

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

HENRYK GALL,
de *El Colegio de México*

1. *Introducción*

Desde finales del mes de marzo hasta mediados de junio de este año, se llevó a cabo en Ginebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Existen diferencias de opinión en cuanto a la importancia de esta Conferencia. La verdad es que las decisiones y recomendaciones de la Conferencia de Ginebra no eran de una naturaleza práctica inmediata. Sin embargo como —según *The Economist* de Londres¹— “el desarrollo económico es el *mal du siècle*, el impacto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo probablemente continuará por muchos años del presente siglo”. Por esta razón un análisis de lo que pasó en Ginebra, incluyendo sus antecedentes y sus posibles consecuencias, debe ser de gran interés tanto en lo relacionado al problema del desarrollo como al de las muy probables futuras implicaciones políticas.

El problema del progreso, o en términos técnicos, del desarrollo económico y social de la mayor parte de la humanidad que todavía vive en la pobreza, está en la agenda mundial desde el fin de la última guerra mundial. Hablando formalmente, este problema fue puesto en la agenda mundial por la Carta de las Naciones Unidas, la cual enumera entre sus principales objetivos “promover el progreso social y mejorar el nivel de vida dentro de una mayor libertad” y para lograr ese fin “emplear la maquinaria internacional para la promoción del adelanto económico y social de los pueblos”.

En el plano internacional los factores básicos para el pro-

greso de los países subdesarrollados se considera que fueron la ayuda extranjera y la asistencia financiera y técnica. La acción internacional concerniente a estos factores básicos tuvo que ser enfrentada en el plano nacional mediante la industrialización, las reformas estructurales y la programación de las economías de los países subdesarrollados. La maquinaria internacional empleada para promover el desarrollo, incluyó el Consejo Económico y Social, las Comisiones Económicas Regionales y la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, el Fondo Especial, el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y varias otras agencias relacionadas con la alimentación y la agricultura, la vivienda, la salud, etc. Una red correspondiente de instituciones y agencias para el progreso estaba en ascenso continuo en los países en vías de desarrollo de todo el mundo. Para dramatizar este esfuerzo combinado nacional e internacional para el progreso las Naciones Unidas proclamaron en 1962 la Década del Desarrollo haciendo un llamado para incrementar el crecimiento económico hacia 1970 a una tasa mínima del cinco por ciento anual. La relación entre la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas y el comercio internacional es señalada por el Grupo de Expertos del Consejo Económico y Social que recalcan que una de las más importantes conclusiones referentes al comercio internacional "es el grado en que el éxito de la Década del Desarrollo depende de la expansión de las ganancias de las exportaciones de los países en vías de desarrollo".¹

La proclamación de la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, claramente atestiguó el hecho de que el esfuerzo para el progreso no estaba dando resultados satisfactorios y que había necesidad de nuevos esfuerzos, de una revisión del plan de acción y, tal vez, de una nueva concepción para lograr resultados más positivos. Pero, cabe hacer dos interrogantes: ¿por qué fue inadecuado el esfuerzo para el progreso a partir de la postguerra, tanto en el nivel nacional como en el internacional, para abrir a las naciones menos privilegiadas del mundo un camino seguro para el desarrollo? y ¿dónde deberían ser revisados el viejo plan de acción y

los antiguos conceptos para promover de manera efectiva el bienestar de los desposeídos del mundo?

Hubo, claro está, un número de factores económicos, sociales y también políticos, nacionales e internacionales, que a través del periodo de la postguerra, tanto como en el pasado, estuvieron molestando y obstaculizando el progreso de los países subdesarrollados. Algunos de estos factores fueron: pocos ahorros o tal vez ninguno, trágica desigualdad en la distribución del ingreso, deplorable nivel educacional y sanitario combinados con un alto y continuo aumento del crecimiento demográfico, la resistencia de las clases acomodadas a la promoción de reformas estructurales indispensables y la existencia de regímenes políticos nacionales reacios o incapaces para llevar a cabo estas reformas y finalmente, en el plano internacional, la falta de visión económica y política de las grandes potencias industriales. Sin embargo, se puede afirmar en términos generales, que el periodo de la postguerra ha sido testigo de un continuo progreso en el tratamiento, la rectificación y la superación de las influencias negativas de estos factores. Pero hay un campo en la economía internacional cuya estructura está invariablemente en detrimento del progreso y el desarrollo de las naciones pobres. Esa esfera es la del comercio internacional. La estructura del comercio internacional es responsable del hecho que el aumento del valor de la producción primaria de los países subdesarrollados no haya crecido ni esté creciendo a un ritmo satisfactorio. Esto es cierto para casi todos los principales productos primarios como el café, el cacao, el algodón, los cereales y por esta razón afecta a casi todos los países subdesarrollados en varias partes del mundo. Técnicamente hablando, esta situación se debe a la desfavorable relación de los precios del intercambio sufrida continuamente durante los últimos 30 años por los pueblos subdesarrollados, es decir, el llamado problema del *price squeeze*. Esto se traduce en un ritmo menor de crecimiento en el valor de los productos primarios exportados por las naciones subdesarrolladas en comparación con el crecimiento, también permanente, del valor de los productos manufacturados importados por estos países. Como resultado,

existe un desequilibrio constante entre las ganancias de las exportaciones y las necesidades de importaciones de los países en vías de desarrollo. Es por esto que la estructura actual del comercio internacional constituye un obstáculo clave al progreso y desarrollo humano. Mantiene y sanciona las pérdidas continuas en las exportaciones de las naciones subdesarrolladas, lo cual anula el efecto del capital extranjero recibido por concepto de préstamos o ayuda por estos países y, de esta manera hace virtualmente imposible su capitalización.

América Latina es ejemplo notable de los efectos adversos que tiene el desbalance comercial² sobre la capitalización de la región y por lo tanto sobre sus posibilidades de desarrollo. Desde 1950 a 1961 los pagos latinoamericanos al exterior alcanzaron \$ 13 400 millones de dólares mientras que la entrada de capital extranjero por \$9 600 millones de dólares fue más que anulada por la pérdida de \$ 10 100 millones de dólares sufrida durante el mismo periodo como resultado del deterioro en la relación de los precios de intercambio de la región.³ Raúl Prebisch, en su discurso ante la sesión plenaria de la CNUCD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo),⁴ resumió en las siguientes palabras el problema del deterioro de la relación de los precios del intercambio en los países subdesarrollados: "¿Por qué nos enfrentamos al problema del desbalance comercial, cuál es la consecuencia de la tendencia persistente hacia el desbalance externo en los países en vías de desarrollo? ¿Por qué ha surgido este fenómeno en los últimos 30 años mientras que no se presentó en la historia económica del siglo XIX ni en las primeras décadas del presente siglo? Hay un principio universal y sencillo que opera en todo el mundo sin que importe el sistema social y político existente. Mientras aumenta el ingreso *per capita* debido al adelanto tecnológico, la demanda de productos primarios crece más lentamente que la demanda de productos industriales. Este es un hecho bien conocido que no puede ser invertido y que se acentúa mucho más con el desarrollo de los productos sintéticos que por los adelantos técnicos sustituyen progresivamente los productos naturales. Pero, este principio universal toma diferentes formas en las

naciones industriales comparadas con los países productores de productos primarios. En realidad, estos productos por los cuales la demanda crece lentamente son precisamente los exportados por los países subdesarrollados. Por otra parte, éstos últimos importan productos por los cuales existe una demanda creciente. De esta manera existe en estos países un desbalance persistente, mientras que lo contrario ocurre en los centros industriales". Prebisch añade que por las mismas razones los precios de las mercancías primarias tienden a bajar en relación a los precios de las manufacturas también dentro de los países industrializados. Sin embargo, en el último caso, dice Prebisch: "Es meramente una cuestión de redistribución del ingreso en los países, lo cual se está haciendo mediante medidas domésticas, mientras que cuando el mismo fenómeno ocurre en los países subdesarrollados, éste se refleja en una transferencia del ingreso a las naciones industriales."

Este fue el diagnóstico de uno de los principales problemas de las naciones en vías de desarrollo. Este diagnóstico, después de haber sido rechazado inicialmente por los centros industriales y por la predominante mayoría de economistas occidentales, ha adquirido últimamente en el Oeste algún grado de aceptación y cierta posición de respetabilidad. Sin embargo, el dictamen por sí solo, aun cuando fuere aceptado parcialmente, no podría curar la enfermedad. Llegó la hora de tomar medidas prácticas y la comprensión que el diagnóstico debía ser acompañado de un tratamiento, desembocó en la decisión de convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

2. *El origen de la CNUCD*

Como es sabido la CNUCD no fue la primera conferencia mundial sobre comercio. Esta fue precedida por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Trabajo que tuvo lugar en La Habana entre 1947 y 1948. La Carta de La Habana nunca fue ratificada y el único resultado práctico de la Conferencia de La Habana fue el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) cuyo alcance ha

sido limitado prácticamente al comercio entre los países industrializados. No obstante, para una mayor comprensión de la CNUCD se hace necesaria una comparación entre las Conferencias de La Habana y de Ginebra. La Conferencia de La Habana fue convocada por iniciativa de los Estados Unidos y Gran Bretaña con el único objeto de liberar el comercio mundial del aumento gradual de las restricciones y limitaciones. Los debates en La Habana y la Carta de La Habana reflejaron principalmente el llamado Plan Clayton con sus tres puntos fundamentales: liberalización de los aranceles, aplicación universal de la cláusula de la nación más favorecida y el respeto general del principio de la no discriminación. Para resumir, lo que quisieron hacer las grandes potencias en La Habana fue restaurar y sancionar el sistema de comercio internacional del siglo XIX, es decir, fortalecer la doctrina y la práctica del libre comercio internacional. Finalmente, la Conferencia de La Habana estuvo muy lejos de ser universal, no solamente porque sus objetivos no concordaban con los del mundo subdesarrollado, sino también porque aspiraba claramente a la exclusión de los países socialistas de la organización de comercio internacional que trató de crear.

Por otro lado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se clausuró en Ginebra hace varias semanas, fue convocada respondiendo al pedido de los países subdesarrollados con miras a revisar la estructura del comercio de una manera compatible con los intereses y necesidades de sus respectivos procesos de desarrollo. En vez de un libre comercio doctrinario, la no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida, las naciones desposeídas iban a buscar en Ginebra el derecho a cierto proteccionismo exigido por la construcción de economías modernas, mayores exportaciones y precios más altos por sus productos y medios y vías para alcanzar con los países industrializados una relación equitativa del intercambio. La Conferencia de Ginebra fue vista por las naciones subdesarrolladas como un primer paso hacia acabar con su defensa tradicional contra la presión de los centros industriales y crear una situación en la cual los últimos estuvieran dispuestos a aprobar esta nueva estruc-

tura del comercio internacional y tomar seriamente en consideración las demandas y aspiraciones legítimas de las naciones subdesarrolladas. Finalmente, la Conferencia de Ginebra fue verdaderamente universal ya que no existió ni la intención ni el deseo de excluir a ningún grupo de países del nuevo orden buscado en el comercio internacional, sino que por el contrario, ya desde los trabajos preparatorios que precedieron la conferencia, se puso gran énfasis por parte de los países subdesarrollados en comerciar con el bloque socialista. No es necesario detenerse más en las diferencias entre estas dos reuniones mundiales para el comercio. Mientras la Conferencia de La Habana trató de restaurar y fortalecer el viejo orden, el propósito de la reunión de Ginebra fue el de crear uno nuevo. De ahí el fracaso de La Habana y la perspectiva más brillante de la Conferencia de Ginebra puesto que, en palabras de Raúl Prebisch, en los días no muy lejanos de La Habana, pudo ser posible el abrigar ilusiones de restaurar el viejo orden "pero el curso posterior de los acontecimientos ha desvanecido definitivamente estas ilusiones".⁵

¿Cómo se llevó a cabo la Conferencia de Ginebra? Es cierto que la Unión Soviética fue, desde hace varios años, la principal partidaria de la convocatoria de nuevas negociaciones mundiales sobre el comercio. Desde 1956 a 1962 la Unión Soviética presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social numerosas propuestas en este sentido. La prensa económica soviética, comentando y justificando estas propuestas, mencionaba periódicamente los efectos adversos que estaba teniendo el presente sistema internacional de comercio para los países subdesarrollados. Sin embargo, el interés principal de Moscú al adelantar estas propuestas residía indudablemente en la normalización y desarrollo del comercio entre el este y el oeste y en la creación de una organización de comercio internacional que promoviera esta normalización. Pero no fue la Unión Soviética—cuya iniciativa fue bloqueada continuamente por el Oeste—sino los mismos países subdesarrollados bajo cuya presión fue reunida finalmente la CNUCD. La idea de la conferen-

gular el
cional.
Secreta-
Comi-
ización
nanera
por los
ción en
ductos
s prim-
comer-
evo or-
s como
os, fue
arrollo,
tes sis-
to está,
mercio

rar los
tivas—
el cual
ue sus-

noticias
las Na-
rgo, en
erencia
ó gran
o, espe-
frica y
omo en
icia de
ambién
los pro-

cia —antes de su presentación oficial en las Naciones Unidas— fue discutida por los países subdesarrollados y los llamados países no alineados en una serie de reuniones y se le dió una forma definida en julio de 1962 en la Conferencia del Cairo sobre Problemas de Desarrollo Económico. El primer paso tomado en este sentido por las Naciones Unidas tuvo lugar en 1961 cuando la idea de convocar una reunión internacional ganó el apoyo de la gran mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas. Posteriormente, después de varias resoluciones pertinentes, tanto en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social, éste último decidió en 1963 convocar la CNUCD y fijar la fecha y el lugar de su reunión.

3. *Los temas*

De todos los acontecimientos de las Naciones Unidas que precedieron la Conferencia de Ginebra, el más importante fue el de la Declaración Conjunta de los 75 países en vías de desarrollo emitida durante la Asamblea General de 1963 y reconocida oficialmente por una resolución de la Asamblea.⁶ La importancia de la Declaración Conjunta reside en el hecho que, junto con el informe del Secretario General de la CNUCD sometido en fecha posterior, presentó los objetivos de las naciones subdesarrolladas, definió los temas de la Conferencia e influyó en su tono y su agenda. Después de haber abogado por que se hiciese del sistema internacional de comercio “un instrumento más poderoso” del desarrollo económico y después de haber señalado la necesidad de “una nueva división internacional del trabajo” y de una “política dinámica de comercio internacional”, la Declaración Conjunta de los 75 sugirió que la Conferencia de Ginebra discutiese un número de temas principales tales como: un aumento de las exportaciones bajo una favorable relación de los precios del intercambio y la expansión de mercados para los productos primarios y manufacturados de los países subdesarrollados, sin concesiones recíprocas de su parte; mayor y más barata ayuda financiera; comercio con los países de economías pla-

nificadas y la creación de una maquinaria para vigilar el cumplimiento de las nuevas pautas de comercio internacional.

La Declaración Conjunta de los 75, el informe del Secretario General y los informes del Grupo de Expertos y del Comité Preparatorio determinaron grandemente la organización del trabajo de la CNUCD en Ginebra. Como de una manera u otra fue sugerido por la Declaración Conjunta y por los mencionados informes, la Conferencia dividió su atención en la consideración por separado de los problemas de productos primarios, manufacturados y semimanufacturados, los principios financieros que debían regir el nuevo orden de comercio internacional y el aspecto institucional de este nuevo orden. La expansión del comercio, tanto en las mercancías como en los productos manufacturados y semimanufacturados, fue considerada entre países con un nivel similar de desarrollo, en diferentes etapas de desarrollo o teniendo diferentes sistemas de organización social y económica lo que, claro está, equivalía a colocar en la agenda el problema del comercio con los países socialistas.

4. *Las repercusiones mundiales*

Puede ser de interés —antes de entrar a considerar los trabajos de la Conferencia, sus resultados y sus perspectivas— el decir unas cuantas palabras sobre el clima dentro del cual fue convocada, las expectativas y las animosidades que suscitó.

Durante el periodo de trabajo preparatorio, hubo noticias esporádicas y escasas sobre la futura Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Sin embargo, en los días que precedieron la convocatoria de la Conferencia y en la fase inicial de los debates, la CNUCD recibió gran publicidad en la prensa de diversas partes del mundo, especialmente en los países subdesarrollados de Asia, África y América Latina. Tanto en las naciones desarrolladas como en las subdesarrolladas, los problemas ante la Conferencia de Ginebra fueron, en general, comprendidos. Existió también conciencia de las profundas diferencias de enfoque de los pro-

blemas del comercio mundial y su relación con el desarrollo. En los países en vías de desarrollo, los sentimientos eran de expectación combinados con cierta incredulidad. Pero los comentarios periodísticos en estos países dieron expresión más a lo primero que a lo último. Lo anterior se dio a entender por los titulares de un número de artículos aparecidos en la prensa de las naciones subdesarrolladas durante la tercera semana del mes de marzo. En Asia, *Dawn* de Karachi habló de la "Guerra contra la pobreza", *The Daily Star* de Beirut de "Los que tienen vs. los que no tienen" y el *Beirut*, también del Líbano, de "Comercio y no ayuda". En África, el *Tanganyika Standard* escribió sobre Borrando "el déficit". En América Latina el *Correo* y el *Expreso*, ambos de Lima, escribieron respectivamente: "Hacia la igualdad en el comercio" y "El acontecimiento histórico". En México, *Excelsior* habló de la "Búsqueda de la igualdad entre los pueblos" y *El Día* de la "Vital importancia de la Conferencia de Ginebra para la Humanidad". La prensa de Europa Occidental estuvo más dividida en cuanto a su actitud ante la Conferencia de Ginebra. Sus comentarios oscilaron desde la total admisión a la negación total de la importancia de la conferencia en Ginebra. *La Depeche de Toulouse* escribió que "La Conferencia Mundial sobre Comercio decidirá la paz futura", el *Daily Herald* de Londres dijo que ya es "Hora de compartir" y la *Gazette de Lausanne* llamó a la Conferencia de Ginebra "Un caso de justicia". *The Economist* de Londres fue algo menos entusiasta pero más constructivo. En un artículo⁷ "Raúl Prebisch: portavoz de los países pobres contra los ricos en la Conferencia sobre Desarrollo", el famoso semanario recomendó que Gran Bretaña debía oponerse al trato preferencial de los productos primarios y apoyar la política de puertas abiertas a las importaciones de productos manufacturados de los países subdesarrollados. La prensa suiza trató de ser menos emocional y el *Zuricher Woche* escribió sencillamente de la "Confrontación en Ginebra". La prensa alemana fue más escéptica. Un titular frío e inamistoso en el *Suddentsche Zeitung* llamó a la Conferencia de Ginebra "Mucho ruido y pocas nueces". Aún más específicos en su falta de entusiasmo

por la CNUCD fue la prensa japonesa. El *Yomiuri* de Tokio escribió en un artículo sobre las "Conversaciones de Ginebra", que los acuerdos preferenciales sobre los productos primarios y manufacturados y el financiamiento compensatorio eran absolutamente inaceptables para el Japón. En los Estados Unidos los sentimientos fueron, en general, tan pesimistas como los del *Yomiuri* aunque expresados más discretamente. El pensamiento en los Estados Unidos fue bastante bien resumido por un editorial del *New York Times*.⁸ Aun reconociendo que el desarrollo de las naciones pobres es un prerrequisito para la continua prosperidad de los países industriales y llamando al peligro del mayor distanciamiento entre los países ricos y pobres "una calamidad para ambos", el periódico afirmó fríamente que hay en Ginebra "una escasa perspectiva de llegar a un acuerdo sobre un programa constructivo", que los países pobres "tendrán todavía que llevar el mayor peso del desarrollo" y que el apoyo general al GATT es una condición básica para cualquier éxito de la CNUCD. La opinión del *New York Times*, en cuanto al pensamiento de los Estados Unidos, fue confirmada plenamente por el discurso del delegado norteamericano, George W. Ball, en la plenaria inaugural de la Conferencia de Ginebra. Informando sobre este discurso bajo el titular de "Clase sobre cómo hacerlo uno mismo", el *New York Herald Tribune* admitió que el meollo del consejo de Ball para los países subdesarrollados era el de tener presente que ellos iban a tener la responsabilidad principal de la solución de sus problemas y que debían superar su aversión a las inversiones del capital privado.⁹

5. La Conferencia

La Conferencia de Ginebra sobre Comercio y Desarrollo fue muy distinta de las anteriores conferencias auspiciadas por las Naciones Unidas. Fue muy distinta porque fue la primera conferencia de las Naciones Unidas en que la "guerra fría" y el conflicto entre el Este y el Oeste fueron, si no total, prácticamente relegados. Fue distinta porque por pri-

mera vez los países desposeídos del mundo actuaron como grupo compacto, consciente y organizado. Las diferencias entre la CNUCD y las conferencias previas de las Naciones Unidas surgieron también de las dificultades de los países industriales occidentales para mantener su unidad y de la posición y el comportamiento de la Unión Soviética y de otros países socialistas, ansiosos por una parte de dar apoyo político al mundo subdesarrollado sin comprometer, sin embargo, sus intereses económicos, no pocas veces en armonía con los del grupo industrial occidental. Finalmente, las tácticas usadas por ambos bandos, desarrollados y subdesarrollados, el origen del liderato y de la dirección añadieron otras diferencias entre la CNUCD y las reuniones anteriores auspiciadas por las Naciones Unidas.

La importancia de los puntos mencionados amerita un repaso somero de algunos de ellos.

A. *Conflicto Este-Oeste*

Durante el periodo anterior a la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, los países subdesarrollados temían que tal conferencia se viese envuelta en las ya acostumbradas luchas entre los dos bloques y que, como resultado, estuviese totalmente comprometido el deseo de las naciones pobres de obtener una audiencia objetiva sobre sus problemas de desarrollo relacionados con el comercio internacional. El Oeste, que era reacio a la convocatoria de la Conferencia de Ginebra, fue más cauteloso al dar expresión a opiniones similares. Sin embargo, existen motivos para pensar que el Oeste contaba con que la Unión Soviética continuase usando las tácticas establecidas de la "guerra fría" las cuales, sin duda alguna, torpedearían la CNUCD sin mayor responsabilidad para las potencias occidentales. Haciéndose eco de estas esperanzas tácitas el *Frankfurter Neue Presse* escribió en vísperas de la Conferencia de Ginebra,¹⁰ en un artículo titulado "Impacto político de la Conferencia Mundial de Comercio", que las conversaciones comerciales "se convertirán ciertamente en escenario de la política mundial" porque en Ginebra "se en-

frentan no solamente los grupos de intereses encontrados, los países subdesarrollados e industrializados, sino también los dos bloques de poder, Este-Oeste". El periódico añadió más adelante que "se espera que la Unión Soviética intentará obtener ciertas ventajas políticas en las conversaciones comerciales de los 122 países". De hecho, ni los temores ni las esperanzas tácitas de uno o de otro grupo, subdesarrollado e industrializado, se materializaron en la Conferencia de Ginebra. Como se dijo anteriormente, en la CNUCD el conflicto Este-Oeste fue conspicuo por su ausencia y las acostumbradas manifestaciones de la "guerra fría", estuvieron limitadas a ciertos roces superficiales y sin importancia.

¿Cuál fue la razón probable de esta *tregua dei* entre Washington y Moscú, entre, en términos más amplios, los bloques Occidental y Soviético? Sin considerar, por el momento, el último acercamiento entre el Este y el Oeste, la mejor conjetura parece ser la de que el armisticio en Ginebra entre los países occidentales y comunistas se debió a un sentimiento, de ambas partes, de el surgimiento de una nueva comunidad de intereses frente a las demandas que las naciones subdesarrolladas estaban presentando al resto del mundo. De esta manera la Conferencia de Ginebra señaló el punto de partida para una nueva línea de demarcación en el mundo. Esta línea de demarcación parece alejarse de la "guerra fría" de los años cuarenta y los cincuenta y de la división Este-Oeste y adentrarse en una competencia entre los intereses del norte industrializado y el sur subdesarrollado; es decir, entre las naciones pobres y las ricas del mundo.

B. *El frente común del mundo subdesarrollado*

En los meses anteriores a la Conferencia, su Secretario General hizo varios viajes para establecer contacto con un número considerable de gobiernos que iban a representar a sus respectivos países en la CNUCD. En uno de los países occidentales visitados por el Secretario General, éste recibió una advertencia amistosa. Le dijeron que independientemente de las dificultades esenciales del asunto que iba a ser tra-

tado en Ginebra, su propósito sería derrotado por su propia gente de los países subdesarrollados que no saben ser serios y que perderían su tiempo en Ginebra en conversaciones vanales. Pero la realidad probó ser muy distinta a esta predicción sombría. La verdad es que, a pesar de su enormidad y de la presencia de un gran número de delegados de los países subdesarrollados con una escasa experiencia en reuniones internacionales, la Conferencia comenzó a trabajar seriamente sin demora alguna. Tenía conciencia plena de su tarea y supo como organizarse. Produjo una cantidad tremenda de documentos y expuso sus diferentes puntos de vista en gran número de proposiciones importantes y bien redactadas. Su lenguaje fue un lenguaje preciso y no una oratoria ni una fraseología hueca. Todo esto contradujo enfáticamente algunas opiniones occidentales que decían que la CNUCD sería incapaz de trabajar armoniosamente.

Pero hubo algo más. Los países subdesarrollados inmediatamente crearon una maquinaria para coordinar y orientar su actuación en la Conferencia de Ginebra. Si Occidente no anticipó el desenvolvimiento armonioso de la Conferencia, mucho menos pudo prever la formación de un bloque compacto de los países subdesarrollados. La creación de este llamado bloque de los 75 y especialmente el mantenimiento de su unidad a lo largo de la Conferencia tuvo indudablemente un fuerte impacto en la conducta del grupo industrializado en la CNUCD. Sería exagerado decir que lo anterior llevó a una desorientación total del Oeste; pero sí causó entre los países occidentales un grado bastante grande de inercia y reorientó los esfuerzos y esperanzas del grupo occidental hacia el rompimiento de la unidad de los 75 para así evitar el estar sujetos a las decisiones mayoritarias. Ciertamente el Oeste no temió que tendría que acatar las decisiones de la mayoría que estaba numéricamente del lado de los países subdesarrollados. En primer lugar, hablando en términos legales, las decisiones de la CNUCD podían tener sólo un carácter de recomendación a la Asamblea General cuyas resoluciones propias, en conformidad con la Carta, no guardan un carácter obligatorio sobre los miembros de las Naciones Unidas. En segundo

lugar, el Oeste era consciente que ninguna recomendación concerniente a la revisión de la estructura del comercio internacional jamás podría ser llevada a cabo sin su cooperación, prescindiendo de la fuerza numérica de la mayoría. Pero, al mismo tiempo, los países occidentales eran conscientes de la fuerza moral inherente a las decisiones y recomendaciones de la mayoría. Muy probablemente, recordaron bien los primeros años de las Naciones Unidas cuando el impacto moral de las decisiones mayoritarias aún cuando éstas no fueran aceptadas ni llevadas a cabo por la minoría.

Por esto, el Oeste trató de evitar, hasta donde fuese posible, las decisiones mayoritarias sin ceder, sin embargo, a la presión de los países subdesarrollados.

¿Cómo surgió la poco esperada (aún las esperanzas de las naciones pobres antes de la Conferencia eran un tanto débiles a este respecto) formación del bloque de los 75? Substancialmente la base de la unificación de los países subdesarrollados en Ginebra fue la identidad de sus problemas más urgentes resultantes de los efectos adversos de la actual estructura del comercio internacional. La situación común hizo conscientes a las naciones subdesarrolladas de la necesidad de actuar juntas. Además mucho trabajo había sido realizado para definir y redactar una política común de los países subdesarrollados en Ginebra. Primeramente, se llevó a cabo en 1962 la ya mencionada Conferencia de El Cairo sobre Problemas de Desarrollo Económico; después durante los meses que precedieron a la Conferencia tuvieron lugar varias reuniones organizadas por las Comisiones Económicas Regionales; en América Latina tuvo lugar la Conferencia de la CEPAL en Brasilia y la Carta de Alta Gracia auspiciada por la OEA; la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se reunió en Terán y en Niamey se llevó a cabo una conferencia sobre la CNUCD del Consejo Económico y Social de la Organización de la Unidad Africana. Hubo ciertas diferencias en cuanto a la letra pero existió una identidad en el espíritu de las recomendaciones adoptadas en estas reuniones. Más aún, estaba el informe del Secretario General de la CNUCD, dado a conocer ya a fines del pasado año, cuya dirección hacia una

actuación común y una política común del mundo subdesarrollado en Ginebra fue quizá más fuerte que la de ningún otro sector. En cuanto a las tácticas, hubo una comprensión creciente entre los países subdesarrollados de que si su unidad en Ginebra no aseguraba automáticamente el éxito, la falta de ésta indudablemente conduciría al fracaso. Las naciones en vías de desarrollo también comprendieron que las tácticas de ofensiva eran un imperativo de su parte y que no podían ser llevadas a cabo sino en común. Fue el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil Joao Augusto de Araujo Castro quien al comienzo de la CNUCD dio expresión a este espíritu de ofensiva del mundo subdesarrollado al decir: "No hemos venido a Ginebra como mendigos sino como países que demandan justicia. Ésta es nuestra Conferencia." Fue así como los países industrializados se enfrentaron inesperadamente en Ginebra, al mundo subdesarrollado unido y compacto.

Los preparativos intelectuales y prácticos de la política común de los países subdesarrollados en Ginebra no han, claro está, eliminado automáticamente los intereses particulares, de algunas de las naciones en vías de desarrollo contrarios a su unidad. El grupo de los 75 se formó al principio de la Conferencia pero inmediatamente se vio en peligro debido a las diferencias en el grado del desarrollo de sus miembros, la insistencia de los menos desarrollados en su derecho a un favorecido trato preferencial y la oposición de algunos países, principalmente los latinoamericanos, a los subsidios de la Comunidad Económica Europea disfrutados por los llamados estados asociados africanos. Muchas negociaciones difíciles (abandono gradual de los privilegios europeos por los estados asociados africanos y el reconocimiento en principio del derecho de los países menos desarrollados a un trato especial), tuvieron lugar para acordar finalmente la posición común de los países subdesarrollados y poder mantener la unidad de los 75 en Ginebra. Otro problema enfrentado en Ginebra por el bloque de los países subdesarrollados fue el de la clara falta de liderazgo de uno o de un grupo de sus miembros. Entre los 75 había algunos países de los que se podía decir que estaban

claramente predestinados para asumir el liderato; eran países como Brasil, la India, México o la Argentina. De estos países sólo Brasil estaba dispuesto y preparado para encabezar a las naciones pobres en Ginebra. Pero el cambio de gobierno en Brasil tuvo un efecto inmediato en la actitud de la delegación brasileña en Ginebra lo que pronto privó al mundo subdesarrollado de uno de sus potenciales y más dinámicos líderes. Ninguno de los países restantes estuvo, tal vez, dispuesto a tomar el liderato. La India nunca ha mostrado mucho entusiasmo por la CNUCD. Por varios años la India continuará siendo una importadora de materias primas y además, la planificación de su desarrollo está orientada principalmente hacia las exportaciones industriales. También por razones políticas —la amenaza China y las malas relaciones con Pakistán— se piensa que la India no está dispuesta a tomar una posición firme contra las potencias industriales ya que temen que esto podría afectar la ayuda militar y económica que está recibiendo actualmente del Oeste. Igualmente reacios a participar del liderato de los 75 fueron la Argentina y México. En el caso de Argentina esto tal vez se explica por su irresuelta situación económica nacional mientras que México, siguiendo la política general trazada por su gobierno, no está siempre dispuesto a asumir compromisos unilaterales y comprometedores. Esto no quiere decir que los mencionados países —y algunos otros como, por ejemplo, Nigeria y Ghana— no tomaron parte activa en la actividad de los 75, pero sí quiere decir que en la CNUCD no surgió jamás un líder de entre los 75. Por eso, la atmósfera de cooperación entre los países subdesarrollados fue aún más notoria. Los países en vías de desarrollo también se las arreglaron para organizarse de manera bastante eficiente. Hubo una asamblea de todo el grupo de los 75 con su grupo coordinador y su comité timón, reuniones regionales latinoamericanas, asiáticas y africanas y grupos coordinadores de los países subdesarrollados al nivel de los comités principales de la Conferencia. Al nivel de los comités principales, los países subdesarrollados tuvieron grupos de contacto para “dialogar” con los países industrializados y buscar soluciones siempre que fuese posible.

C. Los países desarrollados

Las potencias occidentales no han podido y no han logrado igualar el frente común de los países subdesarrollados en su propia unidad de propósitos. No lo pudieron porque vinieron a la Conferencia sin esperar jamás el tener que enfrentarse a una posición unificada y a una política planeada de los países subdesarrollados. No pudieron porque estaban claramente divididos entre ellos en cuanto a cómo enfrentar las demandas de las naciones pobres. Un interrogante surge sobre si en ausencia de una posición occidental unificada de como tratar positivamente las demandas de los países subdesarrollados, hubo alguna posición occidental negativa en cuanto a como oponerse a estas demandas. Hablando en términos estrictamente técnicos —probablemente no existió debido a las marcadas diferencias entre los países occidentales resultantes de sus intereses económicos en conflicto y de sus muchas dificultades para mantener su unidad política (que salieron nuevamente a la luz en la última Conferencia de la OTAN en La Haya). Fue por esta razón por la que mientras que los países del grupo industrializado estaban poco inclinados a aceptar e incluso a aprobar a medias las demandas de los desposeídos, hubo un número de propuestas constructivas sometidas individualmente por algunos países occidentales. Hubo, por ejemplo, un plan francés, un tanto académico, sobre la organización de los mercados, el plan Brasseur belga, la propuesta francesa de que la ayuda financiera de los países desarrollados a los subdesarrollados debía ser de no menos del uno por ciento del ingreso nacional de los primeros, la disposición británica para la extensión universal de la preferencia imperial y la aceptación, también por los británicos, del principio del financiamiento compensatorio. Sin embargo, no obstante la falta de una posición negativa unificada y la presentación de algunas propuestas constructivas, los países desarrollados tuvieron en Ginebra una estrategia común, aunque tácita, de los ricos oponiéndose instintivamente a las demandas de los pobres. Por eso fue que los países industrializados nunca quisieron que se materializase la CNUCD; por

eso fue que trataron de torpedear la Conferencia una vez que ésta se hubo iniciado y por eso fue que para bloquear la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia, se opusieron a la creación de un nuevo y adecuado mecanismo para el comercio internacional.

D. *Los países socialistas*

La posición de la Unión Soviética y del resto de los países socialistas en Ginebra no fue fácil. Sus compromisos doctrinarios y políticos estaban del lado del mundo subdesarrollado mientras que el desarrollo económico alcanzado por ellos —particularmente por la Unión Soviética— los colocaban sustancialmente dentro de los países avanzados.

En la CNUCD los países socialistas fueron muy explícitos en cuanto a los principios y estuvieron básicamente de acuerdo con la posición de los 75 (aunque no siempre en cuanto a la votación) pero, al mismo tiempo, fueron algo moderados en cuanto a las tácticas y a la conducta. El principal punto de interés de la Unión Soviética en la CNUCD fue el establecimiento de una organización internacional de comercio que pudiese servir de instrumento a la normalización del comercio entre el Este y el Oeste. Los países socialistas estaban preparados en Ginebra para dar al mundo subdesarrollado un apoyo general, aunque cauteloso, y esperaban en cambio que los últimos se les uniesen al insistir en la creación de una organización internacional de comercio. Estas expectativas de la Unión Soviética no se realizaron. En vista de la resuelta oposición de Occidente a la creación de una organización internacional de comercio, la insistencia de los países subdesarrollados en cuanto a los futuros arreglos institucionales quedó limitado al establecimiento de un adecuado mecanismo internacional de comercio dentro del presente marco de las Naciones Unidas. La Unión Soviética no tuvo otra alternativa que la de aceptar esta posición de los países subdesarrollados bajo la fórmula (también abandonada en el Acta final) de que los arreglos institucionales demandados por las naciones subdesarrolladas debían ser considerados como

un paso transitorio hacia la futura creación de una organización internacional de comercio. Como resultado, el problema principal que afectaba directamente a los países socialistas era el del aumento del comercio entre ellos y el mundo subdesarrollado. Mientras los países subdesarrollados —teniendo en mente tanto el punto de vista económico como el táctico— insistieron en la importancia de este problema, para los países socialistas esto era probablemente algo de importancia secundaria. Puesto que por un lado el Oeste sigue siendo el objetivo primario de la expansión comercial buscada por la Unión Soviética y del otro lado, los países socialistas aún cuando aceptan la idea de que el comercio internacional debe convertirse en instrumento para el desarrollo económico de las naciones pobres, no son muy entusiastas en cuanto a su contribución hacia este fin. La posición soviética respecto al comercio con los países subdesarrollados tal como fue presentada en Ginebra, en conversaciones informales con el grupo de los 75 (e incidentalmente, también con el grupo latinoamericano), es, a grandes rasgos, la siguiente: a los países socialistas no se les debe exigir que otorguen al mundo subdesarrollado los mismos privilegios (y que apliquen los mismos métodos) requeridos del grupo industrializado. Los países socialistas no le deben nada al mundo subdesarrollado ya que, lejos de haber explotado a las naciones pobres, ellos mismos pertenecieron al mundo explotado y semicolonial y que han estado y están industrializándose y desarrollándose exclusivamente por su propio esfuerzo. Es por esto, por ejemplo, que los países socialistas no son capaces de aceptar en principio la idea de una contribución financiera al desarrollo de los países pobres por una cantidad mínima del uno por ciento de su ingreso nacional, ni tampoco el financiamiento compensatorio. (Los países socialistas también señalaron que, en términos prácticos, el concepto del financiamiento del uno por ciento significaría, por ejemplo en el caso de Polonia, financiar a los países subdesarrollados al ritmo de \$ 150 millones de dólares anuales lo cual ningún gobierno polaco podría hacer.) Los países socialistas están dispuestos a cooperar en el desarrollo de los países subdesarrollados mediante la expansión de

su comercio mutuo pero ellos deben ser capaces de comprar de estos últimos lo que quieran y necesiten y no ser limitados a lo que debido a las restricciones extranjeras impuestas, les es ofrecido actualmente. Los países socialistas condicionan la expansión de su comercio con el mundo subdesarrollado a dos puntos adicionales: el establecimiento de relaciones diplomáticas y el cese de la discriminación en el comercio Este-Oeste. Los países socialistas señalaron que de la solución de este último problema dependen sustancialmente los créditos comerciales que ellos podrían ser capaces de otorgar a los países subdesarrollados pues ningún crédito semejante estará disponible sin el logro previo por los países socialistas de balances comerciales positivos con algunos estados occidentales.

Esta posición particular en la que se han encontrado la Unión Soviética y otros países socialistas en la Conferencia de Ginebra tiende a demostrar por qué han considerado aconsejable abstenerse —contrario a lo esperado por algunos círculos occidentales— de oponerse al Oeste mediante tácticas de “guerra fría”, por qué no fueron capaces ni estuvieron dispuestos a dar pleno apoyo al mundo subdesarrollado, y por qué han decidido seguir en la CNUCD una línea de conducta más bien moderada.

E. Las tácticas

Como se dijo antes, la CNUCD comenzó con una exagerada nota de optimismo de parte de los países subdesarrollados y una renuencia obvia a cooperar de parte de los países desarrollados. En esta atmósfera era obvio ya desde el comienzo que la única oportunidad de lograr soluciones aceptadas y prácticas residía en un desarrollo gradual del espíritu de compromiso. La Conferencia duró tres meses. Muy poco ocurrió durante los primeros dos meses desde el punto de vista de diálogo y de un acuerdo de pensamientos entre los pobres y los ricos. Los primeros continuaron organizándose y buscando una mejor y más sólida definición de los objetivos comunes mientras que los últimos estaban más bien callados y en espera pasiva. Este panorama comenzó a cambiar sola-

mente durante las últimas semanas de la Conferencia cuando los estados industrializados pensaron que ya era tiempo de definirse y dar a conocer su firme oposición a las demandas de los países subdesarrollados. Desde ese momento el Oeste cambió su posición de expectativa a unas tácticas dilatorias más activas. Hizo un número de intentos tras bambalinas para romper la unidad de los 75, se dijo que sugirió en privado un acuerdo global de compromiso para sofocar las aspiraciones de los países subdesarrollados con una fórmula inefectiva y según lo informado amenazó con rehusar firmar el Acta Final de la Conferencia en el caso de que los países subdesarrollados continuasen insistiendo en su plan de una nueva maquinaria para el comercio internacional. (Por cierto, los 75 tomaron por su cuenta un paso significativo cuando algunos de ellos se reunieron a principios de junio en Ginebra con los países de Bandung, incluyendo a la China Comunista, para discutir el problema de la entrada de ésta última a las Naciones Unidas.¹¹) Los países subdesarrollados reaccionaron aumentando su presión unificada y amenazando con imponer sus propias resoluciones. Estas tendencias intransigentes produjeron una crisis aguda y abierta lo que, a su vez, llevó a ambos bandos a reconsiderar e intentar la búsqueda de soluciones conciliadoras. Los países subdesarrollados se inclinaron más en la dirección de objetivos realistas y limitados y los países industrializados comenzaron a comprender que las demandas de los desposeídos tendrían que recibir una seria consideración. Como resultado, tuvo lugar una serie de reuniones informales entre los representantes de ambos bandos. Sin embargo no se llegó a soluciones conciliadoras en estas reuniones sino únicamente a un acuerdo espiritual limitado al reconocimiento de que el trabajo comenzado en la CNUCD debería ser continuado de una u otra forma y cualesquiera nuevos arreglos institucionales para el comercio internacional que tendrían que ser establecidos.

Como no se llegó a ningún acuerdo durante estas reuniones informales, los países subdesarrollados impusieron sus resoluciones controversiales sobre la preferencias de los productos manufacturados y sobre los arreglos institucionales y la

CNUCD llegó a su fin con una nota de expectativa de que sus recomendaciones obtendrían una nueva audiencia en la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas y de que alguna clase de compromiso sería logrado en el futuro.

6. *Los resultados*

Como se afirmó al comienzo, los resultados de la CNUCD no eran de una naturaleza operativa inmediata. Esto es cierto incluso respecto a tales problemas principales ante la Conferencia en los cuales se logró algún trabajo constructivo y algún grado de compromiso, puesto que la aplicación de las decisiones y recomendaciones depende de la creación de una maquinaria adecuada para el comercio internacional. Pero el establecimiento de dicha maquinaria, el punto más controvertible en Ginebra, permaneció sin resolver y pendiente de las negociaciones en las Naciones Unidas durante los próximos meses.

De los cinco principales problemas ante la Conferencia, los países subdesarrollados y desarrollados estuvieron de acuerdo en un número de recomendaciones en cuanto a los Principios que deben regir las relaciones comerciales internacionales, a los problemas internacionales de productos primarios y al financiamiento de la expansión del comercio internacional mientras que permanecieron divididos totalmente en cuanto a las importaciones preferenciales de los productos manufacturados y semimanufacturados de los países subdesarrollados y en cuanto a los nuevos arreglos institucionales para el comercio internacional. Algunos de los Principios acordados resumen el nuevo espíritu —diferente del sistema del siglo XIX— del comercio internacional y el nuevo papel que se espera juegue en el mundo. Los Principios establecen que “el comercio internacional es uno de los principales factores del desarrollo económico”,¹² contienen la promesa de todos los países de “llevar a cabo políticas económicas internas y externas encaminadas a acelerar el crecimiento económico en todo el mundo”¹³ (en particular en relación con los países subdesarrollados), hacen un llamamiento a la orientación de las po-

líticas económicas nacionales e internacionales hacia "el logro de una división internacional del trabajo en armonía con las necesidades e intereses de los países subdesarrollados"¹⁴ y para acelerar el crecimiento económico de los desposeídos, requieren de los países desarrollados y de las instituciones internacionales que les provean de "un creciente flujo neto de asistencia internacional financiera, técnica y económica".¹⁵ Los Principios constituyen a la vez un código general de conducta en el comercio internacional y los términos de referencia para una futura estructura institucional del comercio internacional, por lo cual, hasta que la última no sea establecida, estos no pueden tener aplicación alguna.

En el campo de los problemas internacionales de productos primarios, la Conferencia de Ginebra consideró las medidas para la eliminación de obstáculos para la expansión de los mercados y para asegurar una "razonable predictabilidad" de las ganancias reales de las exportaciones primarias de los países subdesarrollados. Las recomendaciones correspondientes fueron más allá de lo esperado por los países desarrollados pero no tan lejos como para satisfacer a las naciones subdesarrolladas, las cuales tuvieron que abandonar su insistencia en obtener del Oeste concesiones arancelarias radicales. Para llevar a cabo el plan de acción aprobado, la Conferencia de Ginebra acordó el establecimiento de una comisión única para los asuntos de productos primarios y definió la única competencia de dicha comisión. Sin embargo la Conferencia también estipuló que el funcionamiento de la comisión de productos primarios debía ser "pronta y favorablemente" considerado por el futuro mecanismo para el comercio internacional, lo que en el campo de los productos primarios como, en lo concerniente a los Principios, condiciona la efectividad de las recomendaciones adoptadas a la creación de tal mecanismo.

Uno de los problemas principales ante la Conferencia en que se logró el mayor consenso fue el del financiamiento. Con relación a este problema la Conferencia dió especial consideración a los problemas de cooperación internacional en el campo del financiamiento del desarrollo económico, a la ex-

pansión del comercio de los países subdesarrollados y a algunos aspectos del financiamiento compensatorio. La Conferencia recomendó, tanto a los países subdesarrollados como a los desarrollados, "movilizar los recursos domésticos e internacionales para el crecimiento acelerado de los países subdesarrollados a tasas aún más altas de las previstas por la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas",¹⁶ hizo un llamamiento a los países avanzados para que provean recursos financieros a los países subdesarrollados "de una cantidad mínima neta lo más cercana posible al uno por ciento de sus ingresos nacionales",¹⁷ pidió que la tasa de interés de los préstamos públicos otorgados a los países subdesarrollados no debía exceder el tres por ciento, delineó ciertas medidas para aliviar la carga de la deuda exterior y de los intereses de los países subdesarrollados y exigió una liberalización del sistema compensatorio de financiamiento establecido el año pasado por el Fondo Monetario Internacional. Sin duda alguna, en el campo del financiamiento la Conferencia de Ginebra logró una cantidad considerable de trabajo constructivo de tipo práctico. Aún así, muchos problemas fundamentales fueron dejados sin solución satisfactoria. Ninguna respuesta ha sido encontrada en cuanto a cómo proteger a los productores primarios de los cambios en el mercado mundial y ninguna solución ha sido sugerida con relación al empeoramiento del problema de la deuda exterior de los países subdesarrollados. Las recomendaciones de la Conferencia de Ginebra sobre el financiamiento tal vez no estén tan directamente relacionadas a los futuros arreglos institucionales para el comercio internacional como las decisiones de la Conferencia en otros campos. Sin embargo la introducción de nuevas pautas en el financiamiento depende mucho del cumplimiento con las nuevas vías en el comercio internacional recomendadas por la CNUCD lo que, otra vez, difícilmente puede ser logrado sin la guía y el ojo previsor de una poderosa organización para el comercio internacional.

Ningún compromiso fue logrado en la CNUCD en cuanto a las exportaciones de manufacturas de los países subdesarrollados. Las recomendaciones adoptadas al respecto en la Con-

ferencia de Ginebra reflejan exclusivamente el punto de vista de los países subdesarrollados tal como están contenidas en la resolución de 64 países impuesta a la Conferencia por una decisión mayoritaria. En ella la CNUCD hace un llamamiento a los países desarrollados, tanto a aquellos con economías de mercado como a los de economías planificadas, para que den entrada preferencial, sin concesiones recíprocas, a las manufacturas y semimanufacturas de los países subdesarrollados. Los países industrializados que se opusieron a esta resolución se abstuvieron o votaron contra ella. Pero —en relación a la posición previamente descrita de la Unión Soviética en la CNUCD— es interesante señalar que entre los que se abstuvieron estaban todos los países socialistas menos Polonia que se unió a los países desarrollados al oponerse a esta resolución. Así, en términos prácticos, la cuestión de la expansión de las manufacturas de los países subdesarrollados permanece todavía sin resolver y sus esperanzas de que la Conferencia de Ginebra fuese a proveerlas con una nueva posibilidad y un nuevo instrumento para la diversificación de sus economías no se realizaron.

Con relación al restante y más importante problema en Ginebra —el arreglo institucional— la Conferencia logró algún acuerdo en cuanto a su forma mientras permaneció completamente desunida respecto a su contenido. El factor divisionista entre los países desarrollados y subdesarrollados fue el del poder. El punto de vista inicial de los países occidentales en cuanto al mecanismo del comercio internacional fue el de que cualquier revisión o adición al respecto decidida por la CNUCD, debería ser manejada por las facilidades existentes, es decir, por el GATT, en unión, si es necesario, con el personal económico del Secretario de las Naciones Unidas. En vista de la oposición resuelta de los países subdesarrollados, el Oeste se inclinó gradualmente a considerar y aceptar el marco de los arreglos institucionales propuestos por los países subdesarrollados. Estuvo de acuerdo con el establecimiento de un organismo compuesto de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, de un comité permanente y de un secretariado de tiempo completo. Pero estando de acuerdo en

cuanto a la forma, los países desarrollados rechazaron las demandas básicas del mundo subdesarrollado de que la nueva organización de comercio fuese independiente, de que se le diese al Secretario General una posición de autoridad y que fuese basada sobre el principio de la mayoría. Las naciones pobres estaban buscando claramente el control de la nueva institución y pensaron que su posición estaba justificada debido a su fuerza numérica y a su necesidad de disponer de un mecanismo de comercio que no dejara de dar atención primordial a sus problemas. Pero el Oeste no tenía intención de ceder el control de la planeada maquinaria a los países subdesarrollados y en cambio pensó que su actitud estaba justificada por la posición preponderante de los países industriales en el comercio internacional. Por lo tanto —y no obstante su inferioridad numérica— el Oeste insistió primeramente en una igualdad de representación y finalmente —cuando su demanda fue rechazada por los países subdesarrollados— en un virtual veto occidental en el Comité Permanente (de acuerdo al último proyecto de resolución occidental las decisiones en el Comité Permanente —llamado Comisión para el Comercio Internacional— debían ser tomadas por una mayoría incluyendo la mayoría de los 12 principales países comerciales participando en la Comisión y presentes en la votación).

Sin una solución a la vista del conflicto del poder, unas dos semanas antes de finalizar la Conferencia, los países subdesarrollados impusieron —como en el caso de las exportaciones de manufacturas— su propia resolución sobre los arreglos institucionales. Sin embargo como ya ha sido señalado antes, hubo durante los últimos días algún cambio de ambos lados en dirección de un acercamiento más realista a los problemas ante la Conferencia. Este ligero cambio de ambiente y los nuevos intentos, a niveles más altos, de lograr una solución conciliadora, condujeron a un compromiso en virtud del cual ambos bandos acordaron que el procedimiento de votación en la nueva organización de comercio fuese decidido por la Asamblea General, dependiendo de la recomendación de un comité especial que sería nombrado por el Secretario

General de las Naciones Unidas. Esta ingeniosa fórmula de última hora permitió a ambos lados adherirse a las recomendaciones formales de la CNUCD sobre los arreglos institucionales. Pero el conflicto básico del poder permaneció sin resolver y si la nueva organización de comercio va a ser creada de manera efectiva, es algo que todavía debe ser solucionado.

7. Conclusiones y perspectivas

Como afirmó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo fue una conferencia de los países subdesarrollados. Se convino en proclamar *urbi et orbi* la profunda convicción de las naciones pobres en cuanto a la relación existente entre su progreso y el comercio internacional y en considerar las vías y medios en cuanto a como cambiar esta relación de detrimento a favorable a sus intereses. Ése fue el enfoque del trabajo de la CNUCD tal como fue definido por la Declaración Conjunta de 1963 de los 75 países y por el debate y las recomendaciones del Comité Preparatorio. Ése fue el mandato preciso dado al Secretario General de la CNUCD, Dr. Raúl Prebisch, tal como se reflejó en su informe: *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*.

¿Qué logró la Conferencia de Ginebra? Desde un punto de vista práctico y a corto plazo la Conferencia terminó, en palabras del *New York Times*¹⁸ en la "Babel de la discordia". Los países ricos rehusaron conceder a las naciones pobres un trato preferencial en el comercio internacional considerado por éstos como indispensable para su progreso y desarrollo. Los países subdesarrollados quedaron sin mejores perspectivas en cuanto a la expansión de los mercados, precios remunerativos, más adecuado financiamiento, la solución del problema de su creciente deuda exterior y un nuevo mecanismo internacional de comercio que velaría por sus intereses. Quedaron, en otras palabras, en la misma situación en que—debido a su persistente déficit del intercambio en el comercio internacional— parte de su ingresos están siendo transferidos a los países industriales mientras que ellos tendrán que

seguir soportando la carga principal de su desarrollo. Tampoco la CNUCD eliminó las diferencias de pensamiento y enfoque de los países desarrollados y subdesarrollados en cuanto al progreso de los últimos.

A pesar de todos estos fracasos lo que pasó en Ginebra debe tener un fuerte impacto. Tal vez el mundo no volverá a la situación existente antes de la CNUCD y por eso la Conferencia de Ginebra puede todavía llegar a ser considerada como un acontecimiento histórico sobresaliente. Indudablemente fue en la Conferencia de Ginebra donde la lucha mundial comenzó a alejarse del viejo conflicto entre el Este y el Oeste y hacia uno nuevo entre el Norte rico y el Sur pobre. Fue en la CNUCD donde los desposeídos del mundo hablaron, por primera vez, con una misma voz. Finalmente, fue en Ginebra donde se le presentó a las naciones ricas un ultimátum moral, tal como fue expresado por el delegado de Guatemala cuando afirmó¹⁹ que los países subdesarrollados esperan la colaboración occidental "pues nosotros no podemos aceptar que el rico se haga más rico".

La disposición del Oeste a colaborar está todavía por verse. Tal vez podrá ser sometida a una nueva prueba en la próxima Asamblea General. Los resultados de este examen dependerán en gran medida de la preservación de la unidad de los países subdesarrollados. Esto no será una tarea fácil, pero debe ser lograda ya que las naciones pobres comprenden —y así lo han declarado en Ginebra— que su desarrollo económico y social dependerá primordialmente de sus propios esfuerzos. Aún es la actitud de los países avanzados la que determinará grandemente la productividad de estos esfuerzos. Como afirma Raúl Prebisch²⁰ "en los últimos 50 años los países avanzados han logrado lo que hace un siglo se consideraba utópico... de su actitud dependerá ahora el logro en los próximos 50 años de una nueva utopía de este siglo, es decir, la erradicación de la miseria y de sus males inherentes que todavía afligen la mayor parte de la humanidad".

NOTAS

1 6 de junio de 1964.

1a Informe del Grupo de Expertos designados por la resolución 919 (xxxiv) del Consejo Económico y Social de la ONU. Documento E/3756, p. 7, punto 30.

2 De acuerdo con las estimaciones del Secretariado de la ONU, el déficit comercial de los países subdesarrollados puede llegar, si no se hace algo para evitarlo, a \$ 20 000 millones de dólares en 1960.

3 Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, p. 19 (en adelante CNUCD).

4 Declaración hecha por el Secretario General de la CNUCD, 3 de abril de 1964.

5 Informe del Secretario General de la CNUCD, p. 2.

6 Resolución 1897 (xxxiv) de la Asamblea General, 11 de noviembre de 1963: una nueva declaración de los 77 (setenta y siete) países en vías de desarrollo fue dada a conocer en Ginebra e incluida en el Acta Final de la CNUCD.

7 21 de marzo de 1964.

8 22 de marzo de 1964.

9 26 de marzo de 1964.

10 22 de marzo de 1964.

11 Los países industrializados insistieron en que el nuevo mecanismo de comercio debía estar ligado al CES, para lo cual se apoyaron en los capítulos ix y x y en los artículos 13 y 62 de la Carta de la ONU. Los países subdesarrollados temieron que este lazo de unión con el CES podría comprometer la independencia de la organización; ellos querían que ésta informase directamente a la Asamblea General y que se basase en el artículo 22 de la Carta. Dichos países posiblemente habrían aceptado la propuesta occidental si se les hubiese asegurado mayor participación en el CES. Esto requeriría la ratificación de la resolución de la última Asamblea General, por la cual se aumentaba el número de lugares en el CES (e incidentalmente también en el Consejo de Seguridad). La ratificación de esa resolución encontró cierta oposición de las grandes potencias, especialmente de la Unión Soviética que la condicionaba a la admisión de la China comunista a las Naciones Unidas (de acuerdo con los últimos informes, la Unión Soviética pueda haber abandonado esta condición). De ahí que la reunión de algunos países del grupo de los 75 con los de Bandung, sobre la nueva composición del CES, tuviese relación directa con la discusión en la CNUCD relativa a los nuevos arreglos institucionales sobre comercio internacional.

12 Proyecto del Acta Final de la CNUCD, Documento de la ONU, E/Conf. 46/L. 10. 10 de junio de 1964.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 9 de junio de 1964.

19 CNUCD, Comisión 4, 2 de junio de 1964.

20 Informe sobre la Conferencia de Ginebra, sometido por el Dr. Raúl Prebisch, Secretario de la CNUCD, al Secretario General de la ONU, U. Thant.