y convencionales, ello ayudaría a solucionar el problema.

También las dictaduras constituyen un factor corrosivo: impiden que el genio del pueblo de una nación despliegue su potencial creativo y organizativo y, en general, marginan a los estratos más pobres, proletarianizan a las clases medias, nervio central en una nación democrática, y enriquecen a los más ricos.

Si se suman estos fenómenos se verá que frente al drama del desempleo y el subempleo no sólo quienes están directamente afectados sino los espíritus conscientes y partidarios de la libertad, la justicia y la igualdad, poco o nada pueden influir ante la fuerza bruta, que sí aprovecha bien los avances tecnológicos.

Es evidente que la solución del problema del desempleo y subempleo sólo puede ser el resultado de una transformación radical de la estructura económica y social de las naciones y de la cooperación internacional, basada en los Principios de las Naciones Unidas.

Una mutación de ese orden deberá enfrentar tan dramática situación con una visión fresca, mirando hacia el futuro y utilizando nuevas estrategias que se ajusten a las realidades. Entre ellas se deberán citar en el área nacional la disminución del gran desequilibrio existente entre la coexistencia de una escasez de personal calificado y de un gran excedente de mano de obra no utilizada o subutilizada y también el mejoramiento de la formación tecnológica de los trabajadores. En el campo internacional, el establecimiento de un nuevo orden socioeconómico en virtud del cual la comunidad mundial trace un plan para lograr que aquellos 2.500 millones de seres que comen sólo para no morir de hambre, que carecen hasta de una vivienda mínima y vegetan en un medio insalubre se conviertan en seres que puedan desarrollar plenamente su personalidad, su creatividad y su poder de consumo. Es éste un quehacer impostergable para cada país, en conjunto con las comunidades regionales y mundiales.

Como esa labor exige tiempo y un cambio en la mentalidad de gobernantes y gobernados, será necesario aplicar rápidamente medidas que signifiquen un serio avance en el terreno de la distribución del ingreso, en la división internacional de trabajo y en la búsqueda de métodos eficientes para disminuir el desempleo, reduciendo horas de trabajo y creando sistemas para que en sus horas libres el trabajador tenga la posibilidad de progresar técnica y culturalmente.

La descripción anterior constituye apenas un esbozo de los problemas del desempleo y subempleo y de sus soluciones. Pero es un hecho que los gobiernos y los organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, la FAO, la OMS, la UNESCO y la OIT deben ocuparse también de corregir la presente situación, actuando en la esfera de sus respectivas jurisdicciones. La última organización mencionada tiene la responsabilidad principal. Felizmente, desde que finalizó la Conferencia materia de esta sección, la OIT ha seguido pensando, analizando medidas y conociendo soluciones. Esta labor se realiza en su sede y también en sus oficinas especializadas situadas en los países en desarrollo, entre las cuales se destaca PREALC, en Santiago, que se ocupa del empleo en

América Latina bajo la experta dirección del economista Víctor Tockman y trabaja en permanente contacto con la Comisión Económica para América Latina. PREALC ha llevado a cabo una invaluable labor de investigación y de promoción en la región.

Pero lo que da una visión optimista sobre el papel de la cooperación internacional en la lucha contra el desempleo y el subempleo es el hecho de que la conferencia Internacional del Trabajo en 1984 adoptó su Recomendación N° 169, en la cual mejora y complementa una Convención de 1964, sobre la política del empleo. Por otra parte, su Director General, Francis Blanchard, publicó a fines de 1986 la Memoria Anual de la OIT en la que trata de modo magistral estos problemas y expone en detalle su visión de la situación presente y futura y sugiere algunas soluciones alternativas. En ese documento ofrece presentar propuestas para los programas y actividades concretas de la organización antes de la Conferencia de 1988, lo que es sumamente auspicioso.

No deseo ir más allá del ámbito del presente capítulo que versa sobre las Conferencias Especiales a nivel mundial en el decenio de los setenta. En el tomo III espero volver sobre el tema general del empleo, especialmente en lo que se refiere a su influencia en América Latina. Es probable que para entonces por lo menos los países europeos hayan encontrado soluciones para su desempleo creciente.

VII. Una rápida evaluación del conjunto de las Conferencias Mundiales

La apreciación global de las Conferencias Especiales a nivel mundial que contiene el presente capítulo permite concluir que ellas constituyeron un esfuerzo formidable de los países en desarrollo que tomaron la iniciativa para que se convocaran, con excepción de las del Medio Ambiente y de Población, que se originaron en las naciones industriales pero que encontraron una nueva dimensión con la incorporación del desarrollo en toda política ambiental y demográfica gracias a los países periféricos. Otras, como la Conferencia Tripartita de la OIT, nació de la organización misma y de la Oficina Ejecutiva. El trabajo y los recursos que permitieron celebrar estas conferencias son de una dimensión y calidad que han sido apreciados en toda su magnitud por la opinión pública; al mismo tiempo, constituyen una de las realizaciones más positivas del sistema de las Naciones Unidas.

Las Conferencias, por cierto, carecían de poder para adoptar decisiones obligatorias. Por tal razón no pudieron provocar de inmediato cambios adecuados a las necesidades del momento, pero sí identificaron una gran variedad de elementos que bien aprovechados son extremadamente útiles para atacar el subdesarrollo en forma integral, siempre que exista una decidida voluntad política, lo que se ha hecho más posible al haberse perfeccionado notablemente el diagnóstico de los problemas y de las soluciones.

El rasgo excepcional de las Conferencias Especiales radica en que rompió la rutina de las conferencias ordinarias, casi siempre concentradas en aspectos coyunturales o puntuales, en ocasiones simplemente de orden administrativo. Por otra parte, los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña, demostraron en cada una de las Conferencias que no habían cambiado un ápice su posición negativa ante las propuestas de los países en desarrollo en materia de comercio y desarrollo: rechazaban la sola mención del concepto de un “nuevo orden económico internacional” que figura en todas las conferencias y así lo dieron a conocer cada vez que se presentó el caso. No es extraña tal posición. El orden que hoy se practica, basado en una división del trabajo injusta y obsoleta, sirve a sus intereses y continúa ignorando con mayor fuerza aún los de los países periféricos. No obstante, en los estudios profundizados de las diferentes Conferencias y en los variados factores que en cada caso concurren, existían elementos valiosos que otorgaban mucho mayor peso a los argumentos empleados en foros de ámbitos más generales.

Una de las características de mayor relieve de estas Conferencias radica en que, sin excepción alguna, aunque sí con diversa amplitud, las materias tratadas trascendieron el tema específico que originó su realización. Esto se tradujo en una no despreciable duplicación entre las mismas. Me parece que lejos de ser criticable, lo anterior constituye un elemento natural y al mismo tiempo útil. Natural, porque fue fácil advertir que los países de la periferia estaban imbuidos de la necesidad de un desarrollo socioeconómico integrado, modificado en su estructura misma mediante un orden nuevo, un nuevo concepto del desarrollo muy alejado del que se basaba en el crecimiento del producto bruto, sin tomar en cuenta al sujeto del desarrollo ni a la calidad de su vida. Ello testimoniaba, asimismo, que en los gobiernos de esas naciones había mejorado en grado notable la coherencia de sus políticas en las diversas actividades de orden social y en sus relaciones internacionales. Porque es necesario tener presente que en cada Conferencia los representantes —ministros o sus subalternos— provenían de distintas reparticiones públicas de su país, las que no siempre actúan en consonancia. Y una duplicación también es útil, porque es imposible que esa convicción no impacte a los gobiernos reacios y a la opinión mundial. Observar esta avasalladora lucha del Tercer Mundo por robustecer la cooperación internacional que todos los miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir no es algo que pase inadvertido, pese a los variados problemas coyunturales que enfrentan cada día. No pueden permanecer indiferentes ante la evidente justicia de esa causa, no obstante la magra información que se da al público por los medios de comunicación. Y si no se preocupan por tan importante cuestión, ¿qué derecho tienen para afirmar en tono de queja culpable que el Tercer Mundo está contra ellos o que recurre a la cooperación procedente de otros ámbitos?

Como factor común a todas las Conferencias Mundiales está la adopción de una Declaración de Principios y un Programa de Acción. De hecho, la primera tiene por objeto la necesidad de reiterar cierto género de principios presentados en ocasiones anteriores sin que jamás

fueran aceptados en forma sincera, pero que se esperaba pudieran servir de base en el futuro a una acción más concreta y más progresista. En estas situaciones se conjugaban el pragmatismo anglosajón con el egoísmo que acarrea la excesiva riqueza o el poder.

En conferencias como la de la ONUDI las diferencias se zanjaron mediante votaciones, en especial los párrafos conflictivos. En otras se llegó a consensos que necesariamente condujeron a decisiones algo ambiguas y en el límite del mínimo común denominador. Un tercer caso es el de aquéllas aprobadas en forma unánime, pero que registraron algunas reservas. Como ejemplo de esto último citaré la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, en la cual las reservas incidieron en la sección correspondiente a las medidas internacionales. En el Programa de Acción de carácter nacional la reserva fue formulada por sólo dos naciones latinoamericanas. No es preciso nombrarlas, únicamente diré que una de ellas jamás lo haría en los tiempos actuales. En la Conferencia de Población la divergencia, si bien se originó entre el Norte y el Sur, se refirió sólo a la forma de resolver el problema; las naciones industrializadas de escasa población abogaron por el control de la natalidad como medio principal para resolver el problema central y las de menor desarrollo —la mayoría con una alta tasa de crecimiento demográfico— destacaron al desarrollo económico-social como factor fundamental para reducir el incremento de la población.

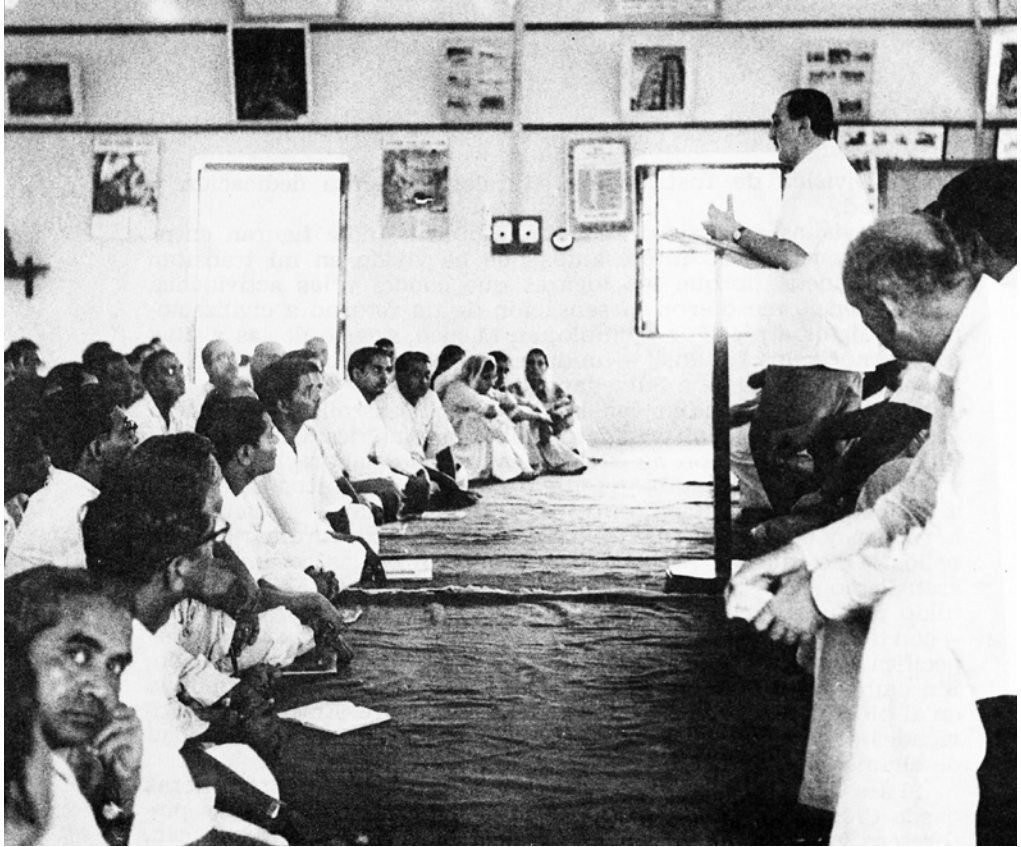
La mayoría de las Conferencias, si no todas, otorgaron importancia a la lucha contra el subdesarrollo como factor prioritario para enfrentar los diversos problemas en las diferentes esferas. Sin embargo, incorporaron una serie de variables que habían sido consideradas anteriormente como elementos de carácter marginal, realizando un esfuerzo serio para encontrar una explicación global a los problemas que impiden vencer el subdesarrollo. Pero la coincidencia acerca de las principales soluciones fue unánime entre los países en desarrollo.

Como corolario de lo que se acaba de expresar y que surgió en forma tan nítida en las diferentes Conferencias, se observa la divergencia de fondo entre las naciones llamadas del Norte y del Sur. No es extraño, si se tienen en cuenta los antecedentes previos de las décadas de los cincuenta y los setenta. Ellos se compadecen con el hecho de que, como ya manifesté, casi todas las Conferencias se originaron en los países periféricos teniendo como fundamento el deseo explícito de promover nuevas bases estructurales para las relaciones internacionales con el mundo “opulento”. Esto se mostró asimismo en las dos Conferencias en que la iniciativa nació en el Norte. Los países desarrollados, al igual que en las décadas precedentes, casi siempre estuvieron a la defensiva. Jamás presentaron una alternativa al orden internacional actual, limitándose a proponer modificaciones a las decisiones defendidas por las naciones en desarrollo o la postergación de ellas. En general, en su actitud siempre afloraba una voluntad de rechazo. No obstante, se observó un caso en el que abogaron firmemente por la atención de las “necesidades básicas” como solución prioritaria y más bien previa a otras medidas. Pero ello fue defendido en

una especie de vacío, sin profundizar en la gama de medidas que debieron acompañar a esa estrategia. En esa época científicos tales como Paolillo y John Galtung discutieron largamente y rechazaron este modo de acción.

En el tomo III tendré la oportunidad de profundizar esta importante materia al tratar los problemas económicos.

Por último, desearía hacer unas breves consideraciones sobre el papel que desempeñó la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural que se incluyó en el capítulo III. Esta Conferencia fue la última de la serie de la década de los setenta. Tuvimos extremo cuidado en estudiar detalladamente las que la precedieron y en su organización obtuvimos la cooperación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OIT, la UNESCO, la OMS y otros organismos. Comprendíamos que la Conferencia estaba llamada a estudiar en profundidad la necesidad de los pueblos rurales. Como expresé entonces, era el eslabón que faltaba en una cadena circular de medidas acordadas por las otras Conferencias que eran afines y buscaban asegurar la dignidad de los millones de seres que representan a más de la mitad del género humano.



El autor en la India durante la misión que determinó su incorporación a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1958).



Raúl Prebisch, nombrado Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), traspasa la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a José Antonio Mayobre (Santiago, agosto de 1963).



Edouard Saouma, Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el autor durante la Conferencia Preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Roma, abril de 1979).



Fidel Castro y el autor.



Visita de S.S. Pablo VI a la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el vigesimoquinto aniversario de la creación de dicha organización (Roma, noviembre de 1970).

SEGUNDA PARTE

La autodeterminación de los pueblos y las Naciones Unidas

La descolonización, un hecho histórico trascendental

El Apartheid, lacra del género humano

CAPÍTULO V

Antecedentes y reflexiones acerca del principio de la autodeterminación

El presente siglo, que se acerca rápidamente a su término, ha acrecentado en un grado desconocido y no imaginado, por su amplitud y profundidad, el conocimiento del ser humano y de su entorno. Prodigioso ha sido el adelanto de la ciencia y de la técnica, con el resultado de una infinidad de cambios revolucionarios, muy especialmente en el orden demográfico, en el de la geografía política, las relaciones internacionales, y las fuentes de energía —capacitada para realizar maravillas y para destruir la civilización. Entre ellas, en el de las comunicaciones, que han acercado todos los lugares de la tierra, y hoy puede conocerse en segundos lo que sucede en cualquiera de ellos. Estas mutaciones han determinado que la humanidad se haya alzado contra la guerra, la opresión y la discriminación. Teme un futuro catastrófico, cien veces más gigantesco que la monstruosa conflagración de 1939-1945, que aún no puede olvidar.

Con el objeto de evitar tal tragedia las naciones de la tierra exigieron acceder a la independencia y poder disponer soberanamente de su destino; y los hombres y mujeres exigieron, asimismo, garantías para su libertad y seguridad. Conscientes de que la lucha para alcanzar esas metas requería un concierto de voluntades de las grandes mayorías que pueblan el globo, crearon un sistema de cooperación mundial, que constituyó el tratado internacional más vasto de la historia tanto por el número de sus adherentes como por las esferas de su aplicación. Dentro de ese cuadro, que es apenas un esbozo, y del cumplimiento de tales aspiraciones, el proceso de descolonización de numerosos territorios no autónomos, en un lapso de cuatro décadas (1945-1985) constituye, sin la menor duda, uno de los hechos trascendentales en la historia del planeta y en la evolución de la sociedad, humana. Es un paso significativo, aunque todavía incompleto, en la aplicación del principio de la autodeterminación de los pueblos. Marca, a mi juicio, una de esas etapas históricas, porque coincide con mutaciones fundamentales de las estructuras sociales o políticas, incluso, en el sector que se autocalifica como perteneciente a la civilización occidental. El caso que analizo tiene una particularidad que le da aún mayor trascendencia; el cambio social y político se ha desarrollado en todo el globo, aun en los lugares más apartados, desconocidos casi enteramente por el

individuo común de occidente. La Carta de Naciones Unidas inspiró y dio autoridad legítima a ese histórico proceso que reflejaba, además, la voluntad avasalladoramente mayoritaria de los pueblos del orbe.

En aquel breve período se triplicaron los llamados “Estados-Nación” y todos ellos se han incorporado a la comunidad mundial organizada con voz y voto. Y lo que parece más increíble es el hecho de que este fenómeno resultó, en grado tan amplio y acelerado, bajo la influencia de una guerra que abarcó directa e indirectamente a todo el globo, con una población de más de 2.500 millones de individuos, los cuales ascienden a la fecha a 5.000 millones. Al mencionar que hoy día llegan ya a 160 los Estados soberanos, cabe recordar lo que se afirma en las primeras páginas del tomo I de esta obra¹, donde se describe en forma sucinta la situación del mundo al comenzar el presente siglo en cuanto a estructuras y soberanías políticas y económicas. Ahí también se llama la atención sobre el hecho de que en aquella época dos terceras partes del planeta eran colonias o dependencias definidas sin tapujos de un puñado de países. Se menciona también que de los 1.600 millones de seres que habitaban la tierra a principios de siglo, cerca de 1.100 millones vivían en lo que hoy llamamos países en desarrollo y, de éstos, la mayor parte pertenecía a un grupo de colonias o semicolonias desembozadas.

Los grandes imperios coloniales ahí mencionados hubieron de desprenderse de sus dominios. No resistieron la gigantesca ráfaga de libertad que atravesó todo el globo después de una conflagración monstruosa en que la victoria se obtuvo en nombre de la libertad de los pueblos y del valor y la dignidad de la persona humana. Ciertamente es que existió entre los dirigentes de los países vencedores una pléyade de hombres visionarios cuya posición era a su vez impulsada y defendida por agrupaciones multitudinarias de mujeres y hombres a los cuales horrorizaba la posibilidad de que se repitieran holocaustos, tiranías, discriminaciones, torturas y esclavitudes.

La descolonización tan masiva significó una verdadera revolución nunca antes conocida a nivel mundial. En los milenios precedentes, las sociedades comenzaron por pequeños grupos que se transformaron en tribus, éstas en feudos que las protegían, los que a su vez fueron absorbidos por las naciones o Estados. Los grandes imperios, antítesis de la autodeterminación, asimilaron a éstos o los dominaron en forma absoluta, muchas veces en calidad de “protectores”. Después, en lo que al parecer ha sido una ley histórica, los imperios declinaron o desaparecieron vencidos por otros más fuertes o regresaron a la normalidad de simples naciones.

El Principio de Autodeterminación con alcance internacional está mencionado, a instancias del presidente Wilson, en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, sin ser definido. La Revolución Francesa declaró, en 1795, a través de la Convención, que “todos los pueblos

¹ Ver Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial*. Capítulo I. Sección I, pp. 35-38.

son independientes y tienen el derecho de cambiar su propio gobierno”. Por eso debe considerarse que la forma como las Naciones Unidas abordaron este principio constituye un punto de partida realmente positivo.

La característica más singular de la descolonización de la postguerra es la vasta multiplicidad de países que se emanciparon, los cuales, aun en grado muy leve, adquirieron la posibilidad de influir en la escena internacional y en todo caso de hacerse oír y también, lo que no deja de ser relevante, de aprender de los más fuertes.

Sería ingenuo afirmar que lograr la independencia equivale a una auténtica autodeterminación, es decir, a gozar de la libertad de decidir el destino o pactar alianzas con otra nación. Gran número de los 160 Estados —algunos más, otros menos, en todas o algunas materias— dependen de grandes potencias o de alguna de ellas. Los imperios de hoy, gracias a la riqueza y al prodigioso avance tecnológico, sobre todo en materia de comunicaciones, poseen inmensos y múltiples tentáculos que alcanzan a cualquier lugar del globo y manejan a voluntad los destinos de muchas naciones, porque sus intereses abarcan gran parte del planeta. En el campo económico esto es de una evidencia irrefutable. En ese intento de dominio de los imperios desempeñan un papel clave las corporaciones transnacionales, algunas de las cuales han interferido en el desarrollo inspirado en intereses nacionales, distorsionando las economías y la producción agropecuaria, ignorando la ecología y penetrando culturalmente a los países en desarrollo.

Paradójicamente, aquellos progresos tecnológicos han acercado también en forma tal a todas las naciones de la tierra que se ha ido creando una interdependencia mundial, que en ocasiones llega a restringir la acción imperial de aquellas grandes potencias. Si bien es posible asegurar que el poder dominante en el mundo es esencialmente de carácter bipolar (Estados Unidos y la Unión Soviética), no puede negarse que en la actualidad surgen hechos y situaciones que hacen pensar que marchamos hacia un pluralismo. China y sus 1.000 millones de habitantes van consolidando en forma paulatina un poder que puede llegar a ser fuertemente imperialista y que ya, en cierto modo, lo es. En mayor o menor escala, también pueden llegar a ser elementos importantes en la descentralización del poder mundial países como Japón, hoy tan poderoso desde el punto de vista económico, India y Brasil.

Analizando el problema desde otro ángulo, se comprueba que a menudo en muchos lugares de la tierra nacen iniciativas conflictivas y que, por ello, aún algunas decisiones de los grandes imperios, se modifican o eliminan a través de acciones individuales o colectivas de la mayoría de la comunidad mundial o de grupos regionales. No siempre, entonces, los imperios pueden imponer su voluntad en forma omnímoda. Basta mencionar cómo el terrorismo ejercido por grupos más bien pequeños obliga a reacciones desmedidas y que constituyen un boomerang político para quienes las toman. Vulneran el derecho internacional, sobre todo cuando la reacción proviene de dirigentes de imperios que carecen de suficiente experiencia política, sentido de las

proporciones, o ignoran aun las limitaciones que la tecnología moderna o la gravitación de las opiniones públicas imponen al poder. ¿No parece como inverosímil que Estados Unidos, el más poderoso imperio militar y económico del mundo, se sienta amenazado en su seguridad nacional por dos pequeñas naciones como son Nicaragua y Libia? Otro caso es el de la formación de grupos de países que, en defensa de intereses vitales, como, por ejemplo, el endeudamiento mortal para las naciones en desarrollo, pueden perturbar seriamente la estabilidad económica de las naciones “satisfechas” y cambiar el rumbo de su política económica internacional.

De lo anterior se infiere que la aplicación del Principio de la Autodeterminación de los pueblos en todo su amplio sentido tropieza con realidades que en nuestra época devienen obstáculos cada vez mayores. Es preciso tener presente que la autodeterminación no tiene destino alguno si no se aplica el Principio de no intervención con suma estrictez. Si la intervención de los países poderosos sigue siendo, como ahora, un hecho corriente, ¿en qué forma puede disponer de su propio destino una nación débil? Es imposible. He hablado de intervención ilegítima, porque hay otro género que es perfectamente legal; la intervención colectiva de acuerdo con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en casos de agresión o amenaza de agresión o que pongan en peligro la paz mundial. Sin embargo, es evidente que el respeto de ambos principios es indispensable para mantener la paz. No puede aceptarse que las políticas de poder se impongan. La humanidad tiene la dura experiencia de dos grandes guerras que fueron resultado de la aplicación de estas políticas. También fue la razón que determinó a los dirigentes mundiales, a los legisladores de San Francisco, a definir una serie de principios como base indispensable de la paz y como garantía de que no se repetirían los hechos que “por dos veces en el curso de nuestras vidas infligieran a la humanidad sufrimientos indecibles”.

Veo sonreír a muchos frente a esta afirmación de que la vigencia de los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otros países es posible; la consideran una ingenuidad. Igual sonreían los ciegos dirigentes que entre 1932 y 1940 no se inmutaban frente a las doctrinas, el armamentismo y los ataques de Hitler. Sólo se unieron para combatirlo cuando ya se habían producido holocaustos sin precedentes. Nada distinto podía esperarse como resultado de la cobardía y del egoísmo.

Nada puede demostrar de modo tan concreto e irredargüible esta afirmación que recordar algunas disposiciones de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967. Desgraciadamente es imposible no recordar al mismo tiempo las violaciones repetidas de los principios contenidos en aquélla por parte de Estados Unidos, país que menos que ningún otro de América debería incurrir en tal desacato, dada la solidez de sus instituciones, el papel que le ha dado la Carta de las Naciones Unidas y su propio poder.

Las disposiciones dicen lo siguiente:

Art. 16

“Cada Estado tiene derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”,

Art. 17

“El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen normas para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados”,

Art. 18

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”,

Art. 21

“Los Estados Americanos se obligan a no recurrir al ejercicio de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes, o de cumplimiento de dichos tratados”.

Históricamente es una realidad que cuando se detenta un poder desmesurado casi nunca deja de emplearse. La impunidad incita al ambicioso, así como otros se dejan convencer por la adulación. En este fin de siglo los métodos son diferentes, sin que por eso se abandone el uso de la fuerza con mucha facilidad, y en virtud de ello decenas de pueblos pasan a ser satélites también por falta de recursos económicos y temor de no obtener ayuda. En una palabra, la autodeterminación es en esos casos un mito.

Sin embargo, es falso que esta situación no pueda corregirse. Se requeriría actuar en las esferas nacionales, regionales y universales. Debe comenzarse desde la base para que los Estados sean gobernados democráticamente con participación de los pueblos. Enseguida organizar, un núcleo regional o subregional de naciones que posean tales atributos, sistema de cooperación en lo político, lo económico y lo cultural; y finalmente trabajar por reformas en las Naciones Unidas que la conviertan en una organización fuerte, con funcionarios capaces de percibir la gran importancia de su trabajo, con un sentido de mística. Esta tarea no es fácil, pero tampoco imposible. Si se lograra obtener de los países o regímenes, en la esfera mundial, instrumentos de *cooperación* de esa naturaleza que actuaran en el sentido sugerido, el mundo y la paz no podrían *perecer*. Tal vez estas sugerencias se consideren utópicas. Pero constituyen la única alternativa en el gran dilema que enfrenta la humanidad.

CAPÍTULO VI

Aplicación en los órganos de las Naciones Unidas del principio de la autodeterminación de los pueblos

El principio de la autodeterminación de los pueblos como elemento muy importante del orden internacional de la postguerra adquirió una jerarquía similar a la de los derechos fundamentales del ser humano. Los pueblos que vivieron los horrores del nazismo comprendieron que esa política, cuya filosofía esencial era la superioridad de una raza o de un pueblo poderoso que se consideraba con el derecho a liquidar y dominar seres y pueblos “inferiores” y de conquistar territorios con el simple pretexto del “*lebensraum*”, ultimando a sus pobladores, formaba parte de un sistema que comprendía los asesinatos en cámaras de gases de seres de raza o religión judía y asesinar a seres que pertenecían a grupos étnicos no arios. No hay duda: la autodeterminación de los pueblos y los derechos humanos están indisolublemente ligados. Sólo la defensa de ambos y su protección son indispensables para lograr “un mundo mejor”.

No obstante este sentimiento compartido por la opinión mundial, la Carta de las Naciones Unidas, como destacamos en el tomo I¹, al redactar las disposiciones sobre la aplicación de este principio demostró una debilidad notoria en relación al resto de sus disposiciones. Al considerar la libre determinación de los pueblos y la necesidad de eliminar el colonialismo —uno de los factores históricos de la discriminación racial— no actuaron como esperaban los pueblos oprimidos y como con tanta fuerza lo pidió Latinoamérica. Ello se debió, como ya lo he mencionado, a las transacciones de Dumbarton Oaks y de Yalta, las cuales en este caso favorecieron las políticas del Primer Ministro Churchill, quien defendió con dientes y muelas la no intervención en la integridad de su imperio, a pesar de que éste ya había comenzado a derrumbarse. La ráfaga de libertad que cruzaba el globo de norte a sur y de oriente a poniente le estaba ya obligando a aceptar la independencia de la perla de su imperio: la India.

A pesar de la falta de precisión en las medidas para asegurar la libre determinación de los pueblos, la Carta de Naciones Unidas la incluye en el N° 2 del capítulo I entre los “Propósitos y Principios”, al expresar:

¹ Op. cit. capítulo I, sección II, pp. 40-42.

“Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz mundial”.

También con mucha claridad lo destaca en el Art. 55, que es la disposición básica del capítulo IX, relativo a la “Cooperación Internacional Económica y Social”, y que manifiesta:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de los derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la organización promoverá:

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades”.

El intento de dar una “*capitis diminutio*” al concepto de autodeterminación queda en evidencia en la debilidad con que la Carta aborda el problema en sus capítulos XI, XII y XIII, especialmente en el primero, los cuales respectivamente versan sobre “Declaración relativa a territorios no autónomos”, “Régimen internacional de administración fiduciaria” y “Consejo de administración fiduciaria”.

La Declaración sobre territorios no autónomos rompe de modo notorio con el carácter de obligación contractual de las demás disposiciones de la Carta, que es común a los Tratados Internacionales de este género. Constituye apenas un reconocimiento de obligaciones solamente de valor moral y de obligaciones vagas. Así expresa que:

“Los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacional establecido por la Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, asimismo se obligan...”

Enseguida se enumeran deberes entre los cuales están los de “dar un trato respetuoso y equitativo a la población”; asegurar su “adelanto político, económico, social y educativo”; “desarrollar el gobierno propio” teniendo en cuenta las “aspiraciones de los pueblos y ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones

políticas” y “promover medidas constructivas de desarrollo”, etc². Declaración *sui generis* en un instrumento de este tipo la cual no contiene la obligación legal de liberar las colonias y de prepararlas para una eventual independencia. Ella admite la posibilidad de postergar indefinidamente la independencia de los territorios no autónomos y facilitar que puedan seguir siendo colonias, posiblemente con mejores condiciones de vida para la población, pero donde los intereses de la metrópoli prevalecieran, tal como había sucedido en el pasado. En muchas ocasiones estas colonias fueron consideradas parte integrante de la metrópoli mediante una anexión pura y simple y fueron objeto de explotación por éstas.

En la discusión del tema en San Francisco, este texto fue objeto de fuertes ataques de los países latinoamericanos y también por naciones que recién salían del yugo colonial o de opresiones imperiales. Ellos prohijaban un compromiso formal de descolonización dentro de plazos bien determinados, con obligaciones muy precisas respecto a la población. Primó, sin embargo, el acuerdo de los cuatro proponentes del proyecto acordado en Dumbarton Oaks y en Yalta y presentado en la Conferencia de San Francisco.

No obstante esta situación, las realidades terminaron por imponerse. La fuerza de la opinión pública mundial, reflejada en las Naciones Unidas, obligó a Gran Bretaña y a Francia a abandonar algunas de sus colonias. Poco a poco se iba produciendo una pérdida del control objetivo de éstas por las potencias coloniales.

Por otro lado, los movimientos de liberación estaban ya activos y la derrota de Japón y el nacimiento de la China de Mao como gran potencia independiente crearon en Asia condiciones nuevas. India y Pakistán obtuvieron su independencia en 1947 y poco después lo hicieron Indonesia, Birmania, Ceylán (hoy Sri Lanka); y Francia iniciaba la lucha contra Ho-Chi-Minh en Vietnam, la cual terminaría con la derrota francesa de Dien Bien Phu.

² El texto completo de esta Declaración, en la cual los miembros se obligan:

- a) a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra los abusos;
- b) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;
- c) a promover la paz y la seguridad internacionales;
- d) a promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; y
- e) a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los capítulos XII y XIII de la Carta.

Los capítulos XII y XIII de la Carta se ocupan, como se ha dicho, del Régimen de Administración Fiduciaria y del Consejo de la Organización creado para supervigilar la aplicación de la administración fiduciaria.

Este régimen constituye una herencia perfeccionada del sistema de “Mandatos”, creado en el Art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Al terminar la Primera Guerra Mundial, éste colocó bajo ese género de administración a las colonias que el Tratado de Versalles despojó a Alemania y al Imperio Otomano. Los “Mandatos”, naturalmente, fueron adjudicados a los principales Estados vencedores³.

La Sociedad de las Naciones no definió los términos de cada mandato, los que fueron decididos por el respectivo mandatario. Aquéllos resultaron bastante variados, y las consecuencias del poder entregado a cada uno de esos países han podido apreciarse —y no muy favorablemente— en varias situaciones importantes, sobre todo en lo que respecta a Palestina y a Namibia. No obstante, es justo recordar que la Sociedad de las Naciones al establecer los mandatos reconoció “la responsabilidad internacional” frente a las condiciones de tal administración, aunque sin definir los métodos para ejercerla.

La Carta de las Naciones Unidas, en su Art. 75, define el sistema mencionado como sigue:

“La organización establecerá bajo su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará “territorios fideicometidos”.

³ *Atribución de la administración internacional.* El Consejo Supremo Aliado tomó el acuerdo, el 7 de mayo de 1919, de distribuir los territorios de antigua soberanía alemana y turca en la siguiente forma; a) el mandato de los territorios de Togo y de Camerún, a Francia e Inglaterra, existiendo un Togo y un Camerún francés y un Togo y un Camerún británicos en África Occidental; b) el territorio colonial alemán de Tanganica fue atribuido a Gran Bretaña; c) el territorio del África Sur Occidental, atribuido a la Unión del África del Sur, por delegación de S. M. el Rey de Inglaterra; d) el territorio de Samoa Occidental pasó a S.M. el Rey de Gran Bretaña, para ser administrado por el Dominio de Nueva Zelandia; e) el territorio de Nauru, en el Pacífico, fue dado a Australia; f) las posesiones alemanas del Pacífico, al sur del Ecuador, o sea la Nueva Guinea Alemana, atribuida con sus islas adyacentes al Dominio de Australia; g) las islas de soberanía alemana al norte del Ecuador —Carolinas, Marianas, Marshall— fueron entregadas al Imperio Japonés. Posteriormente, el territorio de la parte noroccidental del territorio del África Oriental Alemana o Tanganica, fue atribuido a Bélgica, con el nombre de Ruanda y Urundi. Esta última decisión, seccionando dos provincias del Tanganica, fue tomada en una sesión especial celebrada el 21 de agosto de 1919. Como se advierte, Estados Unidos no recibió la administración de ningún territorio de antigua soberanía alemana.

La decisión sobre los territorios de soberanía otomana versó esta vez sobre el destino de los territorios de Siria, Palestina y Mesopotamia o Irak, designándose a Francia como mandataria de Siria y a Gran Bretaña de Palestina e Irak.

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria se definen en el Art. 76 y se refieren “al fomento de la paz y seguridad internacionales”; “la promoción del adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de esos territorios”; “la promoción del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”; y a “asegurar tratamiento igual para todos los Miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales”⁴.

Según el Art. 77:

“El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos:

- a) territorios actualmente bajo mandato;
- b) territorios que, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, fueren segregados de Estados enemigos, y
- c) territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.

Agrega:

“Será objeto de acuerdo posterior el determinar cuáles territorios de las categorías anteriormente mencionadas serán colocados bajo el régimen de administración fiduciaria y en qué condiciones”.

Al igual que en el caso de los “mandatos de la Sociedad de las Naciones”, los términos de la administración fiduciaria para cada territorio y cualquier modificación “deberán ser acordados por los Estados directamente interesados, incluso la potencia mandataria, en el caso de territorios bajo mandato de un miembro de las Naciones Unidas”. Sin embargo, ciertas disposiciones, además del Art. 75, comprueban otra diferencia significativa con el sistema de la Sociedad de las Naciones. Ella consiste en que los términos de la administración fiduciaria se regirán por las disposiciones del Art. 79 y,

⁴ El texto completo del Artículo 76 dice:

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas, enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

- a) fomentar la paz y la seguridad internacionales;
- b) promover el adelanto económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y de los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;
- c) promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo; y
- d) Unidas y sus nacionales en materia de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual para dichos nacionales en la administración de la justicia, sin perjuicio de la realización de los objetivos arriba expuestos y con sujeción a las disposiciones del Artículo 80.

además, serán aprobados según lo disponen los Arts. 83 y 85, esto es en algunos casos por la Asamblea General y en otros por el Consejo de Seguridad (zonas estratégicas). También quedan sometidos a las condiciones que estatuye el Art. 84, así como las disposiciones del capítulo XIII sobre el “Consejo de Administración Fiduciaria”. Todas las disposiciones de los Arts. 82 y 91 dan a la ONU, incluyendo a este Consejo, precisiones básicas para la supervisión del régimen. Entre ellas, las relativas al estudio de los informes sobre la marcha de los mismos, tanto los enviados por los pobladores de los territorios como por los administradores de los fideicomisos. Éstos son ejercidos por el Consejo de Administración Fiduciaria y por la Cuarta Comisión (Fiduciaria) de la Asamblea General.

Enrique Marchena, Embajador de la República Dominicana y dos veces Presidente del Consejo de Administración Fiduciaria⁵, en su interesante obra “El problema de los territorios dependientes”, publicada en 1955 en la capital de la República Dominicana, explica en la forma siguiente las políticas de las Naciones Unidas para dar cumplimiento a las disposiciones de la Carta:

“Es, pues, un hecho incontestable que la Asamblea General es el organismo que ejerce, en nombre de la comunidad internacional representada por las Naciones Unidas, el control y la supervisión internacional sobre los territorios en fideicomiso y que para ello se vale, primero, de un elemento central como el Consejo de Administración Fiduciaria. Lo antes dicho conlleva un cambio radical en todo otro sistema de administración internacional, ya que en el de Ginebra, el Consejo de la Sociedad de las Naciones tenía atribuciones limitadas y la Asamblea de dicha organización no hacía sino tomar nota pura y simplemente de cuanto la Comisión de Mandatos considerase oportuno dentro de sus facultades. Por lo demás, no podría acercarse ni remotamente a la función de esa Comisión si se le compara ante las amplias directivas atribuidas al Consejo de Administración Fiduciaria”.

Así, la Carta amplió de modo significativo el sistema de vigilancia establecido en los mandatos de la Sociedad de las Naciones. Solicitó a los administradores de los territorios informes anuales sobre la situación existente y los progresos alcanzados. Ello permitió la organización de misiones regulares de visitas a esos territorios, aceptar peticiones de sus habitantes y concederles audiencias. Los informes enviados al Consejo de Administración Fiduciaria por los administradores o por las misiones visitantes eran examinados por dicho Consejo y por la Cuarta Comisión de la Asamblea General

⁵ El Embajador Enrique Marchena, con quien mantuvimos muy buena amistad, fue sin duda el motor principal de la muy amplia interpretación que el Consejo de Administración Fiduciario y la Comisión Cuarta de la Asamblea General dieron a las disposiciones de la Carta, en lo relativo a la independencia de territorios no autónomos y en proceso de acelerar la existencia de condiciones de progreso que permitieran poner fin al fideicomiso.

y en muchas ocasiones originaban recomendaciones de éstas que tendían a mejorar las condiciones y a acelerar la marcha hacia la independencia. Ello dio lugar a que la Asamblea General interpretara esas disposiciones de modo que los fideicomisos desembocaran en la independencia de los territorios sometidos a ellos. Fue así como, entre 1957 y 1962, siete de estos territorios obtuvieron su independencia, a saber: Togo, bajo administración británica y Togo bajo administración de Francia; Camerún francés y Camerún británico; Ruanda Urundi, Somalia y Tanganica (posteriormente Tanzania cuando se fusionó con Zanzíbar).

Es justo acentuar que los delegados latinoamericanos que trabajaron en el Consejo cooperaron de manera muy efectiva en esa política. Asimismo, los 20 representantes de la Región que sesionaban en la Comisión Cuarta de la Asamblea General, ejercieron un papel decisivo en todas las acciones realizadas por las Naciones Unidas para preparar la descolonización. Para estos efectos nos reuníamos a menudo durante las sesiones anuales. Los latinoamericanos participaron en las “sesiones visitas” a los territorios en fideicomiso, que tuvieron gran importancia para apreciar el grado de cumplimiento de las condiciones impuestas por la Carta. Allí se detectaron notorias diferencias en las conductas de los mandatarios, lo que provocó resoluciones de la Asamblea General destinadas a reafirmar las obligaciones contraídas y evitar que esos territorios fueran manejados como las antiguas colonias. Muchas veces fueron criticados e incluso sufrieron amenazas de rechazo de parte de los administradores. Pero no cesaron en su lucha y en la Asamblea General siguieron insistiendo en que debía prepararse la independencia de los territorios no autónomos. América Latina, desde Chapultepec, luego en San Francisco y más tarde en las Naciones Unidas, constituyó el grupo más fuerte, convencido e intransigente en los esfuerzos por eliminar el colonialismo y asegurar la autodeterminación. Nadie pretende que la descolonización masiva, que comenzó a fines de los años cincuenta, no fue la obra de los propios pueblos, los cuales lucharon sacrificando o exponiendo sus vidas para conseguir la independencia. Pero también es innegable que en ausencia de fuertes grupos asiáticos y teniendo en África una muy pequeña representación, la solidaridad de los países latinoamericanos para reforzar y ampliar el sentimiento anticolonialista en el mundo y estimular la acción de las Naciones Unidas fue de gran significación. Es útil que eso lo sepan las nuevas generaciones de los pueblos que no eran soberanos antes de la guerra y que ignoran esa contribución, producto de una posición doctrinaria muy firme. Lo anterior comprueba que las iniciativas tomadas más tarde por los países de América Latina para incorporar a las colonias del Caribe a sus sistemas económicos y políticos regionales, y la idea de organizar junto con los asiáticos y africanos el Grupo de los 77 en la UNCTAD para impulsar la lucha contra el subdesarrollo, obedecían a una convicción profunda en favor de los principios de autodeterminación y a la certeza de creer en la existencia de una comunidad de intereses que los unía en la esfera de la política socio-económica internacional.

Describir lo realizado por las Naciones Unidas para acelerar el proceso de descolonización daría para escribir un libro aparte. Creo, sin embargo, importante destacar algunos episodios ocurridos cuando la mayoría de los actuales miembros de las Naciones Unidas estaban bajo dependencia colonial o en un régimen de fideicomiso. En esa etapa, América Latina desempeñó, como ya hemos visto, un papel muy decisivo.

Al iniciar sus trabajos en Londres en 1946, las Naciones Unidas decidieron ocuparse inmediatamente del problema de los territorios no autónomos o bajo fideicomiso. Los primeros eran más o menos ochenta, según la apreciación de aquella época y los segundos, sólo catorce, es decir, aquellos que estaban bajo “mandato” de la Sociedad de las Naciones. La Asamblea General y el Consejo de Administración Fiduciaria se empeñaron en lograr que los territorios no autónomos ingresaran lo más pronto posible al régimen de fideicomiso. Ciertos gobiernos “en posesión” de aquellos territorios aceptaron y otros no. Aun algunos los incorporaron al status de Departamentos de su propia nación, como es el caso de Francia con Indochina, Túnez, Argelia, Marruecos, la Reunión, Guadalupe, Martinica y Nueva Caledonia. Las cuatro últimas, continúan bajo el status de Departamento de la República Francesa. La suerte de los demás es conocida porque su independencia formó parte de los hechos conflictivos e incluso sangrientos de la postguerra en la década de los cincuenta.

A fines de 1947, los dos Camerunes (el francés y el británico), los dos Togos que tenían igual condición, Ruanda Urundi, Tanganica, Samoa Occidental, las Islas Occidentales del Pacífico (Marshall, Marianas, y Carolinas, Nueva Guinea, Nauru), estaban ya bajo administración fiduciaria. Los administradores en el mismo orden fueron: Francia y Gran Bretaña, Francia y Gran Bretaña, Bélgica, Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y Nueva Zelandia. En cuanto a las Islas del Pacífico, el Consejo de Seguridad las consideró como “zona estratégica”, entregando su administración a Estados Unidos.

Felizmente, no obstante la debilidad de las disposiciones de la Carta relativas a la descolonización, la comunidad mundial se movilizó en dirección a una descolonización masiva. Las Naciones Unidas, tanto a través de la Asamblea General como del Consejo de Administración Fiduciaria respondieron a esta aspiración colectiva. Ya se ha hecho referencia a la interpretación con sentido amplio que los órganos de las Naciones Unidas habían hecho de los preceptos de la Carta, que sin duda ayudaron a preparar el terreno entre los miembros de la organización y también en los pueblos de los territorios dependientes.

Las secciones siguientes destacarán algunas facetas muy relevantes de la acción de la Organización Mundial, comenzando por una que tuvo gran repercusión —la disposición de las colonias italianas— debido a que aquella recibió un mandato directo en el sentido de decidir esa importante cuestión, y en razón de que en el largo proceso para adoptar una solución se barajaron y analizaron muy a fondo las disposiciones de la Carta al

respecto, así como su aplicación en las diversas situaciones. De ahí nacieron precedentes que fueron utilizados en la lucha para resolver los casos difíciles que se solucionaron años más tarde.

Afirmada ya la posición de la Asamblea General respecto al Principio de Autodeterminación, procedió a adoptar prácticamente todos los años resoluciones que encargaban estudios e informes y recomendaban medidas para aspectos o puntos específicos sobre la aplicación de estos principios⁶.

Es de notar también que años más tarde la Asamblea General, al aprobar sus resoluciones relativas al Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, dispuso que los derechos de éstos sobre sus recursos naturales “debieran ser estrictamente respetados y salvaguardados” y que todo sistema de salarios discriminatorio en territorios bajo administración “debían ser abolidos”⁷.

⁶ Entre estas resoluciones pueden citarse las siguientes: 1899 (XVIII) 1964, 2288 (XXII), 2425 (XXIII), 2551 (XXIV), 2703 (XXV), 2873 (XXVI), 2979 (XXVII), 3117 (XXVIII), 3299 (XXIX), 3398 (XXX). También la 32/35 del 28 de noviembre de 1977, la cual tomó nota con “profunda preocupación” de que los países coloniales y otros Estados han “continuado haciendo caso omiso de las decisiones de las Naciones Unidas sobre esta materia”, especialmente han fracasado al poner en ejecución la Resolución de la Asamblea General 2621 (XXV) del 12 de octubre de 1970 y 31/7 del 5 de noviembre de 1976.

⁷ Resoluciones 3201 (S-VI) del 1 de marzo de 1974 y 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974.

CAPÍTULO VII

La disposición de las excolonias italianas, una singular contribución de Naciones Unidas a la descolonización

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Italia había logrado crear un imperio colonial de bastante importancia, además de vastos territorios, entre ellos Somalia, que ocupó en el siglo XIX, y Libia, que comprendía Cirenaica y Tripolitania. Había tomado posesión de Libia en virtud de los protocolos firmados entre Francia e Italia en 1900 y 1902, los cuales autorizaron a Italia a ocupar esos territorios como parte del “Plan de Equilibrio del Mediterráneo”. Todo lo anterior a costa del Imperio Otomano. En 1911 Italia declaró la guerra a Turquía y ocupó Libia. En 1912 un Tratado de Paz entre ambos incluyó la renuncia de Turquía a esos territorios. Este era el estilo habitual, elegante y negociador para construir imperios que se practicaba en la brillante Europa del siglo XIX y comienzos del XX. Algunos decenios más tarde Hitler, Mussolini y los generales japoneses, adoptaron métodos más directos y violentos. La alevosa invasión de Mussolini a Etiopía satisfizo la ambición del Duce de revivir el Imperio Romano y creó las condiciones para formar un eje de agresión que hizo temblar al planeta durante veinte años y terminó con la derrota de los agresores. El resultado fue un mundo totalmente cambiado.

Durante la conflagración de 1939-1945, Libia fue teatro de famosos combates entre germanos y británicos que dieron muy alto prestigio militar a los generales Rommel y Montgomery, respectivamente, y que se tradujeron finalmente en la conquista de Cirenaica por la fuerza del Reino Unido de Gran Bretaña del general Montgomery y de Fezzan, por la del general francés Leclerc, después que Rommel estuvo a punto de conquistar Egipto.

Los aliados vencedores de la guerra, la cual en relación a Italia tuvo características muy especiales ya que al final ésta cambió de campo, con fecha 15 de septiembre de 1945 firmaron con ese país un Tratado de Paz. Exigieron y obtuvieron que Italia renunciara a sus colonias. Enseguida entraron a discutir cuál sería el destino que se daría a estos territorios; controversia que se prolongó durante meses sin resultados concretos debido a los encontrados intereses de todas las partes. Pero antes de tomar una decisión, Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido de Gran Bretaña y Francia designaron una “comisión investigadora”, compuesta por representantes de estas naciones, para que visitara las excolonias e investigara la situación existente. Esta visita duró desde octubre

de 1947 a mayo de 1948. En septiembre de ese año, las cuatro potencias informaron al Secretario General de Naciones Unidas “que les había sido imposible ponerse de acuerdo y, conforme al Tratado de Paz, remitían el asunto a Naciones Unidas a fin de que lo examine, comprometiéndose a aceptar su veredicto”. La razón de este desacuerdo entre las cuatro potencias fue que Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética e Italia pretendían obtener parte de esas colonias dentro de un sistema de fideicomiso, con la finalidad de conservar posiciones estratégicas o ejercer influencia en esa región. Gran Bretaña aspiraba ansiosamente a quedarse en alguna forma en Cirenaica, no tan sólo por haberla conquistado con sacrificios que le dieron gloria militar, sino también porque era una buena base en la ruta para el Oriente, tan importante para esa nación; la Unión Soviética deseaba administrar Tripolitania y de ese modo satisfacer su ambición ancestral de llegar al Mediterráneo. Curiosamente, la actitud de la Unión Soviética significaba un intento de tener verdadera influencia colonial, lo contrario ciertamente a su proclamada política anticolonialista. Francia pretendía el rincón noroeste vecino a Túnez, que se llamaba Fezzan, y uno de los primeros sitios en que la Francia de De Gaulle dio muestras de que podía contribuir al triunfo de los aliados y a la reconquista de Francia. Italia, con un gobierno democrático cuyo Primer Ministro era De Gasperi y el Canciller el Conde Sforza, aspiraba a la administración fiduciaria de Tripolitania y Somalia, donde existían colonos e inversiones italianas. Además, los nuevos gobernantes demócratas y republicanos intentaban demostrar que en un plazo no muy largo podrían reivindicar a su país por los abusos que cometiera el régimen fascista. Sorprendentemente, por lo menos de parte de países colonialistas de vieja cepa, se consideraba la cuestión sin tomar en cuenta el enorme cambio de concepciones políticas originado por la guerra y por la Carta de las Naciones Unidas. Dos años habían bastado para pretender resucitar añejas negociaciones coloniales del pasado. Lo grave fue que esa misma posición se reflejó en los debates en Naciones Unidas y ello demoró más de lo necesario la solución del problema. Si se logró resolverlo fue porque la mayoría de los miembros de la organización, sobre todo los veinte latinoamericanos que constituían un tercio de la Asamblea General, lucharon enérgicamente por la pronta independencia de aquellos territorios; y porque Estados Unidos sólo apoyó en contadas ocasiones las pretensiones de sus aliados, y respaldó finalmente la independencia.

Como la II Asamblea General de 1948, que angustió a sus participantes con el bloqueo de Berlín y quedó en un lugar de privilegio en la historia al aprobar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no terminó sus trabajos en diciembre, sólo comenzó a considerar el tema de la disposición de las colonias italianas en la segunda parte de dicha Asamblea que se reunió en la primavera norteña de 1949. Los debates comenzaron en la Primera Comisión (Política) el 6 de abril de 1949 y terminaron el 13 de mayo. La Comisión discutió este complejo problema dividiendo, para tal efecto, los tres territorios principales: Libia, Eritrea y Somalia. Respecto a ellos se presentó una gran variedad de proposiciones. Unas favorecían la independencia inmediata; otras la independencia

después de un período, variable, de administración fiduciaria la cual correspondería a este o a aquel país, o a Naciones Unidas, o se anexaría a otra nación. De las tres colonias, la que hizo más difícil llegar a un acuerdo fue Libia porque era de mayor interés para las grandes potencias. Se presentaron nueve proyectos sobre esa región, siete propuestas relativas a Somalia y doce a Eritrea.

Ya mencioné en general lo que pretendían la Unión Soviética, el Reino Unido de Gran Bretaña, Francia e Italia. Estados Unidos inicialmente estuvo a favor de que se pusieran todas las colonias bajo la administración colectiva de Naciones Unidas. Pero su delegado, Foster Dulles, cuando escuchó la proposición de la Unión Soviética pidiendo que Tripolitania y una parte de Eritrea le fueran entregadas en fideicomiso, retiró su proyecto y sugirió que Libia obtuviera su independencia en el plazo de diez años y, entre tanto, fuera administrada en fideicomiso por el Reino Unido de Gran Bretaña.

Sin embargo, era evidente que este asunto, de un carácter tan especial, iba más allá de los moldes habituales de la discusión en las Naciones Unidas de aquel tiempo, que consistía en la unidad monolítica de los aliados occidentales en materia política, apoyada por los latinoamericanos sin excepción y prácticamente por todos los Estados que no pertenecían al bloque socialista. En esta oportunidad los países occidentales aliados no estaban de acuerdo y tanto los latinoamericanos como los asiáticos y los dos países africanos no interesados directamente —Egipto y Liberia— (el tercero era Etiopía que luchaba por anexarse a Eritrea) eran marcadamente anti-colonialistas, como también lo eran India y Paquistán y los países del Medio Oriente, que se contaban entre los más decididos partidarios de la independencia inmediata de Libia.

Dado el número y la calidad de las delegaciones latinoamericanas, su opinión pesaba enormemente. Durante los meses que duró este primer debate, así como los que continuaron en la Cuarta Asamblea Ordinaria de septiembre a diciembre de ese mismo año, 18 de los 20 propusieron, en un proyecto conjunto, para Libia la independencia después de diez años de administración fiduciaria y para Somalia la independencia en un período indeterminado de fideicomiso. En relación a Eritrea favorecían la misma solución, sujeta a “las justas demandas de Etiopía”.

Para nuestro grupo regional fue una etapa muy agitada y significativa. Nos incorporó de lleno y con voz propia a un debate político vital de grandes proyecciones futuras para la aplicación del Principio de Autodeterminación. Además, nos permitía resarcirnos de la derrota que habíamos sufrido en la Conferencia de San Francisco, ocasión en que no pudimos conseguir disposiciones más positivas en cuanto a descolonización. Para mí, la participación activa en estas gestiones fue particularmente excitante. Junto con mis colegas y excelentes amigos, de notable capacidad política y diplomática, José Arce, de Argentina, Juan Carlos Muñiz, de Brasil, y Luis Padilla Nervo, de México, fuimos elegidos por el grupo latinoamericano como “Comité negociador” en su representación. Ello nos permitió mantener contactos casi diarios con las personalidades más relevantes

de las demás regiones. Las reuniones se verificaban en nuestras respectivas oficinas o en almuerzos o cenas en las residencias de cada uno. Nuestras más conspicuas contrapartes eran los estadounidenses John Foster Dulles y el gran jurista Joseph Jessup; el Conde Sforza, Ministro de Relaciones Exteriores de Italia y los embajadores Tarchiani y Guidotti del mismo país; el Ministro de Relaciones Exteriores de Etiopía, Abte-Wold Akilou, más tarde y por muchos años Primer Ministro, y posteriormente sometido a ajusticiamiento sumario por la revolución que depuso al Emperador Haile Selassie, en 1974.

A esas reuniones del Comité Latinoamericano con los líderes de naciones claves concurrían también el Ministro de Asuntos Exteriores de Egipto, Mohamed Salah el Din y su sucesor, Mahmoud Fawzzi, mi gran amigo y colega que más tarde fue Ministro de Relaciones Exteriores de Nasser y de Sadat. Entre nuestros interlocutores se contaban otros representantes de los países del Medio Oriente, al igual que dos muy distinguidos diplomáticos y políticos franceses, Maurice Couve de Murville, Ministro de Relaciones Exteriores y luego Primer Ministro del presidente Pompidou, y Maurice Schuman, en la época Subsecretario de Relaciones Exteriores y 20 años después ministro de esa cartera bajo el presidente Giscard d'Estaing.

La mayor parte de las tres semanas de ese período de sesiones se empleó en negociaciones no oficiales. Pero también hubo un debate general en el cual las delegaciones hicieron sus planteamientos más importantes. En mi intervención, como representante de Chile expresé, entre otras cosas, que no debíamos olvidar la finalidad perseguida, es decir que las ex-colonias de Italia alcanzaran una pronta independencia, respetando el Principio de Autodeterminación de los pueblos y asegurando el progreso social y económico de la población. Así, entre otros argumentos, manifesté:

“El problema de los territorios en discusión nada tiene que hacer con un arreglo de orden colonial, sino que el objetivo fundamental debe estar constituido por el deber de desarrollar el nivel de vida de esos pueblos, mediante un serio programa de desenvolvimiento económico y cultural...”

“La lectura del Informe de la Comisión Investigadora, y el análisis de su documentación, produce antes que nada una sensación de asombro y de honda preocupación. Parece increíble que una parte de un gran continente sobreviva en estado increíble de abuso y pobreza y vegete al margen del mínimo de civilización alcanzada en las ex-metrópolis... Se ha comprobado que en Eritrea cientos de miles de individuos en estado de servidumbre deben pagar tributos a un puñado de señores feudales... Existe un régimen discriminatorio de salarios, que aumenta la miseria de los nativos”.

Más adelante agregué:

“Algunos interesados en esa parte de la geografía del África confunden la historia de esos nativos con la historia de las invasiones a dichos territorios. Hay crónicas abundantes sobre quiénes invadieron durante siglos esa zona; de

cómo llegaron y tuvieron que irse o se han mantenido. Pero en esas crónicas están totalmente ausentes los habitantes autóctonos. Por eso, cuando se confiesa ante las Naciones Unidas el estado terrible de atraso en que viven esos pueblos, no es posible argumentar que ellos han pertenecido ‘históricamente’ a este o a aquel país”.

“Recalco este hecho porque lo estimamos fundamental. No creemos que pueda sostenerse que, por semejanzas de pigmentos, o parecido de dialectos, deben anexarse poblaciones por las cuales muy poco o nada se ha hecho”.

Enseguida señalé:

“Examinando la historia colonial de Libia, Eritrea y Somalia se llega a la conclusión, por el estado de atraso de esas poblaciones, de que nada mejoraron con las invasiones de que fueron objeto durante siglos; no hubo étnica ni socialmente hablando, un pueblo que resistiera, que diera su opinión soberana, incluso que estuviera en condiciones de discutir el destino de sus propias tierras”.

“Ubicado el problema, según nuestro criterio, dentro de estas realidades dramáticas, queda sólo en pie, como necesidad principal, el atender el mejoramiento de esas poblaciones, su incorporación a la vida civilizada. He ahí el deber impostergable de las Naciones Unidas, que nace no sólo de las disposiciones del capítulo XII de la Carta, sino que de la misma enunciación de principios y objetivos de las Naciones Unidas, de su Artículo I y de su Artículo 55”.

Terminé proponiendo que la Comisión sugiriera a la Asamblea que la decisión incluyera un párrafo recomendando al Consejo Económico Social el estudio de los problemas del progreso social y del desarrollo económico de las ex-colonias italianas, y formular proposiciones concretas.

Finalizado el debate, la Primera Comisión de la Asamblea General sometió a la Plenaria un proyecto de Resolución resultado de posiciones muy divergentes, cuyas diferentes cláusulas obviamente no alcanzarían a reunir, en la Asamblea Plenaria los dos tercios de los votos necesarios para su aprobación. Por ejemplo, si bien se aceptaba la independencia de Libia, se disponía que quedarían bajo un sistema de fideicomiso las tres porciones de su territorio —Cirenaica, Fezzan y Tripolitania— bajo la administración de Gran Bretaña, Francia e Italia, respectivamente; Somalia quedaría bajo fideicomiso de Italia, “con miras a una futura independencia”; y Eritrea, salvo la provincia occidental, se anexaría a Etiopía. Los debates en Sesión Plenaria en nada se distinguieron de los de la Primera Comisión. Las posiciones no variaron.

En vista de la situación producida, la Asamblea General decidió posponer la consideración del ítem “Disposición de las ex-Colonias Italianas” hasta el Cuarto Período ordinario de sesiones de la Asamblea General, que debía reunirse en septiembre de ese año. La única proposición que se aprobó en las reuniones de abril fue la de Chile, ya citada, sobre el

apoyo económico que debía recomendar para el progreso social de las poblaciones, la que, como se ha dicho, tuvo el número 266 (III)¹. Pero el resto del proyecto de la Comisión fue rechazado. A este respecto debo consignar que, habiendo sido elegido Presidente del Consejo Económico Social, en enero de 1950, uno de mis primeros actos fue proponer al Consejo la implementación de la recomendación de la Asamblea General, lo que se aceptó en forma unánime. De esa decisión nació un importante programa de asistencia técnica para colaborar en un proyecto de planificación de la economía de Libia, sobre la base de un acucioso estudio de las condiciones socioeconómicas del país.

La consideración del tema por el Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General se inició el 30 de septiembre del mismo año. La discusión se interrumpió varias veces para realizar negociaciones no oficiales o para que funcionara un Comité de 14 representantes elegidos, destinado a estudiar todos los proyectos y, al mismo tiempo, a acercar puntos de vista y presentar fórmulas que tuvieran posibilidades de lograr un consenso. En ese Comité participamos los cuatro embajadores latinoamericanos mencionados antes, el Embajador y jurista Jessup de Estados Unidos, Maurice Couve de Murville, de Francia, Sir Senegal Rau, Embajador de la India y más tarde miembro de la Corte Internacional de Justicia al igual que Jessup, Hector McNeil, tantas veces nombrado y otras importantes personalidades.

Desde que se inició la IV Asamblea General resultó evidente que, en el lapso transcurrido desde la segunda parte de la Tercera Asamblea General, la tendencia general se orientó hacia un mayor consenso. Las consultas hechas a representantes autorizados de sectores importantes de estos territorios contribuyeron en forma considerable a llegar a soluciones apoyadas por fuertes mayorías. Esto se tornó muy claro para el Comité y enseguida para la Comisión Política de la Asamblea General, llamada a analizar la cuestión antes del debate en sesión plenaria.

¹ El texto de la Resolución 266 (III), propuesta por Chile, dice como sigue:
PROBLEMAS QUE PLANTEA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL PROGRESO SOCIAL DE LAS ANTIGUAS COLONIAS ITALIANAS
La Asamblea General
Recomienda que el Consejo Económico y Social, al estudiar y proyectar sus actividades relativas a las regiones y países insuficientemente desarrollados, tenga en cuenta los problemas que plantea el desarrollo económico y el progreso social de las antiguas colonias italianas.
Resolución 287 (III) sobre:
CUESTIÓN DEL DESTINO DE LAS ANTIGUAS COLONIAS ITALIANAS
La Asamblea General
Decide aplazar la continuación del examen del tema “Cuestión del destino de las antiguas colonias italianas” hasta el cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
Resolución de Polonia: decide aplazar hasta el Cuarto Período Ordinario de Sesiones la cuestión de las antiguas colonias italianas.
Aprobado por 51 votos a favor, ninguno en contra y 6 abstenciones.
Proyecto de Costa Rica, Cuba y Uruguay, de que esta cuestión sea remitida a la Comisión interina, fue rechazada por 27 votos contra 21 y 11 abstenciones.

Comenzando por la discutida cuestión de Libia que siguió siendo bastante controvertida, sobre todo después de que la Unión Soviética denunció la existencia de un acuerdo secreto Bevin-Conde Sforza (Gran Bretaña-Italia). La Unión Soviética expresó que en vista de este inaceptable arreglo retiraba sus pretensiones a la administración de Tripolitania y se unió a los países árabes, a India y a Pakistán que exigían la independencia inmediata, sin ninguna condición. Pronto fue emergiendo una fuerte mayoría que rechazaba soluciones separadas para Cirenaica, Tripolitania y Fezzan y favorecía la independencia inmediata de toda Libia. El Reino Unido de Gran Bretaña sugirió nuevamente que se le dejara administrar Cirenaica, pero sin mayor insistencia. Los países latinoamericanos apoyaron la declaración de independencia, pero bajo ciertas condiciones tendientes a asegurar una administración eficaz. Estimaron necesario que se eligiera un Comisionado representante de Naciones Unidas con la misión de ayudar a Libia en sus primeros pasos, y que se adoptaran otras medidas, que le aseguraran una auténtica y progresiva soberanía. Italia terminó también aceptando esta solución y concentró su interés en obtener la administración fiduciaria de Somalia. El comité mencionado recomendó a la Primera Comisión la fórmula indicada, la cual fue aprobada y después ratificada por la Asamblea en plenario, con el siguiente texto:

1. Que Libia, compuesta de Cirenaica, Tripolitania y el Fezzan se constituya como un Estado independiente y soberano;
2. Que esta independencia se haga efectiva lo antes posible y, en todo caso, a más tardar, el 1° de enero de 1952;
3. Que representantes de los habitantes de Cirenaica, Tripolitania y el Fezzan se reúnan y deliberen en Asamblea Nacional y establezcan una constitución para Libia, que determine la forma de gobierno;
4. Que, con el fin de ayudar al pueblo de Libia a que formule una constitución y establezca un gobierno independiente, se instituya en Libia un Comisionado de las Naciones Unidas, nombrado por la Asamblea General, y un Consejo para ayudarle y asesorarle;
5. Que el Comisionado de las Naciones Unidas, en consulta con el Consejo, presente al Secretario General un informe anual y cualesquiera informes especiales que considere necesarios. A estos informes podrá añadirse todo memorándum o documento que el Comisionado de las Naciones Unidas o un miembro del Consejo desee someter a la atención de las Naciones Unidas;
6. Que el Consejo conste de diez miembros, a saber:
 - a) Un representante designado por el Gobierno de cada uno de los países siguientes: Egipto, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, Pakistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte;
 - b) Un representante de la población de cada una de las tres regiones de Libia y un representante de las minorías existentes en Libia.

7. Que el Comisionado de las Naciones Unidas nombre los representantes mencionados en el inciso b) del párrafo 6, después de consultar con las potencias administradoras, con los representantes de los gobiernos mencionados en el inciso a) del párrafo 6, con las personalidades dirigentes y con los representantes de los partidos políticos y de las organizaciones existentes en los territorios correspondientes;
8. Que el Comisionado de las Naciones Unidas, en el ejercicio de sus funciones, consulte con los miembros de su Consejo y se guíe por su asesoramiento, quedando entendido que podrá hacerse asesorar por miembros diferentes sobre diferentes regiones o diferentes asuntos;
9. Que el Comisionado de las Naciones Unidas pueda ofrecer sugerencias a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social y al Secretario General, acerca de las medidas que las Naciones Unidas podrían adoptar durante el período de transición, respecto a los problemas económicos y sociales de Libia;
10. Que las potencias administradoras, en cooperación con el Comisionado de las Naciones Unidas,
 - a) Inicien inmediatamente todas las gestiones necesarias para el traspaso del poder a un gobierno independiente debidamente constituido;
 - b) Administren los territorios con el propósito de contribuir al establecimiento de la unidad y la independencia de Libia, cooperen al establecimiento de instituciones gubernativas y coordinen sus actividades encaminadas a este fin;
 - c) Sometan un informe anual a la Asamblea General, sobre las medidas adoptadas para poner en práctica estas recomendaciones;
11. Que, cuando se haya constituido como Estado independiente, Libia sea admitida en las Naciones Unidas, en conformidad con el Artículo 4 de la Carta.

Como se ve, en los numerales 3 al 10 se contempla una serie de medidas que recogen la aspiración de muchos países, especialmente los latinoamericanos, en el sentido de que la independencia de Libia estuviera apoyada por la comunidad mundial representada por Naciones Unidas y por algunas naciones que en cierta forma habían tenido especial interés en el nuevo Estado.

En lo que se refiere al “Comisionado”, debo recordar una situación curiosa relacionada con el autor. Trygve Lie, Secretario General de Naciones Unidas, después de consultar a los principales países interesados me solicitó que presentara mi candidatura para ese cargo y que él respondía que yo saldría elegido. Le contesté que consideraba esa eventualidad un gran honor y un enorme desafío, pero que debía consultar a mi gobierno, adelantándole que personalmente tenía ciertas dudas, ya que la Embajada en Naciones Unidas me producía enorme satisfacción. Comunicué el ofrecimiento al

Ministerio de Relaciones Exteriores, haciendo presente mi poco entusiasmo frente a un cambio de rumbos. El ministro, entonces Germán Riesco, hombre muy inteligente y capaz, encontró razonable mi posición y rechazé el ofrecimiento. Muchas veces he pensado en qué forma habría influido en mi destino el haber sido Comisionado de Naciones Unidas en Libia —prácticamente la primera autoridad del país— y colaborar, en el nacimiento de un Estado que se encontraba en la miseria. Pero como poseía influencia en el plano socioeconómico de Naciones Unidas pensaba que podría obtener ayuda especial. Además era joven, emprendedor y persistente. Ciertamente es que habría terminado esta función a fines de 1952, fecha límite fijada por la Resolución. Es decir, en la misma fecha en que dejé el cargo de Embajador al asumir la presidencia el General Ibáñez. Ciertamente, no habría sido el desempleado que fui durante unos meses en 1953 y seguramente, de haber tenido éxito en la misión, me habrían ofrecido una posición de categoría en la organización mundial. Sin embargo, no habría vivido como representante de Chile esos últimos tres años de mi desempeño en Naciones Unidas, que fueron los que me dieron las mejores ocasiones para servir el interés de Chile y el de las naciones en desarrollo. En vista de mi negativa, el Secretario General presentó como candidato a Adrian Pelt, de Holanda, uno de sus más importantes Secretarios Generales Adjuntos encargado de los asuntos coloniales. Naturalmente, resultó elegido. Y es así como me privé de ser algo así como el primer antecesor de Gadafi, desgraciadamente sin petróleo... Y a propósito, releyendo la documentación sobre este problema, encontré uno de los informes básicos realizados por expertos de las cuatro grandes potencias que firmaron el tratado de Paz con Italia, que investigaron las condiciones existentes en las ex colonias italianas. En él uno de ellos describe la pobreza tan grande de Libia, destacando que; “carece totalmente de recursos naturales”. Seguramente el experto no era un técnico de la Standard Oil...

En el V Período de Sesiones, la Asamblea General con base en un proyecto de resolución de 13 países (Canadá, Chile, Egipto, Grecia, India, Indonesia, Irak, Líbano, Paquistán, Arabia Saudita y Yemen), con algunas pequeñas enmiendas, dictó su Resolución 387 (V) en la cual decidió, entre otras cosas, que confiaba en que el Comisionado y las demás autoridades pertinentes tomaran inmediatamente las medidas para asegurar la plena y efectiva ejecución de la Resolución 289 (V), particularmente en lo relativo a la unidad de Libia y la transferencia del poder a un gobierno libio independiente. A esto se agregó otra resolución de la Asamblea referente a las medidas financieras que debían tomarse respecto a Libia.

El Secretario General solicitó al Consejo Económico Social que aprobara una Resolución en que se pedía a la Junta de Asistencia Técnica, recién creada, que proporcionara ayuda a Libia. Este proyecto fue sustituido por uno presentado por Chile y Estados Unidos, en el cual se enfatizaba la “responsabilidad especial de Naciones Unidas en este caso, de proporcionarle medios para su desarrollo social y económico por haber creado un Estado independiente” y que “no podía solicitar la asistencia técnica por no haber alcanzado

aún la independencia” y, por tanto, “debía otorgársela sin necesidad de que Libia la solicitara”. La Resolución 223 (XI) del Consejo Económico Social, presidido por el autor, fue aprobada por 14 votos a favor y 1 abstención².

El destino de Somalia tuvo características muy especiales. El territorio, que mira hacia el Océano Índico, gobernado por Italia desde el siglo XIX, fue ocupado en 1941 por las fuerzas británicas. En esa fecha su población se acercaba a un millón doscientos mil habitantes. El Conde Sforza, personaje de gran autoridad en Italia por su prosapia, su resistencia al fascismo y su clara inteligencia, luchó denodadamente porque Somalia fuera puesta bajo el régimen de administración fiduciaria, supeditada a la responsabilidad de Italia. En su lucha ganó paulatinamente adeptos, entre ellos los latinoamericanos tan vinculados con ese país. Los delegados de nuestra región estábamos convencidos de que Somalia debía obtener su independencia, pero después de un fideicomiso de algunos años. Por otra parte, comprendíamos que la nueva República Italiana estaba deseosa de incorporarse a la comunidad mundial organizada (lo que sólo consiguió en la fecha en que fue admitida en Naciones Unidas) y demostrar, a través de una administración eficiente y justa, que estaba en situación de reparar las aventuras imperiales del fascismo. El hecho es que la Asamblea General, en la Resolución 289 (IV) letra B, adoptó esta solución por 48 votos contra 7 y 3 abstenciones. Sufragaron en contra los tres Estados soviéticos (Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia) y Etiopía. Liberia, Nueva Zelanda y Suecia se abstuvieron.

Vale la pena, sin embargo, hacer referencia a las condiciones especiales que incluyó la indicada Resolución. En primer lugar, la autoridad administrativa debería ser ayudada y asesorada por un Consejo Asesor compuesto por Colombia, Egipto y Filipinas. El mandato de este organismo debía ser determinado por el Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas. Este último quedaba con instrucciones para negociar con la autoridad administradora “la redacción del Acuerdo de Fideicomiso” y también incluir un anexo conteniendo “una declaración de los Principios Constitucionales garantizando el derecho de los habitantes de Somalia y proveer a la organización de instituciones destinadas a

² La Resolución dice así:

Teniendo presente la decisión adoptada por la Asamblea General el 21 de noviembre de 1949, y que figura en la resolución 289 A (IV), de que Libia se constituya como un Estado independiente, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a más tardar el 1º de enero de 1952, y

Habiendo estudiado también con interés las sugerencias que le comunicó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Libia, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución arriba mencionada, y

Reconociendo que el pueblo de Libia tiene una gran necesidad de asistencia para desarrollar su economía y establecer una administración pública eficaz, a fin de crear un Estado independiente y económicamente viable, *Señala a la atención* del Secretario General, de los jefes administrativos de los organismos especializados, y de la Junta de Asistencia Técnica, la necesidad especial de una pronta acción en Libia;

Pide al Secretario General se sirva presentar a la Asamblea General, en su quinto período de sesiones, proposiciones concretas respecto a métodos que puedan permitir a Libia continuar recibiendo asistencia técnica después de conseguida su independencia y antes de haber llegado a ser miembro de las Naciones Unidas o de uno de los organismos especializados que participen en el programa ampliado.

asegurar la iniciación del desarrollo y el subsiguiente establecimiento de un gobierno con plena soberanía”. Además, determinó que, al redactarse la declaración, el Consejo de Administración Fiduciaria y la autoridad administrativa debían guiarse por la proposición anexa presentada por la delegación de India, que disponía que Italia debe ser invitada a asumir la administración provisional del territorio, siempre que cumpla con ciertas disposiciones. En lo que toca a Eritrea, la Asamblea no adoptó ninguna decisión. La postergó para considerarla en el Vo Período de Sesiones previo al cumplimiento de los resguardos tomados.

Según la Resolución 289 (IV) letra B, el asunto hubo de ser considerado primero por el Consejo de Administración Fiduciaria, llamado a negociar con la administradora la redacción del Acuerdo de Fideicomiso. Esto lo hizo sobre la base de un proyecto sometido por el gobierno italiano en su calidad de administrador provisional del territorio.

El acuerdo fue excelente, porque primó sobre toda otra consideración el interés del pueblo somalí. Se reafirmó el principio de la “soberanía del territorio al que Italia renunció en beneficio del pueblo, así como a toda clase de derechos y títulos poseídos con anterioridad”; la autoridad administradora sería “responsable ante las Naciones Unidas de la paz, el orden y el buen gobierno del territorio”, conformando la supervisión y control internacional que se reconoce a aquella organización; el Consejo Consultivo de tres miembros debía funcionar con eficiencia; y la Convención de Privilegios e Inmunidades, en su Art. 3, acepta y reconoce como investida de fuerza compromisoria o institucional a la Resolución 289 (IV), incluyendo los anexos; se reconocen las disposiciones de la Asamblea sobre avance educativo y alfabetización. A este respecto la autoridad administradora reconoce que “en la educación reside la única base fundamental en la cual puede sostenerse y desarrollarse el índice moral, político, social y económico de los habitantes del territorio”. Otras cláusulas importantes son el deber de “proteger el territorio, para cuando sea entidad política independiente, de toda maniobra de control comercial o financiero que enajene las tierras de la colectividad”; y se dispone la “aplicación de todas las disposiciones de orden social contenidas en la Carta y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. También se asegura la libertad de culto y de circulación.

Debe reconocerse que el Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU realizó un magnífico trabajo que dio a la institución del “fideicomiso” el sentido que podía esperarse de la Organización Mundial comprometida con los grandes principios de autodeterminación, libertad y solidaridad entre los pueblos. En esta instancia, el Presidente del Consejo, Max Henríquez Ureña, de República Dominicana y su alterno, Enrique Marchena, desempeñaron un papel muy importante. En la obra de este último, que ya he citado³, él expresa con justo orgullo:

³ “El problema de los territorios dependientes”, República Dominicana, 1955.

“Ante estas cláusulas, ¿puede considerarse satisfecha la comunidad internacional... ? Creemos que, con muy pocas reservas, las disposiciones del fideicomiso más reciente que ha acordado la Organización Mundial representa un novísimo jalón en los anales políticos y jurídicos de los Estados que constituyen la actual asociación internacional”.

Con mucha acuciosidad destaca en varias partes el abismo que separa los antiguos “mandatos” de la Sociedad de las Naciones con este nuevo concepto de Administración Fiduciaria, tal como ha interpretado Naciones Unidas el espíritu de la comunidad internacional respecto a la descolonización.

En noviembre de 1950, la Asamblea General consideró el Informe del Comité Asesor nombrado por la Resolución 289 (IV). Éste había tenido varias sesiones en el curso del año. La discusión comenzó en la Comisión Cuarta (Fideicomiso), en la cual la Unión Soviética y sus aliados atacaron fuertemente el hecho de que se hubiera nombrado a Italia autoridad administradora. Pero la gran mayoría apoyó la propuesta del Comité por 44 votos contra 5 y 1 abstención. En sesión plenaria la Asamblea General aprobó el acuerdo con su anexo de Principios Constitucionales por 44 votos contra 6.

La decisión sobre Eritrea pareció fácil en un principio debido a la buena voluntad que existía para satisfacer la pretensión de Etiopía de anexarla a su territorio, especialmente porque ello le daba la posibilidad de acceder al mar y a los puertos de Asmara y Massawa. Por otra parte, el Reino Unido de Gran Bretaña había insistido mucho por la anexión a Sudán de la parte oriental de Eritrea. La Resolución 289 (IV), que decidió el destino de Libia y de Somalia, no hizo lo propio con Eritrea. Estimó que evidentemente se trataba de un territorio cuya independencia no parecía muy posible por la gran diversidad de elementos históricos, étnicos, geográficos y económicos que incidían en el problema. Resolvió entonces designar una Comisión destinada a examinar las diferentes sugerencias y los factores que las determinaban. Mencionó, sí, que debería tener presente “la necesidad particular de Etiopía de acceso al mar”. El informe debía emitirse no después del 15 de junio de 1950. La Comisión estuvo formada por representantes de Birmania, Guatemala, Noruega, Pakistán y Unión Sudafricana. El Informe de la Comisión, basado en consultas con los países interesados y los representantes de los principales partidos políticos de Eritrea, no fue unánime. Emitió dos memorandos, uno sometido por Noruega, Birmania y la Unión Sudafricana y el otro por Guatemala y Pakistán. El primer grupo estudió la geografía, la población, las reservas económicas y la productividad agrícola⁴. Sin embargo, en este grupo Birmania y Sudáfrica recomendaron la autonomía del gobierno en Eritrea en una Federación con Etiopía; y agregaron que la continuación de la presencia de Italia en Eritrea sería vital para el progreso del país. Noruega opinó que la parte oriental debía anexarse a Sudán y la occidental, a Etiopía. Guatemala y Pakistán rechazaron toda separación de la provincia oriental del resto de Eritrea y urgieron a la

⁴ La población era de 1.067.000, de los cuales 524.000 eran musulmanes, 506.000 eran cristianos y 8.000, paganos. La mayoría de los musulmanes habitaban la parte oriental.

Asamblea a buscar una fórmula adecuada para llegar a un acuerdo con los gobiernos de Etiopía y de Italia. Éstos pensaban que, si bien había cierta afinidad entre Etiopía y Eritrea, la última resentía e incluso era hostil a su vecino. Por esta razón Pakistán y Guatemala recomendaron que Eritrea fuera puesta bajo fideicomiso de Naciones Unidas por un mínimo de 10 años.

La Asamblea, después de un prolongado debate en que intervinieron con gran vigor Etiopía e Italia, rechazó dos Resoluciones (URSS y Polonia) que prohijaban la independencia inmediata y también otra de Pakistán en la línea que había seguido en la Comisión. En cambio, aprobó un proyecto presentado por Bolivia, Brasil, Birmania, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Grecia, Liberia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Turquía y Estados Unidos. Hubo 45 votos a favor, 5 en contra (URSS, Ucrania, Bielorrusia, Checoslovaquia y Polonia) y 6 abstenciones. La Resolución, con el número 390 (V), decidió que “Eritrea constituirá una unidad autónoma federada con Etiopía; que un gobierno debe tener poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y que su jurisdicción se extendiera a defensa, asuntos externos, moneda y finanza, determinar impuestos y establecer comunicaciones externas e internas”. Incluye, además, otros detalles para asegurar la integridad de la Federación y los derechos de un Estado soberano, entre ellos, que “todos los individuos nacidos en Eritrea, con excepción de los que poseen nacionalidad extranjera, serán nacionales de la Federación”.

La decisión se funda cc sobre todo en los “deseos y el bienestar de los habitantes, incluyendo las opiniones de varios grupos raciales, religiosos y políticos de las provincias y las capacidades de pueblo para un gobierno propio”; en “el interés de la paz y la seguridad de África del Este”; y en los derechos y reclamaciones de Etiopía, basados en varios factores, “especialmente su necesidad de tener acceso al mar”.

La Resolución, al igual que lo obrado en el caso de Somalia, dispone que la Federación debe asegurar a todos sus habitantes el pleno goce de los derechos y libertades definidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Finalmente, cabe señalar que la Asamblea General incluyó en su decisión que habrá “un Comisionado de las Naciones Unidas en Eritrea, asesorado por funcionarios de Naciones Unidas, cuya función será preparar, en consulta con el poder administrador, el gobierno de Etiopía y los habitantes de Eritrea, un proyecto de Constitución que sería sometido a la Asamblea de Eritrea y que debe basarse en los principios de un gobierno democrático. Sin embargo, la autoridad administradora existente entonces continuaría conduciendo el gobierno de Eritrea durante un período de transición que no podría exceder del 15 de septiembre de 1952.

La Asamblea General eligió como Comisionado en Eritrea al Embajador de Bolivia en Naciones Unidas, Edmundo Anze-Matienzo, un colega inteligente, trabajador, con quien mantenía buena amistad.

Bien vale la pena destacar algunas consecuencias de las decisiones del tratamiento de ese espinoso asunto que fue la disposición de las colonias italianas, aparte del éxito que significó que la Asamblea General, por mayoría aplastante, llegara a una solución respecto a cada uno de los territorios involucrados.

Desde luego, si bien el conflicto Este-Oeste, ya agudizado en lo que se llamó la Guerra Fría, estuvo presente en muchos casos, lo cierto es que nunca antes ni después se ha discutido en Naciones Unidas una cuestión de política internacional de tal trascendencia en que los miembros actuaran en forma tan independiente. Ni la Unión Soviética ni Estados Unidos arrastraron tras de ellos a las naciones grandes y pequeñas. Y lo que estaba en juego era nada menos que el comienzo de la descolonización del África, es decir, de un gran continente cuya estructura y vocación política futuras eran una incógnita. Cada nación miembro de Naciones Unidas procedió según su propio criterio, influido naturalmente por su posición doctrinaria y por su afinidad racial o de relaciones políticas, sociales o comerciales con las poblaciones de los territorios o con los Estados que sostenían determinados regímenes de administración.

La independencia inmediata o a corto plazo alcanzada por las referidas ex-colonias aceleró el proceso de descolonización en decenas de territorios dependientes, en Asia y sobre todo en África.

Otro efecto político de la forma como se llevó el debate y la decisión de este gran tema fue que verdaderamente incorporó al grupo latinoamericano como un elemento importante dentro de la Organización Mundial, políticamente capaz y de convicciones auténticamente progresistas en lo relativo a los derechos de los pueblos y a la autodeterminación, aunque preocupado de que la independencia se realizara en forma de asegurar la mayor estabilidad y desarrollo posibles. En general, las decisiones finales contuvieron elementos que fueron propuestos o apoyados por los países de nuestra región. Interesante es consignar que los Comisionados de Naciones Unidas para Somalia y Eritrea fueron latinoamericanos; Edmundo Holte de Castello, de Colombia, y el Embajador Anze-Matienzo, de Bolivia; y el de Libia pudo haber sido un chileno como relaté antes. Por otra parte, los Embajadores Muñiz, del Brasil, Arce, de Argentina, Padilla Nervo, de México y el autor fueron condecorados por Italia y Etiopía al finalizar los debates. El Conde Sforza personalmente nos impuso la “Solidaridad Italiana”, distinción recién creada como la primera después de la guerra, que sustituía a las antiguas. El Ministro de Relaciones Exteriores, Abte-Wold-Akilou, nos honró con la Gran Cruz. Éste era un hombre fino, ponderado y culto, a quien volví a ver en 1972 cuando recorrí África para promover la III UNCTAD que sesionaría en Santiago. Me ofreció un almuerzo al que asistieron altos representantes del cuerpo diplomático y de la administración etíope. Sentí mucho su muerte, fue la víctima inocente de un sistema atrasado en 100 años, bajo el mando de un anciano emperador venerado como un dios.

Quisiera finalizar la consideración de estos episodios haciendo un recuerdo del Emperador Haile Selassie, considerado en su época un gran gobernante, pero a quien los años y las circunstancias lo redujeron a un papel estático, carente de fuerza y voluntad. Tuve

ocasión de visitarlo en 1972. Sentado en un hermoso sillón frente a una mesa igualmente bella, tal vez de ébano, sobre cada lado de la cual había un león de oro macizo de unos 40 centímetros de largo. Hierático, amable, apenas podía pronunciar algunas palabras. Un año después fue depuesto, para morir casi sólo en la mansión que le fue asignada. Ese era el león que en 1936 conmovió con dramática elocuencia a la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, y en general al mundo informado de este evento.

Después de transcurridos tres decenios de los hechos relatados cabe preguntarse si las soluciones aprobadas entonces fueron las más justas y las más útiles para las poblaciones. En verdad en esa época no se visualizaba nada mejor. Pero la historia enseña que la estructura política del mundo se mueve con gran dinamismo y que los dirigentes mundiales son poco previsores. Europa demoró más de 10 siglos en ser algo parecido a lo que es ahora y en el mismo siglo XX, primero en 1918 y después en 1945, hemos visto grandes modificaciones del mapa geográfico con cambios profundos; también en el carácter de las relaciones entre muchos países; se ha llegado a formar una Comunidad Europea de Naciones (occidentales) formada por Estados que incluyen aquellos que se batieron entre sí en las dos más cruentas guerras de la historia. En América del Sur, después de más de siglo y medio de independencia, aún no está totalmente normalizada la delimitación de las fronteras; y la cooperación económica y política entre las naciones que la componen apenas se encuentra en una etapa primaria, sobre todo la última, que es tan necesaria en un mundo convulsionado y plagado de amenazas de guerras nucleares.

¿Qué de extraño tiene entonces que exista en la actualidad una Libia, antes sumida en la extrema pobreza y hoy nadando en petróleo, con un Gadafi que sueña con crear un gran imperio musulmán? ¿Y que Etiopía, Eritrea y Somalia se hayan batido entre ellas y se mantengan con el arma al brazo mientras miles de sus habitantes perecen de hambre?

Libia es ciertamente una nación bien definida. Con la asistencia de Naciones Unidas dispuso de algunas bases sólidas para mejorar su economía y, sobre todo, su medio humano carente anteriormente de todo bienestar social y ahora, gracias a su petróleo, en condiciones de progresar rápidamente si invierte en desarrollo sus recursos. Etiopía, por su parte, ciertamente no estaba preparada para anexarse a Eritrea, aunque tenía buenas razones para desear salir al mar, y sus pobladores tenían cierta afinidad. Pero, siendo pobre ya a comienzos del siglo, Abisinia fue decayendo poco a poco en manos del gobierno del “Negus”, que quiere decir “Rey”, pero que actuaba como un Emperador, a quien los años convirtieron en un ser incapaz de conocer la realidad de las condiciones de su país y adoptar alguna medida útil. La revolución que lo destronó no ha mejorado las cosas. Su ideología comunista insertó al país en la trágica lucha Este-Oeste, madre de todos los males contemporáneos, lo cual acrecentó el conflicto con Eritrea y Somalia y la privó de ser asistida por los Estados del sector capitalista. Enseguida, el país ha sufrido en un grado superlativo la sequía que avanza como avalancha desde la región del Sahel produciendo hambrunas que han estremecido al mundo.

A lo anterior habría que agregar, en lo referente a Eritrea y Somalia, que ambos han sufrido los efectos de esa poco feliz solución que el colonialismo adoptó para sus dependencias africanas: transformar sus colonias en conglomerados con fronteras geográficas de naciones formadas por pueblos que vivieron durante siglos en una estructura tribal en que sus componentes no sólo se diferenciaban, sino que muchas veces eran enemigos. En ellas ha sucedido, ni más ni menos, lo que han experimentado tantas naciones de África, paralizadas por guerras intestinas y cambiando de gobierno cada seis meses.

CAPÍTULO VIII

la Conferencia Afro-Asiática de Bandung, un hecho histórico trascendental. Nacimiento y primeros pasos del movimiento de los no alineados

I. Bandung

Entre el 18 y el 24 de abril de 1955 se celebró en Bandung, capital de la Isla de Java occidental, Indonesia, una Conferencia que agitó y desconcertó a la opinión pública y a los gobiernos de occidente. Constituía algo inusitado. Por primera vez en la historia se reunía para examinar la situación mundial y plantear al mundo sus puntos de vista un grupo de países que contenía a más de la mitad de la población mundial y que durante varias centurias habían vivido marginados de las decisiones internacionales y muchos entre ellos habían sufrido una cruel dominación. Eran naciones que recién emergían como Estados independientes o estaban en pleno proceso de emancipación. Entre ellos se contaban varios que desde una remota antigüedad habían creado civilizaciones de alta jerarquía espiritual y moral. Su único pecado fue haber descuidado concentrarse en descubrir la tecnología capaz de dominar a la naturaleza, cosa que no había hecho Occidente.

¿A qué se debía este hecho inesperado para los detentadores del poder y de la riqueza en el mundo? Creo que dos fueron las grandes razones que lo determinaron. La primera, que los líderes de los Estados recientemente independientes habían apreciado las debilidades de la Carta de las Naciones Unidas en lo referente a la libre determinación de los pueblos y específicamente al colonialismo (crítica que está contenida en varios capítulos de esta obra). Ni en las reuniones de Moscú, Teherán, Dumbarton Oaks, que precedieron a Yalta, ni tampoco en esta última encontró un lugar preponderante el problema colonial que tanto pesaba sobre Asia y África. Las posiciones de Estados Unidos y la Unión Soviética eran discrepantes a las del Reino Unido y Churchill luchó tan denodadamente por esos puntos de vista que los otros cedieron. Los acuerdos de Yalta, según ellos, se basaron sobre los supuestos de que la derrota del fascismo había creado todas las condiciones necesarias para la preservación de una paz estable y de que la paz y la cooperación sólo podían ser garantizadas por las grandes potencias. Ambas premisas, como quedó demostrado al poco tiempo, eran en gran parte ilusorias.

Pensaban también que el orden internacional de la postguerra que nació en San Francisco constituía en el fondo la institucionalización de un mundo dominado por las Grandes Potencias. Y para justificar esa opinión citaban la “Declaración respecto a los territorios no autónomos” contenida en el capítulo XI de la Carta. Ésta no incluía obligaciones legales para liberar las colonias. Si bien técnicamente ese juicio era correcto, había injusticia en no mencionar que debido a los grandes esfuerzos de muchos países, entre ellos los latinoamericanos, las disposiciones de la Carta sobre libre determinación fueron interpretadas en las organizaciones pertinentes en forma tan amplia que constituyeron un elemento no desechable de la descolonización que comenzó muy pronto; y la disposición de las colonias italianas, tema que, por excepción, correspondió decidir a Naciones Unidas, marcó la voluntad de la mayoría de acelerar la descolonización.

Los Estados asiáticos y africanos hacían ver también la demora que hubo en la descolonización de Indochina, Indonesia y de Malasia, así como en África del Norte, Rodesia del Sur, el Congo Belga y el grueso de los territorios de África Central y Ecuatorial, que sólo emanciparon en 1960. Tenían razón. Pero las Naciones Unidas trabajaron incansablemente para que se lograran aquellos triunfos más difíciles. Otra queja era la del Apartheid en Sudáfrica que discriminaba ferozmente contra toda la población no blanca que superaba el 80 por ciento del total e incluía, además de los autóctonos, a indios y pakistaníes. Es un asunto que aún no se resuelve y ello es imperdonable. Sin embargo, la mayoría de los miembros de Naciones Unidas han luchado encarnizadamente por erradicar ese cáncer de la humanidad. Durante Bandung y en los años que precedieron a la Conferencia, una Comisión de la Asamblea General presidida por el autor de estas líneas practicaba una investigación exhaustiva sobre la situación y pedía a la Asamblea, en términos muy claros, la condena del Apartheid y la imposición de sanciones por constituir una amenaza contra la paz del mundo.

La otra razón que determinaba el descontento de las naciones asiáticas y africanas era la desilusión de ver que las Naciones Unidas, cuyo número era de 60, o sea, menos de la mitad de los Estados que existen y, de aquéllos, los Estados africanos y asiáticos eran apenas un puñado. Estimaban que era una institución organizada sobre la base de un sistema de seguridad colectiva bloqueado por el veto, que tampoco cumplía con las solemnes obligaciones suscritas en la Carta, tanto en materia de mantenimiento de la paz, asegurar la amistad entre las naciones y crear condiciones de trabajo permanentes para todos, elevar los niveles de vida y condiciones de desarrollo económico y social. En cambio, afirmaban que las naciones industrializadas, concentradas en aumentar rápidamente su prosperidad, estimuladas por un sistema monetario que ellas controlaban, con el resultado que año tras año se ensanchaba la brecha económica y tecnológica con el Tercer Mundo, se armaban en una dimensión desmesurada. Además, las superpotencias perfeccionaban cada día más su aparato nuclear y tenían al mundo angustiado con la perspectiva de una catástrofe atómica. Entre tanto, la Guerra Fría estaba en su apogeo y se concertaban pactos militares en diversos continentes.

Ante esta situación, los líderes de los nuevos Estados y de los territorios que aspiraban a convertirse en naciones soberanas reaccionaron con vigor. En tales condiciones no se sentían comprometidos o solidarios con sus antiguos colonizadores y estaban dispuestos a rechazar un pasado común ingrato.

Este estado de espíritu fue el que hizo nacer la idea de organizar reuniones entre las naciones africanas y asiáticas, para analizar la situación y concertar su estrategia, en la cual la descolonización masiva tendría preminencia para que la acción de los pueblos sometidos fuera eficaz. En 1954 se reunieron en Colombo, Ceylán (hoy Sri Lanka), altas autoridades de India, Pakistán, Birmania e Indonesia y en esa ocasión se concibió la idea de celebrar una “gran Conferencia” afroasiática.

La iniciativa para convocarla vino del Gobierno de Indonesia, cuyo Jefe era Ahmed Sukarno, fundador de la República y su gobernante hasta que en marzo de 1967 fue derrocado por Soeharto, quien todavía permanece en el poder. De los representantes de los otros cuatro Estados el más entusiasta fue el Primer Ministro de Birmania, U Nu.

Así fue concebida la Conferencia de Bandung.

Arthur Conte, un historiador francés, gran experto en las cuestiones internacionales de nuestro tiempo pues fue ministro, embajador y delegado a reuniones de aquel género, publicó, recién terminada la Conferencia de Bandung, un libro fascinante: “Bandoung, tournant de l’Histoire” (Bandung, un vuelco en la historia). Con un estilo vivaz y fogoso, el autor describe y analiza con mucho detalle esta Conferencia *sui generis*. Conte relata los orígenes, el desarrollo, los grandes y pequeños problemas, antes y durante la celebración de la reunión; dibuja con mano maestra las características de los principales actores y analiza las conclusiones y sus proyecciones futuras. Como si esto no fuera suficiente, dedica unos capítulos para recordar los hechos y situaciones que sucedían en aquellos instantes en las diversas regiones y países del mundo. Da así al evento de Bandung el marco apropiado, que era nada menos que el ancho mundo. Ciertamente Bandung impactó a Arthur Conte con mucha fuerza. Pareció incluso sorprenderle, como era lógico, en una personalidad occidental que había visto surgir de la guerra una prosperidad creciente y un poder militar incontrarrestable. Ya nadie se acordaba de Spengler y sus predicciones que inquietaron a Europa entre las dos guerras.

A mí también me impactó Bandung, especialmente por la rapidez con que se produjo esa conjunción de grandes figuras que en esos momentos pesaron mucho en la vida internacional y que le dieron un impulso violento a la descolonización. Esperaba yo la evolución porque hasta hace muy poco había estado hondamente comprometido en los problemas que abordó Bandung. Como Embajador de Chile en Naciones Unidas primero y después entre 1952 y 1955 cuando me ocupaba activamente de la discriminación racial, como Presidente de la Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que estudiaba el régimen criminal del Apartheid. Recuerdo que escribí dos artículos sobre Bandung en un periódico de Santiago. No tuvo el menor eco. En esa época Chile, y en general América Latina, estaba, como otras veces, ocupada en sus propios problemas.

No pretendo emular a Arthur Conte. Me limitaré a lo que estimo más esencial y necesario para llegar a una materia que nació prácticamente en Bandung: el movimiento de los países no alineados.

Durante una reunión que se llevaba a cabo en Colombo (Sri Lanka), el Primer Ministro de Sukarno, Sastroamidjojo, el Primer Ministro Nehru de la India, Mohamed Alí, que tenía igual función en Pakistán y el Primer Ministro de Sri Lanka, Sir John Kotelawaba, lanzaron la idea de organizar una “gran conferencia del mundo afroasiático acerca de los problemas comunes con miras a forjar también políticas conjuntas. Esta sugerencia fue aceptada en principio y los presentes emitieron la “Declaración Común de Colombo”. En ella afirmaron que “la continuación del colonialismo constituía una violación de los derechos humanos fundamentales y una traición contra la paz del mundo”. Así afirmaban la fe en la democracia y en las instituciones democráticas. También proclamaban la decisión de detener “el comunismo, el anticomunismo y toda forma de intervenir en los Estados”. Por otra parte, manifestaban su firme oposición a las “futuras explosiones de bombas de hidrógeno” y aplaudían los esfuerzos de la Comisión de Desarme de Naciones Unidas para llegar a la “eliminación de tales armas”, expresando su aspiración a la representación de China Continental en Naciones Unidas. Por último, proponían que durante las sesiones de la Conferencia de Ginebra sobre Corea e Indochina, Francia iniciara la independencia de esta última y se realizara un acuerdo de cese del fuego¹.

“Los Cinco de Colombo”, como se les llamó, tuvieron una nueva reunión en la ciudad de Bogor, Indonesia, en diciembre de 1954; ahí se acordó definitivamente que la celebración de la Conferencia sería en abril de 1955 en la ciudad de Bandung, capital de la isla de Java Occidental, también en Indonesia, y los puntos fundamentales del temario de la reunión, que serían:

- a) Promover la cooperación entre las naciones de África y Asia y las relaciones entre esos Estados;
- b) Analizar los problemas económicos, sociales y culturales;
- c) Examinar problemas que afectan a determinados países, como aquellos relacionados con la soberanía nacional o la discriminación racial;
- d) Estudiar el papel que debieran desempeñar las naciones de África y de Asia en la escena mundial, a la luz de las circunstancias de la época.

Tal vez el problema más serio fue determinar quiénes serían invitados. Primero se establecieron algunos principios generales para hacer la selección. Uno era que sólo serían países afroasiáticos y, segundo, que no debían estar comprometidos con ninguna gran potencia o acuerdo militar. América Latina quedó excluida por haber suscrito el Tratado de Defensa Militar de Río de Janeiro. Un tercer requisito era que debían ser naciones subdesarrolladas. Mas luego los cinco países se sintieron obligados a hacer excepciones.

¹ En realidad, en esos días, bajo el impulso de Mendès France, se estaba negociando una solución de ese género que llegaría a ser una realidad.

Hubo mucho desacuerdo entre los cinco convocantes y el consenso alcanzado no siempre satisfizo a todos. El hecho es que Corea del Sur no fue invitada (su gobernante, Syngman Rhee, no era un personaje grato para los participantes) mientras Corea del Norte sí y Vietnam del Norte y del Sur también. Además, se invitó a Japón, no obstante que estaba lejos de ser una nación subdesarrollada. Se invitó a la China continental, contra la opinión de algunas de los cinco, y a Taiwán no. En el fondo intervinieron dos factores: uno el decidido anticomunismo de Sri Lanka y de Pakistán. Éstos se opusieron, sin resultado, a la participación de China comunista, y, con éxito, a la de la Unión Soviética y sus asociados. El otro es que Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, inquietos con la Conferencia y las implicaciones políticas de ciertas inclusiones y exclusiones, procuraron intervenir por intermedio de sus amigos más confiables. El hecho es que 25 Estados recibieron invitación, los cuales sumados a los “Cinco de Colombo” completaron 30. Uno de ellos, Pham Van Dong, el representante de Vietnam del Norte, se enfermó gravemente durante el viaje a Bandung y sesionó sólo durante el último día. Asistieron cientos de corresponsales extranjeros. También los Embajadores de Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia y Gran Bretaña entre otros y varias personalidades occidentales a título personal. Naturalmente que entre los personajes más destacados de la Conferencia estaban los jefes de las delegaciones convocantes. El de Indonesia era, por cierto, Sukarno; en tanto su Primer Ministro presidía las sesiones Nehru llegó acompañado de su hija Indira, sucesora en el gobierno de India, y posteriormente asesinada a mansalva. Era entonces una joven y hermosa mujer, cuyo talento era también notorio. Pero el personaje más admirado según los presentes y la prensa fue Chou En-lai. Todos alabaron su inteligencia, su tacto y su inesperada moderación. Siendo el representante del país más poderoso de los concurrentes fue, más que nadie, el gran conciliador. La Delegación de Arabia Saudita era presidida por Emir Faisal, pocos años después Rey de su país, gran político y fuerte personalidad, también lamentablemente asesinado. Entre los jefes de delegación estaban asimismo personalidades que se habían destacado en Naciones Unidas y a quienes recuerdo con mucho afecto: Charles Malik y Karim Azkoul del Líbano y el Príncipe Wan Waithayakon de Tailandia, miembro durante años de la Comisión Económica y Financiera en las Naciones Unidas; Carlos Rómulo, Embajador en Naciones Unidas y Ministro de Relaciones Exteriores de Filipinas completando 40 años en dichos cargos, quien renunció muy a tiempo dos meses antes de la caída de Marcos, falleciendo semanas después de su retiro. Lo vi por última vez en 1982, cuando me tocó cumplir en Manila una misión para las Naciones Unidas. Rómulo me recibió con la atención y el afecto que me prodigó durante casi cuatro décadas. Había también un personaje que hacía sus primeras armas en la escena internacional y que en Bandung dio muestras de su fuerza, carisma y sentido político: Gamal Abdel Nasser. Había asumido el gobierno de Egipto en 1952 y ya era una personalidad internacional conocida y se le miraba como a uno de los futuros líderes del mundo en desarrollo. Bandung fue para él la entrada definitiva a la gran escena internacional y en ella desempeñó un papel destacado. Asistió a la Conferencia acompañado por su Ministro de Relaciones Exteriores, Mahmoud Fawzi,

mi colega también durante seis años en Naciones Unidas donde construimos una buena relación de amistad. Hasta hace cinco años fue Ministro de Relaciones Exteriores o asesor en estos asuntos de Nasser, Sadat y Mubarak. En mis variadas visitas a Egipto nunca dejó de atenderme con gran cordialidad. Era y es un gran y fino diplomático.

El comunicado oficial de la Conferencia no fue otra cosa que el desarrollo de los temas generales propuestos en Bogor. En primer lugar, figuran en gran detalle las conclusiones sobre cooperación económico-cultural entre las naciones afroasiáticas. En seguida, contienen un apoyo irrestricto al respeto a los derechos humanos fundamentales “tal como son definidos en la Declaración Universal” de esos derechos. Igual apoyo se da al derecho de las naciones y pueblos para disponer de sí mismos como son definidos por la Carta y reconocidos por los instrumentos de Naciones Unidas. Junto con ello, la Conferencia “deplora la política y las prácticas de segregación racial que forman la base de sistemas políticos y relaciones humanas de vastas regiones del África y en otras partes del mundo y lamenta y apoya la actitud valiente de las víctimas del Apartheid, tanto las de origen africano como las de origen indio y pakistano”. El comunicado finalmente se ocupa también de reclamar la pronta independencia de los pueblos dependientes, entre ellos los de Nueva Guinea occidental. En lo relativo a la cooperación mundial, promueve con entusiasmo y condena el armamentismo y exige un desarme rápido y efectivo. Expresa asimismo su preocupación por el peligro de una guerra nuclear, en vista de la seria tensión internacional existente, afirmando que todos los países deben tener el derecho a decidir su propia ideología.

La Conferencia de Bandung produjo muchos resultados de gran relevancia. Desde luego, un llamado a la reflexión para el mundo industrializado, que comenzó a preocuparse con mayor interés y mayor realismo de los problemas planteados por los participantes de Bandung. Preocupación que desgraciadamente se perdió en los años setenta. En 1954 vino el cese del fuego en Indochina y los acuerdos entre Francia, Vietnam, Camboya y Laos que tanto había costado lograr. Francia terminó retirándose de Vietnam. Igual cosa sucedió ese mismo año con las colonias o protectorados del Norte del África, con la excepción de Argelia que tuvo que esperar hasta 1962: la XV Asamblea de Naciones Unidas, que adoptó la histórica Declaración anticolonialista en una ocasión solemne, y fue muy influida por Bandung. En ella desempeñaron un papel decisivo las personalidades afroasiáticas que estuvieron en la conferencia indonesica y a ellos se unieron en las Naciones Unidas otros líderes, entre ellos el Mariscal Tito, de Yugoslavia, quien apoyó las conclusiones de Bandung y se convirtió en un gran impulsor de éstas.

Para mí, desde el punto de vista de la proyección más a largo plazo de la Conferencia de Bandung, lo más destacable en esa reunión histórica son tres cosas: la primera, que las naciones asiáticas y africanas, conscientes del impacto causado por su reunión, afirmaron fuertemente su personalidad y la confianza en su influencia en la escena internacional. Se sintieron escuchadas y comprobaron que habían penetrado la conciencia

de muchas personalidades de occidente. La segunda, que la Conferencia incluyó entre sus principales conclusiones el apoyo a una acción internacional dinámica para acelerar el desarrollo económico de los países menos favorecidos económicamente y medidas más concretas en favor de la protección internacional de los derechos humanos, sin ninguna discriminación. Con ello, estos Estados entraron a reforzar la acción emprendida en el decenio anterior por las naciones en desarrollo, fundadoras de las Naciones Unidas. Este apoyo se manifestó eficazmente al crearse la UNCTAD pocos años más tarde. Y la tercera, tal vez la más maciza y de mayor envergadura, fue la creación del Movimiento de los Países no Alineados. Sin duda el no alineamiento estuvo presente en las conclusiones de Bandung y debe ser considerado como el descendiente inmediato y directo de ésta.

II. Creación y primeros años del Movimiento de los Países no Alineados

Además de Bandung, otros antecedentes importantes de la no alineación son los Comunicados de Brioni, firmados por Tito, Nasser y Nehru el primero, y Tito y Nasser el segundo.

Así, en 1950, la delegación de Yugoslavia en la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo pública la decisión de su país de mantenerse al margen de la elección de uno u otro bloque.

En 1955 el presidente Tito realizó una gira por el Sudeste Asiático, al regreso de la cual puso de relieve el papel que desempeñaba un vasto número de países que se mantenían no comprometidos con ninguno de los bloques en pugna.

En 1956, con motivo del encuentro de Brioni, los tres mandatarios ya citados confirmaron su adhesión a los principios aprobados en Bandung.

La declaración general de descolonización adoptada por las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960 en la Resolución 1514 (XV) y en cuya elaboración y aprobación los no alineados tuvieron parte preponderante, constituye un avance clave para los nuevos países. La Resolución declara:

“deberán tomarse medidas inmediatas en los Territorios no Autónomos, así como en los de administración fiduciaria o cualquier otro territorio que no haya obtenido aún su independencia para transferir el poder a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, de acuerdo con su voluntad y deseo libremente expresados, sin distinción de raza, credo o color, de modo de permitirles disfrutar de una completa independencia y libertad”².

² Esta Resolución está reproducida íntegramente en el capítulo VII de este tomo.

Los líderes del movimiento eran entonces (período de la XV Asamblea) Tito, Nasser, Nehru, Sukarno y Nkrumah, de Ghana. De ellos nació la idea de celebrar la Conferencia de Belgrado de Jefes de Estado o de gobiernos y que fue el inicio formal de dicho movimiento.

Previamente se realizó una Conferencia preparatoria en El Cairo, la cual acordó el temario. El 10 de septiembre de 1961 se dio comienzo a la Conferencia, que se prolongó hasta el 6 de septiembre y en ella participaron 26 miembros y 3 observadores.

El acuerdo fundamental se podría resumir en el siguiente párrafo de los acuerdos finales que caracterizaba de manera clara la época que se vivió:

“Un período de transición de un pasado equilibrio de dominación a un futuro equilibrio de cooperación entre las naciones, basado en la libertad, igualdad y justicia social, como medio de lograr el fomento de la prosperidad”.

Además se establece en los documentos fundamentales una verdadera declaración de principios respecto de la autodeterminación, cuyos elementos fundamentales serán la libertad de todos los pueblos para elegir su régimen político y proceder libremente a su desarrollo económico y cultural y la libre disposición de las riquezas y recursos naturales nacionales, sin perjuicio de que sean respetadas las obligaciones de la cooperación económica internacional basadas en el beneficio mutuo y el derecho internacional.

Es interesante hacer notar que todas estas expresiones de intención política carecieron absolutamente de medios y no originaron ningún tipo de acción inmediata para hacerlas cumplir. No pasaron de ser declaraciones con fuerza moral.

Cuba fue el único país latinoamericano miembro pleno de esta conferencia y como observadores asistieron Bolivia, Brasil y Ecuador.

En 1962 se celebró en El Cairo la reunión de los países en desarrollo sobre problemas de Desarrollo Económico, de la cual me ocuparé en el tomo III.

Un nuevo éxito para este movimiento lo constituyó la creación de la Organización de Unidad Africana (OUA) en 1963, en cuyo texto fundamental se recogían los principios básicos de la no alineación.

La Segunda Conferencia de Jefes de Estado o de gobierno de países no alineados tuvo lugar en El Cairo a partir del 5 de octubre de 1964. Participaron 47 países como miembros plenos más 9 observadores.

Entre tanto se había celebrado la XIII Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se discutió y convocó a la Primera UNCTAD, fruto, en parte, de estas discusiones.

En El Cairo se proclamó como legítimo el derecho de los pueblos a luchar con las armas para obtener su libertad.

Los problemas económicos fueron tratados de manera preferencial, teniendo en cuenta la inminencia de la Primera UNCTAD, así como la necesidad de la unidad de los países subdesarrollados.

Entre tanto el movimiento se había ampliado; se había hecho más universal, tanto en cuanto al número de participantes como a la variedad de materias que discute. Pasó de un movimiento con bases más bien políticas y ético-morales, como se dijo anteriormente, a ser un movimiento para analizar los problemas concretos y dramáticos del subdesarrollo y promover soluciones. Le siguió preocupando el colonialismo, pero también el transporte marítimo, el financiamiento para el desarrollo, el acceso a las materias primas y sus precios, la tecnología, entre otros.

En 1969, Belgrado fue nuevamente la sede de una reunión de los no alineados; tuvo carácter consultivo con participación de 44 países miembros y 7 observadores. La conferencia constató que, a pesar del fortalecimiento del diálogo, esto no era suficiente para la mantención de la paz y la independencia. Además, era necesario luchar para conseguir soluciones en que fueran tenidos en cuenta tanto los intereses de los países comprometidos directamente en los problemas como los intereses del conjunto de la comunidad internacional.

Desde el punto de vista económico los resultados fueron magros.

La Tercera Conferencia de Jefes de Estado o de Gobiernos de los Países no Alineados se celebró en Lusaka (Zambia) en septiembre de 1970. Participaron 55 países como miembros de pleno derecho y 9 observadores más un número apreciable de representantes de movimientos de liberación.

La Conferencia realizó un análisis histórico de lo que han representado los no alineados en la lucha contra el colonialismo y por la dignidad humana para enseguida entrar en un análisis de fondo de los principales problemas que separan a los fuertes de los débiles, a los desarrollados de los subdesarrollados.

En las conclusiones se enunciaron algunos principios fundamentales del movimiento de los no alineados:

1. Búsqueda de la paz mundial y coexistencia pacífica.
2. Lucha contra el colonialismo y el racismo.
3. Solución de los conflictos por medios pacíficos y detención de la carrera armamentista.
4. Refuerzo de la estructura de las Naciones Unidas y su universalización.
5. Lucha por la independencia económica y la cooperación basada en la igualdad y el beneficio mutuo.

La discusión y búsqueda de soluciones a los problemas económicos se ubicó en un lugar de primera importancia y se proclamó la Declaración sobre el progreso económico. En ella se comprometen al fomento de las relaciones económicas recíprocas, así como al establecimiento de principios generales sobre la cooperación internacional, el desarrollo, etc.

Se analizó por primera vez la posibilidad de institucionalizar el movimiento y se discutió ampliamente el problema del Derecho del Mar, incluyendo los fondos marinos.

En septiembre de 1971 se celebró una nueva reunión ministerial consultiva, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Ésta se preocupó especialmente de la necesidad de perfeccionar la Carta de las Naciones Unidas para que se torne más ágil y eficaz. Como se ve, ya en Lusaka el movimiento marca una transformación tanto en sus objetivos como en la composición de sus miembros.

El eje de los trabajos del movimiento ya no es tanto limitarlo a países que no tengan ninguna alineación con los grandes sectores políticos del mundo. En Bandung, por ejemplo, que inspiró la creación del movimiento, no se aceptaba ningún país que formara parte de un pacto militar. Por ello, los países latinoamericanos no fueron invitados. Ello cambió en Lusaka y en la reunión ministerial que le siguió. Varias naciones latinoamericanas fueron admitidas como observadoras y ya lo había sido Cuba a título pleno. Este último país está ligado a la Unión Soviética por varios pactos, los demás países latinoamericanos forman parte del Tratado Militar de Río de Janeiro y los países del Sudeste Asiático se habían organizado en la SEATO, organización destinada a defenderse de una agresión, presumiblemente de la Unión Soviética.

Desde otro ángulo, la Conferencia de Lusaka inició el Movimiento en la fisonomía que adquirió prioridad desde la década de los setenta.

En Guyana (Georgetown), en agosto de 1972, se volvió a reunir la Conferencia a nivel ministerial de los países no alineados. Los temas económicos tuvieron un lugar preponderante. El número de participantes fue de 58 miembros y 12 observadores. Ahí ya los países latinoamericanos se incorporaron en mayor número. Cada día apareció con mayor claridad la relación interna entre el colonialismo, la dependencia económica, las discriminaciones y el respeto a los derechos humanos. Los intereses de los tres continentes subdesarrollados eran claramente coincidentes.

En la Cuarta Reunión, verificada en Argel en septiembre de 1973, en la cual me correspondió participar y ser el Representante de Chile en la reunión cumbre y Presidente del Comité Económico, las características anotadas se acentuaron hasta el punto de que muchos sostienen que el nombre del Movimiento no corresponde a la realidad. Dilucidar ese punto es tarea de enorme interés. La abordaré en el tomo III, entre los temas económicos que he concentrado en ese volumen. Sólo adelantaré que en los dos últimos lustros los temas económicos se han fundido con los políticos y los sociales en un grado en que son cada día más difíciles de separar, pese a la posición de los cultores de políticas económicas que desdeñan lo social, lo político y lo moral, con resultados nefastos.

CAPÍTULO IX

La descolonización masiva y la histórica declaración anticolonial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1960

Después de las decisiones sobre las colonias italianas, la insistencia de los pueblos no autónomos para adquirir plena soberanía se tornó cada día más vigorosa.

Los Mau Mau, dirigidos por Kenyatta, fundador más tarde de la República de Kenya, quien gobernó hasta su muerte en 1978, habían desatado una campaña de liberación de gran violencia. Ante esta perspectiva, los principales países coloniales —Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña y Bélgica— comenzaron a ceder en aquellos territorios en que les era menos doloroso retirarse o más difícil mantenerse. Ya hemos visto que en 1946 los dos primeros de esos países firmaron acuerdos de administración fiduciaria y aceptaron la independencia de países bajo fideicomiso, como Camerún, Togo y Tanganica (más tarde Tanzania); que Indonesia obtuvo su independencia en 1949, pues al terminar la guerra lo lograron India, Pakistán, Birmania, Irak y Yemen.

Pues bien, muy pronto, después de terminadas las decisiones de Naciones Unidas sobre las colonias italianas, accedían a la condición de Estados Soberanos Laos en 1953, Túnez y Marruecos en 1956, como ya se ha dicho, y Guinea en 1958, con el beneplácito de la Cuarta República francesa.

Ya en el decenio de los sesenta comenzó la descolonización masiva, especialmente en África. Uno de sus iniciadores fue de Gaulle al otorgar la independencia a sus colonias del África Ecuatorial y Central, bajo la condición de que mantuvieran una relación especial con Francia¹. También fueron admitidas en Naciones Unidas como Estados Soberanos Kenya y Nigeria, las dos grandes colonias del Reino Unido, respectivamente en las costas Este y Oeste del continente africano, las que después de independizarse ingresaron al Commonwealth.

Bostwana, Gambia, Mauricio, Sierra Leona, Tanzania y Uganda, todas colonias británicas, obtuvieron su independencia en la primera mitad de esa década. Por otra parte, en esos mismos años, el Reino Unido procedía a liberar Barbados, Guayana, Jamaica y Trinidad Tobago en el Caribe y Singapur en Asia.

¹ Condiciones no aceptadas por Guinea, liderada por Sékou Touré, fallecido en 1985, después de gobernar el país desde su independencia.

Desde entonces hasta ahora, han surgido una serie de nuevos Estados ya incorporados a las Naciones Unidas cuyos miembros son hoy 160. Entre ellos vale la pena destacar, además de Argelia, que se analizará más adelante, dos casos que constituyeron el resultado de una larga lucha mundial: el nacimiento de Zimbabwe, antigua Rodesia del Sur, plenamente independizada en 1980, y el retiro de Portugal de sus colonias africanas, Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomás y Puerto Príncipe. Casi todas ellas obtuvieron su soberanía gracias a la presión popular interna y la de los demás Estados africanos; y a los repetidos llamados, declaraciones y recomendaciones de las Naciones Unidas, sobre las cuales me referiré más adelante. En el capítulo siguiente se analiza el proceso de descolonización de algunos de éstos.

La descolonización recibió un impulso decisivo e ineludible en la XV sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960, una de las más importantes celebradas en sus 40 años de existencia y que marcaba también el décimo quinto aniversario de su fundación.

Esa Asamblea, el 14 de diciembre, aprobó un instrumento casi tan trascendental como lo fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos: la Declaración sobre la Concesión de la Independencia de Todos los Pueblos Coloniales². En ella, después de manifestar su satisfacción por el hecho de que en los últimos años muchos pueblos hubieran logrado su independencia y recordando los mandatos de la Carta y otros fundamentos irrefutables³,

² Resolución N° 1514 (XV).

³ Los considerandos de la Declaración dicen como sigue:

“La Asamblea General,

“Teniendo presente que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas que están resueltos 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 y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

“Consciente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar y relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto de los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades,

“Reconociendo el apasionado deseo de libertad que abrigan todos los pueblos dependientes y el papel decisivo de dichos pueblos en el logro de su independencia,

“Consciente de los crecientes conflictos que origina el hecho de negar la libertad a esos pueblos o de impedirlos, lo cual constituye una grave amenaza a la paz mundial,

“Considerando el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas como medio de favorecer el movimiento en pro de la independencia en los territorios en fideicomiso y en los territorios no autónomos,

“Reconociendo que los pueblos del mundo desean ardientemente el fin del colonialismo en todas sus manifestaciones,

“Convencido de que la continuación del colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y milita en contra del ideal de paz universal de las Naciones Unidas,

“Afirmando que los pueblos pueden, para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones resultantes de la cooperación económica internacional basada en el principio del provecho mutuo, y del derecho internacional,

“Creyendo que el proceso de liberación es irresistible e irreversible y que, a fin de evitar crisis graves, es preciso poner fin al colonialismo y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan,

“Celebrando que en los últimos años muchos territorios dependientes hayan alcanzado la libertad y la independencia, y reconociendo las tendencias cada vez más poderosas hacia la libertad que se manifiestan en los territorios que no han obtenido aún la independencia,

“Convencida de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional”.

se proclamó solemnemente la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo. Creo importante reproducir la parte resolutive de dicha Declaración, que dice así:

- “1) La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.
- 2) Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
- 3) La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia.
- 4) A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio.
- 5) En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.
- 6) Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas.
- 7) Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial”.

Esta histórica Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, tal vez no se habría aprobado en esos términos si no hubiera sido proclamada en una ocasión de gran solemnidad y si los participantes en la decisión no hubiesen sido lo más granado de la vida internacional de esos momentos. En todo caso, no habría tenido la trascendencia que logró. A esa reunión en la que se conmemoraba el décimo quinto aniversario del nacimiento de la Organización mundial concurren 31 jefes de Estado o de gobierno, casi todos los Ministros de Relaciones Exteriores de las naciones miembros de la organización y las grandes figuras que se habían distinguido en las Naciones Unidas desde el inicio de los trabajos de ésta. Las 81 delegaciones constituían un selecto grupo de personalidades mundiales, heterogéneo en su diversidad, no sólo

por su proveniencia geográfica, sino también por su formación cultural y por su diferente experiencia en debates internacionales. La atención pública ciertamente se concentró en la presencia del presidente Eisenhower, Comandante en Jefe de la victoria en el frente occidental durante la última guerra, quien pocas semanas más tarde debía traspasar el poder que ejerció durante ocho años al joven y promisorio John F. Kennedy; en la del máximo gobernante de la URSS, Nikita Krushev; y también en el Pandit Nehru, primer jefe de la India independiente, su principal libertador, así como en la del Mariscal Joseph Broz Tito, héroe de la resistencia a la invasión nazi y creador de una nueva Yugoslavia moderna e independiente de sus poderosos vecinos. También llamaron la atención entre los personajes mundialmente famosos el Rey Federico de Dinamarca y el notable Primer Ministro británico, Harold Mac Millan. Sin embargo, la nota dominante fue la presencia de los líderes de países que recientemente habían obtenido su independencia, como M. Krumah de Ghana y Sékou Touré de Guinea, ambos destacados políticos y combatientes de la libertad. También Fulbert Youlou y Joseph Kassavubu, respectivamente presidente del Congo Brazzaville (hoy República del Congo) y del Congo Leopoldville, llamada ahora Zaire. También participaron representantes de Dahomey (Benin), de la República Centroafricana, de Camerún, Gabón, Libia, Costa de Marfil, Niger, Nigeria, Malí, Senegal, Somalia, Sudán, Túnez, Togo y Marruecos, nación que se hizo presente con la participación del Príncipe Hassan II, hoy Rey de su país. Estos personajes a quienes pocos años más tarde se unirían Kenyatta de Kenya, Nyerere de Tanzania, Bourgiba de Túnez, Ben Bella y Boumediene de Argelia, encarnaban fielmente la descolonización del África, que casi se completaba, faltando solamente Namibia, Argelia, Rodesia del Sur, las colonias portuguesas de África y Sudáfrica (a la cual considero una colonia con la metrópolis en el interior), además de otros pequeños territorios independientes.

Carlos Martínez Sotomayor, uno de los delegados de Chile en esa ocasión y poco después Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, escribió comentando la sesión de la Asamblea, en la cual participó, que ella marcó “el año de África”. De Asia concurrieron también representantes de países recién independizados, como el muy conocido Príncipe Sihanouk de Camboya, aún vigente a pesar de los avatares experimentados por su país y por él mismo, y los delegados de Laos y Nepal.

Injusto sería no nombrar entre las personalidades que participaron en la XV Asamblea General de Naciones Unidas a otras autoridades que no sólo despertaron particular interés, sino que representaron nuevas situaciones que han repercutido en los acontecimientos mundiales. Debo mencionar primero a cuatro que alcanzaron gran notoriedad: Gamal Abdel Nasser, gobernante en esa época de la República Árabe Unida durante la efímera fusión de Egipto con Siria; el Rey Huséin de Jordania, que sigue siendo una pieza importante en el tablero del Medio Oriente; Fidel Castro, el jefe del gobierno de Cuba desde 1959 y quien, aunque controvertido en muchos sectores del mundo, no ha dejado de ser una de las más notables figuras mundiales, a mi juicio, amado y apoyado por su pueblo y motor de reformas sociales de indiscutible valor; y Golda Meir, un ser superior en inteligencia y

carácter, que gobernó con valor y decisión a su pueblo, de tan difícil renacimiento como Estado después de cerca de dos mil años de diáspora y tan amenazado desde un ángulo y tan protegido desde otro. Los cuatro fueron, sin duda alguna, figuras importantes de estos debates. También debo nombrar al gobernante de Indonesia, Sukarno, uno de los convocantes de la histórica reunión de Bandung en abril de 1955, con Nehru y Nasser y, junto con ellos, al Mariscal Tito, creador del movimiento de los países no alineados.

Aparte de estas personalidades merecen ser incluidos en esta enumeración otros miembros de delegaciones que se distinguieron en situaciones anteriores, tanto de la guerra como de la paz, como por ejemplo, Adlai Stevenson, dos veces candidato a la presidencia de su país, un demócrata que fue derrotado por uno de los grandes vencedores de la guerra; el francés Maurice Couve de Murville, más tarde Ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro de de Gaulle; de Brasil, Ciro de Freitas Valle, cuya silueta describí con admiración en el tomo I; Víctor Andrés Belaúnde, del Perú, y Luis Padilla Nervo, de México, ambos también mencionados en el tomo I; de Colombia, Julio César Turbay Ayala (presidente de su país entre 1978 y 1982); Janos Kadar, de Hungría; Antonio Segni, entonces Ministro del Exterior y después presidente de Italia; Walter Nash, Primer Ministro de Nueva Zelanda y Presidente de la Asamblea de la OIT que produjo la histórica Declaración de Filadelfia; de Pakistán, Zulficar Ali Bhutto (Primer Ministro, depuesto años más tarde y ejecutado posteriormente por decisión del actual jefe de Estado, repudiado en el mundo entero).

Para finalizar esta sección sobre la incorporación masiva a las Naciones Unidas de Estados que venían emergiendo a la vida independiente, debe señalarse que ellos no sólo llevaron el número de sus miembros a cerca de una centena, sin que cambiara en cierto modo la fisonomía y el carácter de la organización y de las discusiones, especialmente las de la Asamblea General, sino también modificaron la relación de fuerzas y dieron mayor ímpetu a la lucha por el desarrollo económico y social. La autodeterminación de los pueblos y la discriminación racial adquirieron nueva dimensión y pasaron a tener prioridad. Dicho problema de “relación de fuerzas”, al que se ha agregado la acusación contra las naciones del Tercer Mundo de formar “mayorías automáticas”, es objeto de un análisis más acabado en la Tercera Parte del presente tomo.

CAPÍTULO X

Los procesos de descolonización difíciles, demorados o rebeldes y los obstáculos encontrados

No creo necesario describir cada uno de los procesos de independencia de casi un centenar de territorios cuyos representantes hoy se sientan, en calidad de delegados de Estados miembros, en los órganos y Organismos de las Naciones Unidas. Me he referido latamente a lo anterior en otros capítulos. Naciones Unidas desempeñó un papel decisivo en muchos de aquéllos cuando los problemas eran complicados. Y cuando no lo eran ayudó a que la voluntad de las partes pudiera llegar a arreglos que fructificaran en el menor plazo posible.

La descolonización no terminó con la independencia de los Estados referidos en las páginas anteriores. Las posesiones británicas y holandesas se emanciparon algunos años más tarde, sin grandes problemas, no así las francesas nombradas más arriba. Hay otras que todavía se discuten en las Asambleas de las Naciones Unidas y en el Comité de los 24. Pero bien puede decirse que el colonialismo clásico ha dejado de existir.

Como ya he mencionado, las colonias portuguesas de África —Mozambique, Angola, Cabo Verde— se independizaron de un solo golpe. No me ocuparé de ellas, porque son un caso aparte de los que se han estado examinando. Estas últimas son colonias que nacieron en los siglos XVIII y XIX y no en el siglo XV cuando los navegantes portugueses transitaban por los mares del mundo bordeando las costas de toda el África, la India y América del Sur, sin dejar nada medianamente sólido y con futuro como lo hicieron los españoles, con la sola excepción del Brasil, hoy una grande, dinámica y promisoría potencia.

En este capítulo deseo concentrarme en algunos procesos o intentos de independencia, muy complicados. En ellos incidieron todo género de problemas que los obstaculizaron.

Surgieron algunos, como luchas encarnizadas, intervenciones de otros países, resistencias muy fuertes de las minorías colonizadoras, alarma de la opinión pública mundial, terremotos políticos en las metrópolis o peligro de escaladas hacia una conflagración universal. Algunos de estos casos todavía no se solucionan, otros sólo en parte. Finalmente se pueden citar varios casos en que el proceso fue completado, gracias a la perseverancia y a la voluntad política de personalidades ilustres.

He escogido para identificar estas situaciones difíciles y complejas a Indochina, Túnez, Argelia, Namibia, el Congo Belga —hoy Zaire— y Rodesia del Sur, ahora Zimbabwe.

Afortunadamente poseo, respecto a todas ellas, una buena información escrita de Naciones Unidas o de historiadores y sobre todo otras adquiridas en conversaciones con protagonistas destacados tanto en Europa como en el África que visité tantas veces entre 1967 y 1981 y también en algunas que obtuve de mis colegas de las Naciones Unidas, tanto del mundo occidental como del asiático, africano o del oriente medio.

I. Indochina

Indochina, que comprende Laos, Kampuchea y Vietnam, pero antes de la fusión de Vietnam del Norte y del Sur eran cuatro naciones, es un conglomerado no demasiado homogéneo con poblaciones de origen hindú y chino, como lo refleja el nombre que le asignaron los colonizadores. Es un punto de encuentro de dos grandes razas. Al fusionar Francia estas naciones en un Protectorado durante el siglo XIX, las llamó Tonkin, Anam, Camboya, Laos y Cochinchina. Indochina es la expresión más elocuente de la tremenda complejidad e inestabilidad del Sur y del Este asiáticos. Ninguna otra gran región sufrió tantos cambios por la guerra mundial y sus secuelas. Indochina está formada por naciones de civilización antigua, rodeada por potencias tan fuertes y pobladas como la Unión Soviética, China, Japón e India. Fue colonizada más tarde por los europeos y finalmente enfrentada en Vietnam en una guerra contra Estados Unidos, la nación más poderosa de la tierra. Ha vivido durante los últimos cien años enormes padecimientos y millones de sus pobladores han sido diezmados, asesinados o bombardeados. Además de las guerras con los “blancos” que venían de occidente, debieron sufrir la invasión japonesa en los años cuarenta y la reciente de China; han combatido encarnizadamente entre ellos, Vietnam con Kampuchea, por ejemplo. Esta última ha sido masacrada por grupos fanáticos de su raza, —los Jemerres Rojos—, ha sufrido el terrible ataque de los bombarderos de Estados Unidos y fue más tarde sojuzgada por Vietnam. Como los países de Indochina conforman un territorio excepcionalmente estratégico, bañado por el Océano Índico por tres lados, constituyen una región que quisieran dominar las grandes potencias y también el Japón, por cuenta propia o ajena. De ahí que sea fácil concluir, que se está a años de distancia de una verdadera paz en que las naciones de Indochina puedan normalizar su situación y juntas constituir un gran país capaz de dar a sus pueblos seguridad, paz y prosperidad. Porque hay en éstos una gran reserva de auténtica civilización y mucha bondad, gracia y cortesía, a pesar de los años de violencia.

Cuando estalló la Segunda Guerra Mundial Francia estaba instalada en Vietnam, a pesar de la invasión japonesa, que cubrió casi todo el Sur asiático y Oceanía. Pero Francia no fue molestada porque su ejército obedecía al gobierno de Vichy, mirado con simpatía por el Imperio del Sol Naciente. Asimismo, la mayoría de su población francesa estaba de acuerdo con esa posición, sin perjuicio de la existencia de grupos proclives a la resistencia,

ciertamente no los negociantes. Vichy se entendía con Alemania y Alemania con Japón. De ahí que en 1945, días antes que ocurriera la derrota de Alemania en Europa, los japoneses prácticamente expulsaron a los funcionarios franceses de sus posiciones y ocuparon los puntos estratégicos del territorio e incluso maltrataron a muchos. El general De Gaulle reaccionó vigorosamente. Sus biógrafos afirman que no ocultaba su pretensión de que al finalizar la guerra “el imperio francés” sería reconstituido. Pero China ambicionaba una parte de Indochina y los Estados Unidos no veían con buenos ojos la supervivencia del colonialismo europeo. La Conferencia de Potsdam en julio de 1945 decidió dividir Indochina en dos partes, en el paralelo 16º, y entregar provisoriamente el norte a la China de Chiang Kai shek y el sur a los británicos. A los primeros se encargó obtener la rendición de los japoneses en ese territorio, a raíz de la caída del Japón después de Hiroshima y Nagasaki. En esos mismos días, entra en escena Ho Chi Minh, un personaje que mucho influiría en el futuro de esa zona, particularmente en Vietnam. Había fundado el Partido Viet Minh, de ideología comunista, apoyado por la Unión Soviética y después por la China de Mao Tse Tung. Aquél era partidario acérrimo de la independencia de Indochina. De clara inteligencia y gran carisma era un excelente conductor político. Aparece por el norte y avanza rápidamente hacia el paralelo 16º. De Gaulle decidió poco antes de abandonar el poder en 1946, enviar una fuerza expedicionaria a Vietnam al mando del afamado general Leclerc, el mismo que había conquistado gran prestigio por haber comandado las tropas de la resistencia francesa desde el centro del África hasta París en luchas victoriosas. Leclerc sometió la Cochinchina y se instaló en Saigón, donde permaneció algún tiempo. Ho Chi Minh, sin embargo, había comenzado a actuar.

Inmediatamente después de la rendición de los japoneses, Ho Chi Minh comenzó a ejercer una gran influencia en la región del Norte y pronto proclamó la República Democrática de Vietnam. Por su parte las fuerzas expedicionarias francesas, instaladas en la Cochinchina, en el extremo sur, avanzaron hacia el Norte conquistando una serie de ciudades. Venían dispuestos a apoyar un gobierno autónomo afiliado a la Unión francesa. En Hanoi se entrevistaron con Ho Chi Minh y éste obtuvo que un gobierno provisional que habían establecido los franceses en el sur, entrara a formar parte de la República Democrática de Vietnam. Muy luego se produjeron serias diferencias entre ambos sectores y Ho Chi Minh atacó y se apoderó de Hanoi. De este modo las fuerzas francesas quedaron dominando el Sur y las de Viet Minh el Norte. Todo esto sucedía a fines de 1946 y en los meses que siguieron, en circunstancias que la situación mundial y, especialmente la del Asia había cambiado profundamente. De Gaulle había renunciado al gobierno, dos años más tarde Mao Tse Tung terminaba su larga, paciente y exitosa conquista de la China continental y expulsaba a Chiang Kai shek, quien se instaló en Formosa. Eisenhower había reemplazado a Truman en Estados Unidos y en Gran Bretaña, los conservadores a los laboristas.

El cambio ocurrido en China mejoró notablemente la posición de Ho Chi Minh. Las fuerzas de Mao llegaron a la frontera de Tonkin y apoyaron con armas y provisiones al Viet Minh. Un año más tarde comenzaba la guerra de Corea que nuevamente hizo

pensar en una conflagración mundial. Dicho conflicto acaparó la atención general, pero al mismo tiempo se vinculó desde muchos puntos de vista con el problema de Vietnam, lo que motivó a Estados Unidos a dar pleno apoyo a Francia en Vietnam. La guerra entre Francia y Ho Chi Minh estalló pronto y éste capturó las ciudades y pueblos que estaban en la frontera con China. En 1953 el Viet Minh poseía ya un ejército regular perfectamente equipado y dispuesto a reconquistar todo Vietnam. Las condiciones estaban dadas para un choque decisivo.

Es altamente incomprensible la actitud de Francia, aún convaleciente de cinco años de ocupación y de lucha interna al pretender recuperar todo o parte de Indochina o ejercer poder en ella a través de un jefe autóctono. En verdad en Asia se habían producido hechos espectaculares de enorme dimensión que habían revolucionado toda su estructura política: en primer término, los cambios iniciados por Japón con su invasión a Manchuria en 1931. Había conquistado una gran parte del Sudeste asiático y en Oceanía las islas que hoy son Indonesia y a pesar de su derrota su paso durante varios años había dejado huellas; India, Pakistán y Birmania ya eran independientes; había surgido una nueva China de ideología comunista y anticolonial, cuyas tropas estaban ya en la frontera con Tonkin; y, finalmente, Japón estaba ahora ocupado y gobernado por Estados Unidos, que no era favorable al colonialismo europeo y estaba lejos de oponerse al “slogan” que se repetía desde India y China hasta Japón, “Asia para los asiáticos”.

Esta política ciega y antihistórica de Francia sólo se explica por la presión del ejército galo apoyada por un grupo de políticos carentes de visión, entre ellos el Ministro de Asuntos Exteriores, George Bidault. Este último había sido uno de los jefes de la Resistencia francesa. Seguramente esa circunstancia nubló su percepción de la realidad mundial.

No obstante estas tan difíciles y negativas circunstancias, el ejército francés movió gran parte de sus tropas hacia el Norte con miras a dominar todo Vietnam. Llegó hasta la capital de Tonkin, Dien Bien Phu, situada apenas a 300 km de Hanoi. Ho Chi Minh inició entonces su ataque y las fuerzas francesas se dieron cuenta de que corrían un enorme peligro. Pero Bidault se negó a negociar con aquél, confiando en que sería defendido por Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. Con ese propósito Bidault tomó la iniciativa de que se convocara a una Conferencia en Ginebra sobre los problemas asiáticos, especialmente Corea y Vietnam. Ésta se inauguró el 26 de abril de 1954. Concurrieron, además de Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña, Estados Unidos, China y más tarde el Viet Minh. Pero los hechos se precipitaron. El 7 de mayo de 1954 el ejército de Viet Minh rodeó Dien Bien Phu y aplastó a las tropas francesas. Gran Bretaña y Estados Unidos se negaron a atender los apremiantes pedidos de Bidault de brindar ayuda aérea y militar a su ejército.

La caída de Dien Bien Phu produjo conmoción en Francia. Significó un verdadero terremoto político. Fue derribado el gabinete del Premier Laniel y con él se hundió el ministro Bidault. Había llegado la hora de Mendès France. Un año antes el presidente

Auriol lo había designado Primer Ministro, precisamente porque era conocida su posición negociadora en el conflicto de Vietnam y en el que se había producido en Túnez. La Asamblea Nacional, sin embargo, le negó la investidura en una votación que no alcanzó los dos tercios reglamentarios, por unos pocos votos. Pero esta vez hasta los más fieles sostenedores de la política de guerra y represión, así como los enemigos personales del candidato, por mezquinos odios raciales, comprendieron que Mendès France era el hombre del momento para obtener el cese del fuego y un arreglo honorable. El Premier “presentido” por el nuevo Presidente de la República Rene Coty fue investido por una mayoría aplastante de 419 votos contra 47.

En el tomo I de esta obra hago muy merecidos elogios de Pierre Mendès France, destacando su excepcional inteligencia, sentido político y poder de convicción y su destacadísimo papel desempeñado en los asuntos económico-sociales. En los debates en el Consejo Económico Social había sido una estrella muy singular, cuya visión tan amplia favoreció en alto grado la creación de la Comisión Económica para América Latina. Ahora estaba frente a un desafío que abordó con decisión, coraje y convicción en el éxito de las soluciones que iba a defender, que causaron asombro entre sus colegas y en la opinión pública. En su primer discurso ante la Asamblea Nacional expresó que la “confianza” que venía a solicitar no era una sin término fijo, sino que la necesitaba tan sólo por un mes para resolver la cuestión de Vietnam y 100 días para arreglar el conflicto de Túnez.

Mendès France no perdió un minuto. Partió a Estados Unidos y convenció a Foster Dulles de que enviara una delegación a la Conferencia de Ginebra que estaba estancada. No le fue fácil porque ese país se había retirado de las reuniones por la presencia de Mao y eventualmente de Ho Chi Minh. En Ginebra logró convencer a los representantes soviéticos, chinos y del Viet Minh de que si no se llegaba a una solución se corría un serio peligro de una escalada atómica cuyos resultados serían catastróficos. La única solución, según él, era la participación de Vietnam. Aceptada en principio la negociación en la cual intervinieron todos los interesados se discutió cuál sería el límite entre Vietnam del Norte y del Sur. Viet Minh proponía el paralelo N° 13; la Unión Soviética aceptaba el N° 15; Mendès France pedía el N° 18. Después de una sólida argumentación del ministro francés, se aceptó el paralelo 17. En la madrugada del 19 de junio se firmó el acuerdo sobre Vietnam y el armisticio con Camboya. Respecto a Laos, había sido suscrito por los jefes militares de ambos bandos. Mendès France había ganado su apuesta. La Asamblea Nacional Francesa, por 569 votos contra 9 manifestó “su satisfacción por la cesación de hostilidades en Indochina, debido, en gran parte, a la acción decisiva del Presidente del Consejo”. Con razón Anthony Eden, en sus memorias tituladas “Círculo Completo” (Full Circle), refiere que el 21 de julio, como copresidente con Molotov, clausuró la Conferencia y agrega: sí, no hubo un éxito total, “pero habían detenido una guerra de 8 años y reducido la tensión internacional, eso en un punto de inmediato peligro para la paz internacional”, agregando que “Mendès France peleó en su rincón brillantemente”.

Me enorgullezco de la amistad con que me honró Mendès France desde 1947 hasta su muerte. Dos veces estuvo en Chile por iniciativa mía, en 1950 y en 1960. Este último año tuve el honor de tenerlo en mi casa de playa durante un fin de semana. En esa ocasión y en mis visitas anuales a París conversamos largamente sobre problemas internacionales. Los relatos tan vívidos que me hizo de sus gestiones en Vietnam y en Túnez eran fascinantes. Por ejemplo, la rápida solución del conflicto de Vietnam se debió a los incansables contactos personales que tenía fuera de la sala de reuniones, muchos de ellos en su residencia a orillas del Lago Lemán que se llamaba Joli Port. Sus interlocutores eran Chou En-lai, quien resultó ser el gran conciliador, muy ligado a Ho Chi Minh y Pham Van Dong, representante de Viet Minh; enseguida con Anthony Eden, jefe de las Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, con quien viajó a París a encontrarse con Foster Dulles y obtener su acuerdo. De regreso a Ginebra se entrevistó con Molotov, Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS. Así llegó con todas las cartas en la mano para resolver una impasse de 10 años¹.

Es bien sabido que los acuerdos de Ginebra no duraron demasiado tiempo. Las dos partes de Vietnam reiniciaron la guerra cuatro o cinco años más tarde. Estados Unidos reemplazó a Francia en su apoyo a Vietnam del Sur, primero a través de asesores militares y después enviando varios cientos de miles de soldados. Es difícil olvidar esa guerra inútil y cruel que demostró la enorme fuerza de una motivación popular patriótica comparada con la de tropas que difícilmente tenían un estímulo nacional de esa jerarquía. La derrota que significó el retiro del contingente estadounidense dejó huellas profundas y dolorosas en este pueblo. Por primera vez había sido vencido en una guerra. Se unificó Vietnam bajo el gobierno del Norte. Más tarde surgieron otros conflictos y guerras que involucraron a los diferentes países de Indochina, particularmente Campuchea, Vietnam y China e indirectamente a la Unión Soviética, pero el mundo occidental desapareció de esa parte del Asia, completándose así su descolonización.

II. Túnez

Antigua y noble prosapia tiene Túnez, en un tiempo una de las colonias de la antigua Fenicia que fue pionera en el comercio marítimo a todo lo ancho y largo del Mediterráneo. Ahí nació Cartago, cuyas ruinas apenas se distinguen en la actualidad. Fue fundada como capital ocho siglos antes de Cristo. La historia nos ha contado la rivalidad de los cartagineses con el Imperio Romano, las fieras batallas de éstos con el gran estratega Aníbal. Se disputaron el dominio del mundo en varias guerras llamadas Púnicas, porque ése era el nombre que los romanos daban a los cartagineses. La victoria final correspondió a Roma. Cartago fue arrasada y los romanos fundaron en este sitio la “Provincia Africana”. Siglos más tarde, las fuerzas del Islam se apoderaron de esos territorios y Túnez, pequeño país, pero situado en un punto estratégico del Mediterráneo, pasó a ser una nación musulmana de habla

¹ La biografía de Pierre Mendès France, publicada por el brillante escritor Jean Lacouture, corrobora enteramente este relato.

y costumbres árabes, aun cuando su población tuvo una composición variada en que el elemento berberisco era importante. Túnez tuvo un período de cuatro siglos dominado por jefes de aquella raza y como todo el norte de África y el Medio Oriente en el siglo XVI cayó bajo la dominación otomana. Durante este régimen, el país contó también con moros expulsados de España, de civilización avanzada, que aportaron gran prosperidad. Nació así una dinastía de jefes de Estado, a los que se les dio el título de Bey, que reinaron hasta que se fundó la República. Estos gobiernos abrieron relaciones con los europeos, particularmente con franceses e ingleses. Ellos obtuvieron concesiones de tierras y actividades y dieron ayuda técnica bien remunerada. Poco a poco dicha prosperidad despertó el apetito de los europeos. En 1869 Inglaterra, Francia e Italia acordaron controlar conjuntamente la economía de Túnez, que se había deteriorado significativamente. Naturalmente, cada potencia europea pretendió obtener un mayor dominio sobre el país. Francia obtuvo de Gran Bretaña que le dejara el camino libre y ya en 1881 dio el salto clásico en la época: envió a Túnez una expedición militar de 30 mil soldados. El Bey no tuvo otro camino que celebrar un Tratado de Paz con Francia en el cual ésta asumió el Protectorado del país. En una palabra, se utilizaron los mismos métodos adoptados por las naciones europeas durante el siglo XIX cuando formaron sus grandes imperios coloniales, porque la Revolución Industrial les había equipado para vencer a la naturaleza. En cambio, ello había sido descuidado en avanzadas civilizaciones antiguas como eran, por ejemplo, la china, la árabe, la hindú, la maya, la azteca y la inca. Fue así que pequeños grupos pudieron conquistar en todo o en parte grandes pueblos. Estos métodos incluían, las más de las veces, disputas entre las naciones que aspiraban absorber uno de estos países. En el caso de Túnez la conquista quedó en Protectorado porque en los medios políticos nacionales los partidarios de dar a Túnez el status de Departamento (como Argelia y otras posesiones) fueron derrotados.

Pero Túnez era un país de población civilizada e inteligente y de larga experiencia de la historia y ya en 1910 se formaron movimientos independentistas. La Primera Guerra Mundial interrumpió una posible lucha armada, pero en 1920 se fundó el Partido Neo-Destour, formado por elementos nacionalistas jóvenes y enérgicos en cuyas filas se destacaba un joven y brillante personaje nombrado Habib Bourgiba, quien finalmente terminó siendo el primer gobernante de Túnez independiente y lo sigue siendo hasta 1987. Este movimiento comenzó una batalla violenta contra los franceses, interrumpida solamente en el período del Frente Popular en Francia. Después vino la Segunda Guerra Mundial y Túnez fue campo de batalla entre los aliados y las tropas ítalo-alemanas. Los dirigentes del Neo-Destour, quienes estaban presos, fueron liberados por los alemanes y enviados después a Roma. Más tarde se les devolvió a Túnez que estaba ocupada por los nazis porque Bourgiba se negó a apoyar a los países del Eje. Cuando los nazis se retiraron de Túnez las tropas francesas capturaron a los miembros del Neo-Destour acusándolos de haber colaborado con aquéllos. Bourgiba se fugó de su prisión y partió a Egipto en 1945 y el Neo-Destour quedó en manos de Salah Ben Yusuf. Un grupo más moderado inició conversaciones con Francia para que devolvieran a Túnez su autonomía. Ello no fue aceptado, la autoridad francesa arrestó a Bourgiba y anunció que no habría más

reformas. La reacción popular fue violenta. Comenzó una guerrilla dura y extendida, que tuvo como respuesta una de las represiones más crueles. La conflagración estaba lanzada y en Francia, igual que en otras ocasiones, el mundo político se dividió entre los partidarios de negociar y los que querían reprimir y anexar Túnez a Francia. En esa situación se estaba cuando apareció en escena Pierre Mendès France, que tomó el asunto en sus manos no bien fue elegido Primer Ministro en 1954.

Sin embargo, antes de describir la acción del Premier francés, voy a relatar un episodio sobre el particular en el cual me tocó intervenir.

Ante aquella situación el grupo afro-asiático en las Naciones Unidas creyó necesario pedir al Consejo de Seguridad que inscribiera en su Orden del Día “La cuestión de Túnez”, fundado en la grave situación que allí existía y en la represión que sufría la población. Presidía el Consejo en el mes de abril de 1952 el brillante delegado paquistaní Bokhari, quien más tarde fue Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, encargado de la Información Pública, sucediendo en el cargo al chileno Benjamín Cohen, insuperable en esa función durante ocho años.

En el período 1952-1953 los representantes latinoamericanos en el Consejo eran Brasil y Chile; el Embajador Joao Muniz y el autor, respectivamente. El debate fue muy agitado. Francia invocó el Principio de no intervención en los asuntos internos contenido en el párrafo 7 del art. 2 de la Carta y se opuso fuertemente a que se aceptara discutir el tema y, por lo tanto, inscribirlo en el temario. Los latinoamericanos defendimos con calor el derecho de un país dependiente a recurrir a las Naciones Unidas en casos como éste. En esos días una importante élite de internacionalistas del país galo —entre ellos el gran Henri Laugier— se batía en la prensa para lograr que se reconociera a las Naciones Unidas la facultad de intervenir en asuntos de dependencia colonial. Más aún, estimaban que sería útil para la paz y para el porvenir de las relaciones internacionales la participación de la Organización Mundial, si era requerida por sectores mayoritarios de la población.

El debate y la decisión del Consejo de Seguridad se desarrollaron como se había previsto: cinco representantes a favor de la inscripción del tema (los dos países latinoamericanos ya nombrados más China, Pakistán y la Unión Soviética) y cuatro se abstuvieron (Grecia, los Países Bajos, Turquía y Estados Unidos). Seis miembros votaron en contra.

Al darme cuenta antes de la decisión de que no se alcanzarían a reunir los siete votos necesarios para la inscripción, presenté una Resolución según la cual se incluiría la comunicación de los 11 países que habían pedido la consideración del tema, en el entendido que ello no significaba un voto sustantivo, y solicitando que se pospusiera la decisión durante un periodo razonable en el cual el asunto podría ser arreglado bilateralmente y para sólo entrar a considerarlo si nuevos hechos determinaban una intervención urgente de las Naciones Unidas. Esta propuesta de Chile fue derrotada por la misma votación de la anterior.

La prensa francesa, reflejando los puntos de vista del Quai D'Orsay, atacó la actitud de Brasil y Chile, calificándola como una muestra de enemistad hacia Francia. Un gran periodista de esa nación, Jacques Kayser, quien se había distinguido en la Conferencia Mundial sobre Libertad de Información de las Naciones Unidas y en el Consejo Económico Social, especialmente en cuestiones político-sociales, defendió nuestro punto de vista en un hermoso artículo en "Le Monde". En él expresó, entre otras cosas:

"Decir, por ejemplo, a Chile y a Brasil que han demostrado 'recelo' respecto a nosotros, porque no votaron como nosotros en el Consejo de Seguridad, constituye una concepción obsoleta de las relaciones internacionales y de las condiciones en las cuales puede tenerse y aceptarse una cooperación amistosa fundada en el aprecio recíproco. ¿Era posible, por ejemplo, pedir a Chile que renunciara a su línea habitual de conducta, cuando se conocen de manera muy clara y están confirmados por los hechos sus sentimientos respecto a Francia?"

"Tenemos confianza en que Francia es capaz de encontrar, de acuerdo a sus concepciones democráticas de las relaciones humanas y de las relaciones entre países, la inspiración necesaria para superar las dificultades del presente conflicto y llegar a una solución equitativa aun sin la intervención de las Naciones Unidas. Al expresarse así ante el Consejo de Seguridad, el señor Santa Cruz, representante de Chile, daba una prueba evidente de la compatibilidad de su voto, que no era el que esperaba Francia, y de la permanencia de la amistad de su país con el nuestro".

En junio del mismo año 1952 los Estados afro-asiáticos solicitaron que en el temario de la próxima Asamblea General se incluyera la cuestión de Túnez, alegando el grave y creciente deterioro de la situación en este territorio. La Asamblea General aceptó considerar el tema, no obstante las protestas del representante de Francia, quien presentó los mismos argumentos que ya había planteado ante el Consejo, agregando que su país había propuesto reformas para solucionar los problemas considerados y que "sería un error muy serio que territorios imperfectamente desarrollados pudieran asumir las pesadas responsabilidades" del gobierno. "Una independencia prematura —añadió— pondría en peligro el legítimo interés de Francia y de otros". Finalizó expresando que Francia no participaría en el debate. La Asamblea se dividió en torno a dos proyectos de Resolución. Uno presentado por los países afro-asiáticos, los del bloque socialista y México. En él, tras enfatizar las disposiciones de la Carta y la gravedad de las condiciones reinantes en Túnez, se pedía a la Asamblea "establecer una Comisión de Buenos Oficios para hacer los arreglos y asesorar en las negociaciones" entre Túnez y Francia. El otro proyecto, patrocinado por 11 Estados latinoamericanos, afirmaba la necesidad de mantener relaciones amistosas entre las naciones basada en la autodeterminación de los pueblos; manifestaba que las Naciones Unidas deberían trabajar para armonizar estas relaciones; expresaba confianza en que Francia emprendería medidas efectivas para eliminar las causas de los conflictos y trabajaría con el propósito de desarrollar instituciones libres y eficaces para el pueblo tunecino; y expresaba la esperanza de que se llevarían a cabo nuevas negociaciones.

Como se puede observar, esta vez por encima del Principio de libre determinación que tanto habían defendido los países de América Latina, primó la simpatía por Francia y la gran experiencia y capacidad de la diplomacia del Quai d'Orsay. Por 44 votos contra 3 y 8 abstenciones se aprobó el texto del segundo de estos proyectos; reforzándolo un poco se dio mayor fuerza a las expresiones de “esperanza” y de “confianza” en que “las partes continuarían las negociaciones de acuerdo con el espíritu de la Carta”, en que “el Gobierno francés adelantaría en la tarea de asegurar un gobierno autónomo a Túnez, a la luz de la Carta” y sus Principios. La Resolución respectiva tuvo el N° 611 (VII).

En 1953 era evidente que la situación en Túnez continuaba deteriorándose. Hubo choques de guerrillas del Neo-Destour con fuerzas militares francesas, no pocos muertos y el dirigente Habib Bourgiba fue arrestado y confinado a la pequeña isla de Croix. El grupo de países afro-asiáticos ya en el mes de marzo había llamado la atención de las Naciones Unidas sobre la gravedad de las condiciones existentes en el país, detallando los casos de represión tanto por parte del ejército francés como de sus tribunales militares y en julio solicitaron que el asunto se incluyera en el temario de la próxima Asamblea General. Nuevamente la delegación francesa se opuso a ello, con los mismos argumentos del año anterior, y se negó a participar en el debate sobre esta materia. Este debate resultó casi igual al de la última Asamblea y una Resolución aprobada por el Comité Político no fue ratificada por la plenaria, pues no alcanzó a reunir los dos tercios de los votos.

Entretanto, en el interior de Francia se había iniciado en 1953 un debate político, sobre todo en el parlamento y en la prensa, que se presentó a la Asamblea Nacional. Pierre Mendès France, en el programa en el cual anunció su política para negociar el problema de Indochina, que no mereció la confianza de los dos tercios de los miembros del parlamento, planteó con vigor la necesidad de negociar con Túnez y con Marruecos una posible autonomía, combinada con el ingreso de estos países a la Unión francesa.

En junio de 1954 se produjo la elección de Mendès France como Primer Ministro.

El Premier galo no esperó terminar las discusiones sobre Indochina para ocuparse del problema y realizar algunas negociaciones en los intervalos de sus actividades en Asia. Había conocido Túnez con anterioridad y estimaba que ese país era un punto ideal de encuentro Oriente-Occidente. Además, sabía que allí existían, como escribió años más tarde, “interlocutores que podían hablar el mismo lenguaje que nosotros; yo diría que Bourgiba habría sido un muy buen ministro en la Tercera República”².

Cuando aún no se firmaba el acuerdo sobre Indochina, el Primer Ministro francés comenzó a preparar con inusitada rapidez su viaje a Túnez para iniciar negociaciones. En los preparativos de éstas le apoyaron eficazmente el actual presidente de Francia, François Mitterrand, miembro de su Consejo, y Alain Savary, destacado político socialista y ex presidente de

² Pierre Mendès France. *Choisir*. París, Stock, 1974.

dicho partido. Movilizó también el apoyo de militares importantes, tales como el Mariscal Juin y el comandante de las fuerzas en Túnez. Bourgiba había sido ya advertido por Savary, quien lo visitó el 4 de julio, y designó a su segundo, Mohammed Masmoudi, para que lo representara en el encuentro con el Premier Francés. Ambos se reunieron en Ginebra, en la Ville Bocage, sede de la delegación gala (que tantos recuerdos gratos me trae de mis largos años de trabajo en esa ciudad, durante los cuales la visité muy a menudo). Pocos días después se encuentran Bourgiba, Savary y Masmoudi en el castillo de Amilly en Francia, y el 31 de julio llega Mendès France a Túnez, acompañado del Mariscal Juin; se inician las discusiones en el Palacio Cartago, en los primeros días de agosto. El 7 de ese mes estaba concluido el acuerdo. Se asegura la absoluta autonomía interna de Túnez, en el gobierno participan representantes del Neo-Destour, las hostilidades cesan por completo y ambas partes se comprometen a trabajar activamente para llegar a la independencia total en el marco de la Unión francesa. Mendès France también había cumplido su promesa de echar a andar las negociaciones con Túnez dentro de los primeros 100 días de su gobierno.

No obstante, meses después de celebrada esta negociación exitosa, es derribado el gabinete de Mendès France por una mayoría celosa del éxito de un político fuera de lo común, y ya liberada, por la independencia y capacidad de acción del Premier, de la angustia de guerra que estaba desangrando y desmoralizando a la ciudadanía de la nación. De todos modos, nadie pudo impedir que en 1956 se declarara la independencia de Túnez y de Marruecos. El proceso de emancipación de este último país siguió en las Naciones Unidas y en la negociación con Francia (el camino del caso de Túnez), pero con muchos menos obstáculos pues existía una estructura política interna más estable y mejor preparada.

La Asamblea General de 1954, con el apoyo de los Estados que habían pedido la consideración del caso, decidió no adoptar ninguna medida en vista de que se habían entablado negociaciones positivas que aseguraban una pronta independencia como sucedió un año más tarde.

Esta negociación, que inició Mendès France con iguales resultados y obstáculos que en Indochina, es un nuevo ejemplo de lo que puede realizar la combinación de un pueblo dispuesto a conquistar su libertad y soberanía con un verdadero hombre de Estado de la nación colonial que es decidido, valiente y que está inspirado por la justicia y por la comprensión de los intereses verdaderos para las partes en disputa.

III. Cruenta guerra y sabia paz en Argelia

El proceso de la independencia de Argelia sólo es comparable al de Indochina por su complejidad y su trascendencia más allá de sus fronteras. Incluyó una guerra cruenta muy prolongada y ejerció una gran influencia en la política y la forma de gobierno de la metrópoli.

Desde la prehistoria los habitantes de Argelia habían sido bereberes. Al correr de los siglos su territorio fue ocupado por fenicios, cartagineses, romanos, árabes y turcos, al igual que los países vecinos. Los bereberes no se extinguieron. Algunos se mezclaron

con los ocupantes y un número importante de ellos se alejó de la costa y se estableció en regiones protegidas por las cadenas de los Montes Atlas, que deslindan al sur con el inmenso desierto de Sahara.

Francia penetró en Argelia con un motivo fútil en 1830 y se proclamó “protectora del territorio”. Diez años más tarde lo conquistó y colonizó, declarándolo “Territorio del Estado Francés”, dividido en tres Departamentos. Desde mediados del siglo pasado se comenzó a instalar una fuerte y creciente inmigración europea, principalmente francesa. Un gran número de ellos, habitantes de Alsacia y Lorena, emigró a Argelia al término de la guerra de 1870 que había dejado las dos provincias bajo la soberanía alemana.

En los 100 años de su establecimiento, los colonos que habían obtenido las mejores tierras desarrollaron una explotación agrícola y ganadera moderna y tecnificada, que la convirtió en importante exportador de productos agropecuarios, principalmente granos, uva y vino. Desarrollaron también una industria no despreciable y explotaron ricos yacimientos de hierro, fosfatos y otros minerales. El petróleo, que es hoy día tan importante para la economía del país, fue descubierto sólo en vísperas de la independencia. Todas estas actividades, así como las financieras y los medios de comunicación estaban en manos de los europeos que al término de la Segunda Guerra Mundial sobrepasaban el millón. Esta población vivía en los sectores más modernos de las ciudades, que disponían de excelentes servicios públicos. Los grupos de ingresos más altos disfrutaban de un lujo y abundancia comparables a los de cualquier país económicamente desarrollado.

Los nueve millones de argelinos, mayoritariamente de extracción árabe y bereber y de religión musulmana, eran casi en su totalidad asalariados al servicio de los europeos en la agricultura, la industria y el comercio. Otros eran pequeños agricultores, comerciantes o artesanos y unos pocos ejercían profesiones liberales u ocupaban cargos inferiores en la administración pública. Excepcionalmente algunos habían logrado posiciones destacadas en la industria y el comercio. Los bajos salarios, la pobreza de la tierra y la falta de medios para aumentar su rendimiento, la mala alimentación y graves deficiencias en materia de salud y educación, unidas a un alto nivel de subempleo y desocupación, determinaban condiciones de vida muy precarias, las cuales, en considerable proporción, llegaban a la pobreza extrema para la población musulmana. Ello motivó un movimiento de emigración a Europa de muy apreciable magnitud. En 1946 residían en Francia más de 200 mil argelinos. La mayoría de ellos desempeñaba trabajos no bien remunerados. Pero no pocos tuvieron oportunidad de perfeccionar sus conocimientos y prepararse para actividades profesionales, administrativas y políticas que mucho les sirvieron cuando llegó la independencia.

La diferencia en las condiciones de vida de los colonos europeos, que formaban una sociedad aparte con el numeroso personal civil y militar de la administración colonial, y la de la población autóctona fue, sin duda, un elemento importante en el resentimiento que éstos habían venido acumulando y en las ansias de liberación que se hacían cada

día más fuertes. Pero, sobre estas diferencias, fue el mal trato y la discriminación los que más influyeron en ello. Por generaciones habían sido humillados y despreciados por los que se consideraban sus amos y les exigían respeto y obediencia.

Los primeros movimientos nacionalistas que se desarrollaron en el período entre las dos grandes guerras mundiales fueron sumamente moderados. Sólo aspiraban a tener alguna participación en las decisiones que regían su vida política, económica y social dentro de una Argelia francesa. Líder de esta posición fue Ferhât Abbas, quien fue encarcelado pues se estimaba que tenía ideas subversivas y antifrancesas. Igual suerte corrió Messali Hadj, un hombre más avanzado en la autonomía que Abbas, quien organizó un movimiento que fue declarado fuera de la ley en 1939.

El final de la última guerra, que trajo cambios tan profundos en todo el mundo, no habría podido dejar de tener gran influencia en Argelia. Los vientos de la liberación colonial soplaban con ímpetu incontenible en todas partes y encontraron un eco privilegiado entre los jóvenes musulmanes que habían combatido por cinco años en los frentes de África y Europa al lado de los europeos. Al regresar a su tierra natal, muchos de ellos cubiertos de medallas y condecoraciones, vieron que sus antiguos compañeros de armas volvían a considerarlos como raza inferior y a ofender su dignidad con tratos discriminatorios y muchas veces vejatorios. Además, en Francia, Italia e incluso en Alemania habían tomado contacto con muchas personas de diferentes razas, colores o religiones que luchaban en contra de diversos tipos de opresión. Pasaría, sin embargo, un buen tiempo antes que estos jóvenes tomaran en sus manos el movimiento que habría de dar a Argelia su independencia. Antes de ello la población autóctona tuvo que sufrir una dura represión.

Los hechos sucedidos en mayo de 1945 hicieron salir a la luz el cambio producido en la población argelina y anticiparon la reacción que ello despertaría en los europeos y en la administración colonial. El día primero de ese mes se celebraba en todo el mundo con gran alegría el final de una horrible guerra. También en la ciudad de Argel. La población musulmana sale ese día de la Casbah (el barrio musulmán) para celebrar junto con los europeos y, al mismo tiempo, manifestar su deseo de independencia. En esta fecha se había logrado un acuerdo entre los seguidores de Ferhât Abbas y de Mesali para formar un movimiento que contaba ya con 500 mil miembros. La policía no los dejó llegar al centro de la ciudad donde festejaban los europeos y usó sus armas para disolverlos.

A pocos días tuvo lugar en la ciudad de Sétif un hecho sangriento que fue un preludio de las verdaderas carnicerías que debió sufrir el país algunos años después. A raíz de incidentes durante una manifestación un inspector de policía mata a un joven portador de una pancarta en favor de la independencia. Los musulmanes excitados atacan a un grupo de europeos y éstos, junto con las fuerzas uniformadas, inician una represión implacable. Nunca se sabrá el número de víctimas. Una comisión investigadora designada por el gobernador informó que habían muerto 103 europeos y 15.000 musulmanes. Años más tarde el FLN elevaba el número de estos últimos a 45 mil.

En 1944 el primer gobierno de De Gaulle había otorgado la nacionalidad francesa a 60 mil argelinos y 13 asientos en la Asamblea Legislativa. Además, había acordado una serie de medidas para dar mayor participación a los musulmanes en el gobierno del territorio, que deberían ser implementadas por las autoridades locales. Todo esto, que hubiera sido considerado un triunfo años antes, ahora era muy insuficiente. El moderado Abbas, al salir de la prisión en 1946 lanzó un nuevo manifiesto a la juventud en que exhortaba a luchar por la conquista de todos sus derechos.

Los acontecimientos de mayo de 1945 habían dejado amedrentada a la población musulmana y sus líderes Abbas y Mesali continuaron su lucha con métodos más bien tradicionales que probaron ser manifiestamente inadecuados para obtener sus justas reivindicaciones. Tropezaron con una administración colonial donde la influencia de los colonos, especialmente los de los tres grandes grupos que controlaban la economía del país, era incontrarrestable, y a menudo prevalecía sobre las directivas venidas de París, como fue el caso de la dilación indefinida de las reformas decididas por el gobierno central en 1944. Influenciada también con la colaboración activa de los europeos, fue reprimida duramente toda actividad que fuera considerada nacionalista. Muchos sospechosos fueron encarcelados sin mayor prueba y el uso de la tortura se hizo corriente. El resentimiento cundía; pero la calma aparente tranquilizaba a las autoridades. Ésta se interrumpió bruscamente el 1° de noviembre de 1954. Un grupo pequeño de jóvenes, casi todos ex miembros desilusionados del partido de Mesali que no se decidía por la acción inmediata, creó el Comité Revolucionario de Unidad y Acción y lanzó un llamamiento a la rebelión, al mismo tiempo que hacía estallar bombas en lugares estratégicos en las principales ciudades del país. De este grupo sólo uno de los jóvenes, Krim Belkacem, sobreviviría a la lucha y sería uno de los firmantes de los acuerdos de Evian en los que se reconoció la independencia de Argelia.

El llamado a la rebelión encontró desprevenido al gobierno colonial y a la población, no sólo la europea, sino también la argelina, que en su mayoría parecía resignada a la perpetuación de un régimen colonial o semicolonial y participó sólo gradualmente en el movimiento revolucionario, hasta incorporarse finalmente en su totalidad. Se comprobó así, una vez más, la afirmación de Tocqueville cien años atrás: “Una injusticia soportada pacientemente, mientras parece irremediable, se hace intolerable cuando la posibilidad de removerla cruza la mente de los hombres”.

Comenzó así uno de los episodios más sangrientos en la lucha de los pueblos por alcanzar su independencia, una lucha cruel y despiadada, que duró más de cinco años, en la que se multiplicaron las masacres de familias y de poblados enteros, en la que se torturó a destajo y se ultimó a los prisioneros. Una compleja constelación de circunstancias transformó en actores de esta tragedia a diversos grupos humanos con intereses contrapuestos. En primer lugar, el pueblo autóctono argelino que lucha por recuperar su dignidad humana después de largos años de humillaciones. Enseguida,

los colonos europeos, los “pieds noirs”³, que llevaban varias generaciones en Argelia y habían contribuido al desarrollo de su riqueza y estaban dispuestos a defender, por cualquier medio, lo que habían creado contra esa raza que consideraban inferior y que quería desposeerlos. El tercer grupo eran las formidables fuerzas armadas francesas llamadas para “pacificar el país”. El ejército francés que había sufrido la humillación de su derrota ante Hitler, sólo resarcida en parte por la extraordinaria actuación de De Gaulle y con el desempeño brillante de las tropas en África, Italia y otros países europeos al mando de generales de la categoría de Leclerc, Juin y Lattre de Tassigni, acababa de experimentar una nueva humillación en Indochina, cuando fue aplastado en Dien Bien Phu. Además, las tropas francesas habían estado siempre ligadas a la empresa colonial de su país. Se sentían los guardianes del imperio y de lo que consideraban los grandes valores de la civilización occidental. La descolonización, la definían como “el abandono” de los territorios a su cuidado. Un cuarto grupo lo constituían los funcionarios de la administración colonial que tenía a su cabeza un Gobernador General con enormes poderes. De él dependía tanto el personal civil como el militar y gobernaba con la cooperación de gobernadores provinciales, prefectos, subprefectos y una inmensa maraña de funcionarios de todas categorías. Como ya hemos relatado, la administración estaba estrechamente vinculada a los colonos europeos, que la controlaban a través de los medios de comunicación, que estaban todos en sus manos, y por la influencia que siempre tuvieron en grupos importantes de políticos franceses. Como quinto actor —pero ciertamente no el último— habría que mencionar al pueblo y al gobierno de la metrópoli en quien tenía que repercutir todo lo que acontecía en Argelia. Los lazos económicos y sentimentales que habían unido a Francia con Argelia eran más estrechos que con las otras colonias y el francés medio estaba acostumbrado a considerar las provincias argelinas como parte integrante de su país.

La primera reacción de la administración colonial fue usar la fuerza y tratar de eliminar físicamente a todo el que participara en alguna forma en el movimiento revolucionario. Solicitó para ello el reforzamiento del ejército. Se envió de Francia un contingente militar, que fue incrementándose a medida que iba ganando fuerza la revolución. La represión fue tan despiadada e indiscriminada contra la población musulmana que contribuyó eficazmente a que el FLN, nombre que había tomado el movimiento de liberación, aumentara sus filas cada día y se expandiera por todo el país. La polarización hizo que políticos tan moderados como Ferhât Abbas dieran su apoyo a los jóvenes revolucionarios.

Pronto se dio cuenta el gobierno francés que el problema era de una enorme complejidad y requería algo más que un intento de aplastamiento por la fuerza. Se necesitaba una revisión completa de la política argelina y para ello lo primero era tener un gobernador de prestigio y personalidad. Los dos hombres que se sucedieron en el cargo a partir de

³ Así se llamaba a los franceses nacidos en Argelia o que vivían en ese territorio desde años atrás.

enero de 1955 y hasta mediados de 1958 cumplían con este requisito. Tanto Jacques Soustelle, un intelectual, brillante parlamentario, colaborador cercano de De Gaulle, como Robert Lacoste, político radical socialista de gran experiencia y una excelente actuación en la resistencia, eran firmes defensores de una “Argelia francesa”.

Estos dos hombres tan disímiles en muchos sentidos, aunque con un pasado democrático común, fracasaron en su misión, prisioneros de esa red de intereses contrapuestos a los cuales nos hemos referido anteriormente. Ambos comenzaron con un plan doble: implementación de grandes reformas para dar mayor participación a la población autóctona y uso de la fuerza para reprimir la rebelión. Terminaron aplicando sólo la segunda parte del plan. La escalada de la represión fue aumentando rápidamente. Llegó en la administración de Lacoste a tal grado de desprecio por el ser humano que sus detalles estremecieron a la opinión pública mundial, cuando la administración francesa no pudo continuar ocultándola.

Las fuerzas armadas que participaron en las operaciones de represión estaban constituidas en la primera etapa por tropas coloniales a las que se fueron agregando diversas unidades que incluían tanto personal que hacía su servicio militar, como tropa con experiencia de combate. Todas estas fuerzas seguían métodos tradicionales en una guerra regular. No estaban pues preparados para luchar con un enemigo muy difícil de localizar, que actuaba tanto en ciudades como en las zonas rurales con la evidente protección o alianza de todo el pueblo musulmán. Se trajo entonces a unidades especializadas en la guerrilla y la contraguerrilla que habían ganado experiencia en Asia, especialmente en Indochina. El más famoso de estos cuerpos fue el de paracaidistas que comandaba el General Massu, los Leopardos, a quienes el gobernador, ministro Lacoste, encomendó la empresa de limpiar la ciudad de Argel de revolucionarios y les dio carta blanca para hacerlo.

Es difícil describir en pocas líneas lo horrible que fue esa operación, que se llamó “la batalla de Argel”, cuyos detalles han sido conocidos a través del mundo por la película que lleva su nombre. Los Leopardos ocuparon en primer lugar la Kasbah, donde sabían que en esos momentos estaba la mayor parte de los dirigentes del FLN. Arrestaron al azar, torturaron a todos los detenidos en tal forma que muchos proporcionaban información o morían. La lista oficial de los desaparecidos, que sólo fue conocida mucho más tarde, alcanzaba a 2.500 personas. La operación constituyó, sin duda, un éxito militar. Lograron dismantelar momentáneamente la cabeza dirigente del movimiento, incluso uno de sus fundadores, el brillante joven Ben M'Hidi, fue apresado y días después asesinado en su celda. No fue, sin embargo, un éxito político: sólo contribuyó a exacerbar los ánimos y los antagonismos entre las dos comunidades. Se hizo evidente que se alejaba cada vez más una solución satisfactoria para los argelinos que no fuera la total independencia.

Curiosamente, la opinión mundial tardó mucho en tener conciencia de lo que sucedía en Argelia y la voz de los argelinos tuvo que esperar hasta fines de 1956 para ser escuchada. En la Asamblea General de las Naciones Unidas del año anterior se había colocado

la cuestión argelina en la orden del día, lo que ocasionó el retiro de la delegación de Francia, que sólo regresó cuando obtuvo que el asunto dejara de discutirse. En el debate del problema en la Asamblea General, el grupo afro-asiático intentó que se aprobara un texto en el que se reconocía el derecho a la autodeterminación del pueblo argelino y se recomendaba la apertura inmediata de las negociaciones entre el gobierno francés y los representantes argelinos. El proyecto de resolución no obtuvo los dos tercios de los votos y el 15 de febrero de 1957 se aprobó, en cambio, un texto anodino en el que se recomendaba “una solución pacífica, democrática y justa”. En la fecha en que la Asamblea adoptaba la resolución, “la batalla de Argel” estaba en su punto culminante de fiereza y crueldad. En lo referente a la posición latinoamericana que estuvo entre la abstención y el apoyo a Francia, con pocas excepciones, una vez más había triunfado la diplomacia gala, aprovechando la incurable adhesión de los latinoamericanos al país con el cual se consideraban unidos por fuertes vínculos intelectuales.

Los principales jefes del movimiento, que habían logrado escapar de la matanza de Argel, decidieron salir fuera del territorio y se instalaron en Túnez y Marruecos desde donde dirigieron las acciones que continuaban desarrollándose en todo el territorio. Lacoste, sin embargo, estimaba que él tenía dominada la situación con el apoyo del ejército, de más de 500 mil soldados, que ocupaba el país y estaba comandado ahora por el general Raoul Salan, un militar con gran prestigio por sus actuaciones en Europa e Indochina. Su esfuerzo se concentró entonces en el estudio de las reformas al sistema político de Argelia a fin de someterlo a la Asamblea Legislativa francesa. El primer proyecto de Ley General que enmarcaba una serie de materias, preparado por una comisión designada por el mismo gobernador Ministro, fue rechazado por la Asamblea Nacional en septiembre de 1957, lo que causó la caída del ministerio que presidía Bourghès-Maunoury. Su sucesor a la cabeza del gobierno, Félix Gaillard, obtuvo en enero de 1958 la aprobación de un proyecto que modificó ligeramente el anterior y, al mismo tiempo, se promulgó una ley electoral para Argelia. La Ley General abarcaba un gran número de disposiciones destinadas a dar una nueva estructura a las instituciones. Argelia estaría dividida en territorios (8 o 10) con una gran autonomía administrativa. Estos territorios serían administrados por una asamblea elegida por voto directo de toda la población, tanto europea como argelina. Se creaba un parlamento federal elegido directamente o por las asambleas territoriales, que a su vez designaría un “consejo federal”, presidido por un representante del Presidente de la República francesa, que sería jefe del Ejecutivo. Francia conservaba las fuerzas militares, la diplomacia, las finanzas, la justicia y la enseñanza. Era difícil saber cuál sería la competencia de las autoridades territoriales en el extraño esquema que, por lo demás, nunca fue aplicado. Un artículo transitorio de la Ley disponía que ésta comenzaría a regir tres meses después que se hubiese reestablecido la paz en Argelia.

La nueva estructura, proyectada no satisfacía a nadie. Ni a los musulmanes porque significaba continuar sometidos a Francia ni a los colonos porque al consagrar la igualdad de todos los habitantes para elegir a sus representantes los dejaba sujetos a la mayoría

africana que era en la proporción de 9 a 1. La reacción de los europeos fue violentísima, organizaron manifestaciones y trataron de hacer modificar la política de la metrópoli aprovechando la debilidad y volubilidad que estaba demostrando la Cuarta República en los continuos cambios de gobierno. En esta posición encontraron como aliado al ejército que creía presenciar un nuevo “abandono”. El clima de agitación de los colonos que iba en aumento coincidió con un momento particularmente difícil en Francia misma. Prevalecía ya la convicción de que el sistema creado por la Constitución de 1946 había fracasado y De Gaulle, que se había retirado del gobierno por considerar que con ella no se podía gobernar, estaba ahora listo para asumir el poder y hacer aprobar una nueva Constitución, que reforzara la autoridad del presidente.

En estas circunstancias, el 13 de marzo de 1958, los colonos invadieron la Gobernación General y, junto con el ejército, formaron un “Comité de Salud Pública” que presidía el general Massu, que envió un telegrama al presidente René Coty dándole cuenta de su formación y haciéndole ver que esperaba con impaciencia la constitución de un Gobierno de Salud Pública. Félix Gaillard, jefe del gobierno, designa entonces por telegrama al general Salan como Jefe de la Administración Civil-Militar y éste, con el entusiasta apoyo de los europeos, continúa la presión sobre París y exige la vuelta de De Gaulle al poder. Coty llama entonces a éste a organizar el gobierno y la Asamblea Nacional aprueba su designación como Primer Ministro el 1 de junio y le otorga poderes especiales, que conservó hasta la promulgación de la nueva Constitución.

En la cuestión de Argelia, cuya complejidad y trascendencia quedó demostrada con tanta claridad en los hechos recién descritos, surge el genio y la voluntad de hierro de De Gaulle en toda su gran dimensión. Manejó la situación con mano maestra. Logró controlar la sublevación con su sola presencia en Argelia y encauzar los acontecimientos para llegar a una solución enteramente contraria de la que esperaban de él los que habían pedido su regreso al poder. Una de sus cualidades más sobresalientes era la amplitud de su visión. Antes que muchos en Francia, había visto venir los grandes cambios que se producirían al final de la Segunda Guerra Mundial, entre ellos la descolonización. Su solitario retiro en Colombey-les-Deux-Églises le había permitido pensar con frialdad sobre lo que sucedía en la escena mundial y hacia dónde marchaba la corriente de la historia. No tenía ideas concretas sobre cómo debería llevarse a cabo la descolonización en los territorios dependientes de Francia, pero sabía que el proceso era irreversible y la única incógnita era la forma y la oportunidad en que debería llevarse a cabo, en cada caso particular. Había seguido con gran atención el proceso de independencia de las colonias italianas, inmediatas algunas y a largo plazo otras. La de Libia influía ya fuertemente en sus vecinos del este y del oeste.

Pero, ¿qué pensaba sobre el asunto concreto de Argelia? Según Jean Lacouture, autor de una excelente y monumental biografía del general, estaba convencido que tarde o temprano sería independiente. Sin embargo, agrega, “hay en él varios personajes”. Hay el hombre de pensamiento que medita sobre las grandes corrientes de la historia de

los pueblos y que al mismo tiempo tiene en consideración la obsolescencia del sistema colonial, la emergencia del mundo árabe musulmán y las divergencias culturales entre las poblaciones al norte y al sur del Mediterráneo. Este hombre sabe que Argelia será tarde o temprano un Estado. Hay en él también un cierto general francés, ligado apasionadamente a su gloria y al “patrimonio nacional”, como lo mostró entre 1940 y 1946, del Levante a Indochina (y a Argelia), a quien nada repugnó más que “abandonar” cualquier cosa, comprobando que una concesión inevitable hecha por los otros antes del 13 de mayo de 1958 sería el sacrificio que se le impondría a él, De Gaulle, de regreso “a los negocios de Estado” y a cargo del destino nacional.

Además, según el mismo Lacouture, “hay en él un político” llamado nuevamente al poder bajo el impulso de una revuelta encuadrada y patrocinada por el ejército que se había dado como primer teniente a uno de los heraldos más intransigentes de la Argelia francesa.

Parece evidente que, desde el comienzo de su administración, a pesar del conflicto de sus diferentes personalidades, buscó la forma de respetar la voluntad del pueblo argelino cuando éste tuviera la oportunidad de manifestarla libremente. Así lo hizo presente en forma solemne en una alocución ante la televisión francesa en septiembre de 1959 al declarar: “Considero necesario que hoy día sea proclamado que recurriremos a la autodeterminación. En nombre de Francia y de la República, en virtud de los poderes que me otorga la Constitución para consultar a los ciudadanos, siempre que Dios me preste vida y el pueblo me escuche, yo me comprometo a solicitar por una parte a los argelinos, en sus doce departamentos, lo que desean ser en definitiva y, por la otra, a todos los franceses de ratificar esta decisión”.

Es muy posible que en esos momentos De Gaulle tuviera la esperanza de que la decisión del pueblo argelino fuera de obtener una independencia limitada, en la que ellos elegirían sus autoridades y el gobierno mantendría la responsabilidad de la defensa y las relaciones exteriores. Se puede especular sobre lo que él pensaba, pero es un hecho que cumplió cabalidad el compromiso asumido ante la opinión pública de su país, a pesar de los inmensos obstáculos que tuvo que salvar a lo largo de tres años para llegar, a una solución aceptable tanto para Argelia como para el pueblo francés.

Como ya hemos visto, los mayores obstáculos provenían de los colonos franceses, el ejército de ocupación y la misma administración colonial, acostumbrada a actuar con independencia del gobierno central de París. Para el ejército cualquier solución debería estar precedida por el aplastamiento de la rebelión por las armas. Sentía en ello involucrado su propio honor. Ante esta situación De Gaulle optó por contemporizar y al comienzo apareció de acuerdo con ella. Al ver, más tarde, que era absolutamente inaceptable para los negociadores argelinos y que la misma opinión pública francesa estaba cansada de una guerra que duraba ya casi ocho años y que había causado la muerte de cientos de miles de vidas humanas, tomó la decisión de celebrar un acuerdo sin la condición previa que quería el ejército.

Éste miró siempre con desconfianza todo lo que significara una paz negociada. El papel decisivo que habían desempeñado en el cambio de régimen en Francia les hizo sobreestimar su poder y subestimar el prestigio y la capacidad estratégica del general. Al ver en abril de 1961 que la orientación que llevaba la política de De Gaulle, que sólo podría terminar en la independencia del antiguo territorio, el ejército se sublevó e intentó apoderarse del poder en Argelia con el apoyo entusiasta de los colonos franceses. A la cabeza del movimiento insurreccional estuvieron los generales retirados Challe, Jouhaud y Zeller, a los que se agregó Salan. Éstos no encontraron entre sus compañeros de armas el mismo apoyo de hacía tres años. De Gaulle había asentado ya firmemente su poder en Francia. Ante una actitud decidida del jefe de Estado, las unidades comprometidas comenzaron a deponer su rebeldía. Sólo tres días después de iniciado el movimiento, su jefe, Challe, se entregó para ser juzgado y los otros se refugiaron en el exterior.

La posición de los colonos fue siempre irreductible. Una solución negociada con concesiones recíprocas habría sido posible al comienzo del movimiento por la independencia. A medida que éste se transformó en una guerra civil cada día más cruenta e implacable, la transacción se hizo más difícil y el pequeño número de moderados fue pasado a llevar por los más recalcitrantes. Un intelectual de gran categoría como Albert Camus, Premio Nobel de Literatura, y que era un “*pie noir*”, al pronunciar una conferencia en Argel en 1956 propiciando una tregua en las operaciones militares, tuvo que ser protegido por la policía contra la furia de sus coterráneos. La actitud de violenta oposición de los colonos no se limitó al uso de los medios de comunicación que controlaban, a la organización de “*meetings*” y otros medios pacíficos. Formó una organización armada que bajo la sigla de OAS inició acciones terroristas contra la población musulmana para después extender su acción a Francia donde llegó a atentar varias veces contra la vida del mismo De Gaulle, quien en un atentado se salvó en forma milagrosa cuando se dirigía en automóvil con su esposa y yerno a su residencia en Colombey-les-Deux-Églises. Después del fracaso del levantamiento del ejército, el general Salan asumió la jefatura de la organización.

A los obstáculos ya descritos se agregaban los existentes en Francia misma. La opinión pública demoró en convencerse de que no había otra solución viable que una paz negociada y la concesión de la independencia que reclamaba el pueblo argelino. En la Asamblea Nacional los opositores no eran de escasa importancia, incluso había un grupo organizado para impedir esta nueva “*entrega*” en el que participaba Jean Marie Le Pen, político que ya desde aquella época era un ardiente campeón de toda causa reaccionaria y hoy es jefe de la ultraderecha francesa, con asiento en la Asamblea.

La oposición a una independencia total existía también al interior del propio gobierno de De Gaulle, incluso en el grupo de sus más estrechos colaboradores que lo habían seguido desde los tiempos heroicos de Londres y la resistencia contra Hitler y el gobierno de Vichy. Fue el caso de Michel Debré, su Primer Ministro y principal redactor de la Constitución de la V República, y el de Jacques Soustelle que, como hemos visto, se había desempeñado como Gobernador General de Argelia y ocupaba ahora la cartera de Ministro de Territorios

y Departamentos de Ultramar. Sólo la nobleza, la altura de miras y la lealtad del primero lo hicieron plegarse a la decisión del general. El segundo, en cambio, se sintió traicionado, se transformó en un enemigo implacable e inició desde el exilio, que se impuso voluntariamente, una campaña en su contra. Llegó hasta escribir dos libros en que denigraba a De Gaulle, y no sólo por su política argelina. Soustelle es un hombre de gran inteligencia y que estuvo siempre muy interesado en América Latina, sobre todo en México.

Todas las circunstancias antes descritas configuraban un panorama que no le permitió al general hacer cambios dramáticos inmediatamente después de asumir el poder y le obligó a proceder en forma gradual y a emplear todo su talento de estratega. De esta manera la acción militar continuó sin modificaciones. El cambio más fundamental consistió en que simultáneamente comenzó a explorar discretamente contactos que le permitieron encontrar un interlocutor con quien iniciar conversaciones con vistas a un acuerdo. Ello constituía un primer problema. Como hemos visto, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, varios grupos se disputaban la supremacía de la lucha por la independencia. No existía un movimiento unificado ni tampoco un líder único como lo habían sido Habib Bourgiba en Túnez, Léopold Sedar Senghor en Senegal, Félix Hophouet Boigny en Costa de Marfil y Sékou Touré en Guinea. El pequeño grupo de jóvenes que inició la acción inmediata y llamó a la sublevación el 1° de noviembre de 1954 tardó en imponerse y sólo lo logró después de una lucha feroz, a veces cruenta, contra los otros. No fue pues fácil reconocerlos como interlocutores válidos. Este movimiento que tomó el nombre de Frente para la Liberación Nacional (FLN) aparecía, además, no sólo de lucha por la independencia sino que también con un carácter ideológico claramente socialista, con conexiones internacionales que lo hacían sospechoso a los ojos del general, quien exploró primero otros contactos y sólo aceptó al FLN cuando se convenció de que representaba efectivamente al pueblo argelino.

Las conversaciones y negociaciones que fueron secretas y extraoficiales antes de llegar a las abiertas y oficiales, fueron numerosas y difíciles y De Gaulle las encomendó a sus colaboradores de mayor confianza. Primero al futuro Presidente de la República, Georges Pompidou, quien había rehusado hasta entonces ser uno de sus ministros, pero había accedido desempeñar misiones delicadas, conservando su cargo de Administrador del Banco de Rothschild, y, enseguida, Louis Joxe, quien después de ser su Ministro de Educación Nacional ocupaba el cargo de Ministro de Estado para los asuntos argelinos, y llevó las negociaciones a feliz término con la suscripción de los acuerdos de Évian. Fue secundado por Robert Buron, otro fiel amigo del general, a quien los chilenos no olvidamos por su apoyo a las reivindicaciones de América Latina en materia de cooperación para el desarrollo y su admiración por la CEPAL.

Ya avanzadas las negociaciones surgió como piedra de tope la cuestión del territorio del Sahara que abarcaba más de las cuatro quintas partes de la Argelia “geográfica”. Es cierto que su población era escasa, unos 400 mil nómades mozabitas y unos 80 mil saharianos; pero para los argelinos se trataba de algo tan importante como su integridad territorial.

Tenían muy presentes los conflictos surgidos por la participación de Palestina, Vietnam y el Congo Belga. Además estaban el petróleo y el gas natural que ya se habían comenzado a explotar y cuyas reservas se sospechaba que eran inmensas, como después se comprobó. Es, pues, muy comprensible que para los negociadores de Argelia el asunto fuera de vital importancia. En Francia el Sahara se había considerado siempre como algo separado de Argelia y su administración era independiente de la de las 12 provincias argelinas. Esto, unido a los intereses públicos y privados franceses daba buenos argumentos a los que se oponían a que se considerara el Sahara como un patrimonio de Argelia.

En 1961, el movimiento por la independencia de Argelia tenía ya repercusiones mundiales. Disponía de un gobierno provisional en el exilio cuyos representantes tomaban contacto con gobiernos y recibían el apoyo de muchos de ellos. La causa de los países que permanecían bajo el yugo colonial había ganado mucho terreno en las Naciones Unidas, como quedó demostrado con la resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de ese año. Ésta, junto con llamar a los gobiernos de Francia y al Provisional de la República de Argelia a reanudar negociaciones, que en ese momento estaban interrumpidas, instó a tener en vista la implementación del derecho del pueblo argelino a su autodeterminación e independencia, respetando la unidad y la integridad territorial de Argelia.

No me olvido del formidable y exitoso esfuerzo hecho por Abdel Kader Chanderli, representante del FLN ante las Naciones Unidas, quien durante años logró una atención por la causa de Argelia libre que difícilmente lograban muchos delegados de Estados miembros. Recuerdo que en esos años visitó Chile con una delegación del FLN para informar sobre el problema. Tuve la suerte de escucharle. Más tarde en las Naciones Unidas trabamos una buena amistad que dura hasta hoy.

Al iniciarse 1962 existía ya un acuerdo de carácter general y sólo restaba decidir un número de difíciles materias puntuales que incluía el contencioso entre ambas partes. En estas circunstancias De Gaulle pronuncia un discurso en el que condena a la OAS y proclama su apoyo a una Argelia como Estado soberano e independiente y el 7 de marzo se inician las negociaciones finales en Évian.

Éstas requirieron arduas discusiones sobre cada cláusula hasta llegar al texto final del acuerdo que tenía una extensión de 93 páginas, lo que da una idea de la complejidad de los problemas que se intentaba resolver.

En las cláusulas principales se proclama la independencia de Argelia y se señala que el Estado argelino “ejercerá su soberanía plena y entera al interior y al exterior” y “se dará libremente sus propias instituciones y escogerá el régimen político y social que juzgue más conforme a sus intereses”. Se especificaba que la soberanía incluía el territorio del Sahara. Francia se comprometía a poner término a las operaciones militares y a toda acción armada, desde el mismo día de la suscripción del acuerdo, con lo que se ponía fin a una guerra que había durado siete años y medio.

En lo que respecta a los derechos de los colonos se convino en que durante un período de tres años gozarían de doble nacionalidad argelina-francesa, y al cabo de este lapso podrían optar entre ser nacionales de Argelia o adoptar el estatuto de residente extranjero privilegiado. Los europeos gozarían de una representación particular en las Asambleas argelinas o de un número de asientos proporcional a su peso en la población total. En caso de que se llevara a cabo una reforma agraria contemplada en el programa del FLN, Francia aceptaba participar en las indemnizaciones a los franceses expropiados.

Para los “pieds noirs” estos privilegios y compensaciones eran muy insuficientes y su reacción fue un redoblamiento de las acciones terroristas de la OAS que significaron un grave problema que se extendió por varios años.

La soberanía que se reconoció a Argelia en el Sahara tenía sus limitaciones pues se incluyó en el acuerdo una disposición que otorgaba a las sociedades francesas un derecho de preferencia en la distribución de los permisos de exploración y explotación de las minas, al mismo tiempo que se estipulaba la creación de un organismo técnico mixto paritario, que establecería y mantendría la infraestructura necesaria para la explotación de las mismas. Argelia se comprometía a no aplicar medidas discriminatorias contra las sociedades francesas y sus asociados en la exploración, la explotación o el transporte del petróleo o el gas.

En el plano militar Francia conservaba por un período renovable de quince años la base aeronaval de Mers-el-Kébir, y mantendría por cinco años sus instalaciones en el Sahara.

El Convenio contemplaba también medidas de asistencia técnica y cooperación cultural. Argelia quedaría en la zona del franco y las empresas francesas instaladas en la región continuarían sus actividades. Se proseguiría la realización del llamado “Plan Constantine”, lanzado en 1958, para el desarrollo económico de Argelia. Por último, Francia se comprometía a mantener su ayuda financiera por un monto equivalente a los programas en curso.

La cooperación cultural incluía una asistencia a las escuelas y liceos franceses, apoyo a la enseñanza, la investigación, formación profesional y puesta a disposición de técnicos.

Cumpliendo con su promesa y siguiendo su política de consultar en materias de gran trascendencia al pueblo directamente, De Gaulle sometió el acuerdo a dos referendos. En el primero, efectuado en la metrópoli, sin la participación de Argelia, el pueblo francés lo aprobó con un 90,7 por ciento de los votantes a favor. En el segundo, el pueblo argelino lo aprobó con el 99,72 por ciento de los votos expresados.

Esta solución de uno de los más difíciles conflictos suscitados en el proceso de alcanzar la independencia de un país, en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fue una nueva prueba de la fuerza incontrarrestable de la voluntad popular mayoritaria cuando lucha por la libertad. La historia de estos años está plagada con ejemplos como éste, tanto cuando la lucha ha sido contra el dominio colonial como en las ocasiones en

que la opresión venía de dictadores locales. Probó asimismo cuán útil es la influencia de las Naciones Unidas para crear una conciencia libertaria, tanto en el país colonizado como en la opinión mundial que en este caso tomó en su gran mayoría el lado de los oprimidos. Y finalmente exhibió en toda su magnitud la capacidad y voluntad política del general De Gaulle y lo visionario de su mente, ya mostrado como estrategia militar en los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial.

IV. El prolongado y muy grave problema de Namibia entra en escena

Ya lo he mencionado antes, al finalizar la Primera Guerra Mundial, los aliados vencedores de la contienda entregaron en administración, bajo el régimen de “Mandatos”, el territorio de África Sudoccidental que había sido colonia de la derrotada Alemania. Este territorio se denominó más tarde Namibia. Como se ha dicho, los “Mandatos”, establecidos por la Sociedad de Naciones al terminar la Segunda Guerra Mundial, fueron transformados en fideicomisos, en los términos fijados por el capítulo XII de la Carta. Sin embargo, la Unión Sudafricana solicitó a la Primera Asamblea General en 1946 que aprobara la incorporación de dicho territorio a ese Estado, alegando que la mayoría de los habitantes deseaban tal solución. El órgano de las Naciones Unidas estimó que no había razón legal ni moral para aceptar esa petición y para ello tomó además en cuenta las grandes discriminaciones raciales que reinaban en la Unión Sudafricana. Por ello, recomendó que el territorio fuera puesto bajo el nuevo régimen de Administración Fiduciaria e invitó a aquel país a que propusiera un acuerdo de administración. La Unión Sudafricana respondió, en 1947, que había decidido no incorporar aquel territorio a su país y que “mantendría el statu quo fijado por el Mandato de 1919 y enviaría informes sobre su administración a las Naciones Unidas”. A ello la Asamblea General respondió insistiendo que la Unión propusiera términos para un acuerdo de administración fiduciaria, conforme a la Carta. Dos años más tarde, Sudáfrica informó al Secretario General de las Naciones Unidas que dejaría de transmitir dichos informes a la Organización mundial y reiteró su protesta por el examen del informe que “sin ningún derecho” había elaborado el Consejo de Administración Fiduciaria.

Ante esta controversia, que significaba un desafío a las disposiciones de la Carta, la Asamblea General pidió a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva respecto a la situación jurídica internacional del territorio de África Sud Occidental y a las obligaciones de Sudáfrica, en relación con él. El 11 de julio de 1950 la Corte declaró que “África Sud Occidental seguía siendo territorio bajo Mandato internacional asumido después de la Primera Guerra Mundial y que continuaban vigentes las obligaciones impuestas a Sudáfrica por la Sociedad de Naciones y que la Asamblea General tenía competencia para ejercer supervisión sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas por aquella institución incluido el examen de informes y peticiones y aceptarlo constituía una obligación de Sudáfrica”. La Corte declaró también que la Unión por sí sola no tenía competencia para modificar la condición jurídica del territorio y que tal decisión requería el consentimiento

de las Naciones Unidas. Además —y esto tiene gran importancia— la Corte sostuvo que “las disposiciones del capítulo XII de la Carta se aplicaban a África Sud Occidental”, en el sentido de que constituían una obligación y que el mandato podía convertirse en un régimen legal de Administración Fiduciaria. La Asamblea General instó, entonces, a la Unión a que adoptara las medidas necesarias para cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. Al mismo tiempo, designó una Comisión Especial para que conferenciara con la Unión sobre la materia. La Comisión informó que el Estado Sudafricano aceptaba negociar un nuevo instrumento internacional con los países que acordaron el Mandato en 1919 y con otros que señaló, con los cuales tendría una relación directa, pero no con las Naciones Unidas. Le interesaba entenderse con Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Holanda y Bélgica. No vale la pena continuar relatando el verdadero partido de tenis entre la Asamblea General y Sudáfrica. Ésta, por una parte, mantenía sus posiciones, las que obviamente tendían sólo a asegurar el dominio legal sobre el territorio sud occidental, anexándolo tal como lo había hecho en la práctica y, por la otra, la Asamblea General hacía grandes esfuerzos para que la Comisión Especial buscara una solución que no vulnerara las disposiciones de la Carta y la autoridad de la Asamblea General. Para afirmar aún más su rebeldía contra la Organización Mundial, en 1953, la Unión declaró ante la Asamblea que la opinión de la Corte Internacional “era sólo consultiva” y no tenía “la fuerza jurídica de un tribunal de derecho”. Finalmente, en 1954, la Comisión para África Sud Occidental informó a la Asamblea General que sus esfuerzos por negociar con Sudáfrica no habían tenido éxito y tras ello se disolvió.

A esa altura de la discusión, el problema tan específico sobre los derechos jurídicos para la posesión o propiedad de un territorio se había mezclado con otros dos de diferente carácter: la acusación en las Naciones Unidas de India y Pakistán sobre discriminación y malos tratos a personas de origen indostano y, poco después, el lanzamiento de la política de “apartheid” con un rigor y una crueldad sin precedentes, pues afectaba al 80 por ciento de la población e implicaba una violación sistemática de prácticamente todos los derechos humanos definidos en la Declaración Universal. Esta combinación de aspectos diversos, a los que se agregó años más tarde la independencia de Angola, el ataque a ésta de Sudáfrica y la llegada de las tropas cubanas para defender a aquélla, dio a la acción de las Naciones Unidas respecto a Namibia una fisonomía diferente, plena de contradicciones y complejidades.

Además, durante por lo menos 20 años, las relaciones entre Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y Sudáfrica fueron muy cordiales, especialmente en el aspecto económico. Primó el interés estratégico y comercial sobre los Principios de la Carta en cuanto a los derechos humanos y de los pueblos.

Por esta razón en el presente capítulo me he limitado a examinar la etapa inicial del caso de Namibia. Reanudaré su análisis cuando en el tomo III haga un resumen general de la situación del cono sur de África en el momento de terminar la obra, incluyendo, por cierto, el “Apartheid” en Sudáfrica y sus proyecciones internacionales.

V. La independencia de Rodesia del Sur, un proceso largo, difícil y singular

Rodesia del Sur —hoy Zimbabwe— fue la última de las grandes colonias, que existían antes de la Segunda Guerra Mundial, que obtuvo su independencia. Perteneció al Imperio Británico y por circunstancias muy especiales no fue emancipada auténticamente en los primeros quince años que siguieron cuando aquel conflicto finalizó y el Reino Unido de Gran Bretaña se desprendió de las más importantes colonias que tuvo en Asia y África, entre ellas India, Pakistán, Birmania, Malasia, Nigeria, Kenia, Ghana, Zambia y Tanzania. No sólo aquella independencia fue muy tardía, ya que sólo se completó en 1980, sino que el territorio estuvo a punto de convertirse en una Sudáfrica más pequeña, oficialmente autónoma, pero con una aplastante proporción de sus habitantes ajenos al derecho a la autodeterminación, verdaderos colonos que formaban una minoría pequeña que discriminaba al resto de manera brutal.

Rodesia del Sur, como la del Norte (hoy Zambia) tomó su nombre de Cecil John Rhodes —un “imperialista y financista inglés inmensamente rico” como lo califican ciertas enciclopedias norteamericanas—, que tenía grandes negocios, sobre todo de diamantes, en Sudáfrica y muy vastos territorios más al sur. Fundó la British South Company a través de la cual creó un gran monopolio. En 1890, el gobierno británico decidió entregar en concesión a su compañía el territorio de Rodesia del Sur mediante un “mandato real”, que funcionó como gobierno de facto hasta 1923. En dicha fecha la autoridad metropolitana concedió a los colonos europeos la condición de colonia autónoma y le dio una Constitución, en virtud de la cual los colonos adquirieron el status de “gobierno responsable”. Todo lo anterior fue hecho, por cierto, sin consultar a la población autóctona y en contra de sus deseos. En 1961 el Reino Unido de Gran Bretaña, tras una Conferencia Constitucional, proclamó una nueva Constitución de territorio, que fue rechazada por la población mayoritaria. No hay datos demográficos en 1890 y 1923, pero en 1947 la población alcanzaba a casi dos millones de habitantes, de los cuales el 5 por ciento eran europeos (la mayoría británicos) y el resto autóctonos.

La minoría que poco a poco fue independizándose de Gran Bretaña se reforzó con inmigrantes de otros países de Europa. Debido a la vecindad con Sudáfrica y a la similitud con las condiciones demográficas y raciales existentes en ese país, dicha minoría decidió imitar su política con respecto a los métodos para aplastar a las grandes mayorías negras. Asimismo, adoptó igual actitud altaneramente despectiva frente a las decisiones o consejos de la comunidad mundial organizada en las Naciones Unidas y a los principios y decisiones adoptados por ésta para asegurar la paz mundial y la cooperación entre los pueblos.

La minoría europea reafirmó su autonomía con respecto al “Imperio” e implantó una discriminación contra la población autóctona que transformó prácticamente en siervos a sus miembros y los privó de todo acceso a condiciones de vida, empleo y educación que pudieran convertirlos en futuros aspirantes al poder.

En el Estudio sobre Discriminación Racial que realicé en 1971 para la Subcomisión de Prevención de dichas discriminaciones, y que puse al día en 1976, describo en qué consistieron esas discriminaciones impuestas tanto por leyes como por simples decretos o costumbre, impropias de la civilización del siglo XX.

En materia de derechos políticos la Constitución de 1969 modificó la anterior de 1965 porque ésta “podía eventualmente dar origen a la elección de un gobierno africano” y era necesario “asegurar que el gobierno recayera en manos responsables”. En la Constitución el rol electoral se dividió según “las razas”. En el Parlamento de 66 miembros 50 debían ser europeos; y para el sufragio de los autóctonos se exigían calificaciones casi imposibles de alcanzar. Se prohibió el ingreso de los no blancos a la función pública. La libertad de religión y libertad de expresión se restringieron en alto grado.

Se contemplaban sistemas judiciales y legales para los africanos y otros para los europeos. Sólo los blancos eran juzgados por jurados. Las detenciones y arrestos de los africanos podían efectuarse por tiempo indefinido, sin proceso judicial. Existían múltiples restricciones para la libertad de movimiento y de residencia, no pudiendo vivir los africanos en las áreas europeas. Tampoco se les permitía vender tierras sin permiso de las autoridades, el gobierno tenía derecho a impedirles la salida del país.

El derecho de propiedad fue reglamentado por la ley de manera que el área europea (5 por ciento de la población) comprendía 45 mil acres y más o menos otro tanto la africana (95 por ciento de los habitantes). En resumen, en Rodesia existían dos tipos de economía; la de los blancos que era de mercado y diversificada, como en Europa, y la africana, sólo de subsistencia y de condición muy deprimida. En 1982 se comprobó que, del total del ingreso bruto del país, a la población negra sólo correspondió el 32 por ciento. En 1968, Naciones Unidas detectó que el 37 por ciento de la tierra estaba reservada para 224 mil europeos y el 46 por ciento para cuatro millones de africanos. Además, el 98 por ciento de la tierra con condiciones óptimas en cuanto a calidad de suelo y riego estaba en las zonas de europeos. Las estadísticas de las Naciones Unidas dejan constancia de que entre 1958 y 1972 el término medio de la diferencia de remuneraciones de europeos y africanos fluctuaba entre el 10 y el 12 contra 1.

Lo anterior baste para tener un cuadro revelador de la enorme injusticia aplicada a la población autóctona. Sólo agregaré que el derecho a la seguridad social era prácticamente inexistente y en cuanto a los derechos culturales las sumas invertidas en la minoría blanca eran diez veces superiores a las que se gastaban para la mayoría negra.

Ante esta situación, como era de esperarse, brotaron rebeliones en diversos puntos del país, las que el gobierno reprimía severamente. Entre las autoridades gubernamentales ya comenzaba a destacarse como líder absoluto Ian Smith, quien llegó a ser Primer Ministro en 1964. Las Naciones Unidas no permanecieron indiferentes ante esta ignominiosa situación que reinaba en el país, muy semejante a la del Sudáfrica. En especial el grupo afroasiático presionaba fuertemente para que se corrigiera esa

política injusta, cruel y violatoria de la Carta. Sus miembros comprendían además que una Rodesia autónoma pero gobernada en forma drástica por la minoría blanca, reforzaba la posición de Sudáfrica, poseedora también de Namibia, convirtiendo así el cono sur de África en el baluarte de un feroz “Apartheid”, que explotaba y maltrataba a sus hermanos de raza. Era evidente que los tres o cuatro pequeños Estados que rodeaban Sudáfrica no tenían fuerza para oponerse a su gran vecino y dependían de él en alto grado. Esta situación ponía en serio peligro a los países recién independientes como Zambia y hasta Nigeria, sin contar las colonias portuguesas que estaban a punto de independizarse.

Por otra parte, comenzó a actuar el Comité Especial encargado de cumplir las disposiciones de la Declaración para garantizar la independencia de las colonias. Ya a comienzos de 1962 la Asamblea General encargó en su Resolución 1745 (XVI) que se estudiara si Rodesia del Sur podía ser considerada como una nación en goce de plena autonomía. El comité actuó rápidamente comunicando a la Asamblea que, por el contrario, ese territorio no era “autónomo”. La Asamblea, en una sesión especial aprobó su Resolución 1747 (XVI) y los puntos de vista del Comité y, entre otras cosas, solicitó al Reino Unido de Gran Bretaña que convocara a una Conferencia en que debían participar todos los partidos políticos de Rodesia del Sur para elaborar una nueva Constitución sobre la base de “un individuo, un voto”, con miras a “restaurar los derechos de la población no europea; derogar la legislación discriminatoria y liberar a todos los prisioneros políticos...” Esta decisión fue ratificada por la Asamblea General en su siguiente período de sesiones —el decimoséptimo— en sus Resoluciones 1755 y 1760. En ellas solicitó al Reino Unido que suspendiera la vigencia de la Constitución de 1961, cancelara las elecciones programadas en los términos acordados por dicha Constitución y pidió al Secretario General que negociara con el Reino Unido la ejecución de estas recomendaciones.

El Reino Unido reaccionó en forma negativa. Declaró que no le correspondía inmiscuirse en este problema porque el territorio era “autónomo”, ya que tenía un gobierno responsable desde 1923, agregando que las Naciones Unidas carecían del derecho a “intervenir en los asuntos de ese país” de acuerdo con el famoso art. 2, párrafo 7 de la Carta, el gran caballo de batalla esgrimido por quienes violan sistemáticamente los derechos humanos y los de los pueblos. Ello no impidió que una fuerte mayoría de la Asamblea General aprobara las Recomendaciones con sólo los votos en contra del Reino Unido y de Sudáfrica y la abstención de Estados Unidos y varias naciones europeas.

La minoría blanca de la colonia, despreciando la opinión de la Asamblea General, puso en vigencia la Constitución de 1961 y llevó a cabo las elecciones, las que fueron boicoteadas por los partidos políticos de la población autóctona que ya se estaban formando. Se consumaba así la aspiración de Ian Smith y su partido único de gobernar a Rodesia del Sur, sin intervención del Reino Unido ni de la mayoría autóctona, y aplicar las políticas discriminatorias ya mencionadas.

Las Naciones Unidas se alarmaron por la situación producida, que contrariaba sus recomendaciones, adoptadas por votaciones casi unánimes. Durante 1963, tanto el Comité Especial como la Asamblea General adoptaron nuevas decisiones respecto al problema. Incluso el asunto llegó hasta el Consejo de Seguridad.

Con base en el examen de la situación, realizado por el Comité Especial y el Secretario general de las Naciones Unidas, cuatro países africanos —Ghana, Marruecos, Guinea y la República Árabe Unida— solicitaron y obtuvieron la convocatoria de dicho Consejo haciendo presente que habían estallado graves hostilidades en ese territorio entre la minoría blanca y la población autóctona, poniendo en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región, la que se sentía plenamente solidaria con la mayoría tan seriamente agraviada. Reclamaban, asimismo, la falta de cumplimiento por parte del Reino Unido de las Resoluciones de la Asamblea General, nación que en cambio se aprestaba a transferir al gobierno rodesiano unidades militares y de aviación y otros atributos de soberanía. Veintiocho países afroasiáticos adhirieron a los planteamientos de los cuatro ya nombrados.

El Consejo de Seguridad discutió una propuesta concebida casi en los mismos términos de la presentación, y agregando al Reino Unido en el sentido de que éste cumpliera las Resoluciones de la Asamblea General. El proyecto de Resolución fue rechazado porque el Reino Unido de Gran Bretaña votó en contra, ejerciendo así su derecho de veto. Sin ello, habría sido aprobado, pues ocho naciones sufragaron a favor y Estados Unidos y Francia se abstuvieron.

Naturalmente que la Asamblea General de las Naciones Unidas en su siguiente período de sesiones se ocupó de esta situación, que causaba gran conmoción en toda África. Discutió y adoptó en su decimotavo período de sesiones dos Resoluciones importantes, las Nos. 1883 y 1889 (XVIII). El caso fue presentado por casi todos los Estados africanos y asiáticos, que propusieron dos proyectos, en los cuales prácticamente repetían los planteamientos sometidos al Consejo de Seguridad. La primera de estas decisiones obtuvo 90 votos a favor, dos en contra (Portugal y Sudáfrica) y 13 abstenciones (Estados Unidos, Japón, Turquía, Australia, Canadá, Nueva Zelanda —miembros del Commonwealth— y siete miembros de la Comunidad Económica Europea). El Reino Unido no participó en el debate. La segunda Resolución agregó dos párrafos dignos de destacarse; uno “reafirma el derecho inalienable del pueblo de Rodesia del Sur a gozar de autodeterminación e independencia”; el otro “lamenta profundamente que el Reino Unido no haya ejecutado las Resoluciones de la Asamblea General”.

La respuesta de la minoría blanca de Rodesia a estas tan elocuentes muestras de opinión de la comunidad mundial que veía amenazada la paz y se sentía comprometida a respetar el compromiso tomado en la Carta de proteger la autodeterminación de los pueblos y los derechos fundamentales del individuo, fue igual a la de todos los dictadores y las minorías que lo apoyan, que se sienten amparados por la fuerza y dueños de la razón,

están ansiosos de poder y plenos de apetito por la riqueza. Ian Smith asumió el cargo de Primer Ministro en 1964 y el 11 de noviembre de 1965 declaró unilateralmente la independencia de Rodesia del Sur del Reino Unido. Smith era un agricultor poco carismático y apagado, según quienes le han conocido, aunque sin duda un político astuto y empecinado. Confiaba en que la minoría blanca encontraría simpatía en los círculos más conservadores de Gran Bretaña, tal como ocurrió en Francia en el caso de Argelia, y contaba con el apoyo incondicional de Sudáfrica. Arguía que su país estaba amenazado por el nacionalismo africano y por el comunismo internacional.

Sin embargo, el gobierno de Gran Bretaña no le prestó apoyo y, por el contrario, le declaró un embargo económico. En realidad, el Reino Unido estaba en posición poco comfortable; había perdido toda autoridad en Rodesia y la opinión pública mundial le tenía como responsable de la situación producida. Al mismo tiempo se produjeron cambios en las posiciones en las Naciones Unidas. Gran Bretaña no persistió en su actitud anterior en las votaciones, sumándose a la mayoría y lo propio hicieron los países amigos que le eran fieles y que se abstendían en ellas. La Asamblea General continuó adoptando todos los años Resoluciones condenatorias por votaciones casi unánimes; el Comité de los 24 condenó vigorosamente al gobierno de Smith y el Consejo de Seguridad —esta vez sin vetos ni abstenciones— aprobó el 16 de diciembre de 1966 una Resolución que aclaraba que la situación de Rodesia del Sur constituía una amenaza contra la paz y la seguridad y decidió que los Estados miembros debían imponer sanciones obligatorias al gobierno ilegítimo de ese territorio. En 1968 el Consejo de Seguridad insistió en sus decisiones anteriores y en marzo de 1970 adoptó una Resolución propuesta por Finlandia en que “condenó como ilegal la proclamación de un status de República Independiente de Rodesia del Sur y prohibió a los Estados miembros que lo reconocieran”. Asimismo, en otra Resolución acordó pedir al Reino Unido que “en su calidad de potencia administradora” tomara “medidas urgentes y efectivas para poner fin a esta rebelión ilegal en el Sur de Rodesia y para permitir a la población ejercer su derecho a la autodeterminación. La Asamblea General, por su parte, ratificó la decisión del Consejo de Seguridad y condenó “el fracaso del Reino Unido para tomar medidas efectivas tendientes a derrocar el régimen ilegal y transferir el poder al pueblo de Zimbabwe (Rodesia del Sur) sobre la base de gobierno de mayoría”. Por primera vez las Naciones Unidas designaban el territorio como Zimbabwe, antiguo nombre tribal, que, en definitiva, adoptó al independizarse. También recomendó al Consejo de Seguridad que fortaleciera las sanciones al gobierno de ese territorio y al de Portugal, por haber rehusado a aceptar las decisiones del Consejo. Ese año la Comisión de Derechos Humanos aprobó también, por consenso, una Resolución condenando al régimen ilegítimo que gobernaba en Zimbabwe porque constituía un peligro serio para los derechos fundamentales de una gran parte de la población.

En los años siguientes todos los organismos competentes de las Naciones Unidas —Comité Especial, Comité de los 24, Comisión de Derechos Humanos, los Consejos de Seguridad y Consejo Económico Social y la Asamblea— prestaron atención al problema,

aunque sin éxito. Las sanciones económicas no resultaron muy efectivas porque Sudáfrica le proporcionó asistencia. Otras sanciones, de diferente carácter, como no permitir a ese país participar en eventos deportivos mundiales o regionales, no hacían mucha mella en Smith. Éste seguía confiado en el sector más conservador del Partido Conservador británico. Por ello continuó inmovible, a pesar de que las sanciones eran respaldadas oficialmente por el Reino Unido y que las guerrillas —más bien los dos ejércitos de africanos, uno organizado en Mozambique bajo Robert Mugabe y otro en Zambia comandado por Joshua Komo— creaban serios problemas al ejército de su gobierno. Seguir tratando el asunto a través de las recomendaciones de las Naciones Unidas era, sin duda, inútil. El desenlace que prohijaba la comunidad mundial sólo podría producirse mediante una acción armada decidida por el Consejo de Seguridad o por una firme gestión diplomática del Reino Unido de Gran Bretaña, y esto último sucedió, finalmente, cuando un gran estadista y diplomático británico, Lord Carrington, sexto barón de ese nombre, fue designado Secretario del Foreign Office⁴ por la Primer Ministro Margaret Thatcher, quien iniciaba su gobierno en mayo de 1979. Lord Carrington fue el arquitecto de la solución y el motor de las negociaciones que dieron como resultado la independencia de Zimbabwe.

Vale la pena recordar las gestiones realizadas antes de su intervención cuando ya el Reino Unido había decidido entablar negociaciones para establecer en Zimbabwe un gobierno aceptable. Durante varios años, desde la independencia unilateral de la colonia por Ian Smith, diversos británicos trataron infructuosamente de encontrar la fórmula. Las cosas se habían complicado mucho después de la muerte, en 1971, del dictador Salazar, quien gobernó Portugal desde 1928. La democracia que le sucedió dio la independencia a las colonias portuguesas que eran, como ya se ha relatado, Angola, Mozambique, Guinea Bisáu, Cabo Verde, Santo Tomás y Puerto Príncipe; Las dos más importantes, Mozambique y Angola, se incorporaron *ipso facto* al complejo y controvertido problema del cono sur de África, en el cual el eje central era Sudáfrica por su ubicación geográfica y su gran poderío económico. Tenía una singular situación y su riqueza la colocaba entre los Estados política y comercialmente más influyentes de Occidente. Pero al mismo tiempo su bárbara política del Apartheid representaba en África y en el mundo fiel a los Principios de la Carta de las Naciones Unidas una amenaza para la paz y una lacra para la humanidad. Todo ello repercutía fuertemente en el problema rodesiano. Sobre todo cuando Mozambique y Angola fueron agredidos por Sudáfrica y Angola recurrió a la ayuda militar cubana para defenderse de los ataques de Sudáfrica, situaciones a las cuales se agregaba el problema de Namibia.

Antes que se produjera esta nueva situación, Estados Unidos renunció a intervenir en este problema. Es evidente que cambió de posición. Para Kissinger, quien dirigió la política externa de Estados Unidos durante los gobiernos de Nixon y de Ford, el problema del cono sur de África no era interesante desde el ángulo de los derechos humanos y de

⁴ Ministro de Relaciones Exteriores.

la autodeterminación de los pueblos, ni tampoco del desarrollo de los nuevos Estados que habían sido explotados durante siglos y a los cuales las Naciones Unidas habían ayudado a independizarse y que requerían asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional. Según su criterio, Sudáfrica, Angola, Mozambique y Rodesia significaban piezas importantes en el tablero donde jugaba la Unión Soviética. Eliminado Kissinger por el triunfo de Jimmy Carter en la presidencia de Estados Unidos, éste inició una política de mayor acercamiento al África negra y de defensa de los derechos humanos. Procuró mejorar las relaciones con algunos Estados, relaciones seriamente deterioradas por Kissinger. Andrew Young, su Embajador en las Naciones Unidas (ahora Alcalde de Atlanta, Estado de Georgia) y uno de los más destacados herederos de Martin Luther King, y el Secretario de Estado Cyrus Vance fueron los instrumentos planificadores y ejecutores de esa política. Comenzaron por colaborar con Gran Bretaña en sus esfuerzos, lo que era auspicioso porque sus relaciones exteriores estaban en manos de David Owen, laborista en la época y ahora jefe del Partido Social Demócrata y un convencido de la necesidad de crear en Rodesia un gobierno más representativo. Ambos se reunieron con Ian Smith proponiéndole que se formara un gobierno provisorio mientras se efectuaban nuevas elecciones con participación de la mayoría, y que representantes de los dos sectores étnicos elaboraran una nueva Constitución. Smith expresó su aceptación al principio del gobierno por la mayoría, pero demostró que no estaba dispuesto a entregarle el poder a ésta y para ello recurrió a una serie de maniobras, en las cuales era experto. Una de ellas consistió en dividir las fuerzas autóctonas, tres en ese momento, y que tenían diferencias entre ellas. Una estaba dirigida por el Obispo Abel T. Muzorewa y las otras dos por Knomo y Mugabe. Los británicos favorecían al primero a quien consideraban como el más moderado. Para ellos, Knomo era un político más astuto y menos radical que Mugabe, a quien calificaban de marxista y consideraban como absolutamente inaceptable para la minoría europea. Smith, sin tomar en cuenta a Owen y a Vance, se entendió con el Obispo Muzorewa, hombre débil y fácilmente convencible, llegando con él a un acuerdo para organizar elecciones que resultaran favorables al obispo pues no se invitó a las negociaciones a Knomo y a Mugabe ni se aceptó su participación en el proceso electoral. El 31 de mayo de 1979 se instaló el nuevo Gobierno con el Obispo Muzorewa como Primer Ministro, pero controlado por Smith y las Fuerzas armadas blancas, las cuales siguieron siendo los únicos instrumentos oficiales de la defensa nacional y del resguardo del orden público.

La maniobra de Smith no convenció a nadie. El conflicto armado se había agudizado; la represión gubernamental alcanzó una crueldad sin límites. Knomo y Mugabe formaron el Frente Patriótico, con el cual los países africanos solidarizaban fervorosamente, mientras Sudáfrica apoyaba a Smith con armas y pertrechos. El Consejo de Seguridad había celebrado dos reuniones en 1978, permitiendo a Mugabe y a Knomo que expusieran sus quejas ante el Consejo; escuchó, asimismo, las acusaciones de Angola y Mozambique. El Consejo, en su sesión del 8 de marzo de 1979, adoptó la decisión más drástica tomada hasta ese momento. En ella condenó los ataques armados y al régimen ilegal de Rodesia del Sur y declaró nula

la elección organizada por aquel régimen y pidió al “Comité de Sanciones” ampliar éstas. En otra Resolución “condenó todo intento del régimen de impedir que Zimbabwe obtenga su independencia bajo un sistema genuino de elección mayoritaria”.

Smith, aunque acosado por todos lados, no cejaba. Es infinita la ceguera de los dictadores obtusos ante la realidad de su situación.

Fue entonces cuando entró en escena Lord Carrington, quien comprendió la importancia que tenía el problema de Zimbabwe y decidió darle prioridad. No conocía muy en detalle los pormenores de la situación y tenía dudas sobre cuál de los tres líderes africanos podría ser la contraparte para una solución equitativa de entendimiento. Margaret Thatcher en su campaña electoral había tildado de “terroristas” a Mugabe y a Knomo y estaba firmemente resuelta a apoyar al Obispo Muzorewa. Lord Carrington decidió enviar al África a un hombre competente, de toda su confianza, para que informara cuál era la verdadera situación que reinaba en el país, como las reacciones de los gobiernos interesados en África y en otros continentes. El informe del enviado fue muy completo y sus conclusiones, terminantes. El África Negra no aceptaba por ningún motivo a Muzorewa y por esta razón tampoco lo apoyaban los aliados de Gran Bretaña en la OTAN. Además, era evidente que la próxima Conferencia del Commonwealth rechazaría una posición pro Muzorewa de la recién nombrada Primer Ministro. Lord Carrington propuso a la Primer Ministro no pronunciarse todavía sobre la materia y convocar a una Conferencia sobre Rodesia en agosto de 1979 en Lancaster House, edificio gubernamental situado en Londres. La Conferencia sería organizada por Gran Bretaña y en ella participarían representantes del “gobierno en posesión”, como fue definido el del obispo, así como Mugabe y Knomo. La reunión del Commonwealth aprobó con satisfacción este proyecto. La táctica empleada por Lord Carrington en la reunión fue de tanta simplicidad como eficacia: discutir cada problema separadamente por su orden. En cada uno de ellos presentaba una proposición que debía ser aceptada o rechazada, pero al mismo tiempo él anunciaba que el rechazo significaba otra solución que podría ser menos aceptable. Así, uno por uno, se fueron resolviendo los problemas. Primero, la naturaleza de la Constitución; enseguida, lo referente a la transición hasta las elecciones y la designación de los partidos que debían participar en la votación; el cese del fuego, cómo se organizarían las Fuerzas Armadas y los poderes del Primer Ministro y de los miembros de su gobierno, así como los del Parlamento. Todo este ejercicio demoró 14 semanas y hubo que superar muchas dificultades. Lord Carrington procuró y consiguió aislar a Ian Smith, hecho que consideraba indispensable pues representaba el principal obstáculo, y con ello se disiparon los temores de Mugabe y de Knomo, quienes temían se les dejara fuera de toda posibilidad de alcanzar el poder. Lord Carrington actuó como un verdadero árbitro y para ello alternó audacia y fuerza con suavidad y fina diplomacia. Finalmente se llegó a acuerdo acerca de la Constitución. Vino enseguida el aspecto de la transición, que era muy controvertido. Lord Carrington sugirió algo que nadie esperaba. Ninguno de los candidatos o gobernantes dirigiría esa etapa. No aceptó tampoco que ellas fueran supervigiladas por las Naciones Unidas, como lo solicitaba el Frente Patriótico apoyado por

sus países amigos. La propuesta de Lord Carrington consistió en designar una personalidad británica —una especie de gobernador— quien administraría las elecciones y el país durante la transición. En un principio ni el Frente Patriótico ni los elementos más conservadores del Parlamento Británico favorecían esa solución. Mugabe y Knomo temían un arreglo con la minoría blanca. Lord Carrington insistió y obtuvo algo muy importante: convenció al obispo Muzorewa que traspasara su poder a Gran Bretaña para estos efectos. Margaret Thatcher, tras algunas vacilaciones, aceptó la solución, el 21 de diciembre de ese año, cerca de cuatro meses después de comenzada la Conferencia de Lancaster House; Carrington, Muzorewa, Mugabe y Knomo firmaron el acuerdo. Se designó como gobernador a otra persona respetada dentro y fuera de su país: Lord Soames, yerno de Winston Churchill. Éste desempeñó su papel con la autoridad e independencia de un árbitro británico en la final del campeonato de tenis de Wimbledon; los resultados fueron los que había imaginado y deseado Lord Carrington, y en general, dejaron satisfechas a la gran mayoría del país y a la comunidad internacional. El cese de fuego se logró distribuyendo a los contendores en 16 lugares distintos, vigilados por un pequeño grupo de 200 soldados británicos, los cuales se entendieron muy bien con las llamadas guerrillas. Las elecciones, libres e informadas, se desarrollaron el 27, 28 y 29 de febrero de 1980 y sin grandes problemas, obteniendo el partido de Mugabe el 63 por ciento de los votos, bastante más de lo esperado. Lord Soames lo invitó a formar gobierno y éste incluyó a Knomo⁵ como Vice Premier. Durante semanas de discusiones Lord Carrington había llegado a la conclusión de que Mugabe era el más capaz para gobernar la naciente república. Soames logró infundir tanto respeto en Mugabe que éste, quien asimismo tenía alta opinión del primero, pidió al “gobernador” que permaneciera un año en su cargo y que él sería su Primer Ministro, pues necesitaba su ayuda para organizar el gobierno; Lord Soames aceptó, pero sólo durante unas semanas. Las fuerzas armadas fueron reorganizadas y Mugabe dejó a cargo de ellas a su ex-enemigo, el general Walls. Ian Smith continuó como parlamentario de minoría, pero sin desempeñar ningún papel importante.

Así terminó, a comienzos de 1980, un problema que parecía insoluble por la vía pacífica, después de superar situaciones que encerraban grandes dificultades y cuyas connotaciones geopolíticas, sociales, económicas y humanas eran de altísima importancia y gravedad. Lord Carrington fue, sin duda, el hombre decisivo, seguido de su contraparte, Robert Mugabe. El primero fue para Zimbabwe lo que De Gaulle para Argelia y Mendès France para Indochina y Túnez. Felizmente los tres encontraron en los pueblos coloniales que ellos llevaron a la independencia figuras de gran talento, patriotismo, realismo y también generosidad para perdonar sufrimientos, humillaciones e injusticias. Y son casos como éstos, de personalidades de gran temple, impregnadas de convicción acerca de que el diálogo da frutos, los que en momentos especiales de la historia son capaces de librar a los pueblos de catástrofes irreparables.

⁵ Knomo no se entendió bien con su Primer Ministro y renunció al gobierno.

Injusto sería no reconocer que la acción decidida de las Naciones Unidas, especialmente de su Consejo de Seguridad, creó las bases para la independencia, sobre las cuales edificó la diplomacia la difícil solución final.

Un año más tarde me detuve unos días en Zimbabwe cumpliendo una importante misión que me había dado el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Encontré un país tranquilo, trabajando afanosamente en organizar un nuevo régimen. Pude informarme bien de la situación. Me tocaba entenderme con el Ministro de Economía, Bernard Chidzero, un antiguo amigo mío, con quien me había relacionado desde 1967 en Kenia donde él representaba al PNUD y más tarde en la UNCTAD en su calidad de Jefe del Departamento de Productos Básicos. Hombre de gran talento y experiencia y de una honradez intelectual superior, responsable y laborioso. Me explicó latamente los problemas que tenía que enfrentar un país recién nacido, cuya estructura social había tenido que sufrir un cambio increíblemente fuerte y lo difícil que era trabajar bien frente a una seria escasez de recursos financieros, técnicos y humanos.

Me llamó enormemente la atención la falta de revanchismo y de amargura de parte de un pueblo que había sido negado, humillado y maltratado por casi cien años de duro colonialismo. Es, sin duda, un ejemplo para los pueblos que se creen civilizados y no actúan de esa manera, pese a que se dicen cristianos. Sin duda, Mugabe es un hombre superior, un estadista nato que llevará a su pueblo por buen camino. Un hombre que sabrá aprovechar las lecciones de un maestro inspirado, como Lord Carrington.

VI. Independencia de Zaire (ex Congo belga)

Zaire es uno de los países más ricos de África. La superficie es de 2.344,85 km cuadrados, sólo ligeramente inferior a la de Sudán, el más extenso de ese continente. Posee recursos naturales inmensos y variados, entre ellos, muy importantes yacimientos de cobre, zinc, cobalto y diamantes. Sus bosques cubren el 50 por ciento del territorio y posee recursos hidroeléctricos que, en 1960, en la época de su independencia, se calculaban en más de 130 millones de kilovatios. El país ofrece, además, magníficas condiciones para la agricultura, tanto para cultivos de zona templada y ganadería en sus regiones más altas como para la explotación de productos tropicales cercanos a la costa atlántica, que le han permitido ser grandes exportadores de aceite de palmera, caucho, algodón, café, plátanos y otros productos.

El Congo belga fue descubierto para los europeos por el famoso explorador Stanley en 1877. Fue una expedición organizada por la Asociación Internacional Africana fundada en Bruselas por el Rey Leopoldo II a quien la Conferencia de Berlín le adjudicó el país en 1885 a título personal y le encargó su administración. En 1908 éste le entregó su soberanía al Estado belga.

En 1959 la población de la colonia se calculaba en 14 millones de los cuales sólo 115 mil eran no africanos, sobre todo europeos. La población belga era de 90 mil personas. Los cuatro quintos de la población indígena vivían al margen de la economía monetaria y trabajaban la agricultura de subsistencia en condiciones de gran precariedad. El resto eran asalariados o agricultores que producían bajo la dirección de europeos, quienes se encargaban, además, de la comercialización de los productos. Este sector estaba dedicado al comercio, la agricultura y la industria, en grande o pequeña escala, al ejercicio de profesiones que requerían una formación académica, o a la función pública. Los africanos sólo tenían acceso a trabajos subalternos tanto en la administración pública como en las empresas privadas.

A diferencia de lo que había acontecido en la mayoría de las colonias europeas, las empresas mineras, manufactureras, agrícolas, comerciales y bancarias estaban controladas en su gran mayoría por un pequeño número de grandes sociedades. La más importante de ellas, la Société Générale de Belgique, controlaba por sí sola a la Unión Minière que abarcaba casi todas las actividades económicas de la rica provincia de Katanga, además de compañías distribuidoras de Navegación, Seguros, Ferrocarriles y una red de bancos en todo el país, que administraba las tres cuartas partes de toda la actividad bancaria. Una filial de la Société Générale, el Comité Especial de Katanga, tenía la facultad de otorgar las concesiones mineras en esa provincia. Todo este inmenso poder económico vendría a significar uno de los mayores obstáculos para la independencia política del Congo.

El sistema colonial belga puede ser considerado como paternalista. Sobre todo en los últimos años antes de la independencia se implementaron algunas medidas de carácter social, especialmente en materia de salud y educación. En este último rubro se comenzó un vasto plan de educación primaria para la población nativa y sólo un esbozo de la secundaria. La educación superior en la Universidad de Louvanium, dependiente de la famosa de Lovaina, en Bélgica, estaba reservada a los europeos. En 1960 no había ni un solo alumno de raza negra. La política del gobierno de Bélgica estaba basada en la hipótesis de que la colonia debería estar preparada para ser un Estado independiente asociado al belga en la década de 1980 y que la metrópoli debía contribuir a esa preparación. Mientras tanto, ellos tenían la responsabilidad de administrar el país y proteger a su población que “aún no llegaba a su madurez”.

Tal como sucedió en otras partes, la Carta del Atlántico, durante la Segunda Guerra Mundial, la formación de las Naciones Unidas y las resoluciones que ésta adoptó sobre descolonización, dieron un gran ímpetu a la idea de independencia que había estado hasta entonces sólo en la mente de los pequeños grupos. El movimiento adquirió rápidamente un ímpetu tal que pronto se hizo incontenible y encontró desprevenido al gobierno belga. Éste estaba muy mal informado por su administración colonial, influenciada en alto grado por la poderosa población europea que vivía estrechamente unida a los altos funcionarios.

Hacia 1959 la opinión pública africana había logrado organizarse y aparecieron partidos políticos y líderes populares. Ante la presión de éstos, el gobierno de Bélgica se vio forzado a convocar una Conferencia de Mesa Redonda con representantes de las diversas

provincias. Ésta, contrariamente a lo que habían pronosticado los funcionarios coloniales, se pronunció por gran mayoría por la independencia absoluta. Ante esta situación no le quedó al gobierno otra alternativa que aceptarla y el Congreso belga la aprobó para que se hiciera efectiva el 30 de junio de 1960.

Previo a esta fecha se llamó a elecciones generales que dieron al Partido Nacional Congolés, cuyo jefe era Patrice Lumumba, 35 asientos de un total de 137. Unidos al Partido Abako, de Joseph Kasavubu, lograron mayoría en la Asamblea. Juntos asumieron el poder con Lumumba de Jefe de Gobierno y Kasavubu de Presidente de la República.

Los primeros pasos del recién nacido Estado fueron sumamente difíciles. Dos principales factores contribuyeron a ello: la falta de preparación del pueblo y los enormes intereses económicos de Bélgica y de las compañías transnacionales que allí trabajaban.

La importancia que tenía su colonia para Bélgica puede apreciarse con el hecho, destacado por una publicación de los bancos suizos, de que entre 1955 y 1959 el intercambio comercial y financiero entre el Congo y la metrópoli arrojó un superávit de 13.200 millones de francos a favor de Bélgica, lo que le permitió equilibrar su balanza de pagos con el resto del mundo.

Los graves acontecimientos que sacudieron al país en los inicios de su vida como nación independiente comenzaron con el amotinamiento de algunas unidades de la Fuerza Pública. Ésta estaba comandada exclusivamente por oficiales belgas y tenía como jefe a un general de esta misma nacionalidad. La rebelión se extendió al resto de las fuerzas armadas, las que exigieron el reemplazo de la oficialidad por nativos congolese, lo que obtuvieron. El gobierno designó al sargento escribiente Joseph Mobutu Jefe del Estado Mayor, cargo desde el cual inició su carrera política que lo llevaría más tarde a ser jefe del Estado.

Simultáneamente, Moise Tshombe, presidente del gobierno provincial de Katanga, proclamó la secesión de este Estado, impulsado por los grandes intereses foráneos y con la asesoría de los funcionarios belgas. Ello significaba la inviabilidad del Congo como nación independiente. Katanga, donde estaban localizados los más importantes yacimientos mineros y gran parte de las industrias, aportaba el 66 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional.

En medio de la euforia del amotinamiento militar, algunas unidades, bajo la influencia del alcohol, cometieron serios desmanes contra la población blanca ante lo cual ésta inició el éxodo desde la ex-colonia y los funcionarios belgas se retiraron en masa a su patria, llevándose los archivos de las oficinas gubernamentales y dejando a la administración desprovista del personal técnico necesario para su funcionamiento normal y en manos de empleados nativos subalternos. El gobierno belga tomó la decisión de enviar por avión un contingente de paracaidistas con la misión de proteger a la población blanca y reestablecer el orden público.

Ante esta situación el gobierno central congolés recurrió a las Naciones Unidas solicitando el envío de una fuerza militar internacional para asegurar su independencia y la unidad nacional y, al mismo tiempo, una asistencia técnica para organizar la administración junto con proveer provisionalmente personal capacitado y cooperar en el adiestramiento de funcionarios competentes. El Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General Dag Hammarskjold para formar la fuerza militar solicitada y este último organizó una vasta operación civil que cumplió con las tareas señaladas por el gobierno. Desde ese momento el problema se constituyó para el notable y decidido Secretario General en la más prioritaria de sus actividades... De este modo obtuvo que las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas iniciaran una acción de cooperación de magnitud sin precedentes con un nuevo país en la tarea de asegurar su independencia. No trepidó ante las circunstancias particularmente difíciles y en medio de un complejo conflicto de intereses en el que se vieron confrontados los de una nación joven que trataba de liberarse y poderosos intereses económicos y financieros, primordialmente belgas, pero también transnacionales. La cooperación técnica se llevó a cabo con éxito y significó un gran esfuerzo de parte de todo el sistema de las Naciones Unidas.

En cambio, en la operación militar, en la que actuó un ejército de más de 15.000 hombres, Hammarskjold encontró inmensas dificultades, lo que obligó al Consejo de Seguridad a ocuparse del asunto en varias oportunidades, siendo necesario convocar dos veces a una Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas. El principal problema fue la secesión de Katanga, en que Bélgica, apoyada por las potencias occidentales, sostuvo que las fuerzas militares de la organización no podían intervenir sin infringir disposiciones de la Carta, ya que se trataba de un problema interno. El gobierno central del Congo, con el apoyo de la URSS y los países socialistas, insistió en la legitimidad de la acción basada en que el término de la secesión y el retiro de los funcionarios oficiales del ejército belga y los mercenarios que combatían por el gobierno provincial eran condición *sine qua non* para asegurar la paz y la viabilidad del país. El argumento de que se trataba de un problema interno que debería ser resuelto por el pueblo congolés era de una falacia absoluta. La Secretaría General de las Naciones Unidas obtuvo evidencia de que funcionarios belgas continuaban asesorando a Tshombe y de que la “Union Minière du Haut Katanga” le proporcionaba ayuda política y financiera e incluso pagaba altísimas remuneraciones a los mercenarios y adquiría para ellos equipo militar y aviones.

Hammarskjold tuvo que actuar interpretando lo mejor que pudo decisiones muchas veces contradictorias o ambiguas de los órganos de las Naciones Unidas: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En una etapa de su gestión fue duramente atacado por la URSS, que llegó a desconocerlo como Secretario General y a cortar toda comunicación con él. En circunstancias en que en septiembre de 1961 se dirigía de Leopoldville a Ndola en Rodesia del Norte para tener una reunión con Tshombe en el afán de encontrar una solución pacífica del conflicto, pereció junto con otros siete funcionarios de la organización en un accidente de aviación cuyas causas nunca fueron bien esclarecidas. No han sido

pocos los que han afirmado que el avión fue derribado. En todo caso, el gigantesco esfuerzo que programó y que en gran parte realizó, constituye un imperecedero ejemplo de sacrificio por los altos ideales de la Carta, y dan a las Naciones Unidas una página muy positiva en la historia de sus realizaciones.

En el intertanto, el gobierno central había pasado por innumerables conflictos. Lumumba, que era un auténtico líder popular y que luchaba por una verdadera independencia para su país, entró en conflicto con Kasavubu, quien en connivencia con Tshombe logró hacerlo prisionero y lo hizo asesinar en el lugar de su detención. Al organizar los partidarios de Lumumba otro gobierno en Stanleyville se llegó a una anarquía completa hasta que las Naciones Unidas intervinieron para obtener que en julio de 1961 se reuniera el Parlamento con los partidarios de ambos bandos. Éste sesionó bajo la protección de la fuerza militar internacional en la Universidad de Louvanium y designó jefe de gobierno a Cyrille Adoulu, un hombre de consenso que logró una relativa tranquilidad en el territorio controlado por el gobierno central.

La acción de las Naciones Unidas en Katanga tuvo éxito por fin en 1963 y Tshombe debió renunciar a la sucesión. Pasó, al año siguiente, a ser Jefe del Gobierno Central Unificador, hasta noviembre de 1965 en que Mobutu dio un golpe militar y se apoderó del poder que conserva hasta el día de hoy.

Las dificultades y conflictos que hemos descrito en forma tan sumaria fueron ocasionados en gran parte por la falta de preparación de un pueblo sometido a un régimen colonial que en el mejor de los casos debe calificarse como falto de visión y sensibilidad. No puede, sin embargo, desconocerse que en los años críticos que siguieron al otorgamiento de la independencia tuvieron enorme influencia las maquinaciones de las grandes empresas belgas y transnacionales que gastaron ingentes sumas para sobornar y manipular personas que no habían tenido nunca la oportunidad de recibir una formación adecuada y carecían de la sofisticación necesaria para defenderse de esas acciones.

En el cuarto de siglo transcurrido, sin duda, se han producido importantes progresos en muchas áreas tales como la educación y Zaire cuenta hoy día con un apreciable número de profesionales a todos los niveles. Desgraciadamente, la larga e implacable dictadura que lo gobierna no le ha permitido alcanzar un grado de desarrollo económico y social razonable y factible participación del pueblo en un país de tanta riqueza natural. La inmensa mayoría de la población que duplica hoy día la de 1960 vive en precarias condiciones de subsistencia. Los intereses foráneos que tanto dificultaron la independencia política siguen siendo una inmensa traba para su liberación económica.

CAPÍTULO XI

El Apartheid

I. Evolución del Apartheid de 1956 a 1987

El capítulo X del tomo I relativo a la “lucha contra la discriminación racial” incluye el Apartheid en una sección especial, como corresponde a la manifestación más masiva y aguda de aquella discriminación tan fuertemente rechazada por la Carta de las Naciones Unidas¹. En esa oportunidad traté su origen y su evolución hasta 1961. Centré mi relación en la forma en que Naciones Unidas abordó este problema tan vergonzoso para la raza humana y me referí también a la responsabilidad que me correspondió asumir como miembro y Presidente de la primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas para estudiar dicha materia. Esta Comisión trabajó durante 1953, 1954 y 1955. Cuando terminó sus funciones, la Asamblea General disminuyó el ritmo de su acción en ausencia de mayores antecedentes, reflejando así lo sucedido en un período de años en que el interés por la causa de los derechos humanos perdió vigor en el órgano principal de Naciones Unidas.

Poco feliz resultó el hecho de que la Asamblea General quedara sin una asesoría especializada. Como el problema del Apartheid había llegado a la opinión mundial gracias a la iniciativa de Naciones Unidas, la falta de un mecanismo que siguiera de cerca su evolución repercutió negativamente en la información que se recibía en el exterior. La Asamblea General continuó incluyendo el tema en su programa, pero limitándose a “manifestar su preocupación por el hecho de que el gobierno de Sudáfrica continuara aplicando la política de Apartheid”.

El primer esfuerzo de las Naciones Unidas no había sido inútil. Los estudios de la Comisión Especial constituyeron el antecedente obligado del fructífero trabajo del mecanismo creado seis años más tarde. Hoy, cuando en todas partes del mundo se condena con vigor al gobierno de Sudáfrica en los parlamentos, los poderes ejecutivos, los sectores populares y, entre ellos, los sindicatos, las universidades y los medios de comunicación,

¹ Op. cit. Tomo I, pp. 193-218.

los estudios de Naciones Unidas realizados durante 30 años configuran un antecedente inapreciable para los combatientes contra el Apartheid. Además, sirven como testimonio de que la tan criticada organización de las Naciones Unidas demostró su valor como representante del interés general de la humanidad al detectar hace tres décadas la gravedad del problema y su agudización inevitable sin equivocarse un ápice, así como su segura incidencia en tensiones nacionales e internacionales que ya se vislumbraban en ese momento. Lamentablemente, aquellos Estados que se encontraban en situación de colaborar no lo hicieron. Comenzaban a soñar nuevamente con las políticas de poder económico y militar. Sudáfrica era para ellos una pieza importante en el tablero de la estrategia geopolítica. El llamado espíritu de San Francisco que inspirara a Roosevelt y a otros hombres y mujeres visionarios había comenzado a batirse en retirada.

Retomo ahora el hilo de este proceso para mí tan interesante. Me tocó seguirlo entre 1965 y 1976 cuando realicé el Estudio sobre Discriminación Racial en el Mundo por encargo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías; y años más tarde el Consejo Económico y Social decidió que actualizara aquel trabajo, que entregué en 1976. Desde entonces no he podido sustraerme a continuar el examen de su evolución a través de la documentación de Naciones Unidas.

La situación actual del problema del Apartheid

La manera más práctica para desarrollar el tema de este capítulo es, a mi juicio, insertar paralelamente lo referente a la actual situación y los diferentes hechos que a través de tres décadas la han ido conformando. Estos hechos han seguido un plan preconcebido a largo plazo, pero ejecutado con vacilaciones e incertidumbres provocadas por el desarrollo mismo del país esencialmente aprovechado por la minoría blanca y por las reacciones de la población mayoritaria de raza negra y las que se han producido en el exterior, en particular en África.

Hoy podemos decir que los blancos y el gobierno están frente a una seria encrucijada. La población de color adquiere cada día mayor conciencia y fuerza. En el resto del mundo aumenta la reacción contra la política del Apartheid, contra las protestas y los crímenes cometidos durante las represiones, y si no se ha llegado todavía a las sanciones obligatorias auténticamente efectivas y capaces de transformar la situación es porque todavía priman en ciertos países occidentales intereses económicos o el temor a que Sudáfrica devenga un Estado ideológicamente contrario a los suyos.

Sudáfrica en la encrucijada

En 1987 Sudáfrica es un volcán pronto a estallar. Los medios de comunicación del mundo entero están llenos de noticias y comentarios sobre la situación que vive ese país. Ha pasado a ser una de las tres cuestiones que más inquieta a la opinión pública en todo el orbe. Los gobiernos de países poderosos que durante años no quisieron admitir que el Apartheid

se había transformado en un foco de conflictos internacionales que crecía sin cesar han comenzado a aceptar la aplicación de sanciones que sus pueblos y sus parlamentarios encuentran insuficientes. Es un hecho que ha desaparecido “el conflicto moral internacional versus el interés estratégico”, como mencionó hace pocos meses Jeane Kirkpatrick en uno de sus sesudos artículos dominicales que publica en “El Mercurio”, al referirse al dilema que enfrentaba Estados Unidos ante la situación sudafricana. Desde el ángulo de la estrategia militar que interesa a esa nación, el drama de Sudáfrica es tan grave como lo es ahora desde un punto de vista que no es sólo moral y humanitario. El Apartheid ha provocado una rebelión que crece con gran velocidad a pesar de las bárbaras represiones del gobierno. Esta reacción se ve favorecida por la creciente población de color y mestiza de la gran nación americana. Los países limítrofes de Sudáfrica, especialmente Zambia, Zimbabwe, Lesotho, Angola y Mozambique están prácticamente en guerra con el gobierno del país del sur y tres de ellos han sufrido bombardeos aéreos de parte de éste y el otro ha sido varias veces invadido. Como ya lo hice presente, el problema de Namibia, territorio mantenido ilegalmente por Sudáfrica, se inserta en el cuadro general creado por el Apartheid. La Organización de Unidad Africana y los 101 miembros del movimiento de los países no alineados han exigido con energía la intervención de las Naciones Unidas y la Asamblea General, recién inaugurada, con toda seguridad dará al indicado tema una muy alta prioridad.

La reanudación de la lucha contra el Apartheid en las Naciones Unidas

Varios factores influyeron para que la comunidad mundial abandonara en 1962 la pasividad con que actuó a partir de 1955. El más importante, sin duda, fue la descolonización del África comenzada a fines de los cincuenta y completada en tal forma que de tres Estados que firmaron la Carta de Naciones Unidas (exceptuando Sudáfrica) hoy son más de cincuenta. Estos, particularmente los vecinos del Estado sureño, han tendido una mano fraternal a sus hermanos de raza. Otro factor de gran relevancia es la madurez adquirida por el sector mayoritario de Sudáfrica en las últimas décadas. También el progreso vertiginoso de las comunicaciones que lleva la información hasta los poblados más pobres, los contactos numerosos de sus líderes con el exterior y, lo que es también digno de anotar, la coexistencia del personal africano y el blanco en el trabajo de las usinas modernas. Es necesario recordar que Sudáfrica experimentó un gran avance en su economía durante estos años. No sólo creció, sino que logró cambios cualitativos muy marcados. La agricultura y la pesca aumentaron su producción y su productividad en grado significativo; los minerales, especialmente el oro, el cromo y los diamantes conservaron un muy alto nivel; las industrias manufactureras, que al terminar la guerra no eran importantes, pasaron a constituir el 25 por ciento del producto nacional bruto. Produce bienes de alta tecnología y dispone de varias plantas de energía atómica y al parecer está en condiciones de utilizar ese género de energía para fines bélicos. Tal crecimiento se debió en gran parte a las inversiones extranjeras —las corporaciones transnacionales, entre otras— y a los salarios considerablemente bajos de los trabajadores y agricultores africanos. Más de un millón de ellos laboran en granjas de blancos y el 90 por ciento de

los obreros de las minas también son africanos. En estos trabajos, sus salarios son dos terceras partes más bajos en relación con los de los blancos empleados en las industrias y levemente superiores a esa proporción en la minería y en la construcción. Tal contacto masivo de los “blancos” con los obreros negros es una sorpresa para los fundadores del Apartheid; ha dislocado en gran medida su esquema de “separación” total y para corregir la situación el gobierno ha creado nuevos problemas a los africanos.

En lo referente a la estructura política no hubo cambios importantes para los africanos. Los “europeos” siguieron dominando en forma absoluta el Parlamento y, a través de ello, el gobierno. La Asamblea tiene más o menos la misma estructura que en 1949. Consta de 178 miembros, 19 más que antes, y todos ellos son elegidos por los blancos a través de sufragio directo y 8 en lugar de 12 son designados por el Primer Ministro. Se ha creado una Cámara de Representantes de 85 personas, elegidas por los mestizos del Cabo. También los asiáticos obtuvieron una Cámara de Delegados elegidos por los indios. Estas dos Cámaras discuten sus propios problemas y su influencia en la vida nacional es mínima. La raza negra africana sigue careciendo de derechos políticos.

La modernización industrial, que obligó a utilizar una mayor cantidad de mano de obra barata, complicó también los planes para mantener a los africanos lejos de las ciudades. Ya desde el comienzo de la política de Apartheid se había dictado la *Group Areas Act*, complementada más tarde por varias leyes. La injusticia fundamental de ellas estriba en el hecho de que, en la tierra reservada a los africanos, 75 por ciento de la población dispone del 13 por ciento de la superficie total de Sudáfrica, mientras que el 87 por ciento está adjudicada a los blancos. Además, sólo el 20 por ciento de los africanos posee tierra cultivable y gran parte del suelo sufre de erosión. En virtud del *Group Areas Act*, que constituye el instrumento básico del proyecto de separación total del 80 por ciento de la población, se produjeron traslados masivos de cientos de miles de africanos, se les expolió sus tierras agrícolas y se desnacionalizó a otros tantos. A estas medidas vejatorias y crueles se agregó otra que es aún más aberrante, tanto, que ha actuado casi como un “boomerang”. En las instancias internacionales se barajó como posible solución la idea de que se dividiera el país en dos partes, una en la que vivirían los blancos y la otra asignada a los africanos en una justa proporción. En lugar de esa solución crearon los llamados “bantustanes”, pequeñas porciones de tierras ubicadas sobre todo en las provincias del este. El número de ellas era diez y el total de la superficie no pasaba del cinco por ciento total del país y se denominaron “Unidades Nacionales” o “Naciones”. La idea fue radicar a los africanos en aquellas pequeñas superficies y que las personas asignadas a cada “bantustán” pasaran a tener nacionalidad independiente. Por tal razón, estos individuos eran considerados extranjeros en otros lugares del territorio. La población negra resistió enérgicamente esta política. Sólo entre 1964 y 1974 un millón quinientos mil africanos fueron arrancados de sus tierras y enviados a los pequeños “bantustanes”. Pero el déficit de mano de obra en el resto de la nación y las escasas posibilidades de trabajo en los “bantustanes” determinaron un enorme movimiento migratorio de los trabajadores.

En 1980, sólo un 16 por ciento de la fuerza de trabajo disponible tuvo ocupación dentro de sus “bantustanes”, lo que motivó que el 46 por ciento se trasladara sin sus familias. Además, un 18 por ciento viajaba diariamente a trabajar fuera de su residencia obligada. Otra disposición vejatoria para los africanos fue la aplicación de la “Ley de Paso”, que se impone a los que pertenecen a un “bantustán” y van a otro lugar. Es un verdadero pasaporte; en 1982 se comprobó que 13 millones de personas habían sido arrestadas por infringir esa humillante ley. No puedo dejar de mencionar tampoco la “Ley de Represión del Comunismo”, la cual, según documentación de Naciones Unidas, se ha aplicado en forma arbitraria, calificando como tales a todos los líderes e instituciones que combaten el Apartheid.

En 1982 el Comité Especial, a cuya fundación y actividades me referiré más adelante, informó a la Asamblea General que “durante los 30 años transcurridos desde que Naciones Unidas comenzó la consideración del Apartheid, no obstante los esfuerzos de la comunidad internacional, la opresión racista en Sudáfrica ha aumentado al costo de enormes sufrimientos”. Este informe agrega que “en ese período tres millones de personas han sido arrancadas de sus hogares y que el régimen ha tratado de privar de su nacionalidad a siete millones de individuos”.

Podría mencionar otros numerosos ejemplos de cómo se aplica el Apartheid; sin embargo, añadiré solamente que informaciones adicionales mencionan que entre 1974 y 1979 “los muertos por la represión alcanzaron a 946, sin contar los asesinatos en las prisiones”; que durante 1983 fueron detenidas sin proceso judicial más de cinco mil personas; y que según el Organismo Asesor de la Asamblea General se torturó y asesinó a varios líderes políticos, sindicales y religiosos.

La reacción de la población africana y la represión

Anormal hubiera sido que la población africana, tan mayoritaria, no reaccionara ante un régimen que le asignaba un papel de ignominiosa servidumbre y le daba un trato tan injusto.

La madurez intelectual y política que he mencionado los llevó a organizarse para la resistencia. También les dio inspiración, fe y confianza el hecho de que era posible obtener una solución pacífica como la lograda en Rodesia del Sur, hoy Zimbabwe, que vivió una situación similar a la de Sudáfrica. Allí la población era de dos millones de habitantes y estaba gobernada por los blancos, que llegaban sólo al cinco por ciento.

Tal como lo anoté en el tomo I de la presente obra,² el primer acto importante de rebelión organizada fue la convocatoria a un “Congreso Popular” por parte del Congreso Nacional Africano, el Congreso Indio de la Unión Sudafricana y otras dos organizaciones menores. Se llevó a efecto en junio de 1955 en Kliptown, pueblo vecino a Johannesburgo.

² Op. cit. p.213.

Pocos años más tarde se inicia la rebelión violenta de los sectores negros seguida de una represión implacable. Agregaré que ya se había iniciado la lucha contra las leyes injustas, por ejemplo, la resistencia contra las autoridades de los “bantustanes”, es decir, contra el sistema mismo, y la campaña contra lo que los africanos llamaron “pases injustos”.

En marzo de 1960 la policía inició una cruenta represión. Los hechos ocurrieron en Sharpeville en circunstancias en que los habitantes realizaban una marcha pacífica contra los “pases”, organizada por el Congreso Panafricano nacido el año anterior y que después de este incidente fue eliminado. La policía asesinó a varios ciudadanos, lo que despertó en todo el país una serie de protestas y demostraciones. El gobierno declaró “estado de emergencia” y arrestó a veinte mil personas sin someterlas a proceso. En diez días se promulgó una ley que prohibió tanto el Congreso Panafricano como el Congreso Nacional Africano, al que se acusó de ser “comunista”. Desde ese momento, la oposición comenzó a actuar en la clandestinidad. Un año más tarde, los negros crearon un grupo llamado “Lanzas de la Nación”, formado por los líderes del Congreso Nacional del África, para responder a la movilización militar del gobierno, que había sido considerable y había arrestado a diez mil personas en virtud de una nueva ley que permite hacerlo sin proceso judicial. En esa época aparece un carismático líder negro, Nelson Mandela, quien viaja a los países vecinos para conseguir armas y después continúa actuando en la clandestinidad. Más tarde es apresado y hasta hoy continúa detenido, a pesar de las solicitudes de libertad hechas por altas autoridades gubernamentales y religiosas. Entre 1969 y 1974 se multiplican las huelgas y la acción de los estudiantes, que pasan a desempeñar un papel muy importante y realizan diversas manifestaciones. Muchos de ellos son detenidos. El gobierno dicta la Ley de Seguridad Interna para tomar medidas de represión aún más duras.

En junio de 1976 se produce la llamada “masacre” de Soweto, en la que mueren numerosos niños que protestaban contra la “educación de Apartheid”. La protesta se transforma en una revuelta, seguida de una represión general. Se puede decir que este hecho es el punto crítico de la lucha entre el gobierno y los africanos oprimidos, punto que marca un estado de guerra sin retorno, especialmente cuando meses después es detenido y muerto el líder juvenil Steve Biko. Esto último determinó que la protesta, que duró un año, se extendiera por todo el país. Luego sobrevino una aparente calma como resultado de la represión. En 1984 surgió de nuevo la protesta violenta de los habitantes de raza negra. La represión produjo 1.600 muertes en un lapso de veinte meses. El 15 de junio de 1986 un enorme movimiento conmemoró los diez años de la masacre de Soweto. Entre sus reivindicaciones tradicionales pedían la liberación de Nelson Mandela, quien desde su arresto ha pasado a ser el símbolo de la lucha contra el gobierno y por ello el Primer Ministro Botha rehúsa las solicitudes de libertad procedentes de numerosos gobiernos e instituciones extranjeras.

El gobierno no se conformó con la guerra interna. En 1981 era ya una realidad la guerra entablada en el Cono Sur de África contra los países antes mencionados.

En esta etapa de rebelión organizada los sindicatos de trabajadores negros, legalizados en 1979, adquieren una gran relevancia. Han pasado a tener un poder político importante. En 1969 había sólo 16 mil miembros de esos sindicatos; en 1980 eran más de 300 mil. Las huelgas que organizaron en 1981 fueron 342 y el 1º de mayo de 1986 lograron parar durante un día a un millón quinientos mil trabajadores. Asimismo, fundaron el Congreso de Sindicatos Sudafricanos.

En resumen, poco a poco la población negra pasó a la ofensiva.

Ya no son los hombres y mujeres inermes que eran manejados en todos los actos de su vida, incluyendo los más íntimos. Es un pueblo de 21 millones bajo la dominación de un pequeño grupo no superior al 15 por ciento, pero que posee una fuerza militar poderosa.

Las Naciones Unidas dinamizan su acción anti-Apartheid

Los factores a que me referí hace un instante determinaron que las Naciones Unidas recuperaran el dinamismo que constituyó la base de una acción internacional contra el Apartheid iniciada 30 años antes. Sus realizaciones son verdaderamente impresionantes.

En 1962 la Asamblea General fundó el Comité Especial contra el Apartheid, integrado por once representantes de países miembros; este número más tarde aumentó a 18. Convirtió su mandato final en el gran motor para investigar y recomendar decisiones a la Asamblea y al Consejo de Seguridad. Organizó un gran número de conferencias mundiales y regionales y seminarios relativos a diversos aspectos del problema y otras actividades que sería largo enumerar. Obtuvo recursos voluntarios de Estados e instituciones para financiar la publicidad sobre la situación cada día más peligrosa en la tierra del Apartheid. Por su parte, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones preparó en 1963 un Proyecto de Declaración respecto a la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y posteriormente elaboró un proyecto de Convención sobre la misma materia. Ambos fueron aprobados por la Asamblea General y la Convención entró en vigor en 1969. Los dos estudios sobre discriminación racial encargados al autor por Naciones Unidas y que contienen vastos capítulos sobre el Apartheid, fueron incluidos en las actividades del Año de la Discriminación Racial en 1971 y en el decenio consagrado al mismo asunto.

Para apoyar la labor del Comité Especial, el Secretario General estableció un Centro contra el Apartheid, el cual fue de suma utilidad. Mi contacto por 30 años con los funcionarios que se ocupan de los derechos humanos me ha hecho admirar su devoción por sus tareas, su fidelidad a la Carta de las Naciones Unidas y su honradez intelectual y moral.

Año tras año la Asamblea General continuó aprobando resoluciones conminatorias dirigidas al gobierno de Sudáfrica. Entre las recomendaciones que formuló figura la de solicitar a los Estados miembros una acción enérgica en caso de que la nación sudafricana

“persistiera en poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”. En otra pidió a los Estados miembros que “rompiesen relaciones diplomáticas con aquélla”, “que cerrasen sus puertos a barcos con su bandera”. En una tercera Resolución “deploró los actos de aquellos Estados que, al colaborar con Sudáfrica en las esferas económica, militar o comercial, la animaban a persistir en su política racial”.

Es un hecho que la cooperación técnica y financiera recibida del exterior en nada ha mejorado los niveles de vida de la gran mayoría de la población negra. Por el contrario, en muchos sentidos ha acrecentado sus sacrificios. También pidió a los Organismos Especializados —FAO y UNESCO, entre otros— que le nieguen ayuda técnica y económica y no la acepten en sus sesiones y actividades, lo que de hecho sucedió. Al mismo tiempo creyó necesario recomendar al Consejo de Seguridad que tomara las medidas previstas en el capítulo VII de la Carta, justificando su recomendación con el argumento de que “la aplicación de sanciones de carácter universal es el único medio de lograr una solución pacífica”. En 1973 rechazó las credenciales de la República de Sudáfrica. Ese mismo año aprobó y abrió a la firma la “Convención Internacional sobre Represión y Castigo del Crimen del Apartheid”.

El Consejo de Seguridad, en el mismo año 1973 y después de la tragedia de Sharpeville, examinó el problema y entre otras cosas “reconoció que la situación de Sudáfrica es de las que han conducido a fricción internacional y que de persistir podía poner en peligro la paz y seguridad internacionales” y recomendó que se tomasen medidas para “asegurar la igualdad racial y se renunciase a la política de Apartheid”.

En 1977 y 1983 se organizaron dos “Conferencias Mundiales para combatir el Apartheid”. En ellas se aclaró, entre otras cosas, que esta política es una forma extrema del racismo institucionalizado y constituye una afrenta para la dignidad humana.

Después de la masacre de Soweto, el Consejo de Seguridad dictó una larga Resolución incluyendo un considerando que expresa indignación por “el gran número de muertos y heridos y el tiroteo contra africanos, inclusive escolares y estudiantes”.

En su parte resolutive:

“Expresa su profunda solidaridad con las víctimas de esa violencia”;

“Reafirma que la política de Apartheid es un crimen contra la conciencia y la dignidad de la humanidad y perturba la paz y la seguridad internacionales”; ...

“Reconoce la legitimidad de la lucha del pueblo de Sudáfrica por la eliminación del Apartheid y la discriminación racial”;

“Insta al gobierno de Sudáfrica a que ponga fin urgentemente a la violencia contra el pueblo africano y tome medidas de emergencia para eliminar el Apartheid y la discriminación racial”.

Se observará que el Consejo de Seguridad todavía en ninguna de sus Resoluciones ordena imponer sanciones obligatorias por haber puesto en peligro la paz y la seguridad mundiales; debido a los vetos sólo llega al borde de una decisión verdaderamente eficaz y con esa actitud Naciones Unidas no puede aplicar las sanciones del capítulo VII de la Carta.

Desgraciadamente, en noviembre de 1987, el veto de Estados Unidos y del Reino Unido de Gran Bretaña impidió que el Consejo de Seguridad impusiera dichas sanciones obligatorias, a pesar de que la gran mayoría las apoyaba.

El Comité Especial ha llamado la atención sobre esta posición y culpó a Estados Unidos y al Reino Unido de Gran Bretaña de haber bloqueado las sanciones.

Sin embargo, es preciso destacar que en los últimos años son muchos los países que han aplicado voluntariamente las sanciones recomendadas por la Asamblea General. Estados Unidos también las impuso, gracias a la decisión adoptada por las dos ramas del Congreso. El presidente Reagan vetó estos acuerdos, veto que fue rechazado por gran mayoría en la Cámara de Representantes y en el Senado.

Las sanciones individuales pueden ser seguidas por otras, pero no cumplen con el anhelo de los millones de individuos en el sentido de que la comunidad mundial en su conjunto, a través de su Órgano Ejecutivo —el Consejo de Seguridad—, proceda como es su deber cuando la paz y la seguridad del mundo están en peligro. Lo anterior será difícil. Como se ha visto, varias naciones, entre ellas algunas que tienen derecho a veto, no han cumplido con el acuerdo sobre sanciones adoptado por la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos se conforma con su propia iniciativa.

El Commonwealth se reunió a fines de 1986 y propuso la aplicación de las sanciones a Sudáfrica recomendadas por las Naciones Unidas, agregando otras. La Primer Ministro del Reino Unido no adhirió a ellas, pero la mayoría hizo caso omiso de ese obstáculo, opinando que deben aplicarse las acordadas por Naciones Unidas y otras. Esto es muy grave para el país “líder” de la comunidad, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que entre quienes las aprobaron no había solamente países africanos, sino también tres de los grandes de la Comunidad: Australia, Canadá y la India. Tal vez cambie esta posición si Estados Unidos también lo hace.

Consideraciones finales

El Apartheid es extraordinariamente complejo. Es un problema *sui generis* en la esfera de los colonialismos africanos, pues para los colonizadores de Sudáfrica faltó en última instancia la metrópoli que pudiera haber proporcionado ayuda a su colonia para sortear una situación tan difícil. Los afrikaners se desligaron casi desde un principio de los holandeses, quienes tomaron posesión de tantas tierras en Oceanía, pero les dieron libertad recién creadas las Naciones Unidas. No se podría en este caso recurrir a un

Mendès France que fue decisivo en la descolonización de Indochina y de Túnez; a un De Gaulle que desató el nudo ciego de Argelia o a un Lord Carrington que hizo lo propio con Rodesia del Sur, hoy Zimbabwe.

La población blanca de afrikaners no tiene un país donde retirarse o que le ayude a llevar una coexistencia pacífica. Sin embargo, el Primer Ministro Botha sigue inmovible en su actitud. “Tendrían que acabar conmigo antes de acabar con el principio del Apartheid”, afirmó hace poco tiempo atrás. El Primer Ministro pronunció esas palabras ignorando los llamados de países que preferirían no aplicar sanciones e ignorando también el clamor de las iglesias, la solicitud de S.S. Juan Pablo II y las angustiadas gestiones del Premio Nobel de la Paz, Arzobispo Desmond Tutu.

Hace poco leí una buena explicación de este fenómeno. Un afrikaner liberal y anti-apartheid e intelectual de nota, Breyton Breytenbach, quien vivió en Europa alejado de su tierra por algunos años, al regresar y contemplar cuán divorciada estaba la clase dirigente de la razón y de la realidad, confió a un periódico francés lo siguiente, que creo se acerca mucho a la verdad: “Los blancos de este país tienen una especie de fanatismo, una voluntad de ir hasta el final de la doctrina no para realizar algo nuevo, sino para mantenerse. Nunca han sido capaces de concebir otra cosa. No hay que olvidar que en una época decisiva de la historia del mundo los afrikaners no estuvieron presentes; los años de la razón cuando Europa comenzó a despertar en cuanto a los derechos humanos —durante la primera mitad del siglo pasado— los afrikaners estaban aislados. En el siglo xx salieron a la superficie, adoptaron las técnicas de los gobiernos y de la economía, pero políticamente no han vivido la historia del liberalismo y ni siquiera la posibilidad de pensar distinto a como pensaban hace 150 años. Son, en cierto modo, una reliquia de la historia”.

En estos momentos no se vislumbra una salida más o menos inmediata a esta estrategia. Increíblemente hay sectores que todavía encuentran excesivas las pequeñas concesiones acordadas a la población negra. Piden la creación de una “Patria blanca”... No es el fanatismo ni el aislamiento lo que puede reconciliar dos razas, una de las cuales ha sido rechazada como si fuera una especie animal dañina. Esta verdad se aplica también en cualquier conflicto entre grandes sectores de un país. Pero es imperativo que se encuentre en Sudáfrica la solución menos dolorosa y más justa y se evite en cualquier forma la guerra interna o externa. En medio de esta resistencia tozuda e inhumana del Primer Ministro Botha, quien convocó a elecciones “generales” de blancos, se alcanza a ver una pequeña luz de esperanza porque en el país ha aumentado el núcleo de raza blanca que en Sudáfrica se ha pronunciado contra el Apartheid. Pero por ese lado sólo puede venir a muy largo plazo el alivio del actual estado de cosas. Sólo una presión fuerte y mantenida de la comunidad mundial podría tener éxito más rápido. Las sanciones acordadas por el Consejo de Seguridad deben ser más sólidas y no se puede permitir que sean burladas a través de maniobras privadas, que algunos gobiernos simulan no conocer. En el resto del mundo la inmensa mayoría de mujeres y hombres —con la excepción de los ultras franceses y estadounidenses— condenan cada día con más fuerza esta ignominia.

Nadie debe negar su colaboración para ello ni poner obstáculos para que los instrumentos de cooperación internacional desempeñen el papel que se les ha asignado. La historia del mundo, tras la experiencia vivida hace medio siglo, y la que hoy atravesamos, tan parecida a los prolegómenos de la anterior, no puede ni debe seguir empujándonos al precipicio. Por el contrario, a todos los seres humanos les compete detener esta tendencia y luchar por un mundo mejor, más igualitario, más intensamente humanitario y fraternal. Naciones Unidas es el instrumento obligado para orientar una solución, a condición de que todos decidan reforzar la cooperación multilateral rechazando las políticas de poder y el racismo y acepten guiarse por los grandes e inamovibles Principios de la Carta de las Naciones Unidas, cuya vigencia sigue intacta.

TERCERA PARTE

La cooperación internacional
en la encrucijada

CAPÍTULO XII

El progresivo deterioro de la cooperación internacional económico social dentro del sistema de las Naciones Unidas y el advenimiento de las crisis

I. Aspiraciones y esperanzas

Es imposible hablar de deterioro de la cooperación internacional sin tener como punto de referencia lo que de ella se esperaba según los acuerdos internacionales y el positivo comienzo de su acción.

La Segunda Guerra Mundial, Hitler y su doctrina de la superioridad de la raza aria y su política del *"lebensraum"*, es decir el derecho a la expansión territorial para asentar mejor a su propia población —a su juicio, desbordante—, provocaron en el mundo una reacción de carácter también doctrinario que se impuso sobre el extravío hitleriano. Franklin Delano Roosevelt representó en grado superlativo la causa opuesta a la agresión al proclamar la unidad de la raza humana, los derechos fundamentales del individuo y la solidaridad de todos los pueblos, llamando a su nación y a las demás de la tierra a "luchar por la libertad de expresión, la libertad de trabajo, por liberarse de la necesidad y liberarse del temor". Esa declaración unilateral que hizo ante su Congreso fue ratificada poco después en la Carta del Atlántico, firmada por el Presidente de los Estados Unidos y el Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, Winston Churchill. Así, los líderes que combatieron contra el nazismo declararon que su objetivo era que todos los habitantes de la tierra pudieran vivir "libres de la necesidad" y en sus grandes lineamientos sugirieron que el mundo de postguerra debía estar protegido por un sistema de seguridad colectiva contra la agresión, contra la violación de los derechos humanos fundamentales y por un sistema de cooperación económica y social para elevar los niveles de vida e impulsar el desarrollo.

En el tomo I de esta obra he descrito en forma detallada cómo se originó y aprobó en 1945 la Carta de las Naciones Unidas, la cual destaca tanto en su Preámbulo como en sus disposiciones fundamentales sobre cooperación económica y social mandatos que incorporan y desarrollan las Declaraciones recién citadas. También me he referido a que en el Art. 56 de dicho Tratado Internacional, los Estados miembros se comprometen a tomar medidas conjunta y separadamente, con la cooperación de la organización, para la realización de aquellas disposiciones, entre las cuales está la de asegurar en toda la tierra niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, condiciones de

desarrollo económico social. Asimismo, se obligan a trabajar por la “solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y otros afines; y por la cooperación internacional en el orden cultural y educacional”.

Con base en estas obligaciones jurídicas, las naciones económicamente subdesarrolladas, que aparte de las latinoamericanas eran sólo una decena de países, iniciaron ya en 1947 una acción concertada para que se cumplieran esos compromisos¹. No es extraño que las delegaciones, asistidas técnicamente por un Secretariado consciente de su papel de representante del interés general y de guardador de la Carta, desarrollaran esa batalla con gran entusiasmo y dedicación. Como he dicho, en los primeros años se obtuvieron algunos éxitos y al mismo tiempo surgieron obstáculos serios. Sin embargo, las naciones en desarrollo no perdieron las esperanzas y en las décadas de los sesenta y los setenta hubo momentos en que se creyó estar cerca de la victoria.

En el próximo volumen describiré en detalle las vicisitudes de esa lucha, pero en el presente sólo expondré algunos aspectos de esos episodios.

Para mayor claridad de la exposición, retornaré brevemente a la primera etapa de la cooperación para el desarrollo, donde ya aparecieron obstáculos para los cuales en un comienzo los delegados de las naciones en desarrollo no encontraban explicación. Durante el primer lustro de funcionamiento del Consejo Económico y Social, las naciones en desarrollo obtuvieron, con un gran esfuerzo, la creación de la CEPAL y el establecimiento del primer Programa de Asistencia Técnica para el desarrollo (convertido en masivo pocos años más tarde por el Punto Cuarto del presidente Truman). En cambio, como he referido, el gran esfuerzo de aquellos países por obtener nuevas fuentes para un financiamiento externo para el desarrollo fue rechazado, aunque logró una compensación reducida con la creación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y provocó un incremento en los préstamos del Banco Mundial.

En esta fase se hizo manifiesta también una realidad desconocida en aquel momento para lo que vendría a llamarse luego el Tercer Mundo: que el gobierno de Estados Unidos no interpretaba en su tenor literal las claras disposiciones de los Artículos 55 y 56 de la Carta, que constituían una obligación jurídica para todos los Estados miembros y para las Naciones Unidas. Según lo confesó años más tarde un alto funcionario encargado de esas materias en el Departamento de Estado, interpretaban la Carta como una recomendación para ejecutar estudios generales y no para concebir programas y realizar proyectos y menos para tomar decisiones conducentes a logros concretos.

Basándome en las realidades expuestas en la presente sección y en la Nota Preliminar, paso a ocuparme de los obstáculos que ha provocado el deterioro de la cooperación internacional por la vía multilateral hasta llegar al estado de crisis en que hoy se encuentra.

¹ Ver Hernán Santa Cruz. “Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial”. Tomo I, cap. VI, sección I. pp. 93-102.

II. La Guerra Fría, primer golpe contra la cooperación internacional, económica y social

Es un hecho que los factores políticos importantes ejercen una considerable influencia en la aplicación de los aspectos económicos, sociales, culturales y humanitarios de la Carta. La “Guerra Fría” entre la Unión Soviética y el mundo occidental, especialmente Estados Unidos y, en menor grado, los demás miembros del Pacto Atlántico, ha constituido su manifestación más relevante. Sin duda, este es un factor fundamental —un obstáculo no previsto al redactarse la Carta— que influyó sobre la cooperación internacional socioeconómica en el ámbito multilateral.

El conflicto comenzó a presentarse cuando la Unión Soviética de Stalin, apartándose de los acuerdos de Yalta y de su espíritu, se rodeó de una serie de países a los que impuso su ideología, controlando sus relaciones internacionales y gran parte de sus políticas internas. Era la barrera que el líder soviético, tan poco popular hoy en su tierra, quiso erigir para evitar —según expresó— las repetidas invasiones sufridas por su país durante varios siglos. Hoy es un hecho que ese argumento, por lo demás aceptable en su base, no requería una política tan extrema como la que impuso Stalin. Nadie niega que históricamente Rusia recibió tal cantidad de agresiones que le era necesario defenderse de una repetición de las invasiones históricas. Pero los Estados Unidos de Roosevelt no eran una potencia agresiva; por el contrario, ese país defendía a *outrance* la paz y la amistad entre las naciones y aspiraba a que la Unión Soviética constituyera uno de los elementos básicos de una paz fundamentada en el acuerdo de las cinco potencias permanentes del Consejo de Seguridad.

Más tarde, en 1948, Stalin impulsó el *putsch* comunista en Checoslovaquia, que puso fin a esa digna democracia dirigida por el presidente Benes y su ministro Masaryk, quienes mantenían frente a la potencia soviética una intachable lealtad y figuraban entre los fundadores de las Naciones Unidas². Como contrapartida, Estados Unidos centró su estrategia en los aspectos militares, con las sucesivas políticas de “contención” del presidente Truman y de “fronteras estratégicas” de Foster Dulles, el Secretario de Estado del presidente Eisenhower.

Años después Stalin aplastaría un intento libertario en Hungría y posteriormente uno de sus sucesores puso término en Checoslovaquia a la llamada “primavera de Praga”. Ello constituyó un golpe muy fuerte para los mandatos de la Carta y debilitó a la organización mundial, incapaz ya de detener todas las agresiones en virtud del ejercicio del veto.

Esta Guerra Fría, con pequeñas interrupciones, dura hasta hoy, aunque, como acabo de expresar, asoma una posibilidad de pacificación con el cambio de guardia efectuado en el Politburó soviético y la ascensión de Mihail Gorbachov, cuyas primeras actuaciones le han ganado la simpatía de los aliados de Estados Unidos e incluso una opinión favorable hacia esa nación.

² Op. cit. capítulo V. sección III. p. 84.

La Guerra Fría se ha caracterizado por el empeño de las dos superpotencias por obtener el mayor número posible de aliados o amigos que se inclinen a favor de su causa. Y los obtienen o creen obtenerlos. Ante la presencia de numerosos sucesos en zonas estratégicas, han asumido posiciones que transforman un conflicto restringido en un elemento de la Guerra Fría. Está comprobado —ayer en Vietnam y hoy en Afganistán— que tal interés vital no existe o por lo menos no justifica las cuantiosas vidas sacrificadas.

En la esfera económica, la cooperación de la Unión Soviética se ha apartado de las obligaciones contraídas en la Carta que configuraban una solidaridad universal en las tareas de vencer el subdesarrollo de dos tercios del género humano. La mayoría de las veces se ha negado a apoyar las medidas adoptadas por las Naciones Unidas o exigidas con persistencia por los países en desarrollo para salir de su condición de pobreza y de grave atraso económico y tecnológico. La Unión Soviética ha ayudado con largueza a sus países amigos —los de Europa Oriental, Cuba, Vietnam, Angola, Etiopía y otros cuyos gobiernos comparten su ideología. Mucho se asemeja esto a la posición de Estados Unidos con sus aliados (comenzando por el Plan Marshall que salvó a Europa de la ruina) y con países privilegiados, entre otros Taiwán, El Salvador, Corea del Sur, Filipinas e Irán (con tan malos resultados) y, sobre todo, Israel. Sin embargo, la nación norteamericana fue pionera en la asistencia técnica masiva y en una época impulsó vigorosamente la asistencia financiera del Banco Mundial, en especial cuando éste fue dirigido por Robert McNamara. No es ése el caso de la Unión Soviética, que no es miembro del Banco Mundial ni de sus filiales y que prefiere la asistencia bilateral. Tampoco ha tenido en la UNCTAD una participación importante. Por otra parte, el entusiasmo de Estados Unidos por la UNCTAD ha sido escaso y en la actualidad es casi negativo.

La actitud de la Unión Soviética en este campo obedece a razones fáciles de explicar. Su sistema económico no se compadece con el que regula las resoluciones del Sistema de las Naciones Unidas en la esfera económica y social. No cree en la eficacia de la Organización Mundial y es un severo contralor de los presupuestos. Nunca olvidaré un episodio que me demostró de manera palpable que aquello que para mí era sólo una presunción constituye realmente una política oficial hondamente arraigada.

Cuando el presidente Salvador Allende visitó la Unión Soviética a fines de 1972 en una gira que comprendió además Perú, México, las Naciones Unidas, Marruecos, Argelia, Cuba y Venezuela, me designó para negociar con las autoridades soviéticas el comunicado oficial de la visita. Celebramos dos reuniones en el departamento que se me había asignado en el Kremlin —entre paréntesis, el mejor hotel que he ocupado en mi largo peregrinar por el mundo— con Georgi K. Zhukov, el primer Embajador en Chile en la época del presidente González Videla y con el Embajador en Chile en esos momentos, Alexandre Basov. Éste era miembro prominente de su partido, inteligente y de gran experiencia. El texto preparado por Chile contenía un importante párrafo sobre la cooperación económico-social en el marco de las Naciones Unidas que incluía el apoyo a la resolución de la Asamblea General en el sentido de trabajar por la implantación

de un Nuevo Orden Económico Internacional y mejorar la transferencia de recursos a través de los organismos de las Naciones Unidas. El equipo soviético se opuso firmemente. Por mi parte, insistí con igual pertinacia. Por último, llegamos a un *impasse* y para resolverlo me pidieron que los acompañara a la oficina del Viceprimer Ministro de Relaciones Exteriores, Vasiliy V. Kuznetsov; acepté, pues conocía la flexibilidad de ese viejo zorro de la vida internacional con más de 30 años de experiencia en la alta política, quien era desde tiempo atrás el segundo de Andrei Gromyko. Años más tarde Kuznetsov, al igual que su antiguo jefe, fue elegido Presidente de la Unión Soviética. Quien esto escribe había alternado con él en su condición de Embajador en la ONU durante los años de la ruptura de relaciones con el bloque soviético, decidida por el presidente González Videla. A pesar de ello tuvimos relaciones, si no amistosas, por lo menos corteses y casi cordiales, como suele suceder en las Naciones Unidas en situaciones semejantes. La organización es un verdadero parlamento, donde la relación de trabajo entre representantes de bandos enemigos es inevitable. Cuando se le planteó a Kuznetsov el problema, me expresó de inmediato: “¡Cómo es posible que un hombre que conoce tanto las Naciones Unidas no haya comprendido que la cooperación económico-social que plantea la Carta no tiene ningún valor! Lo único que vale en las Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad y sus decisiones... No sea porfiado y acepte retirar ese párrafo”. Todo lo anterior dicho con mucha simpatía y cordialidad. Le respondí: “Desde un punto de vista personal yo me resisto a aceptar su tesis, porque he luchado 25 años por la proposición contraria y he sostenido que dicha cooperación constituye uno de los pilares fundamentales para la paz. En esa línea están todos los países en desarrollo e incluso varios de los industrializados”. Discutimos un rato y finalmente agregué: “En estas condiciones, le propongo una solución. Consultaré con el presidente Allende porque no tengo facultades para ceder en esta materia, pero le advierto que estoy seguro de que él me va a respaldar por una razón muy sencilla: la tesis del párrafo que usted objeta está incluida en su totalidad en el discurso que el presidente pronunció hace sólo una semana en la Asamblea General de las Naciones Unidas. No creo que se vaya a desdecir, pues él la comparte plenamente y la ovación que recibió en esa oportunidad es la más grande que he presenciado en la Organización Mundial”. Kuznetsov, hombre ducho y buen perdedor, me contestó, ante el asombro de sus subordinados: “Redacten el comunicado incluyendo estos puntos de vista de Chile...”

Desde entonces he meditado sobre este incidente y esa clara posición de superpotencia dispuesta a realizar su política de cooperación fuera de toda injerencia de las Naciones Unidas. He observado que la otra superpotencia asume una postura similar cada día con mayor vigor, aunque con ligeras variantes. Sin duda cree en el Consejo de Seguridad porque goza del veto, que aplica con casi igual profusión que la Unión Soviética años atrás y en ocasiones contra los otros 14 miembros de ese órgano principal. En esta forma le ha dado satisfacción al sector conservador de su Congreso, que apoya al régimen del presidente Reagan. El Consejo Económico y Social y la Asamblea General casi no cuentan con el apoyo de Estados Unidos y menos aún la UNCTAD.

Un ejemplo que demuestra la similitud en las posiciones discriminatorias de los dos súpergrandes es la declaración del presidente Reagan en la Conferencia de Cancún, en 1982, en el sentido de que acepta discutir las negociaciones globales solicitadas por los países del Grupo de los 77, “siempre que éstas se verifiquen en los Organismos Especializados”, considerando como tales sólo al Fondo Monetario Internacional y al GATT. No considera adecuados a los principales órganos Especializados ni a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. ¿Por qué? Porque se rigen por el sistema de votación democrática que la Carta estableció: un Estado, un voto. Ciertamente a ambas potencias, según su conveniencia, no les agradan algunos organismos del Sistema. Por ejemplo, la Unión Soviética jamás ha ingresado a la FAO y Estados Unidos ha abandonado la UNESCO, seguido por el Reino Unido de Gran Bretaña. Otra coincidencia es que ambos países creen de buena fe que su ideología económica puede aplicarse con éxito en un país en estado de subdesarrollo agudo, y eso es falso. En cambio, en muchas ocasiones en que Estados Unidos ha pretendido aplicar su estrategia, logra un buen provecho. Por su parte, la Unión Soviética no puede ignorar que su ideología ha perdido mucha fuerza en el exterior y realmente busca apoyo en su lucha contra la otra potencia.

Ambas naciones tienen, sin embargo, un factor común: no se guían por los mandatos de la Carta en el sentido de luchar por la seguridad económica y social de toda la humanidad en una acción colectiva, sino que su asistencia se dirige, de preferencia, o en ocasiones, hacia donde sirva a sus propios intereses políticos o económicos.

III. La influencia de los pecados originales

A lo anterior debe agregarse un factor de enorme gravitación en el presente estado de cosas, el de “los pecados originales”, como los llamé en el primer volumen³. O sea, el status especial que se concedió a dos de los Organismos Especializados afiliados al Sistema de las Naciones Unidas al ser fundados en 1947: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos es el primer responsable de este pecado, que aparta a las instituciones del sistema democrático del grueso de las organizaciones de las Naciones Unidas, al acordar que sus decisiones se aprueben por un voto ponderado proporcional al monto de las contribuciones establecidas en los reglamentos⁴. Ello determinó la existencia de un control total de las operaciones por parte de sólo algunas grandes naciones occidentales. Es especialmente el caso de Estados Unidos, país que resultó privilegiado pues su contribución era la más cuantiosa y poseía una gran reserva de oro, que permitía que su moneda fuera convertible en ese metal y por tal razón era la más utilizada en las transacciones comerciales. Esta discriminación significó que las facultades de orientar la cooperación económico-social que la Carta otorga en su capítulo IX al Consejo Económico y Social bajo la autoridad de la Asamblea General, quedaran enteramente despojadas de

³ Op. cit. capítulo III, sección II, pp. 67-70.

⁴ Op. cit. capítulo III, sección II, pp. 67-70.

elementos esenciales de la economía y de la acción social de las Naciones Unidas. Mal puede orientarse la política a que se refiere ese capítulo de la Carta si no existe jurisdicción sobre la estrategia comercial, monetaria y de cooperación financiera.

Desde hace años he estado exponiendo los peligros de la estructura de estas dos instituciones que son Organismos Especializados de las Naciones Unidas y, por cierto, lo hago en el tomo anterior. Sin embargo, la forma en que las dos organizaciones fundadas en Bretton Woods han aplicado su política en los últimos tiempos ha excedido los temores que desde un comienzo abrigaron los países en desarrollo. Su influencia en la lucha por vencer el subdesarrollo se ha traducido en el apoyo a las políticas de ambos organismos, que han resultado casi siempre insuficientes, y en ocasiones negativas, de parte del Fondo; el Banco Mundial actuó de modo muy positivo durante parte de los años sesenta y setenta. De ahí que crea necesario volver sobre esta materia, que es uno de los elementos de la crisis actual.

Tanto el Fondo como el Banco han llegado al extremo de obligar a los países que requieren su asistencia a comprometerse a conformar sus políticas económicas a aquéllas que se aplican en Estados Unidos, las que últimamente no han mejorado la economía de esa nación. En muchas ocasiones tales ajustes en los países en desarrollo, especialmente respecto al sector laboral, son totalmente perjudiciales y significan para las naciones que han solicitado ayuda transferencias de recursos a las naciones opulentas. Este hecho es notorio en lo que se refiere al problema del endeudamiento excesivo de los Estados latinoamericanos. El Fondo Monetario nunca advirtió a los países deudores y a los bancos acreedores que este tipo de operaciones era una locura que sólo podía conducir a la crisis que ha empobrecido en forma considerable a las naciones sobreendeudadas. También es vituperable la casi absoluta indiferencia que exhibe el Fondo en lo que se refiere a las repercusiones sociales negativas que tienen gran parte de sus exigencias. Tampoco actúa como árbitro entre las naciones acreedoras y las deudoras, papel que sería lógico esperar de una organización internacional de cooperación. Contempla, además, con extrema indolencia la forma en que los países aumentan sus endeudamientos, siendo su sola preocupación que cancelen oportunamente intereses que en ciertos momentos han sido usurarios. No es extraño entonces que altas personalidades de América Latina, tanto en el sector político como económico, se pronuncien abiertamente contra el pago de las deudas y de su servicio.

IV. Un rápido vistazo a la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, antes del advenimiento de la crisis

He podido seguir de cerca las vicisitudes de la cooperación internacional para vencer el subdesarrollo a partir, del inicio de sus actividades sustantivas. Ya mencioné en el tomo I los obstáculos que se enfrentaron desde los primeros tiempos. Asimismo, en el presente volumen presento testimonios de hechos que reflejan una evolución que, con altibajos, ha llegado al punto crítico que tanto nos preocupa en la actualidad.

Como la finalidad de la Tercera Parte del presente libro es analizar esta última etapa, no estimo necesario detallar ahora el proceso Norte-Sur que ha durado 30 años, especialmente porque desde la contradicción el diálogo evolucionó hacia una disputa de sordos. Numerosos fragmentos del proceso figuran ya en lo escrito anteriormente y otros aparecerán en el próximo volumen.

Sin embargo, es un hecho que la ruta que ha conducido a la anticooperación está plagada de eventos que demuestran la renuencia de una gran mayoría de las naciones industrializadas a iniciar un diálogo realista con el Tercer Mundo. Un diálogo que sea el resultado de una voluntad política auténtica que acepte el trato igualitario, carente de paternalismo y que parta de la base de que es imposible tolerar en la fase final del siglo que más ha progresado en recursos tecnológicos y económicos, así como en conocimientos respecto de su potencial físico y humano y de su entorno, que dos tercios de la población del planeta vivan marginados de los beneficios de esos impresionantes avances.

Sin embargo, la situación mencionada no sólo continúa vigente, sino que en muchas regiones se agrava. Las respuestas que surgen de las naciones asociadas en políticas socioeconómicas internacionales ya rechazadas por la historia y que desaparecieron del Tratado de las Naciones Unidas para defender la supervivencia de la raza humana, en la práctica tienden a un regreso a la situación de la preguerra, a conservar la obsoleta división internacional del trabajo, que les permite multiplicar sus ingresos a costa de la situación de dependencia de lo que hoy se llama Tercer Mundo.

La afirmación anterior no implica el no reconocimiento de la ayuda recibida por el Tercer Mundo y de los limitados avances obtenidos gracias a la imaginación y la sólida voluntad, producto de la convicción que sobre sus derechos tiene el grueso de los países en desarrollo. El reproche proviene del fracaso de todos los intentos para organizar una gran cruzada destinada a librar al mundo del hambre y la necesidad. Porque ésa era la obligación exigida a los líderes que concibieron tal recurso para la supervivencia de la raza humana.

En lugar de ello resultó evidente que pocos años después de la fundación de las Naciones Unidas, recuperaba su vigor la política tradicional de preguerra, plagada de egoísmos, nacionalismos exagerados y ambiciones de poder de naciones y de hombres. Obviamente para las grandes potencias lo más importante era reconstruir un intercambio comercial del tipo que existía en la preguerra y un sistema monetario apto para financiarlo y aumentar el crecimiento económico acelerado. Las restantes actividades económicas y sociales entregadas a las Naciones Unidas no tenían interés directo para ellas; por el contrario, les producían problemas. Años más tarde se amplió el ámbito del interés comercial, porque el interés político se unió con el rápido crecimiento, como en los casos de Japón, Taiwán y Corea del Sur.

Durante los años en que se desarrolló con mayor fuerza la controversia Norte-Sur, que pospondré para el próximo volumen, ocurren episodios que mirados en retrospectiva constituyen un segmento muy valioso de la historia de las relaciones internacionales,

que a mi juicio hace honor a las Naciones Unidas. Ahí figuran los hechos que incoaron la unidad de todos los países en desarrollo con el Grupo de los 77 y el Movimiento de los No Alineados, para vencer la pobreza, la necesidad y la marginación. Entre aquéllos incluyo a las decenas de pueblos que adquirieron su soberanía, decididos a convertir al Tercer Mundo en interlocutor válido en la escena internacional. En ese lapso se realizó la mayoría de los esfuerzos llenos de razón y planteados con sentido de mesura y responsabilidad para vencer, la tan tenaz resistencia del “mundo opulento”; las frustraciones sólo lograron robustecer su vigor combativo. Es evidente que en ese período el diálogo siempre fue producto de iniciativas del Sur, que exhibieron gran creatividad. En cambio, el Norte se mantuvo a la defensiva, otorgando pequeñas concesiones esporádicas o recurriendo a postergaciones para ganar tiempo.

En julio de 1972, hice ante el Consejo Económico y Social un análisis del ritmo declinante de la cooperación internacional para el desarrollo desde fines de los años sesenta, comparándolo con el enorme aumento de la riqueza de las naciones desarrolladas. Califiqué la situación como resultado de una voluntad política desigual y discriminatoria y expuse mi pesimismo ante el futuro. Estimo que ese proceso debe quedar en la historia de las Naciones Unidas y formar parte del juicio que ella hará de las responsabilidades del estallido de su actual crisis que parte de tan notorio descenso de la cooperación en aquellos años. Por ello este aspecto encontrará un lugar destacado en el tomo III de esta obra.

Es admirable que naciones recién salidas de la noche colonial, que nunca antes tuvieron oportunidad de ejercer su influencia en la adopción de las grandes decisiones mundiales, junto con otras políticamente soberanas desde poco más de un siglo, libraran batallas para que se cumplieran los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas con argumentos irredarguibles. Los campos de combate fueron las Naciones Unidas, a través de su Consejo Económico y Social y su Asamblea General, la UNCTAD, la ONUDI y el PNUD; asimismo, los Organismos Especializados que se ocupan del desarrollo, tales como la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS. El Tercer Mundo propuso diversas medidas, comenzando por un cambio drástico en la división internacional del trabajo y en los problemas de orden comercial, financiero, de transferencia de tecnología, educación, cultura, empleo pleno, desarrollo agrícola y rural, seguridad alimentaria y tantos otros. Fue el Movimiento de los Países No Alineados el que dio el impulso final para iniciar las discusiones tendientes a crear un Nuevo Orden Económico Internacional; los países industrializados, luego de aceptar que se discutiera, lo dejaron morir o por lo menos lograron congelarlo. El mundo en desarrollo concibió e hizo aprobar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; participó y contribuyó activa y positivamente en los debates de la Segunda Estrategia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobada por unanimidad y ello despertó enormes esperanzas.

Pues bien, pronto la actitud defensiva de los Estados industrializados se transformó en barrera infranqueable. Las reivindicaciones del Tercer Mundo, agrupadas en lo que se llamó “las negociaciones globales”, no han podido discutirse hasta ahora por oposición de algunas de aquellas naciones. Las promesas solemnes incluidas en la Estrategia

para el Desarrollo se esfumaron sin explicación alguna y las seis naciones que se opusieron a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —aprobada por 120 países— de hecho, han bloqueado su aplicación. Con ello han pretendido rechazar todas las disposiciones que contiene sobre el derecho humano fundamental de la libre determinación de los recursos naturales consagradas en el Artículo Primero de los dos Pactos, respecto a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En los últimos años de la década de los setenta, la situación de los países en desarrollo se había agravado seriamente. La crisis en las naciones industrializadas, causada en parte por el alza desmedida del precio del petróleo, el que durante 15 años había permitido un crecimiento acelerado del mundo industrializado, constituía un nuevo argumento de las naciones del “Norte” para dificultar aún más la colaboración económica y comercial con el “Sur”. Triste excusa porque, por lo demás, el alza del petróleo afectaba con mayor fuerza a las naciones en desarrollo, que en su gran mayoría debían importarlo.

Las naciones de la periferia se descorazonaron. América Latina, que junto con algunas naciones asiáticas y africanas había encabezado desde el primer momento la lucha por el desarrollo, se había debilitado enormemente. Una ola de dictaduras y de conflictos internos logró que perdiera fuerza y prestigio en la escena internacional. Esa dolorosa situación la sufrieron casi todas las naciones de América del Sur, entre ellas las más fuertes y más activas en ese combate.

Sin embargo, las condiciones que reinaban en el Tercer Mundo inquietaron a algunos Estados desarrollados y también a instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Por tal razón, en diciembre de 1975, a iniciativa de algunas naciones industrializadas encabezadas por Francia, se reunió la “Conferencia Internacional de Cooperación Económica”, conocida comúnmente como el “Diálogo Norte-Sur”. El objetivo oficial era obtener un acuerdo global entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo. Durante casi dos años se debatieron estos problemas, sin alcanzar resultados en la práctica. Los representantes del Tercer Mundo comprendieron pronto que en el trasfondo de esa instancia internacional fuera de las Naciones Unidas se ubicaba el problema del petróleo del mundo árabe y que a la situación del Tercer Mundo no se le asignaba gran prioridad.

Otra iniciativa al margen de las Naciones Unidas fue la Comisión encabezada por el gran estadista europeo Willy Brandt, organizada en forma eficiente y que desarrolló una positiva labor. Su formación fue anunciada por Brandt en una conferencia de prensa convocada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1977. Ahí expresó que estaba dispuesto a “iniciar y presidir una Comisión Independiente sobre los Problemas Internacionales del Desarrollo”. Esta Comisión, por su finalidad, estructura y prestigio de su presidente y de sus miembros, resultó muy similar a la que en 1969 se convocó bajo la presidencia del ex Primer Ministro de Canadá, Lester Pearson. Asimismo, ambas iniciativas surgieron del cerebro de Robert McNamara, un hombre excepcional, personaje importante en la empresa privada, Ministro de Guerra del presidente Kennedy y, más tarde, durante años,

presidente del Banco Mundial, y se movilizaron gracias a su dinamismo. Durante el ejercicio de su cargo, el Banco alcanzó el máximo de operaciones en cantidad y calidad y dio todo su apoyo al sector más necesitado del Tercer Mundo. El discurso que pronunció en la UNCTAD III, celebrada en Santiago, en el que mostró descarnadamente el grado de miseria que asolaba al planeta y sus propuestas, constituyó un ejemplo de lo que debería ser una auténtica cooperación internacional para el desarrollo.

El elogio a Robert McNamara, que no podía dejar de hacer en este libro, me ha hecho alejarme de la Comisión Brandt y debo retomar a ella. Le asigno una gran importancia por el pluralismo en la selección de sus componentes, por el equilibrio de sus análisis y conclusiones y, sobre todo, porque fue el último intento serio realizado para romper un insoluble *impasse* en el diálogo Norte-Sur, antes de que apareciera la nueva ola anti-colaboración por las vías multilaterales.

En la Comisión Brandt trabajó un grupo extraordinariamente selecto de personalidades de los cinco continentes, entre las que figuran el ex Primer Ministro de Suecia, Olaf Palme; el ex presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva; el ex Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña, Edward Heath; la Presidenta del Consejo y Directora del periódico "Washington Post" y otros estadistas con gran experiencia en problemas económicos internacionales. Su informe se denominó "Un Programa para la Supervivencia". La Comisión realizó un trabajo notable y sin duda sus recomendaciones abarcaron casi todo el ancho campo de los problemas que se habían discutido en tantos foros durante años y que de aplicarse significarían un paso de gran envergadura hacia la aceleración del desarrollo económico y social del Tercer Mundo. Ello beneficiaría también en alto grado a las naciones industrializadas e implicaría un avance en la mantención de la paz.

Lamentablemente, ninguno de los estudios de esta Comisión ni de aquella presidida por Lester Pearson influyeron seriamente en el mundo "opulento" y, por cierto, no se logró mejorar la cooperación internacional. La mayor parte de los jefes de Estado o de gobierno de las principales potencias no eran admiradores de las políticas recomendadas por aquellos notables personajes y sus colaboradores, quienes poseían una vasta experiencia internacional, un talento fuera de lo común y una sensibilidad muy aguda ante los problemas socioeconómicos del mundo preterido.

No doy la misma importancia a la reunión de Cancún, cuya convocatoria hizo el presidente de México, pues en ella no se llegó a nada realmente positivo y marca tal vez la aparición de la nueva política de Estados Unidos ante las demandas del Tercer Mundo. Entre los participantes del mundo industrializado que apoyaron los puntos de vista del Tercer Mundo se contó el presidente de Francia, François Mitterand.

CAPÍTULO XIII

La declinación progresiva de la cooperación Norte-Sur se transforma en anticooperación

En la década de los ochenta la cooperación Norte-Sur se reduce en tal grado que los países en desarrollo se ven abocados a una crisis cada día más profunda. Ya hemos visto en los capítulos anteriores situaciones verdaderamente dramáticas que se dan en el África subsahariana, donde la miseria y el hambre han segado miles de vidas y han producido éxodos masivos. También hemos hablado del extraordinario endeudamiento de las naciones periféricas, que no sólo ha significado una paralización de su crecimiento sino además un descenso de su PNB. Por otra parte, el proteccionismo abierto o encubierto de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea ha acrecentado los estragos en los países exportadores de productos básicos.

Lo anterior comenzó ya en el decenio de los setenta. El elemento nuevo y a la vez trágico de esta etapa es la transformación de una declinación lamentable en una anticooperación que atenta contra la base misma del sistema de colaboración multilateral creado por las Naciones Unidas y, por lo tanto, vulnera un tratado internacional que es tal vez el más significativo y el más universal de la historia.

Por consiguiente, es propósito de este capítulo destacar los hechos acaecidos y aquellos que se están gestando para llevar a cabo esta metamorfosis de la cooperación internacional. Creo sí conveniente juzgarlos a la luz de lo que ha significado y significa para el mundo el sistema de Naciones Unidas. En suma, confrontar las grandes realizaciones y programas del Sistema y los elevados principios que conforman su acción con las políticas de anticooperación ya puestas en práctica y los designios de destruir o reducir a un mínimo el sistema multilateral que con tanta claridad pueden detectarse.

I. Las realizaciones del sistema de las Naciones Unidas confrontadas a la estrategia de anticooperación internacional

La crisis de la colaboración internacional ha llegado al extremo de amenazar con su desaparición al sistema de cooperación multilateral que abarca los problemas más variados y más vitales de la humanidad, o al menos trata de reducirlo a un grado mínimo, hasta perder su propio sentido.

Si se aprobaran los proyectos de reforma que se comentan en los círculos políticos y diplomáticos de países poderosos y se difunden en los medios de información, aquello que después de una catástrofe sin precedentes fuera creado como una organización en que los seres humanos tuviesen la oportunidad de participar —directa o indirectamente, sin discriminación alguna en las decisiones que afectan su futuro— sufriría modificaciones radicales; se trastrocaría la raíz del sistema de cooperación multilateral democrática y solidaria que es la esencia misma de la Carta de San Francisco; todo se transformaría en una pantalla destinada a disimular un régimen internacional dirigido omnímodamente por un pequeño grupo de gobiernos en cuyas manos estarían la paz mundial y el modo de vida de los pueblos. En resumen, ello significaría el retorno a comienzos del siglo, cuando el mundo era compartido por unas pocas naciones con la sola diferencia de que las colonias cambiarían su nombre por el de “Estados amigos”.

El objetivo de esta obra —ya lo dije en su oportunidad— es “defender la existencia y el mejor funcionamiento del Sistema de Naciones Unidas, porque es una de las conquistas más positivas de la humanidad lograda después de sufrimientos indecibles...” Por tal razón examinaré, con el grado de acuciosidad que me permita el espacio limitado de un libro que aborda diferentes problemas, tanto las realizaciones más importantes del sistema como la situación actual, su origen y las razones que han determinado su empeoramiento. Procuraré confrontar aquellas realizaciones que exigen respeto y elogio por las Naciones Unidas y los Organismos Especializados con la argumentación invocada para una eventual reforma, que no es otra cosa que un intento de destruir o minimizar el Sistema.

Cabe preguntarse antes que nada cómo se ha llegado a esta situación de crisis tan aguda.

Sin embargo, el proceso se ha acelerado en forma violenta en los últimos siete años, hasta tornarse en un movimiento en extremo peligroso que ha salido a luz sin disimulos ni eufemismos. Se ha transformado en una fuerte marea avasalladora en la que participan algunos gobernantes poderosos, parlamentarios fanáticos e instituciones financiadas por empresas cuyos negocios abarcan el orbe y compiten con el Estado-Nación y que son incrementadas, a su vez, por ciertos medios de comunicación distorsionando la realidad o simplemente omitiéndola cuando es de su conveniencia. Unos actúan bajo el impulso de la ignorancia, la negligencia, la frivolidad o el sensacionalismo, y otros, para servir intereses propios o ajenos.

Este fenómeno de los últimos años representa una injusticia incalificable. Las razones que se dan para hostilizar el sistema de Naciones Unidas no guardan comparación con el carácter positivo y novedoso de los instrumentos internacionales que lo componen. ¿Cómo pueden ignorarse sus realizaciones, muchas de las cuales ya he analizado anteriormente? Su constructiva obra fue recordada hace dos años cuando en 1985 se celebró el cuadragésimo aniversario de la creación de Naciones Unidas en casi la totalidad de los países de la tierra. Aparte de la solemne ceremonia que se realizó en la sede de la Organización Mundial, con la participación de representantes de más de 158 Estados, cada

uno de éstos rindió tributo al acontecimiento mediante actos públicos en que estuvieron presentes las más altas autoridades o a través de encuentros y seminarios prestigiados por historiadores, diplomáticos, científicos, políticos y miembros de los Organismos Especializados. Las instituciones no gubernamentales se unieron con entusiasmo a este homenaje colectivo y los medios de comunicación publicaron numerosos artículos, entrevistas y reportajes sobre los primeros años de funcionamiento de la organización. Se trataba de abrir los ojos a una humanidad escéptica que se distingue por ignorar la historia acerca del Sistema de Naciones Unidas, creado en un “momento estelar” como reacción ante la vasta y horrenda catástrofe sufrida por la raza humana. Se rememoró la obra maravillosa de personalidades de profunda visión, generosidad y sensibilidad que concibieron un tratado universal destinado a “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”.

Tal movilización fue provocada por una multitud de sectores que no obstante reconocer las imperfecciones en el funcionamiento de este tratado internacional para poner fin a las guerras —el más trascendental de la historia— se mostró firmemente convencida de que su acatamiento es indispensable para la supervivencia de la civilización. Dicho aniversario fue una ocasión propicia para despertar conciencias dormidas, tanto en los pueblos pobres y postergados como en aquellos seres que en las “sociedades opulentas” conservan una sensibilidad humana y no ambicionan poder ni riqueza desmedida. ¿Por qué ahora, entonces, después de unos pocos meses, toda esa multitud parece haberse convertido en una mayoría silenciosa incapaz de alzarse ante un peligro tan serio, que al parecer contempla indiferente lo que está sucediendo? ¿Podrá ser una explicación el hecho de que en todas partes se producen situaciones dramáticas cotidianas que acaparan la atención de los individuos o tal vez el monopolio informativo del poder político y económico no deja lugar para la expresión de los pueblos? Si es lo primero, debieran comprender que las situaciones que los angustian llevan el germen de la destrucción total que es imperativo evitar. Y si es lo segundo, pueblos y gobiernos deberían unirse para que no continúe el desmantelamiento de los auténticos instrumentos de cooperación internacional.

Las realizaciones de Naciones Unidas y los Organismos Especializados durante 40 años dan materia para una serie de volúmenes, preparados por un conjunto de investigadores y científicos políticos y sociales. Mi obra, ya lo dije en la Presentación del primer tomo, se circunscribe a un testimonio de hechos vividos o conocidos de cerca durante cuatro décadas y su contenido se limita al campo socioeconómico y a los derechos del individuo y de los pueblos. Sin embargo, creo que lo expuesto en el primer tomo y los temas que trata el presente libro proporcionan elementos válidos para apreciar la gigantesca tarea llevada a cabo. Al enfrentarse este trabajo con las acusaciones que se hacen al sistema multilateral, las reduce a un conjunto lamentable de ignorancia, pequeñez e irresponsabilidad ante la historia.

Las consideraciones que acabo de formular justifican que antes de analizar los obstáculos enfrentados por el Sistema de Naciones Unidas y las críticas que se le formulen —objetivo de esta Tercera Parte— es útil mencionar por lo menos otras notables realizaciones que por su difusión y penetración universales no vacilo en considerar como promotoras de un progreso notable en la historia de la humanidad. Ellas han acercado a la especie humana en un grado que no tiene precedentes; han igualado a todos los seres en sus derechos a vivir con dignidad, los que sólo eran reconocidos en menos de la décima parte del planeta e incluyen los derechos individuales de orden político, económico, social y cultural de la raza humana.

A riesgo de repetir lo anotado con anterioridad recordaré el significado que tiene haber enriquecido notablemente el derecho internacional, haber proporcionado un código universal de los derechos y libertades del hombre y de la mujer¹; haber salvado a millones de niños; haber contribuido poderosamente —a través de la Organización Internacional de Refugiados— a asentar en algún país o retornar a su patria a los millones de personas despojadas por la guerra mundial, y luego a continuar esta labor en la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, tarea indispensable en un mundo en el que aún hay guerras cruentas y se multiplican los conflictos políticos; donde quienes se oponen a la presión totalitaria son exiliados, arbitrariamente detenidos y torturados. Recordaré la importancia de haber creado a nivel mundial un Programa de Cooperación Técnica para el Desarrollo, en el cual miles de expertos procedentes de más de 100 naciones, trabajando con otros tantos especialistas nacionales, han echado las bases de un futuro mejor y, lo que es más importante, han establecido un contacto humano que está poniendo fin a la tradicional desconfianza que ha existido entre seres de continentes y países y aún de regiones dentro de estos últimos.

Imposible es no valorar la obra trascendental de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que ha eliminado plagas ancestrales, como la viruela, ya extinguida, y la malaria en una gran cantidad de países y su eficacia y rapidez para prevenir la difusión de enfermedades transmisibles. Sin duda alguna que la OMS es la mayor fuerza que ha impulsado las políticas nacionales de salud enfocadas en el desarrollo de una infraestructura que es accesible al pueblo y le provee de servicios esenciales. Esto es notorio en muchos países, sobre todo en varios africanos y asiáticos, como Egipto, Indonesia, Senegal, Sudán, Tailandia y Tanzania.

¹ Es impresionante la cantidad y calidad de las Declaraciones, Convenciones, Pactos y Resoluciones que Naciones Unidas, en primer lugar, y los Organismos Especializados, especialmente la UNESCO y la FAO, han aprobado para prevenir, proteger y vigorizar los derechos fundamentales del ser humano, incluyendo especialmente los atinentes a los derechos de la mujer y de la infancia y a la discriminación racial. Han sido 40 años de lucha incesante.

La OMS ha difundido reglas y especificaciones que van desde pesticidas y servicios de laboratorio hasta la sanidad de las bebidas. Ha prestado su apoyo a las instituciones de salud en todos los niveles, desde los trabajadores sanitarios hasta los postgraduados.

Hoy trabaja con enorme empeño por vencer esa terrible enfermedad llamada SIDA, coordinando los esfuerzos que se realizan en los distintos países. Ese papel de coordinador mundial lo desempeña en una diversidad de actividades, por ejemplo, en lo referente a cuarentenas, vacunación y sobre todo en la investigación.

Ya en su constitución la OMS proclama como principios básicos “la felicidad, las relaciones armónicas y la seguridad” en los seres humanos, a los cuales ha agregado “el derecho humano fundamental de todas las personas a gozar del mayor nivel obtenible sin disturbios por motivos de raza, religión, creencia y condición económica y social”. Asimismo, la organización expresa el espíritu de su constitución en “la estrategia para la salud en el año 2000”. Es justo destacar también el trabajo de la organización para apoyar el control internacional de las enfermedades comunicables; el plan mundial para una lista breve de las drogas o remedios esenciales, lo que permite un mejor uso de los recursos para la salud; las alertas sobre los peligros del uso del tabaco; el exitoso esfuerzo hecho para que los gobiernos designen mayor cantidad de recursos para la salud.

¿Quién podría negar que en esta esfera la OMS constituye un elemento del Sistema de Naciones Unidas que ha sido una formidable ayuda a la humanidad, particularmente a los estratos más pobres? Desde luego, ha sido un factor muy importante en el aumento de la expectativa de vida de millones de personas, al cooperar tan efectivamente a la reducción de la mortalidad infantil y la morbilidad.

En otro aspecto de las responsabilidades de Naciones Unidas, ¿cómo no saludar con respeto y alborozo la extraordinaria labor desarrollada por este organismo respecto al uso del gran espacio marino en beneficio de los países ribereños con derecho a utilizar su zona económica exclusiva, como lo señalo en un capítulo anterior, y que también la explotación de los fondos marinos pertenece a la humanidad entera? Seis o siete años de estudios, análisis y discusiones lograron que se aprobara una Convención que es una de las más positivas de la historia y que lamentablemente no ha sido suscrita por un pequeño grupo de países altamente industrializados, que, por el momento al menos, pretenden que la explotación de los fondos marinos debe pertenecer a los que posean riquezas, técnica y poder. Mas estoy seguro de que en definitiva el mundo no renunciará a conseguir que el vasto espacio marino sea objeto de las luchas, guerras, catástrofes y masacres que ha sufrido el espacio terrestre.

En esta misma línea de realizaciones destacadas del Sistema de Naciones Unidas, el presente volumen realza la obra de la UNESCO. Y, de manera detallada, el increíble esfuerzo de la FAO para erradicar el hambre y la desnutrición. También en qué forma la comunidad mundial organizada ha hecho en gran parte realidad el Principio de Autodeterminación de los Pueblos y ha colaborado activamente en el significativo hecho histórico que ha sido

la descolonización masiva de más de un ciento de territorios dependientes. Asimismo, expone el esfuerzo conjunto de todo el Sistema —Naciones Unidas y los principales Organismos Especializados— para atacar, además del hambre, la extrema pobreza, el desempleo, el analfabetismo y la ignorancia. También el deterioro del medio ambiente físico y humano, y para estudiar en profundidad el problema demográfico, los asentamientos humanos, el desarrollo rural y el desarrollo industrial. Este esfuerzo ha logrado completar un diagnóstico que hasta ahora no existía sobre la situación social y sus problemas y ha explorado formas para llevar a cabo una tarea integral con las diferentes instituciones. Para evaluar esta obra sólo es necesario recordar cuán poco se conocía el mundo antes de la guerra, aparte de Europa, Norteamérica y algunas naciones del Tercer Mundo. Hoy se trabaja con más de 159 Estados y con la ayuda de los avances fantásticos de las comunicaciones. Cabe preguntarse: fuera de Naciones Unidas y los organismos especializados, ¿qué institución de carácter universal ha penetrado a fondo en las realidades y problemas de los cinco mil millones de seres que pueblan la tierra y ha dado luces para su progreso? En gran parte es gracias a ellos que el mundo como tal existe en la escena internacional. Son muchos los inconformes, en especial aquellos acostumbrados al dominio económico y cultural. Pero la globalización del conocimiento de realidades y problemas marca un hito histórico cuyas repercusiones serán mucho más hondas que los avances logrados en varios siglos precedentes en favor de toda la humanidad.

Deseo referirme, además, a un problema que trato en el presente tomo y que debo resaltar porque honra a Naciones Unidas, ya que es una de sus tareas importantes en pro de la dignificación del ser humano. Hace 35 años la organización comenzó su lucha contra el Apartheid —esa lacra del mundo contemporáneo— y hasta hoy no ha cesado de combatirlo. A partir de 1952 se dedicó a hacer una radiografía del problema, denunció su terrible injusticia, crueldad e inhumanidad, la pobreza mental de sus responsables, y alertó sobre el peligro que entrañaba para la paz. Si nada se logró fue porque las naciones que disponen del poder no quisieron intervenir. Recién comienzan a preocuparse, pero las Naciones Unidas, los Estados vecinos y otros países medianos y pequeños carentes de recursos militares, o de poder para ejercer presión, no flaquearon en ningún instante. Sin Naciones Unidas el mundo no africano habría seguido más bien indiferente ante este crimen. Es curioso que frente a este caso brutalmente dramático y peligroso no hayan levantado sus voces escandalizadas aquellas instituciones y personas que derrochan millones para destruir el más valioso instrumento de supervivencia y progreso que posee la comunidad.

Al justipreciar objetivamente las actividades nombradas es increíble y a menudo reprochable no apreciar en su real magnitud las enormes y fructíferas realizaciones del Sistema de Naciones Unidas. Ciertamente existe una porción mayoritaria de los habitantes del mundo —por las condiciones en que viven— que ignoran estos hechos. Pero existen otros que han sido deliberadamente desinformados o mal informados. En el tomo III se agregarán otros éxitos en la cooperación internacional.

En estas injustas imputaciones de la campaña de antiooperación se exhibe con tal nitidez el carácter nocivo y odioso de esta última que obliga a los dirigentes políticos e intelectuales de todos los pueblos del mundo a alzarse contra ella, para restablecer ante la opinión mundial la realidad de la situación, y que, corrigiendo deficiencias, organicen sólida y vigorosamente las instituciones.

Hay una cuestión que no puede reprocharse a Naciones Unidas a pesar de que muchas veces se la culpa por no haberla resuelto. Me refiero a la seguridad colectiva mundial contra la agresión o amenaza de agresión, la que al concebirse la Carta era de cierto una de las funciones más importantes que debía ejercer la organización. Pero el elemento básico para llevar a cabo una política en este sentido era la unidad de las cinco grandes potencias que tienen derecho a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Sucedió, sin embargo, un hecho insólito en aquella época: nació un arma capaz de destruir el planeta, el arma nuclear. Aunque esta arma siniestra fue utilizada primero por Estados Unidos, muy pronto estuvo también en poder de la otra gran potencia, la Unión Soviética. La combinación de este fenómeno con la ruptura radical de la amistad entre ambos países no permitió lograr el consenso necesario para hacer de la seguridad colectiva una realidad. El gigantesco poder de las dos superpotencias determinó que prácticamente todo suceso de orden conflictivo que ocurriera en el planeta interesara en una u otra forma a cada una de ellas y que ambas percibieran que las afectaba directa o indirectamente.

El perfeccionamiento de esas armas y el hecho de que se colocaran en situación de alcanzar cualquier punto del orbe no ha mejorado la situación. Naturalmente que esta circunstancia se proyectó a otros campos: al económico, al comercial y al cultural. Al parecer asoma una luz en esta dramática impasse. Por lo menos, los líderes de las superpotencias sugieren que pronto se dará un paso positivo en el desarme nuclear.

Si bien la Organización Mundial no ha podido evitar numerosas guerras de mayor o menor gravedad, ha trabajado con ahínco para prevenirlas y muy especialmente para alejar el peligro de un gran conflicto mundial que destruiría el planeta. La realidad es que después de 40 años no ha estallado ese conflicto catastrófico. Algunas de las operaciones de mantenimiento de la paz han tenido éxito. En el presente se ha entregado un problema tan peligroso y complejo como es el de Afganistán al Secretario General de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, quien, por intermedio del Subsecretario General, Diego Cordovez, ha hecho considerables progresos tendientes a producir un arreglo. Son partes de este conflicto no sólo la Unión Soviética y Afganistán, sino también Estados Unidos y Pakistán. Por otro lado, la distensión de las relaciones Este-Oeste que al parecer se vislumbra podría conseguir que el Consejo de Seguridad en alguna circunstancia propicia estuviera en capacidad de resolver conflictos por los medios que estatuye la Carta.

Por otra parte, es precisamente la debilidad del sistema de seguridad colectiva contra la agresión o las amenazas de agresión lo que hace imperativo defender y reformar los demás pilares en que se basa la paz: los derechos humanos en lo político, económico, social y cultural y los de los pueblos, incluyendo su autodeterminación.

Sería preciso que el cuadro expuesto tan sucintamente respecto a la realidad y al potencial del Sistema de Naciones Unidas se estudiara y analizara en profundidad antes de abordar cambios fundamentales en el mismo. Particularmente porque se proponen medidas aberrantes, producto de mentes en que reinan la ignorancia, la falta de solidaridad humana o una desaprensión infantil frente a los peligros que amenazan al mundo.

Es otra la dirección en que marcha la corriente de la historia. Con base en esa premisa deberían surgir conclusiones positivas y estimulantes e identificarse las correcciones necesarias, que deben incluir el cumplimiento estricto de los Principios de la Carta que aseguran la existencia de un mundo pacífico y próspero.

II. La cooperación internacional por vías multilaterales se enfrenta a una “contracooperación”

Entre las características de la cooperación internacional de estos últimos años, llevada a cabo en conformidad a los Principios y disposiciones de la CARTA, mencionaré la progresiva disminución de las contribuciones a programas de financiamiento voluntario, los obstáculos puestos a proposiciones de menor y mayor asistencia al Tercer Mundo y además el surgimiento a la luz del día de una política dirigida a modificar drásticamente las disposiciones de los instrumentos constitucionales con el propósito de reducir los aportes de algunas grandes potencias y, al mismo tiempo, obtener el control total de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas.

En lo que se refiere a la disminución de las contribuciones voluntarias al Programa de las Naciones Unidas cabe singularizar la posición de ciertos países, entre ellos Suecia, Italia, España, Noruega, Finlandia y Holanda, que contribuyen más en relación a sus respectivos aportes oficiales, y a veces también en monto bruto, que Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y Francia. Siendo países medianos o pequeños, rodeados de grandes potencias, se han distinguido como partidarios fervientes de la existencia de un sistema de seguridad vigoroso y tienen conciencia de que la fortaleza de las Naciones Unidas en el campo político depende en alto grado de su capacidad para resolver los problemas económico-sociales. Ellos han dado a la lucha contra el subdesarrollo un lugar central en sus políticas internacionales, particularmente en lo que se refiere a su contribución a la asistencia técnica y financiera. Son y han sido críticos rigurosos de las deficiencias y los vacíos del Sistema, han solicitado que se hagan las reformas apropiadas y luchan por ellas; sin embargo, utilizan el sistema inclusive para

la ejecución de algunos de sus proyectos bilaterales. Serán siempre defensores honestos de la cooperación internacional a través de las Naciones Unidas, pero estarán a la vanguardia de una acción seria para reestructurar el Sistema y racionalizar sus trabajos.

La Comunidad Económica Europea, que tantas esperanzas despertó en América Latina debido a las estrechas relaciones culturales y económicas que mantuvo hasta antes de la guerra, se ha comportado con el Tercer Mundo en su conjunto en forma decepcionante. Con América Latina no sólo con frialdad, sino en muchas ocasiones de manera casi negativa. Si en realidad esta política va a experimentar un cambio, ello constituiría un hecho que el Tercer Mundo espera desde hace años. Muchos todavía recuerdan con nostalgia los viejos vínculos culturales con Europa.

Dos de las naciones más fuertes, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, han concentrado de modo casi exclusivo su cooperación bilateral en sus respectivas excolonias, sin disimular su interés por mantener con ellas un comercio selectivo y realizar inversiones también exclusivas que no siempre han beneficiado a esos países. Ciertamente es que el presidente de Francia, François Mitterand, desde el inicio de su gobierno luchó vigorosamente en la reunión de Cancún por obtener de las naciones económicamente más fuertes una cooperación financiera y técnica proporcionada a las necesidades.

Los dos países nombrados han contado con Ministerios de Cooperación de Ultramar. Gran Bretaña sólo lo ha tenido cuando ha gobernado el Partido Laborista y ha sido rápidamente eliminado al asumir el Partido Conservador.

Cuando en Francia asumió la presidencia Valéry Giscard d'Estaing, designó como Ministro de Cooperación para el Desarrollo a Pierre Abelin, ya fallecido. Fue diputado por muchos años y presidió la delegación francesa al Consejo Económico y Social en los dos períodos en que actué como su presidente. Trabajamos buena amistad, sobre todo cuando el Consejo se reunió en Chile. Al ser nombrado en 1974 ministro de aquella cartera, le escribí una extensa carta desde el Centro Internacional para el Desarrollo que yo dirigía en París. Le expresé que consideraba un error que el ministerio que se le asignaba se hubiera ocupado anteriormente sólo de sus excolonias y en cambio hubiese realizado algunos intentos para dividir el Grupo de los 77, que comprende a todos los países en desarrollo. Agregué que deseaba llamar su atención sobre el hecho de que Francia estaba perdiendo el gran capital de amistad acumulado durante más de un siglo de relaciones muy estrechas con América Latina y que por ello esperaba que en sus manos, expertas en asuntos mundiales, Francia podría recuperar esa inversión.

A los pocos días me llamó a su oficina y me manifestó que le sería muy difícil cooperar con nuestra región porque los recursos eran escasos y el interés político por África era muy grande. Por cierto, no hubo cambios en la política...

En los últimos años la Comunidad Económica Europea, más consolidada y vigorosa, se ha preocupado aún menos de Latinoamérica y el proteccionismo ha reaparecido con gran fuerza.

En cuanto a las contribuciones voluntarias para la asistencia técnica, son siempre más bajas que los aportes de otras naciones industrializadas de menores recursos, como el caso de los países escandinavos e Italia.

En la actualidad los países europeos tienen serios problemas de orden económico y político con Estados Unidos, pues no ven con buenos ojos ciertas políticas de dicha nación que se apartan de los Principios de la Carta. Sólo el paraguas atómico de Estados Unidos y el auge económico de Japón les impiden adoptar una posición más enérgica. Desde el ángulo latinoamericano, ciertamente el ingreso de España y Portugal implica mejores perspectivas para las relaciones Norte-Sur.

Otra situación que he mencionado sin profundizarla merece una consideración un poco más atenta: los orígenes y resultados del proceso de endeudamiento del Tercer Mundo y, en especial, de América Latina.

La enorme liquidez monetaria internacional, producto de las operaciones petroleras a altos precios, impulsó a los bancos particulares a la política irresponsable de colocar préstamos indiscriminados en los países del Tercer Mundo, que los recibieron ilusionados ante este fácil acceso al dinero.

Este último hecho significó que el financiamiento internacional, proporcionado principalmente desde la última gran guerra por instituciones y programas internacionales o nacionales a gobiernos o entidades públicas, pasara a ser otorgado de manera primordial por la banca privada, sobre todo en algunos países, como ya se ha dicho. El resultado fue el enorme endeudamiento que en la actualidad asfixia a las economías de tantos países en desarrollo. En ello gran parte de la culpa la tiene el mal aprovechamiento de los préstamos.

Hoy el servicio de esta obligación se ha tomado muy oneroso y los intereses empobrecen en forma creciente a los países deudores. El pago de estos últimos está significando una transferencia neta de recursos del Sur al Norte y ello está creando un grave problema de orden político. Hace poco el presidente Alfonsín, de Argentina, hombre inteligente, honesto y realista, declaró en Europa que “en estos últimos cinco años Latinoamérica ha transferido a los países desarrollados, entre ellos a Estados Unidos, más de dos veces el costo del Plan Marshall”. Similares a estas declaraciones son las expuestas recientemente por Sebastián Alegrett, Secretario Permanente del SELA, y el presidente del Perú, Alan García, acaba de anunciar que disminuirá aún más el monto de la cancelación de intereses.

Para corroborar esta afirmación incluyo a continuación un cuadro que contiene cifras estadísticas oficiales de las Naciones Unidas relativas a las transferencias Norte-Sur, Sur-Norte en 1986.

**Transferencia neta de recursos a las naciones importadoras
de capital de las naciones en desarrollo**

(En miles de millones)

Flujo de capital	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Transferencia neta de préstamos ^a	30.7	30.6	27.7	0.8	-8.6	-22.0	-41.0
Transferencia neta de flujo de recursos	41.4	39.3	41.5	10.4	-0.3	-12.5	-31.0
Transferencia neta de flujo de todos los recursos a América Latina ^b	15.6	11.9	11.4	-16.7	-25.9	-23.2	-30.0

Fuente: Naciones Unidas.

^a Las transferencias netas de préstamos son los flujos netos de capital menos los intereses netos pagados. Todos los préstamos oficiales o privados, a corto y largo plazo, están incluidos junto con los créditos del Fondo Monetario Internacional.

^b El total neto de los flujos de recursos se relaciona con las transferencias netas de recursos, subvenciones e inversión neta directa (menos utilidades de inversiones netas directas).

Las cifras billonarias en ese cuadro constituyen un verdadero escándalo. Y pensar que en 1968 las naciones industrializadas se comprometieron a transferir anualmente al Tercer Mundo el uno por ciento de su Producto Bruto Nacional, del cual el 0.70 por ciento en recursos estatales. ¡Cuán lejos se está de la cooperación prometida!

¿Qué reacción se aprecia en los grandes centros económicos frente a estos hechos que configuran una dolorosa y perjudicial crisis porque afecta a dos tercios de la población mundial? No veo muestras tangibles de auténtica voluntad política de la comunidad de países ricos, salvo el caso de algunos ya citados. Al parecer permanecen indiferentes, pese a que ya corren vientos de una cercana depresión que en el Tercer Mundo puede devenir en un caos.

En junio de 1987 se reunieron en Venecia los jefes de Estado o de gobierno de siete naciones que controlan más del 50 por ciento del Producto Mundial Bruto y más del 60 por ciento del comercio internacional. Se ocuparon del Tercer Mundo y de la difícil situación por la cual atravesaban en forma bastante superficial. Manifestaron su intención de transferir al Tercer Mundo, anualmente, el 0.7 por ciento de su PNB, suma que ya habían prometido en 1968 sin hacerla realidad. El único que mostró mayor preocupación fue el presidente Mitterand, quien propuso aumentar a 9 mil millones de dólares al año los créditos de ayuda estructural ofrecidos por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James A. Baker. Poco antes, el presidente francés había declarado en Canadá que “los países en desarrollo sufren más que nadie la incapacidad del mundo organizado para preparar su porvenir”. Agregó que “el endeudamiento de aquellos pueblos domina la escena mundial” y que “abrir más los mercados a las naciones en desarrollo constituía un objetivo prioritario para los pueblos ricos”.

El presidente Mitterand ha insistido en su posición, sin duda visionaria, frente a la corta lucidez de muchos de sus colegas. En el discurso pronunciado en la UNCTAD VII, realizada en Ginebra en julio de 1987, declaró enfáticamente que los países industrializados deben apresurarse en asistir al Tercer Mundo en su angustiosa situación. No sólo por deber moral de solidaridad, sino porque era el único camino para salvar de una catástrofe la economía mundial. Es de esperar que el jefe del gobierno galo, Jacques Chirac, apoye esa estrategia y así Francia pueda influir, con todo su peso, en un cambio de la política de la Comunidad Económica Europea.

Otro aspecto de la anticooperación, sin duda el más grave, radica en que, desde algunos años, como prolegómeno de su política actual, Estados Unidos está reduciendo sus contribuciones voluntarias al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además de ello, esa nación, basándose en que a su juicio entregaba una contribución desproporcionadamente alta a las organizaciones del Sistema, exigió que los presupuestos tuvieran un crecimiento cero, y esto fue aceptado por casi todas las instituciones, en circunstancias que enfrentaban aumentos obligatorios debido al alza de precios ocasionada por la devaluación de diversas monedas y por la inflación.

Como un ejemplo increíble de una errada concepción de la colaboración para el desarrollo, contraria a las disposiciones de la Carta, puedo citar el testimonio de Jeane Kirkpatrick, entonces Embajadora en Naciones Unidas, ante el Senado de su país. En su deseo de presentar el mayor número de argumentos posible para demostrar que el Director General de la UNESCO, Amadou Mahtar M'Bow, faltaba a sus deberes, mencionó un factor cuyo conocimiento me llenó de estupor. Le acusaba de "favorecer al Tercer Mundo". Formuló esta acusación en una alta corporación que, supuestamente, conoce las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y sabe o debe saber que la colaboración internacional con los pueblos más necesitados constituye un deber para el sistema mundial y no un delito. Sin duda, la Embajadora tendía a sostener la tesis de que las Naciones Unidas y los Organismos Especializados que se ocupan de las disciplinas económicas y sociales no deben atender en forma prioritaria a los pueblos del Tercer Mundo. Desde un punto de vista legal o moral, proceder en esa forma es faltar gravemente a deberes imperiosos y, peor aún, si se hace en nombre de un país miembro que ha suscrito el Tratado de Naciones Unidas y que se cuenta entre sus principales creadores.

Para seguir considerando los acontecimientos que son de actualidad, es preciso referirse a uno de los atentados más serios contra la Carta relacionado con las obligaciones básicas que ella contiene.

En 1986 Estados Unidos adoptó la decisión unilateral de cancelar sólo una parte de la contribución establecida por la Asamblea General. El Congreso decidió que el país pagara sólo 100 millones de dólares, aunque su aporte era más del doble de esa cantidad. Por su parte, la Unión Soviética, al declarar que rehusaba cancelar el total de su deuda, quedó debiendo 242 millones de dólares. Es decir, las dos superpotencias llamadas a

garantizar con mayor celo que las demás el financiamiento de la organización y que gastan exorbitantes sumas en armamentos y actividades militares, han provocado una crisis presupuestaria. Si a esto se agregan los atrasos en los pagos de los países medianos y pequeños, se concluye que al no corregirse esta situación se produciría una parálisis total de la organización.

A lo anterior sería necesario agregar una decisión del Congreso de Estados Unidos de reducir del 25 al 20 por ciento su contribución a la FAO. Esta medida, que se espera sea anulada, ha llenado de asombro a la mayoría de los Estados miembros por su falta de justificación y porque puede interpretarse como un intento de disminuir el rendimiento de un Organismo Especializado de necesidad indiscutible y cuyas actividades no han sido motivo de crítica alguna en las instancias gubernamentales. La FAO fue creada por iniciativa de Estados Unidos para ayudar a resolver uno de los más graves problemas, si no el más agudo, que enfrenta la humanidad: el hambre y el crítico subdesarrollo rural. Esta organización, que conozco a fondo, es administrada con gran seriedad y espíritu de misión y, además, actúa bajo el control de organismos formados por personas elegidas por los gobiernos, quienes examinan tanto sus programas como su financiamiento. En las primeras secciones del presente tomo he consignado su trabajo y sus realizaciones. Se ha hecho merecedora de la admiración de los países más necesitados por su eficiencia y su dedicación. Al parecer los ataques contra la FAO, que han alcanzado una virulencia inexplicable, se deberían a la presión ejercida por un par de naciones industrializadas que se han propuesto obtener cambios que la gran mayoría de los miembros rechaza, unida a la ambición desmesurada de personas que sin mérito alguno pretenden dirigir ese Organismo Especializado.

Esta presión se ha ejercido a través de comunicaciones a los gobiernos miembros recogidas por una prensa ansiosa de escándalos y ha culminado con una propuesta de Canadá para solucionar los problemas financieros de Naciones Unidas. En ella se sostiene la necesidad de eliminar a los Directores Generales de los Organismos Especializados y reemplazarlos por una Junta Directiva de carácter ejecutivo que examine, apruebe o rechace programas y proyectos. En una palabra, convierte a las organizaciones nacidas de la Carta de San Francisco y aprobadas por todos los gobiernos en empresas comerciales, bancarias o productoras de automóviles o armamentos. Estimo que esta propuesta será de gran utilidad para la opinión pública ilustrada, pues desenmascarará una campaña ornamentada por acusaciones que encubren su verdadero objetivo. Esta meta no es otra que lograr la destrucción del sistema de cooperación económico-social creado por gobernantes de gran visión y responsabilidad, angustiados por los enormes problemas que afligen a dos tercios de la raza humana. Me extraña y me duele que tal aberración provenga de un país como Canadá, que en los años de la postguerra constituyó un ejemplo de cooperación internacional dentro de principios de igualdad, solidaridad y generosidad. Está vivo aún el recuerdo de muchos estadistas y altos funcionarios canadienses que se distinguieron en distintos foros de Naciones Unidas. Un Lester Pearson, presidiendo con brillo en Quebec la Conferencia que fundó la FAO y

redactó la Constitución de un gran instrumento de cooperación internacional y no un reglamento de la General Motors; más tarde, en 1952, presidió la Asamblea General de Naciones Unidas en momentos agudos de la Guerra Fría, con equilibrio y autoridad notables. ¡Cómo no recordar la actuación del general MacNaughton en el Consejo de Seguridad y la Comisión de Desarme; al ministro Paul Martin, personalidad destacada en el Consejo Económico y Social y a George Davidson, quien presidió con suma capacidad ese Consejo y después fue administrador eximio de la organización mundial!

Yo me pregunto, ¿qué ha sucedido en la nueva generación que siguió a estas eminentes personalidades? ¿Es el viento materialista e individualista que les llega a sus vecinos ultras del Sur, proyectando la ilusión de dominar la economía mundial y dejar un sector mayoritario de la humanidad al margen de su club de privilegiados? ¿O es simplemente que, como en otros lugares, han olvidado las dos guerras mundiales de este siglo y sus implicaciones, y que sólo la cooperación solidaria de todo el mundo nos puede salvar de las catástrofes financieras y de un holocausto nuclear?

De acuerdo con las reglas existentes en los sistemas multilaterales, ahora ignoradas por voluntad de unos pocos países, el instrumento constitucional de las Naciones Unidas otorgó facultades para determinar el monto de las cuotas a la Asamblea General, su organismo máximo. Con un afán de justicia, la Asamblea General creó el Comité Asesor Administrativo y Presupuestario, en el cual desde su inicio las grandes potencias han tenido un papel clave y los representantes del Tercer Mundo han sido escogidos entre los más conservadores en materia financiera.

Ante esto cabe recordar que dos años más tarde Estados Unidos solicitó y obtuvo que los presupuestos fueran aprobados por los dos tercios sin que la Carta calificara esa medida como asunto “importante”, condición que determina en general el quorum de dos tercios. Además, años después se le concedió a esta nación que su contribución tuviera un tope del 25 por ciento, aunque le correspondía un porcentaje más alto —al inicio de las Naciones Unidas aportaba el 50 por ciento— y también obtuvo de la Asamblea General autorización para disminuir su aporte en forma paulatina.

A esta reducción, totalmente imprevista, debe agregarse la contracción de la ayuda al desarrollo de los organismos financieros y de la cooperación bilateral y el creciente proteccionismo de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, que empobrece a las naciones periféricas que necesitan exportar parte de su producción para adquirir bienes de capital y de consumo.

La actual política de Estados Unidos de reducir unilateralmente el monto de sus contribuciones a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas se basa en dos razones, según declaraciones oficiales de un alto representante de su país ante la Organización Mundial: una, que la Unión Soviética y otras naciones se han negado a participar en el financiamiento de programas especiales para mantener la paz, y la otra, que desde un punto de vista legal no es obligatoria la aplicación del Artículo 17 de la Carta que dice:

- “1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la organización.
2. Los miembros sufragarán los gastos de la organización en la proporción que determine la Asamblea General”.

A mi juicio dichos argumentos constituyen una enorme falacia, pues las Resoluciones de la Asamblea General tienen un valor jurídico muy claro en este caso. La CARTA no podía determinar directamente las cuotas que correspondían a cada Estado. En cada situación su monto obedece a la existencia de ciertos factores aceptados por todos y varía según el número de miembros (hoy el triple de los que firmaron la Carta en San Francisco) y las condiciones económicas de cada nación.

He mencionado que tanto la Unión Soviética como otros países se han negado a contribuir en ciertos casos. Pero ello ha ocurrido generalmente cuando se ha tratado de presupuestos especiales para operaciones de paz que esos países rechazaban. Según mi criterio esta actitud tampoco es jurídica y moralmente aceptable, aun cuando se trate de posiciones que se fundan en situaciones bélicas vinculadas directa o indirectamente a la Guerra Fría. Sin embargo, no se conoce el caso de que instituciones del más puro carácter social y humanitario, como por ejemplo varios Organismos Especializados, fuesen castigadas de una manera tan poco digna, retirándoles arbitrariamente los recursos indispensables para desempeñar sus tareas. Para quienes seguimos con ansiedad los avatares de la colaboración internacional, la actitud asumida respecto a los presupuestos globales, acompañada de la facultad de cada miembro para fijar unilateralmente sus aportes, es por cierto ilegal. Tal situación abusiva merecería que la Asamblea General solicitara una opinión legal a la Corte Internacional de Justicia. Además esta acción unilateral en cuanto a los presupuestos de los Organismos Especializados es moralmente reprobable y no se compadece con la generosidad y la solidaridad con los más necesitados que caracteriza al pueblo estadounidense, el que es engañado por publicaciones frívolas y en ocasiones mal intencionadas. Es aún más vituperable si se considera que los atrasos o reducciones se usan como instrumento con el propósito de alterar el derecho soberano de todo gobierno de contribuir con un voto a la elección de las autoridades de los diferentes organismos y lamentablemente esa tendencia se insinúa en forma creciente ante situaciones que sobrevendrán a fines del presente año.

Estos graves sucesos nos llevan a la conclusión de que es imperativo reforzar la cooperación internacional y asignarle recursos apropiados y en caso de que ello no fuese posible, sería necesario buscar alguna forma de financiamiento propio para el sistema de cooperación internacional. En última instancia, las sumas son bajas si se las compara con la importancia que tiene para el mundo el funcionamiento normal del Sistema, en especial si se tiene en cuenta la riqueza acumulada en el globo y la aplicación de estos recursos.

Un análisis oficial del gasto total de las Naciones Unidas hecho en 1986 llegó a la conclusión de que suma alrededor de 1.500 millones de dólares al año; de éstos, sólo 200 millones se utilizan en cancelar salarios del personal y 500 millones en servicios administrativos. Y el desembolso para programas de orden económico, social y humanitario es de 470 millones y en asuntos políticos y de seguridad y descolonización, 110 millones.

Estas cifras son inferiores a las de muchas empresas privadas de producción y consumo en Estados Unidos, Japón y algunas naciones europeas. Son, por cierto, ridículamente reducidas ante los 900 mil millones de dólares que se gastan en armamento en el mundo.

En consonancia con la línea de dominación del Sistema de Naciones Unidas, mediante reformas drásticas y disminución de las contribuciones, Estados Unidos ha dado un nuevo e importante paso para transformar y eventualmente eliminar la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, conocida mejor por su sigla en inglés, UNCTAD. Este Organismo, dependiente de la Asamblea General de la Organización Mundial, fue creado con gran esfuerzo, a iniciativa de las naciones del Tercer Mundo y nunca ha sido del agrado de Estados Unidos. Siempre deseó que todas las negociaciones y análisis de los problemas del comercio internacional se realizaran dentro del GATT. Esto no atrae en ninguna forma a los países en desarrollo que estiman que la UNCTAD es de una ayuda inapreciable por su estructura y amplio ámbito de materias relativas al desarrollo; es esencial para sus intereses y aun debe constituir un Organismo Especializado independiente. Están convencidos de que si no fuera por los obstáculos encontrados en su camino por la falta de voluntad política de las naciones del norte, UNCTAD habría seguido creciendo como sucedió hasta 1973.

El paso a que me refiero consistió en la decisión norteamericana de citar en la UNCTAD VII, convocada para el mes de julio de 1987, no al nivel habitual, sino a uno “muy inferior” al del ministro.

El New York Times y el Financial Times de Londres han dado gran destaque a este hecho. Lo han titulado “Estados Unidos degrada su delegación a la Séptima UNCTAD”. Como razón dan el disgusto del país del norte con el Sistema de las Naciones Unidas y las demandas del Tercer Mundo.

No entro en otras consideraciones respecto a este problema porque la creación, funcionamiento y obstáculos puestos a la labor de la UNCTAD los analizo en profundidad en el tomo III.

Lamentablemente lo anterior permite demostrar lo que he afirmado anteriormente. El régimen del presidente Reagan está marchando cada día con mayor empeño a destruir en su parte vital la gran empresa humana que concibió el presidente Roosevelt en compañía de personalidades de gran visión y valentía para defender la humanidad.

III. Los países subdesarrollados y las reformas del Sistema

Los países subdesarrollados están lejos de pensar que el Sistema de cooperación económica y social de las Naciones Unidas es perfecto. Comparten algunas de las críticas que le hacen los países industrializados y al mismo tiempo aducen otras contra las estructuras y procedimientos que estiman los perjudican. Además, el sacrificio que representa para

ellos la mantención de este gran aparato polifacético es en realidad mayor que el que hacen los países ricos, aun cuando las contribuciones sean proporcionales a los ingresos. La prueba de lo que expreso es que en la Reunión Cumbre de los Países No Alineados, realizada en septiembre de 1973, se decidió:

“Invitar al Secretario General de las Naciones Unidas a que convoque un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, a un alto nivel político, que se dedicaría exclusivamente a los problemas de desarrollo, incluida la revitalización de las estructuras y la consecución de los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo mucho antes del examen previsto para 1975, al final de la primera mitad del decenio”.

Esta decisión de los No Alineados fue recogida por la Asamblea General en su Resolución 3172 (XXVIII), en la cual, al acordar la celebración del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General y fijar sus objetivos, se incluye el siguiente párrafo;

“b) Se introducirán también los cambios estructurales necesarios y adecuados para que el Sistema de las Naciones Unidas llegue a ser un instrumento eficaz de la cooperación económica mundial y para la ejecución de la Estrategia Internacional del Desarrollo”.

No obstante estas manifestaciones de inconformidad, no puede existir la menor duda que para los países subdesarrollados Naciones Unidas en su integridad, y muy particularmente en su acción económica y social, es considerada como vital. Desde luego esos países han sufrido y continúan sufriendo algún género de dominación política o económica. Son débiles militar y económicamente; muchas de sus materias primas han sido explotadas en beneficio principal de los inversionistas extranjeros. Para ellos, entonces, las Naciones Unidas significan la protección o por lo menos una posibilidad de protección contra la fuerza, contra las presiones, contra la explotación. Por ejemplo, los países que adquirieron su independencia en las décadas de los cincuenta y los sesenta saben que las Naciones Unidas coadyuvaron de modo importante a acelerar el proceso inevitable de liberación. La larga lucha de las Naciones Unidas contra la discriminación racial es apreciada también en Sudáfrica por el pueblo sometido y por las naciones periféricas y los hombres de color discriminados en los diversos continentes.

Sin las Naciones Unidas no habría sido posible que el vasto mundo subdesarrollado adquiriera conciencia de la similitud de sus problemas y, en especial, de los obstáculos que implicaban para su progreso las estructuras del comercio y el género de relaciones económicas con el mundo industrializado que éste había impuesto. Las Naciones Unidas fueron el foro y el centro del conocimiento mutuo de pueblos que anteriormente se entendían sólo a través de los grandes países, sin tener casi ninguna relación directa salvo dentro de los continentes, y no en todos. La firmeza de las convicciones y de las posiciones de los países subdesarrollados, expuestas en la presente obra, constituyen una prueba de que para el Tercer Mundo las Naciones Unidas siguen siendo el instrumento

indispensable para discutir y negociar con las demás naciones y, finalmente, obtener el trato justo que reclaman para el goce de sus derechos humanos fundamentales en las esferas política, económica, social y cultural. Ciertamente no comparten las propuestas de introducir reformas que vulneren los Principios de la Carta y los derechos que ésta les aseguró. No pueden aceptar que su participación en las decisiones no sea la de un miembro de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas que tiene tanto derecho como todos los demás a contribuir con su voz y con su voto en las resoluciones de las diferentes organizaciones.

IV. Los corifeos de la anticooperación multilateral. La Fundación Heritage

Me he referido ya a la responsabilidad de los gobiernos en el creciente deterioro de la colaboración internacional por vías multilaterales. En definitiva, son ellos quienes adoptan las decisiones. Unos, como escribe la brillante historiadora Barbara Tuchman, se visten con la toga imperial porque tienen “exceso de poder que debilita la posibilidad de pensar y no pueden resistir la tentación del poder arbitrario”. Otros, por ignorancia o desidia, no utilizan recursos que podrían emplearse en la gran tarea de vencer el subdesarrollo del mundo postergado, aprovechando la experiencia de un sistema mundial que tiene recursos humanos y técnicos adaptados a las realidades de las naciones del Tercer Mundo. Algunos, en cambio, se sirven de sus excedentes para gastarlos en armamentos y mantener con sus excolonias una relación que en ocasiones se parece demasiado a una dominación disfrazada. Nadie puede criticar que aquellos Estados que tuvieron colonias las ayuden, teniendo en cuenta los sufrimientos experimentados por sus poblaciones. Pero no he encontrado en mis repetidos viajes a países del Tercer Mundo pueblos que prefieran la asistencia de sus excolonizadores frente a la que les llega por la vía multilateral a través de organizaciones de las cuales son miembros con voz y voto, aunque sí existen algunos estratos en la alta finanza de esas naciones que favorecen aquélla. En el mismo sentido he escuchado opiniones de los delegados del Tercer Mundo en las Naciones Unidas.

Al lado de esos sectores —más bien, detrás de ellos— surgieron hace 15 años quienes pueden ser considerados como los corifeos de la “contra” cooperación multilateral. Son las grandes empresas que han financiado instituciones que disponen de enormes recursos. No puedo dejar de recordar la acción de la poderosa empresa International Telephone and Telegraph (ITT), que se coaligó con el gobierno de Nixon y algunos empresarios chilenos para desestabilizar el régimen del presidente Salvador Allende, en 1972.

Como delegado de Chile presenté al Consejo Económico y Social nuestra protesta por el caso y también por el peligro que constituían las corporaciones transnacionales que intervenían en los países en desarrollo para servir sus intereses. Por unanimidad, el Consejo aprobó la formación de una Comisión Investigadora, la cual un año después

recomendó que Naciones Unidas estableciera una Comisión Permanente para estudiar las actividades de las grandes empresas. En estos días los círculos “ultras” del Congreso de Estados Unidos piden la abolición de esa Comisión.

Los sectores mencionados también se empeñan en organizar abiertamente campañas dirigidas a eliminar el multilateralismo. Se encuentran reforzadas hoy por el predominio que ha alcanzado en algunos gobiernos un neoliberalismo paradójicamente impulsado por los círculos más extremos del conservadurismo mundial. No es extraño entonces que esos sectores apoyen las dictaduras y al gobierno sudafricano. Son muy consecuentes en sus posiciones. Entre aquellas instituciones, cabe destacar a la Fundación Heritage, que funciona a escasos metros del Capitolio de Washington. No sólo tiene acceso al Parlamento y a los medios de comunicación, sino que ha penetrado las administraciones y algunos de sus miembros se encuentran incrustados en los ministerios más importantes. En el gobierno del presidente Reagan son numerosos los funcionarios que comparten las ideas mencionadas. Muchos acaban de ser identificados en el reciente episodio conocido con el nombre de “Irangate”.

La Fundación indicada es, en su aspecto intelectual, un subproducto del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Georgetown, en Washington. Desde ese Instituto han surgido diversos planes políticos y económicos que afectan al Tercer Mundo. América Central ha sido objeto de profundos análisis destinados a anular en esa región cualquier intento de derribar dictaduras o elegir gobiernos democráticos pluralistas e independientes que defiendan su autodeterminación. Estos análisis y sus recomendaciones estaban preparados al asumir Ronald Reagan, la presidencia de su nación. En lo político, la Fundación ha encontrado el apoyo de los parlamentarios del más acendrado conservadurismo, como el Senador Jesse Helms, figura epónima de la extrema reacción contra la libertad y la democracia y las organizaciones internacionales.

En sus aspectos financieros, Heritage está asociada con algunas grandes empresas transnacionales cuya injerencia en la política de ciertos Estados condenó unánimemente el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el episodio recién nombrado. Con el pretexto del peligro comunista se ha ido estableciendo una alianza que, sin ser formal, funciona con notable regularidad. De una parte, las ideas imperialistas que han resurgido en ciertos sectores y son puestas en práctica por los gobiernos conservadores; y, de otra, las teorías del libre mercado absoluto que se pretende operen en los países subdesarrollados, cuando ya funcionan en forma deficiente en las naciones industrializadas. Los Estados menos desarrollados tienen superestructuras débiles, con bolsones de extrema pobreza y sus empresarios no siempre constituyen un ejemplo de eficiencia y de solidaridad social y en muchas ocasiones dedican sus esfuerzos a la especulación y al servicio de las corporaciones extranjeras, sin visión a largo plazo y sin sentido social ni nacional.

La Fundación Heritage, en un folleto que contiene una evaluación de las Naciones Unidas publicado en 1984, confiesa tener un personal de cien personas y contar con la colaboración de mil científicos y antiguos empleados del gobierno y de organizaciones, que trabajan

con un Banco de Recursos. Pretende ser un instrumento equipado como ningún otro para “abastecer a quienes formulan las políticas” y para ello dispone de los recursos necesarios para “guiar a América hacia el siglo XXI”. Sus folletos y otras publicaciones se envían a casi todos los países del mundo.

Según ese documento, concentra sus actividades “en estudios sobre política interna, externa o de defensa y en las Naciones Unidas y Asia”. He leído gran parte de la frondosa literatura de esta Fundación. Se puede observar con claridad que su objetivo principal es convencer a los legisladores y al pueblo estadounidense de que Naciones Unidas es su enemigo y, en consecuencia, debe desaparecer. En un comienzo se limitaba a señalar los daños que causaba el Sistema a su patria, la forma cómo derrochaba el dinero del “contribuyente”, los ataques a sus países amigos, sugiriendo que la Organización Mundial era manipulada por los soviéticos. Más tarde, sin tapujos, recomendó la desaparición de las Naciones Unidas o la adopción de modificaciones tendientes a que no se adopte ninguna resolución sin la aprobación de Estados Unidos. Hace dos años publicó un libro intitulado “Un mundo sin Naciones Unidas: ¿Qué pasaría si fuera derribada?”. Es una recopilación de artículos escritos por diversas personas que abordan diferentes temas, editado por el profesor Burton Yale Pines. La obra llega a la conclusión de que si se elimina a Naciones Unidas no sucede nada; por el contrario, el mundo progresaría bajo la batuta de su país.

Cierto es que algunos autores reconocen algunos méritos a los Organismos Especializados, como por ejemplo a la OMS, la FAO y la UNICEF, pero al describir su labor sostienen que predominan supuestos errores filosóficos, exceso de gastos inútiles, politización frecuente y un alejamiento de las políticas que sigue Estados Unidos (lo que de por sí implica para ellos un delito) o la competencia contra las actividades privadas. El análisis adolece de una falta de objetividad impresionante y da la sensación de que los autores estiman que este Sistema mundial, desarrollado con el trabajo y la experiencia de cientos de miles de ciudadanos de todo el globo, es infinitamente inferior a todas las actividades que realiza o puede realizar su país en el exterior y a sus programas bilaterales de asistencia.

Un artículo publicado por un periódico de Miami comenta el libro, lo elogia entusiastamente y resume de manera muy elocuente sus conclusiones generales, citando una serie de hechos imputables a Naciones Unidas como atentatorios contra la paz, la amistad entre las naciones y la mantención y reforzamiento de la democracia. Estas conclusiones constituyen una falacia y una deliberada falsificación de hechos y situaciones; para llegar a ellas no se vacila en tergiversar, exagerar o inventar, con miras a destrozarse el Sistema. La gravedad de esta campaña radica en la capacidad económica de esta Fundación y en el apoyo que suscita en ciertos círculos oficiales.

En esencia, todo lo anterior procura destruir un instrumento vital para la humanidad mediante argumentos fraudulentos dirigidos a subvalorar e incluso destruir la irremplazable filosofía de la Carta de Naciones Unidas y sus principios fundamentales.

Hoy más que nunca el destino del mundo es uno solo. Los seres visionarios que crearon aquel instrumento, entre quienes Franklin D. Roosevelt y sus aliados fueron los líderes de su concepción y realización, no sólo tomaron en cuenta la terrible guerra mundial que acababa de experimentar la humanidad, sino que previeron sabiamente el futuro, es decir, el de la era atómica y de las comunicaciones centuplicadas, que aumentaría los horrores de una conflagración mundial, provocando el retorno a edades pretéritas.

Los planteamientos de la Fundación Heritage son, además de injustos, torpes. Estimaron que la existencia de una verdadera democracia en Estados Unidos era indispensable para actuar en forma democrática en el mundo. Nunca pensaron que un país de 250 millones de habitantes, por rico y poderoso que fuera, podía comandar las vidas y las relaciones de 5.000 millones de seres humanos que ya no viven aislados como antes.

Las naciones del llamado Tercer Mundo no son enemigas de Estados Unidos. Por el contrario, respetan muchos aspectos de su vida y de su obra y están conscientes de que si actuara democráticamente en el campo internacional, así como lo hace en el interior del país, está llamado a asumir una posición de liderazgo. Estados Unidos no tiene por qué temer al principio “un país, un voto”, como dice la Carta, sobre todo cuando éstos no tienen carácter ejecutivo; ello sólo puede suceder en el Consejo de Seguridad, en el que Estados Unidos tiene derecho a vetar. El voto en la Asamblea General y otros órganos y organismos es simplemente una opinión que en un clima normal de respeto mutuo seguirá siempre los dictados de la razón y de los intereses vitales de cada país, sin obligar jurídicamente a los demás; por cierto, la mayoría se impondría un autocontrol para no dañar a otros países y, como consecuencia, a ellos mismos. Aquella opinión, por lo demás, llega a todo el planeta solamente cuando las grandes agencias informativas, que no están en el Tercer Mundo, la difunden.

Igualmente falaz es el argumento esgrimido por la Fundación Heritage en el sentido de que en muchas oportunidades la mayoría vota contra Estados Unidos y en ocasiones son mayorías automáticas en las que se produce una alianza entre el Tercer Mundo con la Unión Soviética. Con base en esa falsa premisa sostienen que Estados Unidos no puede tolerar esa situación. Por tal motivo aducen que si el sistema de voto no se cambia, esta nación debe retirarse de la organización. Ante esto se puede argumentar que es Estados Unidos quien vota contra la mayoría de los pueblos, mayoría que no siempre está sólo formada por el Tercer Mundo; en muchas ocasiones la componen Estados de los diferentes continentes. Recientemente, en el Consejo de Seguridad, el país del Norte se ha opuesto en varias ocasiones a los otros 14 Estados que lo conforman utilizando su derecho a vetar y por su sola voluntad no se han aprobado decisiones importantes, como es la relativa a sanciones contra Sudáfrica.

En lo que concierne a la supuesta alianza del Tercer Mundo con la Unión Soviética, ello constituye otro error malicioso. Es indudable que la Unión Soviética muchas veces adhiere a posiciones del Tercer Mundo concebidas por éste y que son reivindicaciones

de antigua data. No es el caso que las naciones periféricas adopten doctrinas diferentes a las que se originan de la Carta ni menos que se declaren enemigas de Estados Unidos cuando éste se ajusta a los principios que reglan la conducta de Naciones Unidas. Tal acusación no sólo es falsa, está interesada en desprestigiar la lucha de las naciones de la periferia por lograr que triunfen reivindicaciones que sólo pueden rechazar los enemigos de la cooperación multilateral destinada a vencer el subdesarrollo.

Recordando los primeros años de Naciones Unidas, no puedo olvidar las verdaderas mayorías automáticas que se formaron en torno a importantes asuntos políticos. Los votos eran 55 contra 5, que pertenecían al bloque soviético. Fueron decenas de ellas, siempre iguales, y en esas mayorías estaban los Estados industriales de occidente, el gran bloque latinoamericano, los asiáticos, los de Oceanía y también los países africanos que eran independientes. En esa época jamás escuché que los medios de comunicación occidentales mencionaran las mayorías automáticas. Pero, aunque en problemas económicos muchas veces Estados Unidos y la Unión Soviética sufragaban contra las propuestas de los países del Tercer Mundo, en algunas oportunidades estos últimos obtenían que se aprobaran recomendaciones que generalmente no eran cumplidas por las grandes potencias.

La última hazaña de la Fundación Heritage fue la publicación en su periódico "The Background" de un largo artículo contra el Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a demostrar el error de Estados Unidos de continuar como miembro principal del Banco. Con ese objetivo analiza, con argumentos plagados de sofismas y de distorsiones de hechos, la labor supuestamente nefasta y dañina a Estados Unidos. Termina proponiendo una reestructuración del BID, reforzando la Corporación Interamericana de Inversiones, tema que desarrollo más adelante en el capítulo XV. El autor del artículo es Jeffrey D. Pierson, ayudante del Congresista de Estados Unidos Mickey Edwards, Vicepresidente del Subcomité de Operaciones Extranjeras de la Cámara de Representantes.

CAPÍTULO XIV

Algunas de las críticas de gobiernos e instituciones al Sistema de las Naciones Unidas: sus causas, sus objetivos y su validez

I. Consideraciones generales

Al analizar las críticas formuladas contra el Sistema de las Naciones Unidas es preciso plantear una serie de interrogantes: ¿Se trata de mejorar la eficiencia del sistema o de debilitarlo para destruirlo? ¿Son apreciaciones erróneas o justas o sólo constituyen una provocación para desatar una crisis cuya finalidad es que aumente el poder de la minoría contribuyente sobre la corriente mayoritaria, es decir, desdemocratizar las Naciones Unidas?

Una sola de esas alternativas no es la respuesta. Desde luego, es innegable que después de 40 años de funcionamiento se requiere revisar la marcha de un sistema de cooperación que en este lapso ha debido ocuparse de casi 160 Estados miembros en lugar de 50 que eran en un comienzo y tomar en cuenta las necesidades de 5.000 millones de seres, en vez de 2.500 millones. Todo ello con la complejidad que produjo la incorporación de varios millones que recién adquirían su independencia política, pero que al mismo tiempo estaban sumidos en la pobreza y la necesidad. No me cabe la menor duda de que no sólo las naciones del Tercer Mundo sino una gran parte de las naciones industrializadas son partidarias de una revisión del Sistema y desean que éste se adapte a las nuevas circunstancias del mundo sin alterar principios ni objetivos, ni las disposiciones fundamentales de los instrumentos constitucionales de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados. Pero mi experiencia en cuanto al progresivo deterioro de la cooperación Norte-Sur me señala que estamos frente a la culminación de ese diálogo en que un grupo de gobernantes y de instituciones, bien organizadas y con poder económico, han aprovechado la necesidad de una revisión para dar la estocada final que haga arrodillarse a las mayorías y con ello convertir el sistema creado al terminar la guerra mundial en una institución mercantil regida por las reglas de las grandes empresas comerciales.

El momento internacional para realizar esta operación está admirablemente elegido. El Tercer Mundo atraviesa por una grave situación. Algunos ejemplos: el sector más vasto y poblado del África ha sufrido en los últimos años sequías que han asolado enormes territorios. En las dos últimas décadas la región subsahariana ha visto degradarse

rápidamente su situación alimentaria. Los países del Mahgreb y del Medio Oriente han tenido que importar alimentos en grandes cantidades. América Latina ha llegado a un grado de endeudamiento increíble. Las amenazas de proteccionismo son pan de cada día. Todo lo anterior ha debilitado en gran medida el poder negociador de estos continentes. A ello hay que agregar los conflictos y guerras en que se encuentran involucrados algunos países del Tercer Mundo, que no les dan tiempo para preocuparse de otros problemas y los obligan a utilizar recursos para comprar armas. Ante esta debilidad —y de la cual he nombrado sólo algunos factores— los promotores de la “contracooperación” magnifican los errores y deficiencias que pueden existir y distorsionan otros, permitiendo a algunos medios de comunicación que los multipliquen y les den carácter de escándalo. Difunden a través del planeta la noticia de que las Naciones Unidas están en crisis. Pero eso es falso. Lo que está en crisis es la cooperación y ella se ha agudizado notablemente por la fuerte campaña de acusaciones contra las organizaciones y sus dirigentes. Los hechos que aquellos países e instituciones proclaman como repudiables les dan pretexto para exigir reformas drásticas, especialmente en lo relativo a gastos y presupuesto y a las reglas para fijar su monto mediante cambios en las estructuras, reducción de funcionarios, de programas y de proyectos, eliminación del régimen democrático de votación en las Resoluciones y otras medidas destinadas a disminuir sus aportes y a incrementar su control administrativo y político en el funcionamiento de las organizaciones. En una palabra, no están dispuestos a que se mantenga el sistema actual de distribución de contribuciones establecido por la Carta, a menos que se acepte que los acuerdos o recomendaciones se aprueben por “consenso”, concepto bastante vago y que en este caso conduce a algo definido: privar a las mayorías hasta del poner moral de expresarse como tales. A los Estados opulentos no les basta con monopolizar las decisiones ejecutivas que únicamente puede aplicar el Consejo de Seguridad, donde existe el veto. Esto significa que su meta es también controlar las resoluciones que no deciden, sino que expresan opiniones y formulan recomendaciones e influncian en alguna forma el pensamiento público. Ello constituye una actitud que no vacilo en calificar de totalitaria.

Es inaudito que el simple problema de los gastos y de los aportes pueda ser motivo para reducir a su mínima expresión el sistema multilateral de cooperación. Primero, porque según los cánones existentes Estados Unidos —y esto ha sido demostrado, según consta en las decisiones correspondientes— se fijó desde hace tiempo como contribución una suma inferior a la que le corresponde por mandato de la ley. Segundo, porque el total de contribuciones obligatorias del Sistema de las Naciones Unidas es de 1.839.069.645 dólares anuales, de los cuales Estados Unidos sólo aporta alrededor de 475 millones de dólares y la Unión Soviética menos de la mitad, cantidades extremadamente pequeñas si se comparan con la tarea de gran envergadura que el Sistema debe realizar y mínimas respecto de los considerables desembolsos que destinan ambas naciones a prepararse para la guerra. Baste mencionar que el gobierno

estadounidense envió al Congreso un proyecto de presupuesto que asciende a mil veces mil millones de dólares para el año 1988. ¿Qué representan los gastos de las organizaciones llamadas a procurar la paz y la prosperidad de toda la población de la tierra frente a una suma tan exorbitante?

Los gobiernos de los Estados miembros que se inclinan a proponer reducciones en sus aportes deberían comprender que el Sistema de las Naciones Unidas no exagera al solicitar que contribuyan con las sumas necesarias para desarrollar una labor que llega prácticamente a todos los confines del mundo. Nadie intenta favorecer actividades o funcionarios inútiles; por el contrario, éstos deben eliminarse y sustituirse por proyectos y por personal cuidadosamente seleccionados, siguiendo un orden racional de prioridades y teniendo en consideración los problemas vitales de los pueblos. Pero, en realidad, es alarmante el hecho de que se procure dismantelar un sistema de seguridad y de colaboración internacional indispensable si se desea cumplir los objetivos de la Carta y que se presente esta acción como una reforma para mejorar el funcionamiento del sistema.

Las afirmaciones que hago, con todo el sentido de responsabilidad que ello implica, no pueden ser rebatidas. Las conversaciones y negociaciones en la Asamblea General de 1986 son de todos conocidas. A ello se agrega la publicidad dada a acusaciones que se alejan de la verdad y que, sin ambages, proclaman la necesidad de reformar la cooperación internacional en la forma descrita anteriormente. A esas evidencias se añade la documentación preparada por grupos de expertos gubernamentales para apoyar las decisiones que se tomarán en la próxima Asamblea. En ella no hay asomo de querer abordar algo tan serio como la reforma del instrumento global más importante que la humanidad ha inventado sin comenzar con un acabado estudio sobre cuáles son las necesidades de los pueblos que albergan los dos tercios de los habitantes del mundo; cuáles son las posibilidades de atender esas aspiraciones después de analizar o basarse en un diagnóstico de la situación actual que millones y millones de seres plantean a la comunidad mundial a través de las instituciones creadas por los gobiernos de los Estados miembros. No existe nada de eso. Dichos estudios han puesto de relieve con mucha acuciosidad situaciones y deficiencias que son corregibles sin mayores problemas. Al parecer, sus términos de referencia han sido pronunciarse respecto de los montos de los presupuestos y la forma de disminuirlos, pues en su contenido y en las sumas “se han presentado desacuerdos”. Cierto es que no han recomendado una modificación radical al método de aprobación de los presupuestos y gastos, pero sí dejan constancia de que “varios miembros de grupos de estudio” estimaron que “convendría que las decisiones de los órganos intergubernamentales —incluida la Quinta Comisión de la Asamblea General respecto del límite global del Presupuesto y del nivel de remuneraciones del personal— se adoptaran por consenso”. Mucho temo que este grupo minoritario termine ganando la batalla.

Es indudable que la forma en que se ha abordado un problema tan trascendental como éste pone en evidencia el verdadero alcance de dicha reforma. Además, lo anterior está avalado por la campaña denigratoria respecto a las Naciones Unidas y varios Organismos Especializados.

Es innegable que la idea propiciada por algunas de las grandes potencias en el sentido de aprobar sólo por “consenso” las Resoluciones que den origen a gastos y que, como consecuencia, éstas puedan fijar su propia contribución so pena de vetar el presupuesto, constituye una violación flagrante de las disposiciones obligatorias de la Carta.

Toda esta lucha por dominar a las mayorías no puede considerarse como un acontecimiento menor si se la juzga teniendo en cuenta lo que representan las Naciones Unidas y los Organismos Especializados para la paz y el progreso. Ello implica un atentado de gran magnitud contra la esencia misma de la cooperación internacional estructurada por la Carta. En verdad sorprende confirmar que errores y deficiencias fácilmente solucionables, a los cuales se da el carácter de un tumultuoso escándalo, hayan provocado una situación ficticia de crisis a la cual algunos gobiernos, instituciones “ultras” y medios de comunicación irresponsables otorgan una extraordinaria dimensión. Nadie recuerda ya las impresionantes realizaciones de Naciones Unidas que mencioné en el capítulo anterior. Y lo que es más grave, no se lanzan campañas para reforzar y ampliar la acción del Sistema y contrarrestar la anticooperación. ¿Dónde están los Organismos no Gubernamentales que tan activos se mostraron para impulsar la creación del Sistema y sus primeras tareas en pro del respeto a los derechos humanos y la creación del Estado de Israel? ¿Qué ha sido de la Federación de Asociaciones pro Naciones Unidas donde con tanto ardor y persistencia trabajó Eleanor Roosevelt hasta su muerte? La ignorancia, la frivolidad y la nefasta tendencia de volver a la práctica de políticas de poder se han unido para eliminar lo único que puede librar al mundo de una catástrofe.

En relación a ello creo oportuno recordar el testimonio de un gran diplomático estadounidense. En una entrevista publicada por el New York Times en febrero de 1973, en la época en que Henry Kissinger quería aplicar al mundo la política inspirada en las concepciones de Metternich, el Embajador Charles W. Yost, ex Jefe de la delegación estadounidense ante las Naciones Unidas, recordaba que:

“Cuando Franklin Roosevelt y Cordell Hull colaboraron en la organización de las Naciones Unidas, tenían la firme convicción de que el antiguo sistema de “equilibrio de poderes” había sido incapaz de evitar las grandes guerras mundiales, sencillamente porque ningún país fuerte está conforme con un “equilibrio” si éste no se “inclina” en su favor; si no se siente un poco mejor armado, un poco más poderoso que sus rivales. Y así el “equilibrio de poderes” es una fórmula engañosa de competencia, intriga e inestabilidad y no de orden internacional, cooperación y paz.”

...

“El papel principal de las Naciones Unidas en esta estructura trilateral sería constituir el marco de las relaciones entre las grandes potencias y los dos tercios de la humanidad que vive en los países en desarrollo, para impedir a los primeros acciones bilaterales como la que abusivamente emprendieron los Estados Unidos en Vietnam, para proporcionar a los demás protección imparcial y asistencia imparcial en el desarrollo económico”.

Me pregunto: ¿No hay ningún gran político en Estados Unidos que hoy pueda repetir esos conceptos?

Por otra parte, analizar esta cuestión sólo desde el ángulo de las contribuciones de las grandes potencias me parece una afrenta al espíritu de la Carta de San Francisco. Se cree en ella o no se cree. Si sucede esto último no es extraño que la participación de los países se rija por el criterio imperante en una fábrica de automóviles. Si se cree en ella, debieran analizarse sus defectos para corregirlos, y tenerse presente que, aunque se han logrado avances que han mejorado la situación o las expectativas de muchos países ignorados o pospuestos a través de la historia, es un hecho que lo que resta por hacer dentro del Sistema de las Naciones Unidas, cuyos principios y grandes líneas de acción están vigentes, tiene una prioridad infinitamente más inmediata. Por ejemplo, abordar con seriedad y con auténtica voluntad política los colosales problemas que afronta el mundo de hoy y hacerlo por los canales que dan mayor seguridad técnica y moral. Porque a todas las miserias e injusticias que se arrastran desde siglos atrás en millones de seres han venido a sumarse otras, producto de la incapacidad para enfrentar con espíritu solidario, sin egoísmos y con auténtica convicción los peligros y las complejas situaciones; entre otras, el deterioro del medio ambiente físico y humano y el crecimiento de la extrema pobreza, con su cortejo de hambre, desempleo y subempleo.

La opinión mundial debe comprender que para lograr tales finalidades es preciso aprovechar la enorme experiencia, los conocimientos globales, los recursos humanos y técnicos con que cuenta el conjunto de los organismos internacionales. Sería necesario analizarlos con objetividad y buena disposición y mejorarlos para que multipliquen su eficiencia; no tratar de eliminarlos definitivamente para reemplazarlos por el interés mercantilista al que siguen el caos, la violencia y, finalmente, la guerra mundial.

Las críticas que han recibido mayor publicidad

En el debate público planteado en los últimos meses han surgido numerosas opiniones sobre cuáles son los errores y las deficiencias en la estructura, administración y funcionamiento de las organizaciones. Entre ellas hay varias que son justificadas, cuya naturaleza no amerita una polémica ni siquiera para provocar una crisis institucional y pueden ser remediadas sin despertar escándalos ni controversias. No voy a ocuparme de ellas en este libro. Pero sí debo hacerlo, sea por la reiteración de las acusaciones, por su falsedad intrínseca, o por su origen muy ajeno a las culpas que se atribuyen a las instituciones.

Las críticas más reiteradas se refieren a una supuesta politización que iría unida a discriminaciones contra algunos países, a la proliferación de instituciones, al exceso de burocracia, a duplicaciones inútiles de tareas por falta de coordinación y al despilfarro financiero. Según sus detractores, y por consejo de algunos expertos, esta situación se corregiría sólo mediante la disminución de sus contribuciones y en caso de que ello no se acepte, a través de una actuación unilateral en esa dirección.

Los consejeros, supuestamente expertos en estas materias, han notado una serie de desaciertos, errores y fallas administrativas que en gran medida son ciertos, pero sin analizar a fondo la razón profunda de ellos. No han penetrado al interior del problema y me refiero especialmente a las actividades de orden social, económico o de derechos humanos; no analizan las medidas necesarias para mejorar la capacidad de las organizaciones para superar lo que calificué de “pecados originales” de la Carta. Tampoco hacen frente, con sentido político y social y no meramente mercantil, al desafío que representan para las Naciones Unidas los grandes cambios experimentados en el mundo en las esferas demográficas, tecnológicas y en la relación de fuerzas. En estas mutaciones los países pobres, que son la mayoría, se han beneficiado en una proporción muy pequeña. Las nuevas condiciones requerirían modificaciones mucho más profundas y de carácter distinto, basadas en nuevas ideas y programas inspirados en los Principios y disposiciones de la Carta que exigen imaginación fértil, sentido auténtico de la solidaridad entre los pueblos y el refuerzo en lugar del debilitamiento de la colaboración internacional. Es necesario procurar con honesta voluntad entender la realidad tan dolorosa que existe en grandes sectores del Tercer Mundo y comprender cuánta seriedad y razón hay en sus reivindicaciones. Es preciso tener una noción clara respecto a los obstáculos que representa el trabajo con medios y en condiciones muy diferentes a los que existen en los grandes “centros” y que para vencerlos el Sistema de Naciones Unidas dispone de organización, experiencia y recursos humanos de gran potencial que pueden ser aprovechados mucho más que ahora si los gobiernos prestan la colaboración que les corresponde en ideas y en recursos técnicos y financieros. Lo que es verdaderamente urgente es promover en los Estados miembros un interés mucho mayor por vigorizar estos instrumentos tan valiosos. Es la tarea imperiosa que corresponde a la comunidad mundial si no quiere perecer.

En una palabra, realmente se necesita pasar revista a los 40 años de funcionamiento del Sistema y procurar encontrar las medidas adecuadas y profundas que puedan hacer retornar la confianza de la humanidad en su mejor instrumento de paz y de cooperación.

II. La politización

En la tarea de examinar las críticas al sistema que han sido objeto de mayor publicidad, comenzaré con la supuesta politización de las Organizaciones de Naciones Unidas, uno de los pecados que con mayor frecuencia les atribuyen sus críticos. Los culpables serían generalmente los países del llamado Tercer Mundo y las víctimas, las naciones industrializadas.

Sería útil que los detractores del sistema internacional explicaran qué entienden por politización en las organizaciones internacionales. Según el diccionario español significa “dar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que corrientemente no lo tienen”; y en inglés, “to talk about or engage in politics” (hablar sobre o tomar parte en política). Pero ahora hemos visto que este término se emplea en ciertos círculos como sinónimo de un pecado mortal y se le presenta en términos tan graves como vagos. Siendo el Sistema de las Naciones Unidas un instrumento esencialmente político, porque política es el “arte de gobernar a los pueblos” y a los pueblos a lo largo de la historia se les ha gobernado tanto en estructuras pequeñas (tribus, aldeas, ciudades, provincias, etc.) como en imperios y político es todo lo “perteneciente o relativo a la política”, propugnar o afirmar la seguridad contra la agresión es hacer política. Al concebir y ejecutar la cooperación socioeconómica que deciden los gobiernos, se está analizando y participando en un acto político y esa cooperación debe guiarse por las políticas que determinen tanto la nación favorecida como aquélla que decide el proyecto. En general, el sistema de ordenación de las relaciones entre los Estados en que participa Naciones Unidas es un acto de gran jerarquía política. Obedece a la necesidad de resolver políticamente un problema político; no existe otra interpretación. A menos que el pecado consista en que se aprueben resoluciones por amplias mayorías —las cuales no son obligatorias—, porque no agradan a las minorías, aunque éstas sean muy escasas en número. Lo anterior demuestra una falta de adaptación a la realidad por parte de los acusadores cuando se oponen a que en este sistema participen con pleno derecho a formular sus posiciones varias decenas de Estados que se han agregado al pequeño grupo de naciones que hace medio siglo dirigía sin contrapeso los destinos de la humanidad. Este era el caso de quienes controlaban la Sociedad de las Naciones. Tampoco pueden oponerse a que sus opiniones tengan influencia en los pueblos. No perciben que los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen intereses propios. No quieren darse cuenta de que sus ideas responden a atributos formados en un entorno diferente y que son producto de culturas distintas y de experiencias propias. Pero esta diversidad no va en desmedro de la obra de las Naciones Unidas. Al contrario, enriquece sus posibilidades de acción en la esfera global, aporta realidades auténticas que completan la visión de todo el orbe y de sus necesidades. Es, pues, natural que intereses desiguales a los de otras regiones y formulados con criterios distintos puedan y deban traducirse en votos que muchas veces no coinciden con los de ellos.

Pero quienes están empeñados en movilizar a la opinión pública contra las Naciones Unidas y publican, con mal disimulada ira, estadísticas sobre el número de veces y la frecuencia con que una gran cantidad de países vota contra Estados Unidos o contra las grandes potencias, no entienden lo anterior. El destacado escritor estadounidense Theodore C. Sorensen, en un artículo publicado en el *New York Times* en 1986, comentaba este hecho con gran sabiduría. Escribía:

“Como los emperadores de la dinastía Chin, actuamos como si nuestro país fuera el centro del mundo; que todos los que no están con nosotros, están contra nosotros y que cada problema global o regional debe ser juzgado por todos puramente a la luz en pro o a la luz en contra de los Estados Unidos. Pero en el mundo real tanto nuestros amigos como los neutrales inevitablemente, cada cierto tiempo, encontrarán necesario situar por encima de nuestros requerimientos sus propias políticas domésticas, las presiones regionales, las perspectivas históricas, las consideraciones geográficas o los intereses económicos”.

Pues bien, como veremos más adelante, los sectores de la contracooperación entienden esa situación como un índice inadmisibles e intolerable de politización en las Naciones Unidas. En ella justifican hasta el retiro de su país de la organización.

De preferencia se ha acusado de politización a las Naciones Unidas, la UNESCO y, todavía algo más sorprendente, a la FAO. Con base en los criterios que ya destaque, es evidente que las Naciones Unidas están politizadas en el sentido de que se ocupan de las políticas. La gran política es su razón de ser. Es un hecho que las quejas o acusaciones se han planteado especialmente cuando se trata de problemas relativos a Israel y a una supuesta discriminación en materia de derechos humanos. Esto último lo analizaré en el próximo tomo, donde trataré la aplicación de los instrumentos relativos a dichos derechos. A nadie puede sorprender que Israel haya sido, y siga siendo, objeto de críticas de parte de muchas naciones, especialmente las naciones árabes y demás de religión mahometana, porque ha conquistado por la fuerza tierras que no le pertenecen y ha desplazado y discriminado a los habitantes palestinos que suman 1 millón 600 mil en esos territorios. A ello se ha agregado el decidido apoyo que Israel presta a Sudáfrica. Esto último produce un profundo rechazo en el continente africano, como se acaba de demostrar en la reunión de alto nivel de la Organización de Unidad Africana en julio de 1987. Por otra parte, numerosas naciones árabes y musulmanas que pertenecen al Sistema provienen tanto del Medio Oriente como de Asia Continental y de muchas de sus islas. Se trata de poblaciones que suman varios centenares de millones de habitantes, muchas de las cuales siempre se han opuesto al Estado de Israel, y todas rechazan su expansión. Varias de ellas tal vez se resignen un día, como ya lo ha hecho Egipto, a reconocer la existencia de ese Estado. Pero nunca aprobarán una paz que acepte la expansión posterior a la partición de Palestina, aprobada por una gran mayoría en las Naciones Unidas en 1948.

Tampoco será posible una paz que mantenga en el exilio cientos de miles de hijos de este pueblo. Por ello, es un hecho que mientras dichas condiciones no se cumplan no habrá paz en la región más explosiva del globo. En las Naciones Unidas esta situación produce una enorme inquietud, tanto porque toda la región constituye un foco de conflagración mundial como porque, además, es un factor de conflicto entre varios países. Nadie puede sorprenderse entonces de que utilicen las Naciones Unidas para defender sus puntos de vista.

En lo referente a la UNESCO, las críticas, convertidas en ataques, han superado en virulencia todo lo ocurrido en esta esfera dentro del Sistema de la organización mundial. Y han culminado con el retiro de Estados Unidos y posteriormente de Gran Bretaña. A mi juicio son dos las cuestiones que han determinado estas decisiones y que estimo constituyen un error: una se basa en las críticas a Israel por las razones ya expuestas, que en la UNESCO aparecen como más precisas porque abarcan hechos relacionados con la educación y la cultura. La otra situación que merece reproches a algunos Estados es el apoyo dado por la UNESCO al nuevo orden informativo mundial. Es injusto atribuir al Director General de la UNESCO una posición que comparten todos los países del Tercer Mundo.

Estimo desafortunado el retiro de Estados Unidos de la UNESCO por la gravitación que tiene su participación en esta institución tan importante y por el hecho de que sus gobernantes contribuyeron a crearla. Y esto reviste mayor gravedad aún porque las críticas se han singularizado en la persona de su Director General, Amadou Mahtar M'Bow, un hombre digno, honorable, culto e inteligente, dedicado con fervor a su trabajo. Desgraciadamente, esto deja la impresión de que la virulencia de los ataques oculta un trasfondo de discriminación racial que no acepta que una institución mundial para la educación, la ciencia y la cultura sea dirigida por un ciudadano del África. Es como si esas disciplinas fueran privativas de los blancos y no existieran, ya en ese continente, en Estados Unidos mismo, en Brasil y otros lugares de América notables expresiones de origen africano en el campo del arte pictórico y musical, de la literatura, de la danza, del teatro, del deporte y de la ciencia, que han obtenido un reconocimiento universal. Finalmente, pienso que resulta especialmente odioso que se haya escogido a la UNESCO para denigrarla. Primero, porque la misión que le ha sido encomendada es de excepcional jerarquía y complejidad; es muy profunda en su concepción, aunque pueda ser controvertida en sus realizaciones debido a la variedad de sus tareas y al grado de interés y del acervo cultural de sus miembros. Es además completamente internacional en sus objetivos y, por consiguiente, la que más se estrella contra políticas que pretenden mantener la supremacía del pensamiento y las tradiciones de determinados grupos de países. Su creación fue posible porque en ese momento los intereses de la raza humana prevalecieron sobre estrechos nacionalismos e ideologías aislacionistas, como los que existían antes y que al parecer tienden a reconstituirse sin por ello perder su influencia imperial. La UNESCO representa el intento más serio hecho hasta ahora en el orden internacional por conseguir el acercamiento humano y la comprensión entre los pueblos y las civilizaciones mediante la ampliación y multiplicación de las culturas, para así utilizar los grandes valores universales del conocimiento. Nunca me ha correspondido trabajar directamente con ella. Sin embargo, la he seguido muy de cerca, interesado en su vocación humanista y la responsabilidad que ha asumido de promover el respeto de la persona humana y procurar proyectarlo progresivamente en una línea universal. La UNESCO está llamada a jugar un papel irremplazable en un mundo destinado a integrarse (o por lo menos a colaborar) so pena de llegar a la autodestrucción. Necesita el apoyo de

toda la comunidad mundial. Pequeños errores no justifican un tan violento ataque a esta organización. Espero que Francia, que estuvo en el origen de su fundación, defenderá su permanencia como un instrumento universal y fiel a los Principios de la Carta.

Al juzgar su influencia en el desarrollo de los países del Tercer Mundo, que es uno de los objetivos fundamentales de la cooperación internacional, las tareas de la UNESCO tienen tanta importancia como los factores estrictamente económicos a los que se ha otorgado gran prioridad en la vida internacional. El aporte de la UNESCO es indispensable para dar al desarrollo un sentido ético; para incorporar al proceso de desarrollo a las masas hoy analfabetas; para asegurar el respeto de los valores y culturas autóctonos; para conseguir la unidad no sólo de conocimiento sino también de los espíritus. Cuando desaparezca la campaña que, entre otras pretensiones, quiere imponer un imperialismo cultural, la UNESCO tendrá que volver por sus fueros.

La FAO ha sido también acusada de este singular pecado de la politización. Figura en la abundante literatura de la Fundación Heritage, a la cual me referiré más adelante, y que constituye un argumento básico para ciertos personajes resentidos con la organización. Si politización significa dar prioridad en su obra a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de las áreas rurales, que trabajan la tierra erosionada, carecen de insumos y de recursos financieros y tecnológicos, y proponen soluciones que, según afirman algunas naciones industrializadas, no corresponden a la FAO, es indudable que la organización estaría “politizada”, si se sigue el criterio de los “contracooperación”. Lo estaría, asimismo, cuando defiende, impulsa y clama por que se establezca un sistema de Seguridad Alimentaria Mundial, al cual se oponen cuatro o cinco Estados. Pero nada realmente serio puede imputársele en otro sentido, aun en ocasiones tan propicias para una discusión ideológico-política como lo fue la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979. Este evento constituyó un ejemplo de objetividad, cooperación, armonía y ausencia de debates ideológicos, aprobándose en él por unanimidad y con sólo tres o cuatro reservas la “Carta del Campesino”, como se han dado en llamar a su Declaración y su Programa de Acción. Jamás, tampoco, en debates de los organismos de la FAO se han incluido problemas políticos, cuya jurisdicción corresponde exclusivamente a las Naciones Unidas; como por ejemplo las diferencias entre las grandes potencias y los problemas del Medio Oriente. Las discrepancias graves que existieron para el funcionamiento de la sede de la Comisión Regional de FAO para el Medio Oriente fueron zanjadas por soluciones que dejaron enteramente satisfechas a las partes interesadas. Sin embargo, los enemigos de la cooperación internacional por la vía de la acción multilateral basada en la solidaridad de la raza humana necesitan desprestigiar y así debilitar la acción de esta organización. Tal vez porque es intensamente valorada por las naciones que reciben su colaboración y porque su administración financiera y programática está severamente controlada por organismos elegidos por los gobiernos. Más aun, el gran número de pueblos beneficiados insiste en que se acrecienten los recursos para su asistencia técnica, en lugar de reducirlos, como ha sido el lamentable caso de ciertas contribuciones que han disminuido hasta un mínimo irrisorio.

III. La proliferación anárquica de los Organismos

El pecado original, según la Biblia, tiene efecto permanente y pesa para siempre sobre la raza humana. Igual ha ocurrido en el Sistema de Naciones Unidas. La ausencia de una coherencia orgánica más perfecta entre todos los organismos que lo componen, incluso los financieros, ha dado origen a numerosas instituciones carentes de un programa que resuelva los problemas de manera integral. Sólo han nacido en respuesta a situaciones especiales, a vacíos, a presiones de algunos grupos o a transacciones aceptadas por aquellos que consideran peligrosas las soluciones orgánicas. Ello naturalmente las ha debilitado, pero el error persiste.

Si se hubiese organizado ese Banco sobre bases diferentes, con mayor vinculación a las reglas establecidas para el resto del Sistema, se habría dispuesto de una gran organización para el desarrollo que tendría a su cargo la asistencia técnica, los estudios de preinversión y el financiamiento de proyectos en los países. Se habría prescindido del PNUD y los Organismos Especializados habrían dedicado toda su gran experiencia técnica y de terreno, así como sus recursos humanos, a promover la investigación, a reunir la mejor información sobre las técnicas modernas, al intercambio y la difusión de la misma y a proporcionar apoyo técnico a esa gran empresa o autoridad operacional de desarrollo. Si el Banco Mundial hubiera comprendido desde el comienzo y no 10 años más tarde, la importancia del desarrollo, los países del Tercer Mundo no habrían propiciado el SUNFED¹ ni se habrían creado el Fondo de Desarrollo de Capitalización ni la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). (Naturalmente que me estoy refiriendo a una Autoridad Internacional del Desarrollo, administrada con el sistema democrático del resto del Sistema de Naciones Unidas.)

Si, luego de perfeccionarla, se hubiese ratificado la Carta de La Habana y si el Consejo Económico y Social hubiese estado a la altura de sus responsabilidades y hubiese luchado por la ratificación de dicha Carta y se hubiera establecido la Organización Internacional de Comercio y Empleo, no habríamos necesitado a la UNCTAD ni al GATT. Si las propias Naciones Unidas hubieran dado a la industrialización la importancia que merecía, se habría transformado muchos años antes en un Organismo Especializado para la industria y en esa esfera existiría mucho mayor progreso. Este objetivo sólo se logró hace pocos meses, después de que funcionó durante años como institución dependiente de la Asamblea General sin el apoyo que necesitaba para operar con toda la potencialidad de un organismo autónomo. Asimismo, un financiamiento discutido y aprobado por una Comisión de la Asamblea General que se ocupa de estudiar todos los gastos de Naciones Unidas no puede actuar como un organismo que arriesga ser interferido por las autoridades de cada país interesadas en la materia.

De lo anterior se deduce que gran parte de la proliferación anárquica ha sido responsabilidad de las naciones industrializadas. Otro ejemplo: éstas nunca desearon una organización industrial porque jamás les entusiasmó la industrialización del Tercer Mundo y ahora

¹ Ver tomo I, capítulo XV, pp. 324-348.

menos aún, cuando ya experimentan competencias serías de precios de varias naciones, a las cuales paradójicamente han ayudado más que a otras por razones políticas. Como hemos dicho, se han opuesto hasta hoy a una organización autónoma para el Comercio y el Desarrollo, aunque los países del Tercer Mundo exigieron su creación en forma insistente. Los Estados industriales querían que los problemas tarifarios y de comercio se ventilaran sólo en el GATT, que es algo así como su club exclusivo. Cómo pueden entonces quejarse de que Naciones Unidas viva ahogada con tanto organismo que no debiera existir. Ellos rechazaron la proliferación racional y eficiente dentro del Sistema que era necesaria para el desarrollo y la estabilidad económicos del mundo, así como para mejorar las relaciones Norte-Sur en el plano político. Prefirieron transar creando instituciones congénitamente débiles, que jamás contaron con su apoyo sincero. Era como decir: ahí tienen las instituciones que reclaman; pronto comprobarán su ineficacia.

La semiautonomía de la UNICEF es necesaria, porque, si bien fue creada por la ONU, desarrolla una labor que desde un comienzo ha conquistado en todo el mundo una reputación extraordinaria en el ámbito internacional.

Respecto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fue incluido en las Naciones Unidas bajo la autoridad de la Asamblea General, pero ignorando la regla impuesta por la Carta con respecto a la composición de sus miembros. Por un “acuerdo de caballeros” una mitad de su Consejo representa a las naciones industriales y la otra, a los países en vías de desarrollo. Ello podría explicarse basándose en que se trata de un programa financiado sólo por contribuciones voluntarias, pero es un error aplicarlo en instituciones y programas nacidos bajo un signo democrático, que financian sus actividades con aportes determinados de acuerdo con los recursos de sus miembros, al igual que un sistema de impuestos a la renta aplicado universalmente en las naciones democráticas.

IV. Deficiencias y burocratización del Sistema

Es difícil negar que en algunas organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas hay exceso de funcionarios. Pero no es un caso generalizado y por lo menos en la FAO, que conozco muy bien por haber estado ligado a ella desde 1947 en diversas capacidades, se han realizado reducciones importantes en sus gastos. Los desembolsos en personal descendieron a partir del año 1977 del 77 al 55 por ciento del presupuesto y los costos administrativos, del 24 al 16 por ciento. En cambio, el porcentaje destinado a programas, operaciones y ayuda a los países necesitados se acrecentó en forma significativa.

Sin embargo, bien vale la pena preguntarse a quién compete la principal responsabilidad en muchas instituciones en lo que se refiere al aumento innecesario del personal o a sus deficiencias. Para responder a este interrogante es necesario comenzar exponiendo las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas sobre el particular.

El Artículo Séptimo de la Carta dio a la Secretaría el status de órgano Principal de las Naciones Unidas, juntamente con la Asamblea General, los Consejos de Seguridad, Económico y Social y de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia. Diversas disposiciones de la Carta, particularmente aquéllas descritas en el capítulo 15, le conceden importantes facultades.

Naciones Unidas no es una institución supranacional. Lo es, por excepción, en las materias en que el Consejo de Seguridad, con el acuerdo de sus miembros permanentes, está facultado para tomar medidas coercitivas y aplicar sanciones económicas y militares. En otros casos, las Naciones Unidas pueden ejercer únicamente una influencia moral expuesta a la crítica de las opiniones públicas.

Una organización mundial con tales responsabilidades necesita, sin duda alguna, un Secretariado que represente el interés universal y capaz de elevarse sobre prejuicios nacionales e ideológicos para aplicar, desarrollar y difundir las decisiones de la comunidad internacional. No cabe neutralidad respecto a estas decisiones, lo que no invalida la objetividad a que la obliga la Carta.

Dentro de los países, por lo menos de aquellos que cuentan con una organización madura, pese a todas las diferencias políticas e ideológicas, existen factores enraizados en la tradición y en una larga convivencia que les dan un sentido de unidad patria capaz de inspirar y dirigir la conducta de los servicios nacionales.

En cambio, en las Naciones Unidas, organización nueva integrada por más de 150 países con diversas tradiciones, lenguas, religiones, ideologías, culturas y formación intelectual, el único vínculo permanente del Secretariado es la adhesión a los principios y objetivos de la organización en que sirve. Esa diversidad es a menudo un factor que contribuye a que en este tipo de instituciones se necesite más personal que el que ocupan los gobiernos en sus tareas públicas o las empresas en el campo privado de los países. ¡Cuánto más importante es, entonces, que el reclutamiento de los funcionarios se atenga de la manera más rigurosa a las disposiciones de la Carta!

Es verdad que el Artículo 101 en su párrafo primero dice:

“El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General”.

Pero esto no faculta a la Asamblea para alterar aquellos principios, sino simplemente para disponer ciertos procedimientos relativos a algunos nombramientos, como por ejemplo el del Director General Económico-Social, el del Director General de la UNCTAD o el del Programa del Medio Ambiente, o el Administrador del PNUD, que deben ser aprobados por la Asamblea General.

El instrumento constitucional de las Naciones Unidas fue copiado en esta materia por los Organismos Especializados y establece una serie de reglas que deben regir tanto el nombramiento como la conducta del Secretariado y que no dejan duda alguna de que

debe servir honestamente y sin claudicaciones a la comunidad internacional y a los objetivos de la Carta respetando sus principios. Esto implica desprenderse no sólo de prejuicios sino también de toda sumisión a:

“ningún gobierno o ninguna autoridad ajena a la organización y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la organización”. (Art. 100)

Respetar esta regla no es fácil para todos los funcionarios, particularmente cuando provienen de grandes potencias que a veces aparecen como más poderosas que la organización mundial misma. Aplicarla sin alteración es indispensable para la existencia de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas. El Artículo 100 de la Carta se complementa con el compromiso solemne del Artículo 101, que expresa:

“La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar al personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma que haya la más amplia representación geográfica posible”.

De lo anterior se desprende tanto la responsabilidad fundamental del Secretario General y de los Directores de los organismos internacionales de cumplir estrictamente con las directivas constitucionales, así como la de los países de no interferir por ningún motivo en esas facultades privativas. Las disposiciones prohíben toda injerencia y, sobre todo, cualquier presión de las naciones en el nombramiento de los funcionarios. Si la Carta dispone que el Secretario General no solicitará ni recibirá instrucciones de ningún gobierno o de autoridad ajena a la organización, es indiscutible que esta prohibición se extiende al ejercicio de una de sus facultades primordiales, cual es la de nombrar al personal de la Secretaría.

Mucho se ha discutido sobre la idoneidad del personal de las Secretarías del Sistema de las Naciones Unidas, como también sobre las motivaciones y procedimientos en la designación de los funcionarios.

Es incuestionable que, si se quiere mantener un alto nivel de competencia en las organizaciones mundiales, los emolumentos de los funcionarios deben ser comparables a los más altos de las empresas privadas en el respectivo grado. No existe función de mayor responsabilidad que la que deben ejercer los funcionarios internacionales.

En un comienzo las Naciones Unidas y los Organismos Especializados fueron organizados con personal que en su mayoría provenía de las grandes potencias, principalmente las occidentales. Fue también evidente el predominio del elemento anglosajón y de los países europeos francófonos a través de muchos exfuncionarios de la Sociedad de Naciones, y de expertos en sus colonias. En las esferas económica y social, tanto en Naciones Unidas como en las Organizaciones Especializadas, el precepto de “contratar al personal en forma que haya la más amplia representación geográfica posible” se aplicó en muy escasa

medida en los primeros años. Ello era explicable porque en aquella época había pocas personas técnicamente preparadas en los países subdesarrollados y quienes estaban en condiciones de asumir funciones importantes eran indispensables en sus propios países. Luego tal situación mejoró y desaparecieron las desigualdades, hasta el punto en que el intercambio con expertos de los países del Tercer Mundo fue cada vez más activo.

Desde un principio también, sobre todo en los altos puestos, hubo una repartición geográfica entre las grandes potencias que, sin lugar a dudas, obedeció a proposiciones, presiones y negociaciones entre los mismos países.

Entre los primeros Directores Generales de los Organismos Especializados hubo sólo uno que provenía de un país en desarrollo; y alrededor de 1960 los Directores Generales de la OIT, de la UNESCO y, desde 1948 y 1958 también de la FAO y del Banco Mundial, fueron todos ciudadanos de Estados Unidos. No recuerdo que se hubieran expresado grandes quejas por tal profusión de Directores Generales de un mismo país. El primer Director General proveniente de un país subdesarrollado fue el gran político, escritor y maestro Jaime Torres Bodet, de México, quien dirigió la UNESCO con gran brillo. Sin embargo, la situación ha cambiado, contrariando la posición de muchos que no desean directores provenientes de naciones de la periferia.

La interferencia y la presión ilegítima de los gobiernos juega tanto en favor como en contra de un nombramiento. En los últimos decenios las prácticas viciosas se han multiplicado en tal forma que, en las Naciones Unidas, por regla corriente, todo puesto de grado más alto que P-5 es objeto de una impresionante competencia intergubernamental y los vetos se producen a cada instante. Esta práctica, contraria a la Carta, comenzó en la época del macarthismo. En las Naciones Unidas existían muchos funcionarios, brillantes algunos, que precisamente por su espíritu internacional acentuado y gran cultura universal eran muy abiertos a todas las ideas y comprendían que un organismo mundial integrado por países de tan diferentes ideologías y regímenes sociales y económicos no puede inspirar su acción en estas u otras ideas, sino que estrictamente en las contenidas en la Carta y en instrumentos nacidos de ella, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De inmediato se clasificó como sospechosos a quienes no seguían las teorías occidentales que comento. El Secretario General de entonces tuvo la debilidad de ceder a las violentas presiones de esa época oscurantista y les obligó a abandonar la Organización. Un muy alto funcionario se sintió tan dura e injustamente afectado por la medida que se suicidó lanzándose al vacío desde un edificio.

Surgió en esa época el famoso sistema del “*clearance*” que el gobierno de Estados Unidos exige para todos sus ciudadanos contratados por las Organizaciones Internacionales. Tiene por objeto asegurarse de que el funcionario está imbuido de los principios que corresponden a la política económica y social de su propio país. Estas prácticas involucran además el peligro de que los vetos se originen incluso por motivos completamente ajenos al interés nacional de un país, porque aquellas políticas cambian a menudo.

El anacronismo de la era de McCarthy produjo temores que desestimulaban el interés de los estadounidenses calificados por ingresar a la Organización Mundial. Esta lamentable práctica ha sido imitada por otros países y otras instituciones. Tal procedimiento, contrario a los principios de las Naciones Unidas, conspira contra las propias organizaciones internacionales.

Por ejemplo, existen muchos individuos altamente calificados que han sido exiliados y que podrían servir con distinción en funciones internacionales. La CEPAL tuvo durante muchos años una política muy liberal en ese sentido. En una época en que existían numerosas dictaduras en América Latina, la CEPAL —cuya sede está en Chile en estos momentos, “un refugio contra la opresión”— se nutrió de expatriados de gran talento que contribuyeron en forma significativa a ese organismo y conquistaron el aprecio y la admiración generales en las Naciones Unidas y entre los pueblos de la región. Felizmente hoy existen organizaciones que han adoptado un criterio similar al mencionado.

Otro caso aún más grave es el de los funcionarios internacionales que provienen de la Unión Soviética y de otros países de la Europa socialista. Generalmente son contratados a propuesta de sus gobiernos, sirven en las organizaciones mundiales durante un tiempo relativamente corto y regresan a la función nacional. Sería ingenuo ignorar que al lado de una gran mayoría de funcionarios internacionales que cumplen sus tareas conformándose al Artículo 100 de la Carta, existe una minoría que actúa como verdaderos agentes de sus gobiernos. Se dice que esta situación se adapta a la realidad de los tiempos actuales y que ha sido y sigue siendo imposible evitarla. En mi opinión eso no es verdad. Los dirigentes de las organizaciones pueden hacerlo; la Carta los justifica y los respalda. Existen hoy varios organismos, entre ellos la FAO, que son ejemplo de acatamiento a los mandatos de la Carta.

La continua aplicación de estos vicios atenta contra el concepto básico de la Carta de las Naciones Unidas y si esta situación se prolonga es inevitable que llegará el momento en que no existirá personal genuinamente internacional y que todos los funcionarios serán agentes, en mayor o menor grado, de las políticas de sus respectivos gobiernos. Concuerdo con lo que expresó hace una decena de años el Presidente del Comité del Personal de las Naciones Unidas ante el Comité Asesor Conjunto:

“Dejaría de ser sincero si no les comunicara el creciente temor, en el Secretariado —que se está extendiendo a todos los niveles del personal— de que el servicio civil internacional se transforme cada día con mayor velocidad, consciente o inconscientemente, en un servicio civil multinacional, ya que los Estados miembros individualmente o en bloques tratan de establecer áreas de influencia y de controlar el Secretariado”.

Si no se corrigen estas prácticas ya nadie representará el interés de la humanidad, el interés a largo plazo, el que no depende de las coyunturas políticas o económicas inmediatas que mueven a los gobiernos. El cumplimiento de esto significa una gran conquista de la humanidad. Quienes así perciben la función internacional experimentan una gran satisfacción. Yo mismo he sentido esa emoción.

La burocratización nace de la propia debilidad de las Naciones Unidas. La falta de interés de muchas personas de alta jerarquía intelectual y técnica para aceptar funciones internacionales se debe fundamentalmente a que la Organización ha abandonado durante años su participación en los problemas socioeconómicos vitales del mundo, forzada por la imposición de las grandes potencias que pretenden que se resuelvan solos, lo que además de debilitar el sistema de cooperación se traduce en errores que tendrán que reconocer más tarde. Incluso son apoyados por algunos pequeños grupos de países.

Es evidente que para un funcionario no es lo mismo saberse instrumento importante de la transformación social, política y económica de un país o grupo de países, que sostener reuniones y redactar documentos respecto de algún asunto secundario de la cooperación internacional. El funcionario de Naciones Unidas confinado a un trabajo rutinario, sin trascendencia, pierde la vocación internacional que motivó su ingreso y olvida su espíritu de misión.

La burocratización y la pérdida de aquel espíritu de misión influye mucho en la decadencia de varias organizaciones internacionales. Y ello sólo puede corregirse mediante una sana modificación de los métodos de reclutamiento y de promoción que sea apoyada por los gobiernos, mediante una utilización de las Naciones Unidas que obedezca al espíritu de la Carta.

Si se analiza el contenido de lo que acabo de exponer, no podría negarse que son los gobiernos y especialmente los de las grandes potencias los que mayor responsabilidad tienen en la burocratización del Sistema. Son ellos los que podrían corregir estos vicios. ¿Lo harán?

CAPÍTULO XV

La cooperación socioeconómica de Estados Unidos con América Latina en la postguerra

I. Hitos de una declinación progresiva de la solidaridad establecida por la Carta de las Naciones Unidas

“Una visión latinoamericana de la gestación, logros, obstáculos y perspectivas del sistema de Naciones Unidas para dignificar al ser humano y a los pueblos.” Así reza la explicación estampada al comienzo de la presente obra acerca de su contenido. Entonces, cómo no incluir en su texto una mención de un factor tan importante para aclarar y ensanchar nuestra visión: ¿en qué forma vemos y sentimos desde la “América morena” la cooperación de nuestros vecinos del Norte? Desde luego, es preciso no olvidar la naturaleza de las relaciones previas a la Segunda Guerra Mundial —a las cuales me referiré más adelante— ni las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en su capítulo VI sobre los acuerdos regionales que los países latinoamericanos impusieron en San Francisco para salvaguardar aquellos conquistados en el contexto del sistema interamericano. Este examen no constituye un análisis exhaustivo de las relaciones interamericanas. Se centra sobre todo en los aspectos económicos y sociales que se ajustan a la índole de la presente obra, teniendo presente en particular su inserción en el sistema de colaboración multilateral estatuido por la Carta de las Naciones Unidas. Ello no obsta para que no deje de lado aquellos aspectos netamente políticos que están en la base de todo estudio sobre problemas sociales y económicos de carácter internacional.

Creo, pues, interesante examinar, aunque sea en forma incompleta, en qué forma ha funcionado aquella cooperación a partir de la Segunda Guerra Mundial, pero comparándola con la situación existente en los decenios anteriores. Es un hecho que esa conflagración remeció los cimientos mismos del orden internacional que existía anteriormente, como también varió la relación de fuerzas y su influencia en la vida internacional y, naturalmente, también en las conexiones interamericanas. El examen mencionado no es un análisis detallado y profundo que corresponda a los objetivos que he tenido en mente; sólo identifica algunos hitos de dichas relaciones que estimo son relevantes y que permiten llegar a una conclusión cierta de la existencia de un deterioro en las relaciones entre las dos Américas, que es imposible negar.

Al abordar un tema tan delicado deseo afirmar que en relación con Estados Unidos se mezclan en mí dos sentimientos contradictorios. Por una parte, una gran admiración por sus instituciones, su pueblo y muchas de sus grandes realizaciones que han beneficiado a la humanidad, así como la esperanza de un acercamiento sobre bases equitativas. Asimismo, el recuerdo de tantos amigos queridos, comenzando por la gran Eleanor Roosevelt. Por otra parte, indignación y rechazo respecto de ciertas políticas y prácticas que van contra los intereses de América Latina, entre ellas algunas que afectan también a mi patria y, en ocasiones, al resto de los países en desarrollo. Políticas y prácticas que no se compadecen con las lecciones incomparables de convivencia humana y mundial que concibieron los “padres fundadores” de la nación del Norte, como su pueblo los denomina. Ellos formaron un grupo de insuperable integridad moral y visión política. Jamás pensaron en convertirse en un imperio y rechazaban toda tendencia a intentarlo. Eran demócratas ejemplares.

Lo anteriormente expuesto no significa que desconozca la asistencia que en muchas oportunidades ha prestado Estados Unidos a nuestra región. Sin embargo, al analizar lo que estimo una responsabilidad muy seria de Estados Unidos en el deterioro de su cooperación con las naciones del sur, examinaré una serie de hechos que han determinado la proliferación de agudos problemas políticos y económicos en América Latina. Al mismo tiempo, estoy convencido de que tal deterioro no sólo afecta a estos pueblos sino también atenta contra sus propios intereses y no puedo menos de concluir que esas políticas son aberrantes. Por ello me atrevo a decir que dicho fenómeno bien podría agregarse a los ejemplos de “locura” internacional, expresión tan brillantemente definida por la gran historiadora y cientista política Barbara W. Tuchman en su fascinante libro *La marcha de la locura* (*The March of Folly*)¹.

La obra referida demuestra, con un acopio de antecedentes y de argumentos difíciles de refutar, cuán plagada de errores ha estado y está la política internacional en el mundo. Basa toda la teoría de su libro en el hecho de que a través de los siglos aparecen con frecuencia gobiernos que persiguen políticas contrarias a sus intereses y en que la raza humana al parecer desempeña en esa esfera los peores papeles que le ha correspondido cumplir. Cita opiniones que no visualizan progreso alguno entre las prácticas actuales y aquéllas de 2000 a 3000 años atrás. Atribuye tal fenómeno a una serie de factores, entre ellos la testarudez de los gobernantes unida a la incapacidad de aprovechar las experiencias anteriores y el exceso de poder, que corrompe y debilita la posibilidad de pensar. Afirma que “no existe alma que pueda resistir la tentación del poder arbitrario”. Menciona la actitud preconcebida contraria al sentido común; en una palabra, lo que Platón llamó “la sagrada cuerda de la razón”; el ansia de poder que, según Tácito, “es la más flagrante de todas las pasiones, porque sólo puede ser satisfecha ejerciendo el poder contra otros gobiernos”.

¹ Barbara Tuchman, *La marcha de la locura*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Barbara Tuchman apoya su tesis con una cantidad de ejemplos que cita someramente, pero cuatro de ellos son objeto de un notable y bien documentado análisis: *El caballo de Troya; la pérdida de América (Estados Unidos) por los británicos; la política de los Papas del Renacimiento que provocó la secesión protestante; y la “autotraición de Estados Unidos en Vietnam”*. Este último ejemplo ocupa el lugar más extenso del libro y expone cómo cuatro presidentes de ese país —Eisenhower, Kennedy, Johnson y Nixon (asesorado por Kissinger)— cada uno por distintas razones, ignorancia de la historia de esa región, visión de omnipotencia, arrogancia de poder o temor a sufrir derrotas electorales, continuaron una guerra de crueldad extrema que no era vital para la seguridad ni para los intereses de su patria, que costó la vida a 45.000 compatriotas y dejó 300.000 heridos. Y a Vietnam y Camboya les significó cientos de miles de muertos y heridos y destrozos colosales en sus territorios.

La autora, además, sin profundizarlos, menciona otros casos de “locura” de gobiernos: el ataque de Hitler a la Unión Soviética, olvidando los fracasos de Gustavo Adolfo de Suecia, Napoleón y el Kaiser Guillermo II; las guerras de Luis XIV en sus últimos años de existencia, que asolaron Francia; la división en España entre visigodos e hispanos y romanos, que facilitó la conquista por los moros; la derrota del poderoso Imperio Azteca por 300 españoles; la provocación de MacArthur a los chinos en la guerra de Corea y varias otras.

No es aventurado, pues, considerar como una “locura” semejante a las descritas la política seguida por Estados Unidos hacia América Latina desde el momento en que, a fines del siglo pasado, se convirtió en una de las más poderosas y ricas naciones del mundo, política que se ha tornado más negativa después de la Segunda Guerra Mundial y alcanza su expresión más aguda en nuestros días. En algunos aspectos, como es lógico, ésta ha afectado simultáneamente a todo o gran parte del mundo en desarrollo, víctima del poder imperial.

Para justificar mi tesis respecto a que en este caso se trata de políticas contrarias a los intereses tanto de los pueblos latinoamericanos como del pueblo estadounidense, creo necesario, como punto de partida de este ejercicio, describir sucintamente el proceso de negociaciones, convenios y acuerdos que finalmente se convirtió en una “asociación” política y económica entre Estados Unidos y sus vecinos del sur en su conjunto. Lo anterior se completó a fines del siglo XIX y en la primera mitad del XX.

A pesar de que este capítulo se centra en algunos hitos de las relaciones interamericanas en la postguerra, es necesario recordar someramente acontecimientos más remotos como es el caso de los inmensos territorios que hoy forman el sur de Estados Unidos y el occidente, desde Oregón al Río Bravo, los cuales arrebató a México. Es algo de sobra conocido y correspondió a la época histórica en que el país del Norte completaba sus fronteras geográficas y México estaba debilitado y en proceso de integración. También debo recordar la virtual dominación política y económica establecida por la nación del Norte en América Central, la mayoría de cuyos países llegó a ser tildada de “repúblicas bananeras”. Estos temas darían para un libro entero. Por lo demás, es evidente que en

las altas esferas políticas e intelectuales de Estados Unidos tales políticas no fueron rechazadas y el requisito de la existencia de “alternativa contraria” en la decisión, de parte de sectores importantes, es básico, según Barbara Tuchman, para calificar la acción como “locura”.

Tomo como punto de partida la llamada “Doctrina Monroe” de 1823, primer elemento importante en la historia de las relaciones interamericanas. Ocurrió en circunstancias en que la independencia de esa nación estaba ya consolidada y la de las naciones hispanoamericanas era aún precaria. Sin embargo, ella resonó en el mundo como la primera clarinada de un hecho histórico de enorme importancia: América del Norte y América del Sur se mostraban ante toda la tierra como una vigorosa realidad, habían decidido constituir un continente separado de Europa que no aceptaba que se establecieran en su territorio nuevas colonias. El presidente de Estados Unidos, James Monroe, interpretando ideas arraigadas en la mente de Washington y Jefferson y de sus compañeros de lucha, lanzó su famosa declaración que después ingresó a la historia con el nombre de “Doctrina Monroe”. El presidente estadounidense, temeroso, por una parte, de que Rusia tratara de conquistar tierras de la costa noroccidental de su país y, por la otra, consciente de que la Santa Alianza (integrada por Austria, Prusia, Rusia y Francia) trabajaba para ayudar a España a recuperar sus colonias en América, creyó oportuno formular una advertencia para frenar cualquier intención de los países europeos de oprimir o reconquistar sus excolonias americanas. Ello sería considerado “como una demostración inamistosa hacia Estados Unidos”. Era así de simple y no pretendía ir más lejos. La interpretación en el sentido de que fue una “doctrina” y qué significó para algunos latinoamericanos “América para los norteamericanos” nació del temor que comenzaba a reinar en el Sur ante el desequilibrio creciente de poder entre las dos partes del continente. La formulación de “doctrina” encontró en su país de origen buena recepción, porque le daba un alcance jurídico y político a la famosa “advertencia”. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos nunca lo expresó así en forma oficial. Pero el hecho es que el poderío de esa nación y su enriquecimiento impresionante influyeron para que, en su política con sus vecinos, sus gobiernos se caracterizaran primero por un evidente paternalismo y luego por una arrogancia a veces amenazante, como cuando el “*big stick*” estaba en manos de Teodoro Roosevelt. Rubén Darío en su inmortal poema remarcó este hecho al invocar así al presidente: “Eres los Estados Unidos, eres el futuro invasor de esta América ingenua que tiene sangre indígena, que aún reza a Jesucristo y aún habla en español”.

Ya a fines de siglo comenzaron a echarse las bases de una especie de asociación interamericana. En 1881 el Secretario de Estado del país del Norte, James G. Blaine, intentó reunir una conferencia de los países del continente. La iniciativa fracasó por causa de la Guerra del Pacífico (entre Chile, Bolivia y Perú). Pero en 1889 se resucitó esa idea al convocarse a la Primera Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Washington. En octubre de 1901 se llevó a cabo una Segunda Conferencia, con sede en Ciudad de México. La Tercera sesionó en Río de Janeiro, en julio y agosto de 1906. Las dos primeras no trataron problema

político alguno; por el contrario, éstos se evitaron por acuerdo expreso. La reunión se limitó a convenir ciertas reglas comunes para transportes, documentos comerciales, patentes, navegación de ríos fronterizos y otras cuestiones similares.

Sin embargo, la Tercera Conferencia ya entró a ocuparse de problemas relacionados con el derecho internacional y aprobó varias convenciones, no ya simples recomendaciones. Reorganizó la “Unión Internacional de Repúblicas Americanas” y, en general, esbozó una verdadera asociación llamada a ser cada día más estrecha. Este espíritu se debió principalmente a la conjunción en la Conferencia de dos eminentes personalidades de gran experiencia internacional: el barón de Río Branco, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil y fundador de la excepcional diplomacia brasileña, y el Secretario de Estado de Estados Unidos, Elihu Root, uno de los más famosos diplomáticos de ese país, de larga y exitosa actuación.

La Cuarta Conferencia (febrero de 1910) en Buenos Aires, se distinguió por la creación de la “Unión Panamericana”. Pero fue la Quinta Conferencia, celebrada en Santiago de Chile en 1923, la que aprobó un tratado —llamado el Tratado Gondra— que se considera como el primer paso del desarrollo de un mecanismo para asegurar la paz en el hemisferio. Además de llegar a acuerdos sobre asuntos de interés común, se decidió que la Unión Panamericana convocara a varias reuniones de carácter técnico para considerar problemas específicos. Con estos acuerdos quedó lanzada la asociación de las Repúblicas Americanas en materias de política internacional y cooperación técnica y económica. En las dos conferencias siguientes (La Habana y Montevideo, en 1928 y 1933, respectivamente) se fue perfeccionando esta asociación, dándose preferencia especial a la codificación del derecho internacional, asunto caro a los internacionalistas latinoamericanos, y se aprobaron convenciones sobre asilo político, extradición, nacionalidad, derechos y deberes de los Estados y no intervención en los asuntos internos de otras naciones. La última de aquellas conferencias adoptó asimismo un programa básico de carácter económico, comercial y tarifario destinado a reducir las barreras aduaneras.

En 1936 Franklin Delano Roosevelt, el presidente que acuñó la frase en que proclamaba “la política del buen vecino” con respecto a las repúblicas del Sur y que puso fin a las abiertas intervenciones en Centroamérica, muy consciente de que a través de la política seguida por Hitler el mundo se acercaba a una guerra mundial, convocó a los presidentes de los Estados Americanos a reunirse en una Conferencia en Buenos Aires. Argumentó que el reciente protocolo que había puesto fin a la guerra entre Bolivia y Paraguay era un ejemplo digno de imitarse, ya que demostraba la necesidad de reunirse “alrededor de una mesa de consejo para prevenir toda hostilidad entre ellos en el futuro”. La Conferencia, que sesionó entre el 1º y el 23 de diciembre de ese año, adoptó un *Tratado para el mantenimiento, preservación y restablecimiento de la paz*. Contenía una cláusula que estipulaba efectuar consultas entre Ministros de Relaciones Exteriores en caso de cualquier amenaza a la paz, con el propósito de buscar y adoptar métodos para una

cooperación política. Además, aprobó un Tratado adicional sobre los procedimientos a seguir en dichas consultas. Según los entendidos de la época, estos Tratados significaban constitucionalizar la Doctrina Monroe.

La última Conferencia Interamericana antes de la postguerra, la octava, se celebró en Lima en diciembre de 1938 en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. El elemento más destacado de la reunión consistió en que en la Declaración de Lima las Repúblicas Americanas reafirmaron la solidaridad continental y su determinación de defenderse en forma conjunta en caso de cualquier intervención del exterior. Para estos efectos se acordó un sistema de consultas entre Ministros de Relaciones Exteriores.

No cabe duda de que después de todo este proceso comenzado en 1889 se había establecido, más que una asociación, una verdadera alianza entre las repúblicas americanas que implicaba una relación jurídica de defensa entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur, que aquel país tomó muy en serio y que no tenía con ningún otro continente. Su adhesión al sistema interamericano fue muy sólida y todo hacía pensar que con ese ritmo de avance se llegaría a un tipo especial de relaciones económicas mutuas.

II. El progresivo deterioro de la cooperación interamericana y sus intervalos positivos

Es desde el punto de partida expuesto en los párrafos precedentes que hay que juzgar la política estadounidense de cooperación hemisférica durante la guerra y la postguerra.

Sobrevino la conflagración mundial en 1939. La presente obra relata en su primer tomo la generosidad con que América Latina respondió a las demandas de Estados Unidos. En primer lugar, en el campo político, porque con la exclusión de Argentina, las repúblicas de esa parte del continente firmaron la Declaración de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, algunos países enviaron tropas para participar en la contienda. Asimismo, muchas otras naciones presentaron apoyo en la esfera económica, entre ellas, Chile, proporcionando recursos minerales muy importantes a precios muy bajos².

Sólo en 1945 se volvió a celebrar otra Conferencia Interamericana. Hubo sí tres reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (en los años 1939, 1940 y 1951) que han sido tratadas en el primer tomo de esta obra. En ellas se aceptaron las propuestas de Estados Unidos: neutralidad en 1939; no permitir que las posesiones europeas cayeran en poder del nazismo en 1940, después de la ocupación de Francia por Alemania, y, finalmente, solidaridad con Estados Unidos después del alevoso ataque japonés a Pearl Harbor. Es decir, estos países cumplieron sobradamente con el compromiso adquirido en la reunión de 1936.

² Ibid., tomo I, pp. 35-42.

Ya en esos años en que Estados Unidos entró en la guerra, los países latinoamericanos comenzaron a percibir una falta de interés de parte de su vecino del Norte, explicable en cierto grado por la preocupación prioritaria que era la guerra. Pero el hecho es que tampoco se celebraron en el lapso 1941-1945 reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, aunque sí se llevaron a cabo conversaciones individuales entre el Departamento de Estado y los embajadores acreditados. Asimismo, Estados Unidos invitó a sus vecinos a adherir a la Declaración de las Naciones Unidas, pero no tomó el parecer de sus asociados sobre el proceso de seguimiento de la guerra y preparación de la paz. Estados Unidos sólo se acordó de ellos cuando en Dumbarton Oaks ya había preparado, junto con Gran Bretaña, la Unión Soviética y China, el proyecto de Carta sobre un nuevo orden internacional de seguridad y cooperación. Entonces, a principios de 1945 y cuando la guerra en los frentes europeos llegaba a su fin, Estados Unidos solicitó la reunión interamericana que se celebró en Chapultepec, México, entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de ese año y que se denominó “Conferencia Interamericana sobre los problemas de la paz y la guerra”.

En el primer tomo de esta obra³ dedico un capítulo a ese evento, en cuyos detalles no insistiré ahora. Pero sí quiero reiterar cuatro aspectos pertinentes para mi argumentación: primero, los problemas surgidos durante aquella reunión, de orden jurídico y económico, demostraron a los delegados latinoamericanos que el concepto de asociación y alianza prácticamente se había esfumado. Como lo expresé en aquella sección, los latinoamericanos exhibieron una adhesión al sistema hemisférico muy superior a la de Estados Unidos. La falta de consulta con sus vecinos durante los cuatro años en que Estados Unidos había participado de modo tan importante en la guerra era una prueba de que ya no los visualizaba como un elemento vital para sus intereses y su seguridad; y que su emergencia como un verdadero imperio de dimensión casi mundial, aunque sin conquista de territorios, como se estilaba en la antigüedad, había cambiado su criterio en cuanto a las prioridades, postergando a América Latina. Segundo, ese cambio se conjugaba con el desplazamiento de todo el equipo humano del Departamento de Estado que había trabajado en la alianza interamericana y con el surgimiento en dicho Departamento de un grupo llamado “globalista” que percibía como prioridades absolutas los esfuerzos por terminar la guerra y la conducción de una muy activa política mundial. Se había cortado un cordón umbilical que duró medio siglo. Tercero, en Chapultepec Estados Unidos se negó a escuchar la demanda latinoamericana de programar una cooperación económica y social para el Sur del continente. Y cuarto, el interés principal de Estados Unidos en Chapultepec fue obtener de las demás repúblicas su total solidaridad para terminar exitosamente la conflagración con Japón, en especial en cuanto se refería al suministro de materias primas, lo que por cierto logró. Es preciso recordar que en ese momento la bomba atómica aún no era una realidad. El triunfo no se ponía en duda, pero la victoria exigiría todavía un gran esfuerzo; las Repúblicas del Sur, como lo habían hecho en casos anteriores, accedieron generosamente a las peticiones estadounidenses.

³ *Ibíd.*, tomo I, pp. 35-42.

Al término de la guerra estas naciones que habían iniciado políticas de industrialización y sustitución de importaciones debido a que la conflagración había afectado en forma considerable su comercio exterior, que se efectuaba mayoritariamente con Europa, requerían cooperación y apoyo para fortalecer tales estrategias y obtener bienes de capital y repuestos; estos últimos con seguridad se venderían a altos precios mientras gran parte de sus exportaciones seguían realizándose a precios congelados.

Otro factor que justificaba esa esperanza era que Estados Unidos al terminar la guerra disponía de un aparato productivo considerablemente superior al que poseía en la preguerra y necesitaba imperativamente exportar para mantenerlo activo. Los latinoamericanos creían entonces que, junto a la reconstrucción de las zonas devastadas por la guerra era necesario, de todos modos, que Estados Unidos desarrollara rápidamente a sus vecinos para convertirlos en un poder comprador importante; para ello era indispensable mejorar los niveles de vida de sus pueblos. Además, América Latina, aún bajo la experiencia de la preguerra, estimaba que los problemas que acarrearía la paz a Europa y Asia —y que ya se veían venir— hacían más necesario que nunca para Estados Unidos formar en el continente americano un fuerte poder político y económico no traumatizado por una guerra propia y susceptible de perdurar, que fuera un baluarte de la democracia y actuara con espíritu joven. En ese momento no era difícil lograrlo porque en la mayoría de los países del Sur gobernaban regímenes democráticos.

Obnubilado con sus nuevas responsabilidades en el resto del mundo, Estados Unidos no tuvo la visión a largo plazo necesaria para darse cuenta de que cometía un error al abandonar al que muchos llamaban desdeñosamente “su patio trasero”, creando de ese modo un clima poco amistoso que se ha agravado a medida que pasa el tiempo. En cambio, se concentró en los problemas mundiales, especialmente en enfrentar sus grandes diferencias con la Unión Soviética, en rehabilitar a las naciones europeas y en reforzar las áreas donde estimaba que podía estallar un conflicto o que podrían ser dominadas por su adversario. Esto se había vislumbrado en San Francisco y ciertamente también en Chapultepec.

América Latina bregó intensamente durante la Conferencia de San Francisco para modificar el proyecto de Dumbarton Oaks en lo referente a la cooperación internacional económica y social. Tuvo éxito, apoyada por India, Líbano y el resto del pequeño grupo de países subdesarrollados que eran miembros de la organización. Como lo he expresado en el tomo anterior, a ello se debió que se diera al Consejo Económico y Social categoría de Órgano principal y que en los artículos 55 y 56 de la Carta apareciera con nitidez el compromiso solemne de todos los Estados miembros de asegurar niveles de vida más elevados, trabajo permanente y para todos, y condiciones sanitarias, educacionales y de desarrollo económico-social satisfactorias para todos los seres humanos de toda la tierra. Más tarde fue América Latina la que en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General propuso medidas para convertir en realidad dichas obligaciones jurídicas y morales. Pero pronto se puso en evidencia que Estados Unidos, sin rechazar abiertamente esas iniciativas, en la práctica se opuso a ellas al pretender postergarlas o

desvirtuarlas. Así sucedió con el fracaso de la Carta de Comercio y Empleo aprobada en La Habana, con el proceso de creación de la CEPAL, con los proyectos de resolución para obtener mayores recursos del Banco Mundial y con el Fondo Especial para el Desarrollo Económico (SUNFED). Detalles sobre esa lucha figuran en el tomo I⁴. También en él se cita una entrevista a una alta funcionaria del Departamento de Estado, en la que se conversó sobre cuál era la política acordada para poner una valla a aquel género de medidas y cómo las iniciativas de las naciones subdesarrolladas, entre las cuales las de América Latina desempeñaban un papel principal, sorprendieron a los funcionarios de esa rama de Gobierno⁵. Éstos interpretaban las disposiciones de la Carta sobre cooperación económica y social sólo como sugerencias de carácter general y no como mandatos específicos para promover y orientar dicha cooperación.

El 2 de septiembre de 1947, Estados Unidos y las naciones latinoamericanas que existían en la época suscribieron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca tras una Conferencia concebida por Estados Unidos y realizada en Río de Janeiro, Brasil. El instrumento consta de una serie de disposiciones redactadas con mucha prolijidad y precisión, como complemento del Artículo base, que es el N° 3, y que dice:

“Las altas Partes Contratantes convienen que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente a un ataque, en el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

Más adelante, el Art. 4° define los límites de la región a que se refiere el Tratado: desde el extremo norte al extremo sur y también de oriente a poniente, fijando longitudes que sobrepasan bastante los bordes de los mares adyacentes.

Notoriamente este Tratado fue dirigido de manera fundamental a evitar o repeler un ataque de la Unión Soviética no sólo a Estados Unidos, sino “a todos los casos de ataque armado” dentro de los parámetros mencionados. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), como se ha dado en llamar a dicho Tratado, ciertamente no fue pensado para otro género de agresiones, aun cuando sus términos lo permiten. Fue ésta una de las expresiones importantes de la Guerra Fría y de la aplicación de la doctrina concebida por el presidente Truman para evitar que el comunismo —o lo que los norteamericanos estiman como tal sin serlo— se implante en la región americana. Para diferenciar al presidente Truman de casi todos los que le siguieron en su alto cargo creo justo señalar que, por otra parte, él consideraba que su país debería atender el desarrollo social y económico de sus vecinos del sur. El Punto Cuarto, que creó la asistencia técnica masiva a los países en desarrollo de la cual mucho se ha beneficiado

⁴ *Ibid.*, tomo I, cap. VI, pp. 113 y caps. XV y XVI, pp. 305 y 349.

⁵ *Ibid.*, tomo I. p. 20, nota 3.

América Latina, es un ejemplo de esa política. Sin embargo, ella mostró sus limitaciones durante la Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, evento en el que se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En dicha Conferencia participó el Secretario de Estado, general George Marshall. Los países latinoamericanos le solicitaron que se estudiara por el subcomité un plan similar a aquél diseñado para la recuperación europea, que había sido lanzado en junio de 1947 por el propio general y que desde entonces fue conocido como “Plan Marshall”. La discusión fue breve y concluyente. El general, con una sobriedad habitual en el estrategia que orientó la guerra en el frente occidental, contestó con un seco ¡No! Esta respuesta no daba margen a apelación alguna y se basaba en el argumento de que las circunstancias eran enteramente disímiles de las que justificaron la ayuda a Europa. Por lo demás, correspondía a la política del Departamento de Estado de la época. América Latina recibió esta negativa como una bofetada; le produjo una enorme frustración.

Sin embargo, estas frustraciones no impidieron a las naciones latinoamericanas tender su mano al “Gran vecino” cuando estalló la guerra de Corea en 1950. Apoyó sus planes y contribuyó con materias primas, muchas de ellas a precio de paz y no de guerra.

Así terminaron las épocas de Roosevelt y de Truman, las cuales, si bien no respondieron totalmente a las aspiraciones latinoamericanas, permitieron la realización de algunas políticas positivas y no exhibieron intenciones imperialistas contra sus vecinos. El primero estaba, por lo demás, inmerso en la guerra más grande de la historia y en los últimos meses de su vida ya no se encontraba en condiciones físicas para ocuparse de otros asuntos que no tuvieran relación con el conflicto. Por otra parte, el nuevo equipo del Departamento de Estado, de vocación “globalista”, estaba dedicado a atender sus responsabilidades mundiales. Con el Roosevelt de cinco años atrás la Conferencia de Chapultepec habría tenido otro carácter. En cuanto a Truman, quien asumió el mandato en forma súbita y sin la información que tenía su antecesor, con poca experiencia en asuntos internacionales y carente de conocimientos sobre América Latina, le tocó enfrentarse casi desde el comienzo de su gobierno con los hechos que motivaron la Guerra Fría. Sin embargo, su gran coraje y buen sentido hicieron que más tarde tomara decisiones importantes que favorecieron al Tercer Mundo, pasando por encima de la opinión de la burocracia. Un vistazo a lo sucedido en los últimos 40 años permite afirmar que, con la excepción del gobierno de John Kennedy (y eso omitiendo su lamentable desliz en Bahía Cochinos) y de algunas posiciones de los presidentes Johnson y Carter, la cooperación de aquel país con América Latina ha seguido declinando hasta alcanzar su punto más bajo con la política del Presidente Reagan. Podría considerarse que lo salva su preocupación por el respeto a los derechos humanos en América Latina, fundada, eso sí, en la experiencia mundial que ha demostrado que las dictaduras producen fatalmente un fuerte crecimiento del comunismo, fenómeno que quieren evitar.

Los gobiernos latinoamericanos no se dieron por vencidos en su empeño por obtener un trato justo de parte de Estados Unidos. Reanudaron la batalla en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas el año 1954, época en que gobernaba en Venezuela el dictador Pérez Jiménez. La Conferencia tenía además el carácter de sesión del Consejo Económico y Social Interamericano. Ese evento constituyó para Latinoamérica una nueva frustración, porque Foster Dulles, Secretario de Estado de Estados Unidos, se conformó con obtener una resolución fuertemente anticomunista y se negó a discutir las cuestiones económico-sociales que traían en sus carpetas los delegados latinoamericanos, no sin lanzarles, antes de partir, una prédica sobre la libre empresa y la necesidad de la inversión extranjera. Esto motivó que se convocara a una reunión de Ministros de Economía en noviembre de ese mismo año, en Quitandinha, Brasil. En ella por lo menos se acordó crear una institución de crédito para América Latina, lo que se haría realidad cinco años más tarde al establecerse el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶.

La elección de John Kennedy a la presidencia de Estados Unidos fue, como he mencionado, un paréntesis muy positivo en la política estadounidense respecto a América Latina. Se lanzó la Alianza para el Progreso —su expresión más notable—, como resultado de una comunidad de ideas del joven presidente con el “Maestro” Raúl Prebisch y un grupo de economistas y políticos latinoamericanos. Su origen, establecimiento y repercusiones se incluyen en el tomo I con acopio de antecedentes⁷. A lo escrito antes, quisiera agregar que la Alianza fue el momento más positivo que ha tenido la OEA durante el período de postguerra, pues se integró plenamente a los trabajos de este plan para el progreso que dirigía el eminente político colombiano, Carlos Sanz de Santa María. La contribución de la OEA al análisis de la economía de la región fue de considerable valor. El énfasis puesto en que este progreso era inseparable de una democracia representativa auténtica merece un elogio particular.

El asesinato de Kennedy en 1963 motivó que la Alianza para el Progreso desapareciera unos años más tarde. Muchos factores concurrieron para que esa gran iniciativa dejara de existir. Además de la muerte del joven presidente, acontecimientos como la invasión estadounidense de Santo Domingo y la lamentable aventura de Bahía Cochinos crearon en grandes sectores una oposición a todo lo procedente de Estados Unidos. Después del fallecimiento de Kennedy, nadie fue capaz de lograr que esos hechos se olvidaran. Más tarde, la ola de dictaduras que fueron apareciendo en América Latina hizo perder interés a los gobiernos en un programa basado en la democracia representativa. Ello determinó que los países latinoamericanos, hondamente frustrados por la débil cooperación económica del país del Norte, tanto en el plano bilateral como regional e internacional, estimaran necesario crear un mecanismo para aunar las posiciones latinoamericanas en la UNCTAD y el Grupo de los 77, con el objeto de analizar en ese organismo las

⁶ Ibíd., tomo I, capítulo XVI, pp. 364-367.

⁷ Ibíd., tomo I, capítulo XVI, p. 382.

relaciones socioeconómicas con Estados Unidos y sobre ese fundamento plantear las serias reivindicaciones de la región al poderoso vecino. El mecanismo que se denominó Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) se inició en Alta Gracia, Argentina, en 1964 y se constituyó más formalmente en Lima, en diciembre de ese año, otorgándosele la facultad de coordinar sus posiciones ante la UNCTAD y “ante cualquier otro asunto relativo al comercio internacional y el desarrollo económico”.

CECLA desarrolló un trabajo notable desde 1964 hasta 1972, coordinando de manera admirable la acción de los países latinoamericanos en la Primera y la Segunda UNCTAD. Pero en diciembre de 1969 las naciones de América Latina, desilusionadas por tan injusto trato y por las promesas no cumplidas, decidieron analizar a fondo el problema y plantear directamente a la nación norteamericana sus quejas y sus aspiraciones. A iniciativa de Brasil, la Secretaría de CECLA, a cargo entonces de la República Dominicana, convocó una reunión preparatoria que se realizó en Santiago de Chile, del 31 de marzo al 7 de abril de 1969.

Pocas veces América Latina ha encontrado como en esa ocasión las circunstancias propicias para unirse, sin ninguna deserción, con el propósito de estudiar en profundidad las condiciones en que se han desarrollado y se desarrollan las relaciones económicas y sociales con Estados Unidos. Estos estudios culminaron en un documento en que las Repúblicas del Sur del Río Bravo presentaron al gobierno de Estados Unidos sus conclusiones, que contenían proposiciones y sugerencias sobre la forma de mejorar drásticamente una situación que encontraban deplorable.

La primera reunión de CECLA resolvió recopilar el material y los antecedentes y estudiar a través de Grupos de Trabajo “la evolución y el estado actual de la Cooperación Interamericana para el Desarrollo de América Latina, en función de sus planteamientos tradicionales y de los compromisos que se han generado”.

Junto con ello se les solicitó sugerir las acciones que debía emprender América Latina para lograr tales objetivos. Todo lo anterior debía realizarse en un plazo de 45 días.

El 15 de mayo se inauguró en Viña del Mar, Chile, la segunda reunión, esta vez a nivel ministerial, para conocer los trabajos realizados y tomar decisiones. El Secretario General de la Conferencia fue Juan Somavía, de Chile, quien ya despuntaba como un aporte positivo de la nueva generación latinoamericana a la cooperación internacional. Ello lo condujo más tarde a ser uno de los principales actores del Pacto Andino, a fundar el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales y a concebir y organizar la Comisión Sudamericana de Paz, a la cual me refiero más adelante. Asistieron a este evento la casi totalidad de los Ministros de Relaciones Exteriores de la región y, en ausencia de algunos de ellos, embajadores debidamente acreditados. Por mi parte participé en la delegación de Chile en ambas reuniones y tuve la oportunidad de contribuir a la redacción de muchas de las conclusiones. No vacilo en afirmar que la reunión de CECLA fue uno de los esfuerzos más positivos efectuados a nivel ministerial sobre los

problemas de esta parte del continente. Tuvo un carácter excepcional por la calidad de las personalidades participantes, la seriedad de los debates, la solidez del material reunido por los Grupos de Trabajo con la colaboración de la CEPAL y la OEA y, sobre todo, por las conclusiones tan definidas que conformaron el *Consenso Latinoamericano de Viña del Mar*, documento final de la reunión aprobado por una entusiasta unanimidad. Recuerdo tres discursos memorables de esa ocasión: el del presidente Eduardo Frei en la ceremonia de inauguración, notable como correspondía a su rango y a la familiaridad con que manejaba desde años atrás los problemas internacionales del desarrollo y de su incidencia en América Latina. La alocución final en nombre de los participantes del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Alfonso López Michelsen, más tarde presidente de la república de su país, quien mostró una considerable elegancia en la forma, profundidad y visión en los conceptos, cualidades propias de un hombre que se había formado a la vera de su padre, don Alfonso López Pumarejo. Fue este último uno de los más hábiles presidentes latinoamericanos que he conocido, a quien me tocó apreciar en los primeros años de las Naciones Unidas como uno de los “grandes” de esa etapa. El tercero fue el discurso con que despidió a sus colegas el canciller Gabriel Valdés, motor de la organización de esa reunión de CECLA, quien en la revisión sumaria que hizo de los resultados obtenidos mostró toda su estatura de diplomático sagaz y político de gran clase. No es de extrañar entonces que los ministros lo designaran para presentar el *Consenso* al presidente Nixon.

El *Consenso Latinoamericano de Viña del Mar* es, a mi juicio, el documento conjunto más completo que haya producido Latinoamérica en materia de relaciones con Estados Unidos y de análisis de la evolución de la cooperación entre ambos subcontinentes y del grado de deterioro a que ésta había llegado. Su texto es de una gran objetividad; no presenta quejas plañideras ni intenta llegar a una confrontación, pero sí expone una comprobación de hechos irrefutables que configuran un estado de cosas que se tomaba intolerable para los pueblos del Sur. Junto a ello formula propuestas relativas a medidas que deberían tomar conjuntamente las repúblicas americanas para mantener una convivencia amistosa fundada en la equidad y en el respeto mutuo de los intereses de cada nación.

El Consenso comienza expresando:

“Los países miembros de la CECLA afirman la personalidad propia de América Latina. El proceso de desarrollo de la región y las transformaciones que se están operando en cada uno de sus países, unidos a los cambios que ocurren en el mundo, imponen modificaciones importantes en las modalidades de las relaciones de América Latina con los demás miembros de la comunidad internacional”.

Agrega que es ineludible, por lo tanto, que los países latinoamericanos procuren alcanzar soluciones elaboradas con criterios propios, que reflejen su identidad nacional. Expresa asimismo que:

“Decididos a superar la condición de subdesarrollo, reiteran su convicción de que el crecimiento económico y el progreso social son responsabilidad de sus pueblos y que la consecución de los objetivos nacionales y regionales depende fundamentalmente del esfuerzo de cada país y se sustenta también en la cada vez más estrecha cooperación, coordinación y armonización de políticas y actitudes de las naciones latinoamericanas, que encuentran expresión relevante en la decisión de los presidentes de los países de América Latina de llegar a un mercado común”.

Enseguida afirma:

“Su decisión de vencer el subdesarrollo acrecentando los esfuerzos de cada país, pues la responsabilidad de superar la condición de subdesarrollo de ellos corresponde a sus pueblos. Sin embargo, reconoce al mismo tiempo que la solución de los problemas del desarrollo ha constituido una preocupación dominante en la comunidad internacional, cuya cooperación no ha sido suficiente. El éxito de aquellos esfuerzos —continúa— depende en gran medida de que la comunidad internacional, y en particular los países que tienen mayor peso en las decisiones mundiales, reconozcan y asuman las responsabilidades que correspondan”.

Tras la expresión de aquellas afirmaciones recuerda, de modo objetivo y franco, cuál ha sido la actitud de Estados Unidos en lo relativo a la cooperación internacional para el desarrollo y la detalla en los siguientes términos:

“Durante la última década la cooperación interamericana y la cooperación internacional para el desarrollo de América Latina han estado lejos de satisfacer las aspiraciones de los países de la región, tal como han sido definidas en importantes foros y documentos interamericanos y mundiales. Las resoluciones, decisiones y declaraciones de la Conferencia de Bogotá, de 1948; el Acta de Bogotá, en 1960; la Declaración de los Pueblos de América y la Carta de Punta del Este, de 1961; la Carta de Alta Gracia, de 1964; el Acta Económica y Social de Río de Janeiro, de 1965; el Protocolo de Buenos Aires y la Declaración de los Presidentes de América, de 1967; el Plan de Acción de Viña del Mar y la Carta del Tequendama, también de 1967; y la Declaración de Santo Domingo, en 1968, inspiradas en el ideal de unidad latinoamericana, han procurado impulsar de manera coherente y progresiva reformas profundas de las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Estados Unidos, así como entre los países en desarrollo en general y las naciones altamente industrializadas, fundadas en principios de cooperación, solidaridad, respeto a las soberanías nacionales y a la autodeterminación de los pueblos y en la necesidad de una más justa división internacional del trabajo que favorezca y no obstaculice, como hasta ahora, el rápido desenvolvimiento social y económico de los países en desarrollo”. “Al término del presente decenio, la brecha económica y científico-tecnológica entre el mundo en desarrollo y las naciones desarrolladas ha crecido y sigue creciendo y los obstáculos externos que frenan el rápido crecimiento económico de los países latinoamericanos

no sólo han sido removidos, sino que tienden a aumentar. La persistencia de tales obstáculos se manifiesta con particular intensidad, por ejemplo, en las restricciones arancelarias y no arancelarias que impiden el acceso a los grandes mercados mundiales, en condiciones equitativas o favorables, de los productos básicos, semielaborados y manufacturados de dichos países; en el deterioro progresivo del volumen, condiciones y modalidades de la asistencia financiera internacional, prácticamente compensada por la carga que significa el servicio de las deudas existentes, con grave quebrantamiento de la capacidad importadora de los países latinoamericanos; en las perturbaciones derivadas del funcionamiento del sistema monetario internacional; en las condiciones del transporte marítimo, que traban y encarecen el comercio exterior de América Latina y en las dificultades para la transferencia de la tecnología moderna a los países de la región, que impiden su utilización y la asimilación de ella a sus particulares necesidades, así como la modernización de sus estructuras de producción”.

“La situación descrita exige, por una parte, el cumplimiento de los compromisos generales incluidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el Convenio Económico de Bogotá; en el Acta de Bogotá, en la Carta de Punta del Este y en el Acta Económica y Social de Río de Janeiro; en el Protocolo de Buenos Aires y en la Declaración de los Presidentes de América; y requiere, por la otra, un nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos. La mayor parte de esas aspiraciones ha sido identificada y definida con precisión y presentada con claridad al mundo. Su obtención hubiera permitido solucionar o evitar muchos de los problemas que han enfrentado aquellos países, así como sentar bases estables para la eficaz cooperación internacional”.

Difícil es negar que esa larga enumeración de hechos irrefutables ha significado una mengua y a veces un freno en los esfuerzos nacionales de los países latinoamericanos y, más aún, los ha desviado hacia soluciones que han sido notoriamente contraproducentes. Esas acciones confirman que Estados Unidos se opone con fuerza a todo intento de negociar con las naciones del sur en su conjunto. En cambio, su tendencia a dividirlos es muy evidente.

No se conforma el Consenso con aquella descarnada enumeración de acciones y omisiones negativas, sino que afirma la necesidad de corregirlas mediante ciertas medidas que signifiquen por lo menos “el cumplimiento de los compromisos generales incluidos en los diversos instrumentos que se han mencionado”.

Finalmente, los ministros formulan en el documento una serie de proposiciones sobre medidas operativas que inciden en las materias que la Reunión Preparatoria encargó analizar a los Grupos de Trabajo y que constituyen los elementos indispensables para superar los diferentes obstáculos para el desarrollo. Las propuestas son, sin duda, sabias, justas, fácilmente realizables y, sobre todo, propicias para afirmar una cooperación hemisférica real, capaz de restablecer relaciones económicas y políticas que nunca

debieron alterarse en un continente que, a pesar de sus diferencias étnicas, sigue siendo el nuevo mundo. Éste está llamado a dar libertad, paz y prosperidad a su población autóctona y a los perseguidos y necesitados que provienen de continentes que durante siglos se han destrozado o han hostilizado a grupos étnicos, políticos o religiosos.

Los ministros acordaron por unanimidad hacer llegar directamente el Consenso en forma oficial al presidente de Estados Unidos, Richard Nixon. Como ya se señaló, encargaron esta misión al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y Presidente de la Conferencia, Gabriel Valdés. El presidente estadounidense lo recibió acompañado por el Presidente del Consejo de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, más tarde su Secretario de Estado. El documento les había llegado ya en idioma inglés y por ello la recepción fue bastante fría. A pesar de ello, Valdés no dudó en enfatizar las razones que movieron a las altas autoridades latinoamericanas a hablar con franqueza sobre un estado de cosas que discrepaba del que debiera existir en virtud de los tratados vigentes y de la “buena vecindad” anunciada por sus antecesores. Ello aparecía con gran claridad en el Consenso de Viña del Mar y sólo buscaba el objetivo de reforzar unas relaciones interamericanas que debían beneficiar a todas las partes involucradas. Kissinger cenó esa noche con el ministro Valdés en la residencia del Embajador de Chile, Domingo Santa María, y ahí manifestó la sorpresa que había sufrido el presidente y él mismo por el tono poco amistoso del documento. Para Henry Kissinger la sorpresa era natural. Su conocimiento de América Latina en ese entonces era muy restringido. Él transitaba en un mundo de equilibrio de poder de las grandes potencias, heredado del viejo Metternich. A esta verdadera ignorancia del afamado internacionalista corresponde la frase que pronunció en una reunión con altos funcionarios del gobierno chileno y que dice más o menos lo siguiente: “En el curso de la historia nunca ha sucedido nada importante en el hemisferio sur”. Ello no impidió que en sus memorias incluyera largos capítulos sobre hechos sucedidos en nuestra región, inspirados ciertamente por su presidente quien tanto entusiasmo demostró por las dictaduras de esta parte del mundo. Fuera de tal ignorancia no puede negarse que la dupla Nixon-Kissinger estaba aquejada de una “visión de omnipotencia” y de “arrogancia del poder”, pecados que según Barbara Tuchman suelen producir las “locuras” internacionales.

Las demandas de esta pobre América Latina que ellos manipulaban casi a voluntad les parecían una insolencia poco oportuna en circunstancias en que estaban en plena tarea de dominar el mundo mediante una victoria “segura” en Vietnam y la paz con China, lo que cercaría a la Unión Soviética, y una alianza con Sudáfrica que apaciguaría a ese continente y aseguraría su influencia en el Océano Índico.

Estados Unidos no pudo sustraerse a una reunión oficial ante las propuestas de América Latina. Sin embargo, el seguimiento fue discutido por la reunión del Consejo Económico Social Inter-americano. Participé en ella acompañando al Ministro de Hacienda de Chile, Andrés Zaldívar. Se acordó entonces constituir comisiones sobre las diversas materias, las que después de varias reuniones no llegaron a nada positivo.

¡Cómo se perdió este sabio y visionario esfuerzo de América Latina! Estoy cierto que Barbara Tuchman, si entrara a analizarlo junto con los hechos anteriores que he nombrado y los que acaecieron después, no dudaría en incluirlo en la “Marcha de la Locura”.

En los últimos decenios han ocurrido una serie de acontecimientos que confirman el persistente deterioro de la cooperación de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe. Sólo los mencionaré brevemente, sin profundizar su contenido pues reservo ese tema para el tomo III. En primer lugar, las intervenciones en Guatemala, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Granada, Nicaragua, Brasil y Chile, intervenciones que adoptan diversas formas, desde la invasión armada hasta la desestabilización de gobiernos a través de métodos más sofisticados. A ello hay que agregar los esfuerzos realizados tendientes a hacer fracasar las gestiones del grupo Contadora. En los aspectos económico-sociales está aún fresca la actitud de Estados Unidos en la Conferencia cumbre Norte-Sur de Cancún, que terminó sin resultados positivos debido a la posición asumida por el presidente Reagan. Asimismo, es de todos conocido el desafortunado criterio planteado por el país del Norte respecto al considerable endeudamiento de las naciones del Caribe y América Latina. Así, también, la actitud negligente que mostró al estimular, en nombre de la errada doctrina de la exclusiva libre empresa —en circunstancias en que ésta carece del necesario papel orientador del Estado— la conjunción de bancos privados irresponsables, con especuladores ilusos pertenecientes a minorías ávidas de países que recién están en vías de desarrollo. Esos recursos, como ya lo he señalado, no se utilizaron para mejorar las condiciones de vida de los pueblos. La forma de corregir este despropósito que ha pauperizado aún más a las mayorías pobres de nuestros países no ha sido más afortunada. El Fondo Monetario Internacional, dominado por el gobierno estadounidense, no resuelve el problema básico de las deudas. Por el contrario, el servicio de los intereses, que en algunos años se inflaron en forma desmesurada a la par que aumentaban la deuda, transfiere a aquellos bancos, y a través de ellos a la nación superdesarrollada, millones de dólares indispensables no sólo para el desarrollo de los países del Sur, sino para evitar el descenso del ya precario nivel de vida de sus pueblos. En otro capítulo expongo en cifras la enorme transferencia de recursos del Sur al Norte, de la cual es parte la que acabo de mencionar.

Asimismo, cabe citar el comienzo de un proteccionismo de la nación del Norte que jamás debiera afectar a los países en situación económica tan deprimida y endeudados en un grado sin precedentes, como es el caso de las naciones latinoamericanas. Este proteccionismo se realiza, en ocasiones, en forma solapada, usando pretextos no pertinentes. Otras, en forma abierta. Ello es tan dañino para los países exportadores como para los que establecen las vallas protectoras.

III. La agresión al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Han transcurrido casi 20 años desde el fracaso del Consenso de Viña del Mar. Creo oportuno referirme a otro “hito”, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ejemplo que considero como la culminación de la política negativa que adopta Estados Unidos

en las relaciones interamericanas. Ya no es un caso de antiooperación, va más lejos. Constituye un menosprecio hacia sus vecinos del Sur y por tal razón trataré esta materia con mayor detalle. En suma, se está frente a una “contracooperación”.

El BID fue creado, como hemos recordado en otras secciones de esta obra, gracias a un serio y persistente esfuerzo de las naciones latinoamericanas; su propósito era contar con una institución propia, integrada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos⁸, capaz de proporcionar el financiamiento externo necesario a Latinoamérica y al Caribe para complementar los recursos que estas naciones no podían obtener debido a sus escasas exportaciones y a los términos de intercambio desfavorables. Fue fundado a fines de 1959 y comenzó a operar en 1960. Se pretendía que su acción fuera más amplia en su ámbito que la del Banco Mundial y que los propios países latinoamericanos tuvieran en él mayor poder de decisión. En sus Estatutos se siguieron principios iguales a los del BIRF y del FMI donde el poder de votación es en proporción de los aportes al capital. Sin embargo, la forma de contribuir al capital dio a los latinoamericanos la mayoría en su Directorio sin contribuir con más del 50 por ciento del capital efectivamente utilizable. Ello se logró con la buena voluntad de Estados Unidos, que aceptó que la mitad de las contribuciones latinoamericanas fueran en monedas locales, no convertibles. Sólo en el Fondo para Operaciones Especiales del BID, entonces 10 por ciento del capital inicial, se exigió que las decisiones fueran adoptadas por dos tercios de los miembros del Banco, lo que dio a Estados Unidos el derecho a veto en los préstamos de dicho Fondo. El capital ordinario, el principal, quedó sujeto a la posibilidad de aprobar operaciones y políticas contra el voto de Estados Unidos. Esta forma de decisiones por mayoría estaba de acuerdo con la premisa de que el objetivo de su creación era estructurar un sistema de verdadera asociación entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas en desarrollo. Esta asociación estaría libre de todo dogmatismo ideológico y respetaría el derecho soberano de las naciones beneficiarias a manejar independientemente su economía. Ello implicaba naturalmente que los conceptos de desarrollo, tan diferentes a aquellos que rigieron el crecimiento de Estados Unidos, se aplicarían de acuerdo con la voluntad soberana de las naciones prestatarias.

Durante los primeros diez años de la vida del BID las naciones beneficiarias que constituían la mayoría se preocuparon de no ejercerla y así lograron que las decisiones fueran unánimes. Lo anterior recibió el apoyo de la política de Estados Unidos y de los demás países industriales miembros del Banco, en el sentido de no objetar proyectos por razones políticas o extrabancarias y llegar a acuerdos unánimes que no crearían situaciones difíciles para nadie. El resultado de este acuerdo tácito fue óptimo. Durante esos años, Estados Unidos le entregó al BID en fideicomiso fondos para la Alianza para el Progreso y después aumentó varias veces sus aportes al Fondo de Operaciones

⁸ Más tarde Canadá, Japón, Australia y varios países europeos se incorporaron al BID.

Especiales para destinarlos a progreso social, vivienda, educación y salud. Gran parte de este éxito debe atribuirse a la capacidad diplomática y organizativa de Felipe Herrera, primer Presidente del Banco.

En la década de los setenta, el BID aumentó el número de sus miembros. Ingresaron las excolonias del Caribe, Canadá y algunos países desarrollados de Europa, Oceanía y Asia. La mayoría de los votos, correspondientes a los países en desarrollo prestatarios, se mantuvo y Estados Unidos conservó más de un tercio para tener derecho a veto en el Fondo de Operaciones Especiales. Sin embargo, con cada ejercicio de aumento de recursos necesarios para que el BID pudiera continuar su obra, el país del Norte fue pretendiendo —y de hecho lo logró— una mayor influencia en la institución, imponiendo políticas para el uso de sus nuevos aportes. Así, excluyó del uso del Fondo para Operaciones Especiales primero a Argentina, Brasil, México y Venezuela, y luego a Colombia, Chile y Perú. En esta forma logró también que el Banco cooperara con la banca privada en financiamientos conjuntos para movilizar préstamos en eurodólares, de tasas de interés variables semestralmente que llevaron a la crisis de endeudamiento con su alza posterior. De este modo impuso políticas de adquisiciones a los prestatarios; limitó el crecimiento de la pesca del atún, de las plantaciones de palma africana y de otros programas que consideró lesivos para sus intereses, incluyendo el financiamiento de exportaciones latinoamericanas de bienes de capital y manufacturas. Con todo, el BID pudo seguir acrecentando el monto de sus operaciones y cooperar con sus países miembros sin un poder de veto de Estados Unidos para las operaciones con capital ordinario y con el nuevo capital interregional que se creó al ingresar los países europeos y Japón. Durante sus primeros 27 años de existencia no existió “ningún proyecto malo”, es decir que constituyera un fracaso que implicara el incumplimiento de los beneficiarios, como lo acaba de afirmar el actual Presidente del BID, Antonio Ortiz Mena. La influencia de Estados Unidos llegó a tal punto que hoy la flexibilidad de la institución es menor que la del Banco Mundial, en el cual los demás países desarrollados que son miembros tienen mayor influencia. Pero ahora, bajo la presidencia de Ronald Reagan, se está viviendo una era que ha trastocado todo lo existente en materia de relaciones políticas y económicas con las naciones del Sur. Se aplica una política, dogmática impregnada de una doctrina fuertemente ideologizada en favor de la imposición exclusiva y exagerada del concepto de libre empresa, que ha recibido el nombre de “Reaganomics”. Esta pretensión de aplicar tales conceptos a los países subdesarrollados, con grandes masas de ciudadanos que tienen niveles de vida paupérrimos y en permanente descenso, hasta ser considerados marginales, constituye un verdadero extravío. No se puede pretender que más del tercio de la población latinoamericana, que vive en la extrema pobreza o bordea esta situación, espere que una minoría de empresarios que durante años acumulan con este sistema recursos desmesurados haga caer algunas gotas en las manos de los necesitados. Ello significaría retornar a los “años dorados” de la primera veintena de este siglo, con el agravante de que el desempleo es muchas veces superior. Una justa distribución del ingreso y una atención social muy superior a la presente son inevitables para evitar una catástrofe.

La política nombrada que se pretende aplicar en todas las organizaciones que cooperan por vías multilaterales ha afectado seriamente a las naciones de América Latina y el Caribe; entre ellas basta citar lo acaecido en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Son, como he dicho, operaciones que en la práctica enriquecen especialmente a los sectores ricos y empobrecen aún más a los necesitados, aparte de significar un provecho para las grandes empresas de los centros financieros. Cabe afirmar que este género de “negocios” se aparta de modo tajante de ese tratado internacional que es la Carta de las Naciones Unidas. También es preciso anotar que van en contra de las corrientes de la historia contemporánea.

Son muchos quienes creen —incluso algunos importantes ciudadanos de Estados Unidos— que tras esas ideologías se esconde el ansia desmedida de poder y de dominación, que serían las verdaderas razones de tal política.

Pues bien, esta es la política que la administración Reagan pretende se aplique en relación al BID. De hecho, ese cambio se venía preparando. Desde los años setenta comenzó un movimiento tendiente a la “norteamericanización” del Banco. Se comenzó a cuestionar las políticas aplicadas en los primeros 10 años, apegadas estrictamente a los estatutos y a los objetivos de solidaridad entre los países de América para luchar unidos por un rápido desarrollo de las naciones del Sur. Poco a poco Estados Unidos incrementó su influencia en el Banco a través de funcionarios, representantes y advertencias de autoridades de los departamentos gubernamentales norteamericanos.

El hecho es que en los últimos tiempos Estados Unidos llegó a poseer un virtual veto. No se aprueban proyectos sin su beneplácito e incluso hay quienes afirman que no se nombra a ningún funcionario que no cuente con la aprobación del mayor contribuyente, Lo anterior no ha sido suficiente para el gobierno estadounidense. Pretende ahora tener un derecho a veto institucionalizado mediante una reforma de los estatutos en el sentido de que las decisiones del BID pueden ser vetadas por el 35 por ciento de los miembros, es decir, 1/2 por ciento más del capital con que contribuye, que es de 34.5 por ciento. Estados Unidos puede lograr fácilmente este derecho si una de las naciones no miembro de la OEA (Canadá, Japón y varios países europeos que tienen un 20 por ciento de las contribuciones) lo acompaña. El veto lo aplicaría si el Banco no cambia la estructura funcionaria y si no adopta una política de préstamos centrada en proyectos que refuercen sólo a la empresa privada.

Para realizar esta revolución imperial se ha elegido una oportunidad que no hace honor a los proponentes del Departamento del Tesoro de Estados Unidos: las naciones de América Latina y el Caribe están endeudadas en muchos cientos de miles de millones de dólares y tan sólo los servicios de los intereses de esas deudas superan en muchos países sus entradas en divisas. A ello hay que agregar el proteccionismo que muchas

naciones industrializadas aplican a sus exportaciones. Tal situación había determinado que las naciones prestatarias negociaran desde hace dos años con Estados Unidos y sus aliados del campo industrial, que son miembros del Banco, un aumento de los recursos de la institución de entre 20 y 25 mil millones de dólares. Súbitamente se desató una campaña de prensa inspirada por los sectores ultras del Congreso y las empresas privadas atacando aquel proyecto. El argumento básico consistía en que era inaceptable que los fondos de los países ricos sirvieran para que se derrochara el dinero de los contribuyentes (los “*tax payers*”) en proyectos que no eran útiles y “solo servían para acrecentar las políticas estatistas”. Ambos razonamientos fueron sólidamente rebatidos por el Banco, el cual demostró que había existido desde el comienzo una administración irreprochable de los recursos.

Las naciones latinoamericanas no aceptaron la proposición. Manifestaron que “no cambiamos préstamos por soberanía para dirigir nuestra economía”. El Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James A. Baker, de inmediato retiró a su país de la negociación relativa a los 20 a 25 mil millones de dólares en cuatro años e impartió instrucciones a sus representantes para que dieran a conocer al Banco y al Congreso la decisión del gobierno. El Banco Interamericano no podrá cooperar en forma medianamente útil a la recuperación económica de sus miembros sobreendeudados y en plena crisis.

La reacción latinoamericana ante esta tan brusca como injusta decisión no se hizo esperar. Gustavo Petricioli, Secretario de Economía y Crédito Público de México, brillante veterano de las lides internacionales en el campo económico, escribió con fecha 4 de junio de 1987 una comunicación a su colega estadounidense Baker. En ella destruye la argumentación de éste en cuanto a la conveniencia y necesidad de modificar las reglas tradicionales del BID en lo referente a la aprobación de los proyectos ordinarios por la mayoría simple. El estadista mexicano arguye que ello redundaría en una alteración de los reglamentos constitutivos del Banco, los cuales sólo pueden ser modificados con la aprobación de los Parlamentos de los respectivos países. Enseguida demuestra la inutilidad de cambiar en estos casos la “votación mayoritaria” del Banco, además de su inconveniencia. En primer lugar, recuerda que durante los últimos 5 años “alrededor de 1.600 materias han sido consideradas para decisión por los Directores del Consejo”. De éstas “sólo el 2 por ciento de 34 resoluciones ha sido aprobado por votación y ninguna de ellas por mayoría de votos latinoamericanos y, por lo tanto, no hay motivo para sostener que la mayoría latinoamericana ha sido utilizada irresponsablemente o ha impuesto decisiones a pesar de una oposición de miembros no regionales”. Agrega lo difícil que es asegurar la aceptación de una reforma por los Congresos de todos los países miembros y que últimamente las contribuciones de los distintos grupos de países al Banco fueron de 40,2 por ciento de Estados Unidos, 14,5 por ciento de otros miembros de países desarrollados, y 45,5 por ciento de las naciones en desarrollo. Este porcentaje demuestra la coherencia entre los aportes y los derechos a voto.

La respuesta a la reacción de los miembros latinoamericanos, completada con la carta del Secretario de Economía y Crédito Público de México, la asumió la Fundación Heritage, como expresé en la sección anterior. Esta institución, con fecha 15 de junio último publicó muy destacadamente en su revista un artículo firmado por el asesor de un miembro de la Cámara de Representantes, en el cual, basado en sofismas e inexactitudes obviamente deliberadas, descalifica la labor del BID y sugiere como alternativa reforzar una institución adscrita a éste para atender las necesidades latinoamericanas de inversiones del sector privado. Ésta es similar a la Corporación que funciona en el grupo del Banco Mundial, pero sin por ello abandonar los préstamos ordinarios.

Lo anterior demuestra claramente que la estrategia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos es apoyada por un sector del Partido Republicano en el Congreso, que utiliza la Fundación Heritage como un instrumento apto para convencer a la opinión pública de su país que el BID y todas las Organizaciones Internacionales que se ocupan de cooperación económica y social en el marco de las Naciones Unidas son ineptas, dañan los intereses de Estados Unidos y contrarían las políticas económicas y financieras neoliberales, prohijadas por lo más añejo del conservadurismo mundial. No cabe duda alguna del papel que desempeña la Fundación Heritage en esta etapa de la política de la administración estadounidense, que no es otro que constituir la rama no gubernamental de difusión de supuestas incorrecciones o de ataques a las Organizaciones Internacionales que impulsan el desarrollo, con la finalidad de eliminarlas o quitarles todo prestigio ante los juicios públicos.

¿No es este lamentable episodio un ejemplo para agregar a la “marcha de la locura” en la escena internacional de este mundo y también de la que pasa por ser la nación más poderosa de la tierra?

Visualizo la respuesta al interrogante anterior en que esta progresiva separación político-intelectual de ambas partes del continente se produce, en gran medida, por la insistencia de Estados Unidos en sentirse obligado a traspasar a América Latina lo que llama sus “verdades”. Lo que al parecer no percibe es que esas “verdades” han ido variando progresivamente. Aquéllas que América Latina abrazó con entusiasmo fueron las visiones originales, libertarias y genuinamente democráticas, tan apropiadas para un continente nuevo en el orden espiritual. Pero las nuevas “verdades” que Estados Unidos está dedicado a difundir en forma obsesiva son la doctrina de seguridad nacional, la estrategia mercantil de Friedman y lo que ya mencioné: calificar de “comunismo” toda rebelión contra la injusticia social que advierte al sur de sus fronteras.

Los “hitos” examinados en el presente capítulo permiten concluir que se desvanecieron o se derrumbaron las promesas y realizaciones interamericanas creadas, venciendo innumerables obstáculos, superados por dirigentes visionarios que tenían conocimiento y comprensión legítimos de la amistad entre las dos Américas. Creían en la cooperación del hemisferio y reflejaban el profundo sentido de solidaridad del pueblo estadounidense. Creo ver que en ese país que sigue invocando a los grandes “padres fundadores” y

reverenciando sus ideas democráticas y de solidaridad universal, aquella política de “contracooperación” se extiende a sectores que cada día tienen más influencia en el sistema de gobierno.

La triste historia que acabo de esbozar creará nuevos resentimientos y desconfianza en los pueblos al Sur de la unión americana. Tampoco dejará indiferente a los millones de “latinos” que viven en la república del Norte y que conservan raíces en la tierra que los vio nacer. Ellos, más que nadie, saben que esta conducta va contra los intereses permanentes de la nación que los acogió y a la cual respetan; y les duele que afecte también a sus hermanos de sangre.

IV. Reflexiones adicionales sobre este tema

Puede resumirse lo expuesto en el presente capítulo diciendo que parece indudable que Estados Unidos, a partir del término de la guerra en 1945, ha debilitado progresivamente los lazos tanto espirituales como económicos con América Latina, tan pacientemente creados y que llegaron a formar una asociación de carácter jurídico cuyo propósito era una cooperación política muy amplia y permanente. Cabe afirmar también que cuando los gobiernos de aquel país decidieron las políticas erradas que ya he mencionado, siempre existieron en esa nación núcleos importantes de clara visión internacional y de preparación esmerada en problemas políticos y socioeconómicos que manifestaron su desacuerdo, pero no fueron escuchados. Desde Chapultepec hasta nuestros días se comprueba un deterioro progresivo en ese terreno. En verdad, lo relatado en las páginas anteriores constituye otras tantas oportunidades perdidas para construir una fuerte y perdurable cooperación hemisférica que pudo haber reforzado la parte débil, al sur del Río Bravo, y con ello fortalecido también a la nación estadounidense. Ello no fue posible. He seguido muy de cerca el desarrollo de este problema, que siempre me ha apasionado. Además de vivir seis años continuados en su territorio, desde 1947 no hay un solo año en que no lo haya visitado. He leído, además, cuanto me ha sido posible sobre esta materia (escrito tanto en Estados Unidos como en América Latina). Con esa experiencia, y sin pretender que ella supere mis propias limitaciones, que no desconozco, me atrevo a afirmar que jamás las dos partes del hemisferio han estado espiritualmente tan alejadas como en estos momentos, pese a que entre grupos poderosos en el aspecto económico y afines en lo social se crean lazos innegables, aunque éstos tiendan a tornarse precarios debido a la amenaza proteccionista.

Sin embargo, miro también esta cuestión desde otro ángulo, el del mundo en general. Surgen con extrema rapidez una serie de centros de poder económico de gran capacidad tecnológica, especialmente en los países asiáticos que en su conjunto son más vastos en superficie y población que Europa Occidental y América Latina juntas. Algunos de ellos pronto van a adquirir un moderno poderío lo suficientemente avanzado como para provocar una modificación drástica de la relación de fuerzas comercial e incluso militar. Un

hecho preocupante es que ahora Japón y otros países del Asia invaden con sus productos a occidente y que Estados Unidos pierde fuerzas en la competencia comercial. En otro aspecto geográfico crece como una realidad significativa la enorme migración de “latinos” a aquel país. Ellos están adquiriendo cada día mayor influencia, especialmente en los Estados sureños. Todos los elementos se conjugan para que surja un esfuerzo efectivo con miras a un entendimiento entre Estados Unidos y Latinoamérica, sobre bases equitativas y mutuamente favorables que guarden pleno respeto a los principios de igualdad jurídica, autodeterminación, no intervención y derechos humanos. América Latina está en vías de duplicar la población de Estados Unidos. Un hemisferio sólido y respetuoso de la Carta de las Naciones Unidas implica un gran baluarte para la paz.

Desde otra perspectiva, ciertamente es difícil que el país del Norte consiga continuar su actual política respecto a América Latina y acentuar su dominación en la región. Sería contraproducente. La resistencia que ha encontrado en los pequeños países más cercanos es una advertencia de lo que podría ocurrir. Antes de que ello suceda, seríamos testigos de crueles revoluciones internas e interminables guerrillas. Este es el momento para que nuestros vecinos del Norte aprovechen que la democracia está creciendo en la América morena, especialmente en América del Sur, y que está surgiendo con fuerza un movimiento que, en relación a esta materia, está construyendo una posición común y que persigue un entendimiento, no sólo económico sino también político, con su vecino del Norte. Ello crea condiciones para que América Latina se constituya en un interlocutor válido para el pueblo y el gobierno estadounidenses y se abra la posibilidad de que se geste un “nuevo trato”.

Lo expuesto anteriormente, tanto en cuanto a los errores cometidos como a las oportunidades que no se aprovecharon, ha hecho retroceder veinte años el desarrollo de las naciones de América Latina, que son sus asociados en el plano mundial y en el latinoamericano, conforme a tratados jurídicamente válidos.

Como he expresado, es verdad que si Estados Unidos ha perdido grandes oportunidades para establecer con sus vecinos relaciones que beneficien a ambas partes, creando una hermandad que tendría mucho mayor peso en un mundo que está acrecentando sus centros de poder, también América Latina ha tenido responsabilidad en este enfriamiento de las relaciones interamericanas. No ha estado libre de “locuras colectivas”.

Durante largos años muchas naciones latinoamericanas han sido incapaces de resolver todos los problemas limítrofes que heredaron de la metrópoli española. La solución alcanzada por Chile y Argentina en lo referente a sus disputas fronterizas es una de las pocas excepciones. Verdad es que España dividió su poder colonial sin tener en cuenta la necesidad de satisfacer las poblaciones de sus componentes y ayudarles a preservar su propia estructura étnica. Además existió en la región “latina” un exceso de soberbia y de intereses lugareños y faltó ambición y generosidad para corregir los errores que venían del pasado.

Por otra parte, la característica general de la independencia dio como resultado el ascenso al poder de jefes militares, lo que engendró dictaduras que dañaron tanto la unidad entre los países de la región como el desarrollo de cada uno de los pueblos que en su mayoría crecieron con enormes desigualdades económicas y sociales, generándose así conflictos y mucha miseria. En los últimos años, creo que la causa latinoamericana, frente a las justas reivindicaciones que exigen a las naciones industrializadas, se ha visto debilitada por el hecho de que el gran progreso de sus economías no ha sido acompañado por la disminución proporcional de la pobreza. Al contrario: la distribución de la riqueza se ha hecho más injusta. En América Latina han surgido grupos de personas con ingresos y niveles de vida tanto o más altos que los más privilegiados de los países económicamente más desarrollados. Esta situación ha significado que en los programas internacionales de cooperación la inmensa mayoría de los países de la región ya no se consideran calificados para recibir ayuda, basándose en las cifras del PGB per cápita.

Cierto es que desde la postguerra se han hecho serios intentos de integración como la creación de la ALALC—después ALADI—, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino del Acuerdo de Cartagena. Tras 20 años de funcionamiento de este último aún estamos lejos de una integración verdaderamente seria como la lograda, a pesar de sus problemas, por la Comunidad Económica Europea y su Mercado Común. En cuanto a los primeros tampoco han obtenido el éxito esperado.

La influencia de Estados Unidos no ha estado totalmente ajena a estos fracasos. Ello no significa que la culpa principal no radique en la ausencia del sentido de solidaridad y falta de visión en gran parte de Latinoamérica, tan imperativos en una región geográfica que tiene una necesidad grande de mercados más amplios para su comercio.

Ciertamente que la multiplicación de los regímenes democráticos en gran parte de América Latina hará posible alcanzar metas de paz política e integración económica y una interrelación cultural realmente estrecha. A la vez le dará la capacidad para hablar con voz propia y fuerte en el escenario mundial.

En una palabra, la “marcha hacia la locura” podría detenerse si las dos Américas modificaran en un grado significativo el carácter de sus relaciones, que, tomando en consideración sus realidades tan diferentes, aceptaran la necesidad que tienen la una de la otra. Tendrían también que establecer una colaboración en un pie de igualdad, no sólo jurídica, sino también política, enmarcada en los Principios que juntos suscribieron en la Carta de las Naciones Unidas y en la de la Organización de Estados Americanos (OEA), especialmente los de autodeterminación, no intervención en los asuntos de otro Estado y respeto y protección de los derechos humanos, tanto los políticos, como los económicos, sociales y culturales.

Realmente constituye una ceguera de Estados Unidos no comprender que es de su interés apoyar y no desconfiar de una América Latina más unida y, por consiguiente, más fuerte. A mi juicio, con la evolución que está teniendo en el tablero internacional la distribución

del poder en varios continentes, es indispensable que el que fue llamado Nuevo Mundo restablezca una relación de auténtica amistad entre las América del Norte y del Sur. Para ello ambos sectores tendrían que realizar todos los esfuerzos a su alcance.

Desde el ángulo de América Latina estimo que su contribución debería contemplar los siguientes puntos:

- a) La cooperación de la región latinoamericana tiene hoy una dimensión política indiscutible. No se trata sólo de tener la voluntad política para integrarse en lo económico. Ello es sin duda indispensable y debe expresarse hoy en el diseño de mecanismos ágiles y realistas. Brasil y Argentina, con la cooperación de Uruguay, dan actualmente un ejemplo en esa dirección, iniciativa que debe desarrollarse con una visión que permita incorporar a ese proceso, con las formas y el tiempo que parezcan adecuados, al resto de la región. Pero creo que más importante es todavía la cooperación regional en materias propiamente políticas. Nos vemos ante la necesidad de no dejar de lado y, al contrario, promover la cooperación política regional. Ello, en primer y principal lugar, para recuperar, estabilizar y profundizar la democracia en la región. La historia del siglo pasado y más particularmente la historia reciente demuestran que sin democracia no hay ni dignidad nacional ni dignidad interamericana. Sin democracia no hay una América Latina sólida y útil para la cooperación internacional. La lucha por la libertad es el fundamento cultural y político de su existencia.
- b) La unidad y la integración regional deben constituir un objetivo visible y consciente a nivel de nuestros pueblos. Un paso en esa dirección podría ser el establecimiento de un parlamento latinoamericano de elección directa. Ello permitiría que quienes aspiraran a ser miembros de ese parlamento hicieran campaña sobre temas regionales de interés común y proyectaran así dentro de cada país la conciencia de sus intereses colectivos. Dicho parlamento constituiría el núcleo de la expresión de voluntad política regional que acompañara la acción de los gobiernos, pero que al mismo tiempo reflejara en forma autónoma y directa la voluntad popular.
- c) El continuado incremento de la carrera armamentista a nivel mundial que en 1986 llegó a la astronómica suma de 900 mil millones de dólares produce una completa deformación de las estructuras productivas y comerciales de la economía mundial. No se puede vivir en paz con una economía de guerra; se vive más inseguro. Pero este problema no es sólo mundial, lo es también en esta región, cuando el proceso de reconstrucción democrática en que América Latina se ve empeñada exige abordar los problemas sociales más urgentes. La región debe ser capaz de reorientar parte del gasto militar hacia vivienda, salud, educación y empleo. La crisis ya ha obligado a efectuar recortes y es necesario seguir en esa línea por la que se han adentrado líderes tan preclaros como el presidente Alfonsín de Argentina y el presidente García del Perú.

En cuanto a Estados Unidos, quisiera mencionar la necesidad que existe de:

- a) Apoyar la posición de América Latina referida en el párrafo anterior y también la relativa al problema de las Malvinas. Para América Latina es intolerable la subsistencia de la condición colonial de ese territorio tan cercano a Argentina. Es ineludible la necesidad de que se cumpla con las Resoluciones de la Naciones Unidas tendientes a promover el diálogo entre Argentina y el Reino Unido sobre todos los aspectos del problema. La cuestión de las Malvinas no es sólo un asunto argentino. Afecta a toda la región en la medida en que su militarización puede traer a sus riberas diversas manifestaciones del conflicto Este/Oeste. De igual manera, la solución del conflicto centroamericano no es sólo de interés para los países del Istmo. La solución pacífica y latinoamericana sin injerencias externas de las grandes potencias y en pleno respeto de la autodeterminación de los pueblos es de interés para toda la región. Por ello, el Grupo de Contadora, su grupo de apoyo sudamericano y otros que están surgiendo en la región tendientes a este mismo fin son una auténtica expresión de su voluntad política por afianzar la paz y la cooperación sobre bases definidas por ella misma. Por esta razón es tan necesario que Estados Unidos no bloquee ni trate de postergar el éxito del acuerdo de “paz y democracia” firmado el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Este convenio que está en la línea de los esfuerzos realizados por el Grupo de Contadora y los países de apoyo del mismo fue organizado por iniciativa del presidente Arias de Costa Rica. Constituye un hecho histórico de enorme importancia, porque trae paz a una región que durante casi 20 años ha sido víctima de conflictos internos e interregionales en que han estado involucradas las dos superpotencias y ha sido un foco de conflagración mundial. Este acuerdo se ha reforzado con el inmediato respaldo de todos los países de América Latina. Ha sido elogiado por la Comunidad Económica Europea, la URSS y otros países. La actitud asumida por el presidente Reagan en relación a esta iniciativa apoyada por todos los países latinoamericanos aísla aún más a Estados Unidos de sus vecinos del Sur.

Por otra parte, el acuerdo afirma la identidad y autonomía de Latinoamérica, que es un requisito, como ya lo he enunciado, de nuevas y fecundas relaciones con Estados Unidos. En suma, una valiosa esperanza de triunfo de la aplicación de los Principios de autodeterminación, no intervención y solidaridad entre los pueblos que mencioné más arriba, como requisitos vitales de una convivencia amistosa.

- b) La doctrina de seguridad nacional que Estados Unidos ha aconsejado a países de América Latina debe dar paso a la Seguridad Regional. La mayoría de ellos —las democracias— creen que hay que concebir y desarrollar concepciones en esa dirección que sean auténticamente democráticas y latinoamericanas. Estos países no creen que, en nombre de una seguridad nacional, se continúe pensando en un mayor armamentismo basado en

una hipótesis heredada del siglo XIX. Hay que tener la visión y el coraje de superarla cuando se está tan sólo a pasos del siglo XXI. Por ello, la propuesta de la “Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad Regional y la Democracia”, de promover una zona de paz en Sudamérica, adquiere tal relevancia. Es un primer paso que permite avizorar una América Latina en paz consigo misma. Hace 45 años que Sudamérica no sufre una guerra mayor y sin embargo hace 45 años que gasta ingentes sumas preparándose para conflictos fronterizos que nunca llegan.

Hay otro aspecto, el del monstruoso endeudamiento que exige una acción conjunta de Estados Unidos y demás países industrializados comprometidos. El endeudamiento de América Latina es hoy símbolo de la autonomía perdida y de la soberanía afectada. No es aceptable observar que cuando los bancos y los países desarrollados organizan sus clubes de acreedores para negociar conjuntamente con los países de la región los términos de pago de la deuda, se impida por diversas vías constituir nuestro propio club de deudores frente al club de acreedores. Las responsabilidades serían entonces compartidas entre los deudores y los acreedores que estimularon una montaña de préstamos riesgosos para utilizar la enorme liquidez proveniente del petróleo. El consenso de Cartagena de las naciones sudamericanas serviría como un primer paso de concertación que conduzca hacia ese objetivo. No creo en los argumentos que resaltan la dificultad técnica de hacerlo. Si los acreedores no tienen problemas técnicos, ¿por qué habrían de tenerlos los deudores? La verdad es que son las presiones políticas las que han impedido hasta ahora dar este paso trascendente.

Repito. El tiempo apremia para un cambio de actitud de Estados Unidos. América Latina está preparada para poner su parte en la realización de un proyecto de cambios fundamentales que den al hemisferio una imagen de ideales comunes auténticamente democráticos.

Cachagua (Chile), octubre de 1987

POSTFACIO

El segundo tomo de *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial* se publica unos meses después de terminado el manuscrito. En este lapso se han producido hechos y situaciones significativos en los planos político y socioeconómico que hacen imperativo ampliar el texto en prensa para hacerlo lo más actual posible. Tales hechos inciden en el problema Este-Oeste, cuya solución el texto considera con pesimismo, y en el deterioro de la colaboración socioeconómica Norte-Sur durante los últimos años, respecto a la cual se vaticinan momentos críticos. La primera de estas cuestiones ha evolucionado en forma positiva; sin que ello elimine las justificadas inquietudes al respecto, ha despertado esperanzas en prácticamente el mundo entero. Parecería que los dirigentes de las naciones más comprometidas en la amenaza nuclear comienzan a aceptar la realidad de que una guerra atómica haría retroceder varios siglos al planeta. Y si bien el acuerdo obtenido en Washington entre el presidente Reagan y Gorbachov, líder de la Unión Soviética, cubre sólo una pequeña parte de sus diferencias en materia de desarme nuclear, ya se han comenzado a discutir soluciones de mayor envergadura. El propio secretario de Estado George Schultz ha calificado el acuerdo como “la primera piedra, piedra angular que abrió muchas puertas”. Los encuentros posteriores significan que existe voluntad entre las superpotencias para normalizar las relaciones entre ellas y aliviar a la humanidad del temor de un holocausto nuclear. Si dicha política subsiste será posible apagar los conflictos y focos de guerras mundiales que están proliferando. El Medio Oriente, Centroamérica, Afganistán, que está a punto de resolverse, y el cono sur del África.

El deterioro creciente de la cooperación internacional por vías multilaterales analizado en los capítulos XII, XIII, XIV y XV se ha tornado más agudo. Se encuentra en marcha una abierta campaña destinada a destruir la esencia de los principios fundamentales del sistema de Naciones Unidas. Ya se han cumplido algunas de las acciones anunciadas y éstas han causado daños difíciles de reparar. Los autores de dicha campaña insisten en controlar todo el sistema internacional de cooperación creado por la Carta. La realidad de esta afirmación emerge claramente de algunas situaciones dignas de mención.

Si se comienza por el propio sistema de las Naciones Unidas cabe recordar que la Asamblea General terminó su período de sesiones de 1987 sin que se llegara a solucionar el problema financiero causado por el no pago de gran parte de las contribuciones que permiten el funcionamiento de la organización. Este hecho produce alarma y confusión entre delegados y funcionarios y ofrece al mundo una imagen deteriorada de las Naciones Unidas, que acusa una falta de interés por parte de los gobiernos. Estados Unidos, ante una gestión apremiante del secretario general Pérez de Cuéllar, accedió a cancelar la suma de 90 millones de dólares, que es sólo una parte bastante magra de la contribución que le fuera asignada para 1987. También votó en contra del Presupuesto para 1988, a pesar de que éste ha sido objeto de considerables reducciones en su valor real debidas a la devaluación del dólar. En cuanto a la Unión Soviética, esta nación ha dado a entender que estaría dispuesta a pagar los 252 millones de dólares que le correspondían por su contribución obligada a las “operaciones especiales” aprobadas para solucionar situaciones conflictivas en varios lugares del mundo y que en su oportunidad esa nación se negó a apoyar.

Resulta fácil comprender que estas presiones buscan lograr los “cambios de estructura”, como llama Estados Unidos a la modificación del sistema de voto, que les permitiría el dominio total en la administración del sistema multilateral. Hasta ahora los países miembros y el secretario general se han negado a aceptar este atentado contra una disposición esencial de la Carta. El alto funcionario fue reelegido para un segundo periodo por iniciativa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aparece como un contrasentido casi irónico el que después de dicha muestra de confianza el secretario general Pérez de Cuéllar se vea enfrentado a una situación tan difícil. La persona que ocupa el cargo más alto de la esfera política mundial no merece un trato tan vejatorio y menos aún quien jamás solicitó esa función, aunque la ha desempeñado con intachable ecuanimidad.

No obstante la fuerte presión ejercida, la Asamblea General no aceptó que todas las decisiones se adoptaran obligatoriamente por consenso. Recomendó que el voto sólo fuera utilizado en ocasiones especiales cuando ha sido imposible obtener el consenso. En realidad, es un tipo de consenso *sui generis* que tiende a desprestigiar el sistema de votación dispuesto por la Carta, y se manifiesta como una cierta subvaloración del mandato constitucional.

Si bien en esta batalla intergubernamental las Naciones Unidas sufrieron los embates de la acción de los países industrializados, es posible que el deshielo que se vislumbra en el conflicto Este-Oeste obligue a las grandes potencias a darle un mayor apoyo y a utilizar sus servicios para asuntos políticos de gran relevancia. El sistema de las Naciones Unidas será indispensable para la solución, entre otros, de los problemas de Afganistán y del Golfo Pérsico: pone en juego allí su prestigio ante la opinión pública mundial.

La situación de los Organismos Especializados es más seria, ya que incide en el campo social y económico en el cual la decisión de hacer modificaciones es más firme y es muy grande la resistencia de las naciones periféricas. Es el resultado de toda una concepción

política neoliberal que Estados Unidos aplica en su propio país, hecho que la torna más peligrosa. Se manifiesta en que el grupo encabezado por ese país. Canadá, Australia y otras naciones no ceja en su empeño de transformar a estas instituciones, que son parte integral e indispensable del sistema de cooperación mundial, en entidades que funcionen de acuerdo a las normas de las grandes empresas financieras y económicas privadas. Ello significaría que serían administradas y dirigidas por un directorio compuesto por los mayores contribuyentes que votan las decisiones y por otros miembros que sólo tienen derecho a voz. Obviamente lo anterior se traduce en tener el derecho de vetar las resoluciones. Y este veto no es como el del Consejo de Seguridad, fundado en la existencia de realidades políticas que no pueden ser ignoradas, sino que se basa en el poder del dinero que se introduce en un marco político social de carácter eminentemente universal y que interesa de modo directo a toda la comunidad de naciones, especialmente a los pueblos necesitados. Con dicho veto se procura eliminar el derecho fundamental de los pueblos a decidir su propio destino, a luchar para obtener una división internacional del trabajo equitativa y una estabilidad igualmente justa de la economía mundial. Es evidente que las instituciones orientadas hacia el lucro y que carecen de sentido social no pueden colaborar con eficacia en los problemas de la extrema pobreza, del agudo desempleo de cientos de millones de individuos y de las relaciones económicas entre países que presentan enormes diferencias de riqueza y poder. Es ésta una política antihistórica, retrógrada e injusta, pues pretende reemplazar una concepción nacida del cerebro y el corazón de personalidades sobresalientes que vivieron un momento estelar de la humanidad y la dura experiencia de las políticas imperantes en la primera mitad del siglo. Aquéllas, apoyadas por la comunidad mundial organizada, redactaron un código de principios fundamentales y las medidas básicas inobjetables para mantener la paz mundial mediante un gran esfuerzo colectivo inspirado en el principio de la democracia y en la cooperación entre las naciones. Ese código fue adoptado más tarde por el centenar de Estados que, al independizarse, lo firmaron sin titubear.

El primer Organismo Especializado que sufrió el rigor de estas batallas contra sus actuales estructuras fue la UNESCO. Luego de una campaña de virulencia sin precedentes, se negó la reelección de su director general, Mamadou Mahtar M'Bow, quien contaba con la mayoría del Consejo en su favor. Después de este acontecimiento, Estados Unidos, que abandonó la UNESCO hace dos años, declaró que no retornaría a la Organización en calidad de miembro hasta que no se efectuaran los consabidos cambios de estructura.

La FAO, otro de los organismos contra los cuales dirigió sus ataques el grupo en que se distinguieron Canadá, Australia, Nueva Zelanda y finalmente Estados Unidos, ha sido víctima de una campaña ante los gobiernos de todos los Estados Miembros destinada a impedir que el director general, Edouard Saouma, fuera reelegido por tercera vez. No tuvieron éxito; Saouma triunfó por una cómoda mayoría de 94 votos contra 59 de su adversario. En realidad, el prestigio logrado por el director general en los países en desarrollo hizo imposible su derrota. La peregrina oposición de este movimiento estaba

destinada al fracaso, porque en los ocho años en que Saouma ha estado al frente de la Organización ésta no recibió del sector industrializado ninguna crítica seria relativa a su administración o a su política. No es de extrañar entonces que varias naciones industrializadas de Europa Occidental y Oriental, entre ellas España, Francia, Italia y Checoslovaquia, apoyaran su reelección.

Después de la derrota de la batalla diplomática contra el director general de la FAO, Estados Unidos y sus acompañantes votaron contra el Presupuesto, aprobado por aplastante mayoría, y el primero de estos países no pagó la cantidad de 63 millones de dólares adeudados correspondientes al bienio 1987-1988 ni tampoco anunció que pagaría la contribución para 1988-1989. Y ello en circunstancias en que el dólar se ha devaluado en más de un 40 por ciento y gran parte de los gastos de la FAO deben hacerse en liras, moneda del país sede. Contra todos los Principios y disposiciones de la Carta y los instrumentos constitucionales de las instituciones, han violado las obligaciones que se aprobaron al crearse la FAO y han colocado a una organización de gran prestigio en una situación tan difícil que los programas y proyectos necesarios a las naciones más necesitadas han debido suspenderse o eliminarse. Se trata de una acción que no tiene precedentes en la comunidad mundial.

Nuevamente la razón para intentar estrangular a esa valiosa organización fue que la gran mayoría de los países no quiso aceptar los susodichos cambios de estructura. Funcionarios de Estados Unidos han declarado que no cumplirán su obligación financiera hasta que no se acepten los cambios propuestos por ellos. Esto es, hasta que no se entregue el manejo de la política sustantiva y administrativa.

Esto es algo muy impropio de un gran país que tanto luchó por establecer instrumentos de cooperación, basados en la igualdad y la justicia.

Frente a esta política de anticooperación internacional se debe destacar la actitud positiva y solidaria de Italia, país que decidió por su propia voluntad aportar 60 millones de dólares para aumentar en un 80 por ciento el Programa de Cooperación Técnica de ayuda directa y rápida a proyectos destinados a resolver problemas urgentes en los países menos desarrollados. Paradojalmente, este Programa que concibió el director general Saouma y que ha constituido un gran éxito, tropezó con la decidida oposición de las naciones industrializadas más poderosas. El gesto de la República Italiana es una prueba más del empeño de su Gobierno y de su Parlamento por reforzar la cooperación internacional para el desarrollo del Tercer Mundo.

Finalmente debo mencionar el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya evolución se relata en detalle en el capítulo XV pues forma parte de la política global de cooperación de Estados Unidos para estimular el desarrollo de las naciones periféricas. Lo sucedido con el BID demostró que la política de los opositores se extiende a lo largo de todos los sistemas multilaterales de cooperación. Ahora el conflicto ha culminado

con la renuncia de su presidente, Antonio Ortiz Mena. Como Estados Unidos no logró obtener el derecho a veto a las operaciones, ansiosamente —a pesar de que en la práctica su opinión siempre ha sido respetada— impuso como vicepresidente ejecutivo a un funcionario de la Secretaría del Tesoro, quien propiciaba tal cambio de estructura. El presidente del Banco no quiso apoyar este hecho. Entretanto, el BID, que tantas esperanzas despertó para el progreso de América Latina y el Caribe, ha disminuido sus operaciones en un grado lamentable. Así, en 1985 sus préstamos alcanzaron 3.500 millones de dólares y en 1987, con una moneda devaluada, sólo llegaron a 2.200 millones. Una suma absurda que debe distribuirse entre 21 países prestatarios. Felizmente el Banco eligió como su nuevo presidente a Enrique Iglesias, del Uruguay, un hombre tan hábil como fiel a la colaboración internacional. Ha dedicado su vida a batallar con éxito para impulsar el desarrollo acelerado de las naciones en subdesarrollo y a trabajar por la paz y la integración de América Latina. A quienes lo conocemos nos conforta saber que en la dirección del Banco desarrollará las políticas que idearon sus fundadores y que tanto prestigio le dieron.

Lo que acabo de exponer demuestra que existe una perfecta sincronización en la política de Estados Unidos relacionada con los sistemas multilaterales de carácter mundial o regional. En ella se observan como factor determinante los cambios de estructura destinados a controlarlos, lo que significa destruirlos o anularlos. Esto me parece incomprensible. Veo un mundo cada día más poblado y con centros de poder progresivamente más numerosos. Cierto es que algunos no son todavía muy fuertes, pero en ocasiones nos sorprende su espectacular progreso: Corea del Sur, Singapur, Indonesia son un ejemplo. Veo intentos serios de mayor unidad o asociación política y económica en varias latitudes; la tendencia hacia la unidad y la democracia es notoria en América Latina. Veo también crecer el fenómeno transnacional que no está necesariamente bajo el alero norteamericano y que puede constituir un peligro potencial para el Estado o Nación. No puedo entender entonces que un país que enfrenta además muy graves problemas internos en el orden económico, desee llegar con sus ambiciones a un imperialismo obsoleto y a una política de balance de poderes que fracasó ya dos veces en la primera mitad del siglo. No dudo que esta situación cambiará en un futuro próximo. No se compadecen con ella la idiosincrasia libertaria del pueblo estadounidense y su tradicional generosidad ante la injusticia y la necesidad.

Desde otro punto de vista, pienso que precisamente el crecimiento demográfico, la multiplicación de Estados soberanos, cada uno con cierto poder potencial gracias al progreso de las comunicaciones y a la tecnología en general, hacen más necesaria la existencia de un sistema de cooperación económica y social sólido y bien organizado de carácter universal, sin hegemonías. Sólo de este modo será posible desarrollar políticas de seguridad y de cooperación que preserven a las generaciones actuales y venideras del flagelo de la guerra y aseguren a los seres humanos la igualdad en dignidad y derechos.

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

