LA SEGUNDA CONFERENCIA DE COMERCIO Y DESARROLLO

JULIO FAESLER

CUATRO AÑOS después de realizada la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), 132 países se dieron cita para celebrar en Nueva Delhi, India, la Segunda Conferencia con el objeto de tratar de llegar a entendimientos claros y efectivos, sobre medidas de acción específicas en materia de cooperación internacional en favor del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo.

Las deliberaciones de la Segunda Conferencia debían basarse en más de tres años de estudios y debates en el seno de las comisiones y los grupos de trabajo de la Junta de Comercio y Desarrollo de la propia UNCTAD sobre las implicaciones y aspectos casi infinitos de los planteamientos hechos por el bloque de los países en desarrollo durante la Primera UNCTAD. Con apoyo en estos antecedentes, al aprobar su temario, la Junta de Comercio y Desarrollo anunció que la II Conferencia sería una reunión "negociadora". Esta previsión fue compartida luego por la propia Asamblea General, donde se expresó la necesidad de que la Conferencia, en su segundo período de sesiones, se concentrara en un número limitado de temas fundamentales y concretos con el objeto de que se consiguieran resultados prácticos y específicos mediante negociaciones encaminadas a lograr el mayor acuerdo posible.

Si bien la Segunda Conferencia se convirtió en un foco de esperanza para los países en desarrollo y los sectores más progresistas de los países desarrollados, fue también el blanco del escepticismo de los que, por consideraciones pragmáticas o por su actitud básica frente al problema general de desarrollo, esperaban pocos resultados tangibles de sus discusiones. Esta diferencia de enfoques reflejaba la distinta perspectiva con que unos y otros habían visto la creación de la UNCTAD al terminar la I Conferencia de 1964.

En efecto, como no se estableció nunca la Organización Internacional de Comercio anunciada en la Carta de La Habana y habiendo pasado más de quince años en los que se agudizó la creciente disparidad entre los niveles de vida de los países ricos y los pobres, en 1964 existía la convicción de que una institución mundial, guiada por nuevas orientaciones y principios adaptados a las necesidades de los países en desarrollo, podría ayudar considerablemente a convertir el comercio internacional en un dinamismo eficaz del desarrollo.

Los países en desarrollo habían expresado que el régimen y los principios de comercio mundial existentes seguían favoreciendo a los sec-

tores avanzados del mundo, lo que hacía que las actuales tendencias del comercio mundial estuvieran malogrando los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr un crecimiento más rápido. Aunque la necesidad de una nueva institución fue advertida por los países desarrollados, sus reacciones iniciales frente a la idea fueron sin embargo, francamente hostiles.

Después de sucesivas insistencias por parte de los países en desarrollo, apoyados principalmente por los países socialistas dentro de la Asamblea General y el ECOSOC, se convocó la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo con el objeto de proporcionar, mediante la cooperación internacional, soluciones apropiadas a los problemas del comercio internacional y en particular a los problemas urgentes de comercio y desarrollo de los países en desarrollo.

Iniciada por fin la Primera Conferencia, la acción armónica de que hicieron gala los países en desarrollo durante sus trabajos, sirvió para impresionar a los delegados de las naciones desarrolladas de la urgencia de dar solución a los problemas planteados.

A su vez esa estrategia común fue determinante en las discusiones intensas de los últimos días en torno a las características que debería tener el "mecanismo permanente", que operaría después de que la Conferencia hubiera clausurado sus trabajos. En tanto que los países en desarrollo deseaban una organización con suficiente autoridad para asegurar la ejecución de las recomendaciones aprobadas, los países desarrollados estimaban que el estudio de las cuestiones planteadas a la Conferencia debía realizarse en el marco del ECOSOC, dentro del Departamento de Cuestiones Económicas de las Naciones Unidas, para su consideración periódica por parte de la Asamblea General, o bien dentro del GATT. Como lo ha dicho después el doctor Prebisch, la fórmula de la Conferencia fue una transacción aceptable para todos los asistentes.

La XIX Asamblea General confirmó la Constitución de la Conferencia como órgano de la Asamblea General con los mismos miembros que tuviesen la Asamblea General, las agencias especializadas y la Agencia de Energía Nuclear. En la resolución constitutiva, se expresó que las funciones principales de la Conferencia serían: *a)* fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico, y en particular el comercio entre países que se encuentren en etapas diferentes de desarrollo; *b)* formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico; *c)* presentar propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas; *d)* revisar y facilitar en general la coordinación de las actividades de otras instituciones que formen parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional y los problemas conexos del desarrollo económico; *e)* iniciar medidas, cuando sea pertinente, en cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas, para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio; *f)* servir de centro de armonización de las políticas comercia-

les y de desarrollo de los gobiernos y de las agrupaciones económicas regionales.

De acuerdo con estas finalidades principales la labor de la Conferencia puede dividirse en dos fases sucesivas de acción: 1) consideración y estudio de asuntos que caen dentro de su competencia en materia de los intercambios comerciales internacionales en tanto influyan en el desarrollo económico y, 2) proposición a los gobiernos miembros y organismos internacionales de principios y políticas sobre el comercio internacional y sobre problemas relacionados con éste en materia del desarrollo económico, así como la presentación de proposiciones tendientes a llevar a la práctica tales principios y políticas y la iniciativa para la negociación y adopción de instrumentos legales de carácter multinacional en asuntos comerciales.

Los frutos de los esfuerzos realizados dentro de la UNCTAD no deben contrastarse sino respecto de estas dos funciones, ya que como organismo intergubernamental cualquiera otra consideración, como por ejemplo la que pueda hacerse en relación con la ejecución efectiva por parte de los países miembros de sus recomendaciones, cae exclusivamente dentro de la esfera de competencia de cada país miembro llamado a actuar. Es un fenómeno general olvidar este hecho y más tratándose de materias de interés tan directamente vinculado a las condiciones actuales en que viven más de dos terceras partes de la humanidad.

ANTECEDENTES Y PREPARATIVOS DE LA II CONFERENCIA

En los cuatro años que siguieron a la I Conferencia, la UNCTAD estudió y deliberó en el curso de las cinco reuniones de su Junta de Comercio y Desarrollo y de diversas reuniones de sus órganos auxiliares las varias materias abarcadas en los temas presentados en 1964.

Así, la Comisión de productos básicos consideró proposiciones para obtener condiciones más liberales de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos primarios de los países en desarrollo, el estudio de las condiciones de mercado de los productos primarios más importantes para las economías de los países en desarrollo y las posibilidades de llegar, cuando ello fuese conveniente, a acuerdos internacionales sobre la reglamentación de su comercio. Así también, esa Comisión consideró, sin lograr ponerse de acuerdo, las formas de llegar a financiar y operar reservas estabilizadoras para los acuerdos internacionales proyectados. También encomendó estudios sobre la conveniencia de preparar un "acuerdo internacional tipo". En el curso de las discusiones cobró especial importancia la cuestión de las preferencias que algunos países industrializados otorgan a ciertos países en desarrollo, y que aparentemente afectan en forma adversa los intereses de los países no favorecidos de este grupo. Durante el lapso se realizaron reiterados intentos por parte del Secretario General de la UNCTAD por negociar acuerdos internacionales específicos en cacao y azúcar.

En el campo de la Comisión dedicada a promover la expansión de las manufacturas y semimanufacturas, una buena parte de las discusiones se centró en la concesión de preferencias arancelarias y no arancelarias por parte de los países desarrollados en favor de los productos de los países en desarrollo, pudiéndose constatar una evolución gradual hacia su aceptación por parte de países desarrollados que expresaron una cerrada oposición respecto de este tema durante la I Conferencia.

La Comisión de manufacturas y semimanufacturas también examinó las medidas que debían tomarse para fomentar en los países en desarrollo, la industrialización que respondiera a las perspectivas de mercados regionales y mundiales que ofrecen ciertos artículos para los cuales se considera que los países en desarrollo se encuentran particularmente bien dotados. Se hicieron estudios por sectores industriales resaltando aquéllos que se consideraron de mayor interés para dichos países. La difusión de las ofertas de los productos manufacturados de los países en desarrollo en los mercados de los países industrializados fue también una de las preocupaciones más constantes de la Comisión.

En las sesiones que celebró la Comisión de invisibles y financiamiento para el desarrollo, se promovió con éxito el que los intereses de los países en desarrollo fuesen tomados en cuenta en las soluciones que se preparaban en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como en el Grupo de los "Diez" sobre los problemas de la liquidez monetaria internacional. Así también, la Comisión examinó proyectos presentados a la I Conferencia, entre ellos el plan para la constitución de un fondo mediante aportaciones de los gobiernos industrializados para subsidiar los pagos que, por concepto de intereses, hacen los países en desarrollo en relación con los empréstitos que han contraído. Otro plan estudiado por la Comisión fue el de financiamiento complementario para cubrir las caídas en los ingresos de exportación que sufren los países en desarrollo por razones no atribuibles a ellos, y que afectan la ejecución de sus planes de desarrollo previamente calificados por el organismo pertinente.

Por último, las actividades de la Comisión del transporte marítimo, entre 1964 y 1968, y pese a la resistencia enconada de los países industrializados tradicionalmente "marinos", lograron acuerdos tendientes a romper la hegemonía de las "conferencias marítimas", mediante la recomendación a los gobiernos de propiciar el establecimiento de consejos de usuarios en sus países que, incluyendo la representación de gobiernos, revisarían fletes y otras condiciones en las que se realiza la prestación del servicio de transporte marítimo. La Comisión estudió las mejoras portuarias reconociendo su estrecha vinculación con el nivel de los fletes.

DOS CUESTIONES PREVIAS

Ya desde la I Conferencia se reconoció que para alcanzar los objetivos del nuevo organismo se requería un acuerdo previo entre los miembros de la Conferencia, sobre un mecanismo que hiciese posible conciliar puntos de vista opuestos o divergentes en torno a medidas específicas de acción. Se convino entonces, en dejar a la Asamblea General la determinación de un procedimiento de conciliación anterior a la votación, destinado a proporcionar una base adecuada para la adopción de recomendaciones relacionadas con propuestas de naturaleza específica, que afectasen sustancialmente los intereses financieros o económicos de determinados países. El Comité Especial que se nombró al efecto, entre cuyos miembros se encontraba el delegado mexicano, Lic. Plácido García Reynoso, redactó un mecanismo de conciliación. Hasta la fecha no ha sido necesario recurrir a ese procedimiento ya que la Conferencia ha venido apoyando sus decisiones cada vez más en el consenso de los países miembros, o al menos en una mayoría irrecusable. La sola existencia de un procedimiento conciliatorio representa sin embargo, una mayor probabilidad de poder llegar a decisiones eficaces en los casos más difíciles considerados por la UNCTAD.

Una segunda cuestión previa que debió examinar la UNCTAD en el lapso que transcurrió entre 1964 y 1968, fue la relativa al cumplimiento que los países miembros estaban dispuestos a dar a las recomendaciones del nuevo organismo. Esta cuestión ocupó la atención de la Junta de Comercio durante sus dos primeras sesiones. Frente a la exigencia planteada por las delegaciones de los países en desarrollo, en el sentido de que cada nación desarrollada asumía el compromiso de actuar conforme a cada resolución aprobada por la Conferencia o la Junta, independientemente de que hubiese sido aceptada por ella, los países desarrollados siempre mantuvieron el principio de la soberanía absoluta en cuanto a la decisión de ejecutar o no las recomendaciones o decisiones de la UNCTAD. La larga discusión llevó a una resolución aprobada por la Junta, por la que se facultaba al Secretario General de la UNCTAD para recabar información de los gobiernos miembros sobre la "implantación" de las resoluciones del organismo con el objeto de presentar anualmente un informe al respecto a la Junta. Las arduas y prolongadas discusiones en torno al tema de la llamada "implementación de las recomendaciones", dejaron fuera de toda duda que las naciones industrializadas no se sentirían comprometidas en forma alguna por las recomendaciones emanadas de la Conferencia, de la Junta o de los órganos de ésta. Esta conclusión estrelló las esperanzas de muchos países en desarrollo que hasta entonces habían visto en la UNCTAD la institución campeona de sus reivindicaciones. Desde el momento en que quedó claro que la organización no podría sino revisar el cumplimiento dado a las recomendaciones, pero sin exigir ninguna acción a los países desarrollados, se confirmó que la acción de la UNCTAD debería orientarse

cada vez más hacia la iniciación y promoción de los "instrumentos legales multinacionales", para traducir así en acción concreta, las recomendaciones aprobadas por los países miembros.

Las conclusiones anteriores habrían de influenciar en forma definitiva el desarrollo de los trabajos de la II Conferencia, donde tratándose de cuestiones que suscitaban serias discrepancias, los países en desarrollo no recurrieron como en la I Conferencia, al triunfo pírrico de la aprobación mayoritaria. Esta vez se buscó obtener el acuerdo de los países desarrollados sobre determinados lineamientos mínimos de acción.

LOS PREPARATIVOS DE LA II CONFERENCIA

Aunque todos coincidían en que la agenda de la II Conferencia debía ser muy concisa, resultó imposible en la práctica limitar su extensión. Países tanto desarrollados como en desarrollo insistieron en la inclusión de temas, además de los que ya estaban contenidos en el proyecto que había sido formulado por la Secretaría, a pesar de que por lo general los nuevos tópicos no se encontraban suficientemente "maduros" para que pudiera esperarse de ellos decisiones eficaces durante la Conferencia. Así, por ejemplo, se tuvo que incluir un punto como "legislación marítima internacional" que un país en desarrollo presentó, y otro como el "problema alimenticio mundial" solicitado por un país desarrollado, a pesar de que en ninguno de los dos casos hubo una consideración previa adecuada a nivel de las comisiones o la Junta que diera bases para que la II Conferencia tomase una decisión significativa.

Al terminarse la V Junta de Comercio y Desarrollo, el Presidente de la misma señaló ciertos temas contenidos en la agenda llamándolos "puntos de cristalización" en torno a los cuales podría esperarse que se concentrase la atención de la Conferencia. Entre los puntos mencionados por el Presidente de la Junta se encontraban: *a)* la negociación producto por producto de acuerdos internacionales sobre productos básicos y la determinación de normas generales para la operación de reservas estabilizadoras, las políticas de precios y los planes de diversificación y por último la liberalización del comercio de los productos primarios; *b)* la concesión de preferencias a los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo, las consecuencias de las Negociaciones Kennedy dentro del objetivo general de liberalización del comercio de aquellos productos, la promoción de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; *c)* en cuanto al campo del financiamiento, la ejecución de las directrices contenidas en la Declaración Conjunta sobre ayuda financiera y finalmente la cuestión del financiamiento complementario; *d)* además de estos temas, el Presidente señaló el apoyo internacional que pueda favorecer el de la expansión del comercio, cooperación e integración económica entre países en desarrollo.

Después de que la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó el temario

provisional para la II Conferencia, se reunieron los tres grupos regionales de los países en desarrollo con el objeto de preparar sus respectivas posiciones. Así, el Grupo Asiático se reunió en Bangkok, el Africano en Argel y el Latinoamericano en Bogotá. Las recomendaciones resultantes de las reuniones mencionadas fueron luego la base para la Carta de Argel redactada por la reunión ministerial del grupo de los "77" celebrada en Argel en octubre de 1967. Las posiciones principales contenidas en la Carta de Argel pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) Sobre productos básicos se insistió en la necesidad de elaborar convenios internacionales a corto plazo, particularmente sobre cacao y azúcar y en el establecimiento de existencias reguladoras y programas de diversificación. Respecto a la política de precios se señaló que deben buscarse la eliminación de las fluctuaciones excesivas de los mismos, los mayores ingresos posibles de las exportaciones de productos primarios, el mantenimiento y el incremento del poder adquisitivo de los productos exportados por los países en vías de desarrollo. Se indicó también la necesidad de insistir en el respecto al principio del *statu-quo* y en la eliminación de todas las restricciones y los gravámenes aplicados por los países desarrollados a los productos primarios que procedan de los países en desarrollo.

b) Tratándose de las preferencias en este campo de que actualmente gozan algunos países en desarrollo en los mercados de algunos países desarrollados, la Carta de Argel recomendó un estudio, país por país y producto por producto, sobre las consecuencias de la supresión de las preferencias especiales existentes y sobre las medidas necesarias que permitirían a los países que ahora disfrutaban de ellas, obtener ventajas por lo menos equivalentes al perjuicio que esa medida les infligiría.

c) En materia de manufacturas y semimanufacturas se consideraba que la II UNCTAD debía celebrar negociaciones tendientes a la conclusión de un acuerdo sobre un sistema general de preferencias arancelarias de carácter no discriminatorio y no recíproco, otorgado por los países desarrollados en favor de todas las manufacturas, semimanufacturas y productos primarios procesados exportados por los países en desarrollo.

d) Por otra parte la Carta de Argel expresó que los países desarrollados deberían aplicar inmediatamente y sin etapas, las concesiones convenidas en las Negociaciones Kennedy tratándose de productos cuya exportación interese a los países en desarrollo.

e) Sobre el financiamiento del desarrollo, el documento, insistía en que todos los países desarrollados deberían destinar por lo menos el

1 % de su Producto Nacional Bruto a las corrientes financieras netas, en términos de desembolsos reales. Cualquier déficit que apareciera en las transferencias anuales de dicho 1 % debería compensarse con transferencias gubernamentales adicionales. Deberían reducirse los tipos de interés y alargarse considerablemente los plazos de vencimiento y los períodos de gracia. Debía crearse también un Fondo Multilateral de Nivelación de Intereses.

f) Respecto al comercio invisible incluido el transporte marítimo, los países en desarrollo solicitaron que la UNCTAD en su II período de sesiones, incluyera el tema "legislación internacional del transporte marítimo" en el programa de trabajo de la Comisión de transporte marítimo. La II UNCTAD debía adoptar medidas inmediatas para una acción futura sobre los fletes marítimos, que no sólo continúan aumentando sino que además siguen siendo discriminatorios y restrictivos respecto de los países en desarrollo. Los países en desarrollo reiteraron en la Carta de Argel su derecho de crear y ampliar sus marinas mercantes nacionales.

g) Finalmente, los países en desarrollo manifestaron en la Carta mencionada que la expansión del comercio mutuo y la cooperación entre ellos es un elemento importante de una estrategia global del desarrollo, y se mostraron decididos a aportar su propia contribución a la consecución de los objetivos del II período de sesiones de la UNCTAD mediante la intensificación de sus esfuerzos en ese sentido. Tal acción no podría considerarse sin embargo, como sustitutiva de un mayor volumen de exportaciones a países desarrollados o de una mayor contribución de estos últimos al desarrollo de los países que la requieran.

Precisados así en la Carta de Argel los planteamientos de los países en desarrollo, la Reunión Ministerial de Argel decidió que sería conveniente que salieran "misiones de buena voluntad" a visitar las capitales de los principales países desarrollados con el objeto de presentar la Carta de Argel, contribuyéndose así a la creación de las condiciones más favorables posibles para celebrar negociaciones en el II período de la UNCTAD.

En términos generales, la Carta de Argel fue bien recibida en las diferentes capitales y en cada una de ellas se formularon votos porque la Conferencia llegara a los buenos resultados que se esperaban. Los países socialistas, empero, no compartieron siempre esta buena disposición hacia la concepción general de la Carta. Así, por ejemplo, la Unión Soviética formuló algunas consideraciones negativas en cuanto a la Carta de Argel, expresando que no estaba de acuerdo con la distinción que se hacía entre países ricos y pobres según la cual el mundo se divide en dos bloques: por una parte los países en desarrollo y frente a ellos todos los demás, es decir, tanto los países capitalistas como los países socialistas. Sostenía que tal división constituía una concepción de inspira-

ción burguesa que también se manifestaba en la distinción entre países capitalistas y países socialistas. Se decía que, en este sentido, no era posible considerar responsable a la URSS, sea desde el punto de vista moral o desde el punto de vista político o económico de la situación en que se hallan los países en desarrollo. Se afirmaba que eran los países capitalistas imperialistas los que debían asumir la entera responsabilidad de esta situación. No obstante, la Unión Soviética se proponía, ya sea sobre una base bilateral o una base multilateral, seguir prestando su asistencia a los países subdesarrollados e incrementar los intercambios económicos con estos países.

A las observaciones hechas por los países socialistas a la Carta de Argel, los representantes de los países en desarrollo contestaron en el sentido de que los países en desarrollo no ignoraban la reacción negativa de los países socialistas. Reconocían que la situación actual de los países insuficientemente desarrollados se debía en gran parte a su antigua condición colonial y a los daños materiales y morales sufridos durante un período más o menos prolongado. Enfatizaban, sin embargo, que el hecho colonial pertenecía ya al pasado gracias a las luchas de liberación y al apoyo que todos los países interesados y sobre todo los países socialistas estaban prestando para hacerlo desaparecer. Afirmaban que la Carta de Argel no era un documento de acusación sino que proponía un programa de cooperación internacional para la prosperidad de todos, en el que cada uno podía contribuir según sus medios a una mejor distribución de los ingresos disponibles en el mundo. Se decía finalmente, que la liquidación del subdesarrollo debía preocupar a todos los países desarrollados tanto los excolonizadores como los que carecían de un pasado colonial.

Si los países en desarrollo habían efectuado reuniones previas a la celebración de la Conferencia, ciertamente los países desarrollados realizaron consultas entre ellos tanto en el marco de los organismos socialistas competentes como dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sus propias organizaciones regionales, a fin de definir las posiciones que mejor pudieran reflejar sus posibilidades de responder frente a los planteamientos de los países "pobres".

Fue de esta manera que la reunión ministerial, de la OCDE celebrada a partir del 30 de noviembre de 1967, se dedicó casi completamente a la preparación de la II Conferencia. A pesar de ello, la II Conferencia no recibió de ningún grupo de países desarrollados ningún documento que fuese comparable a la Carta de Argel, ni tampoco ninguno que presentase sus posiciones en relación con los planteamientos de ésta. El documento en el que se transcribían las "bases comunes" de los países miembros de la OCDE en materia de preferencias generales, según fueron aprobadas por el Consejo Ministerial de este organismo, fue el único que los países desarrollados presentaron a la consideración de la II UNCTAD.

LA CONFERENCIA

Después de una reunión preliminar de dos días y medio en que se celebraron consultas entre todas las delegaciones sobre aspectos de organización, se inició la Conferencia el día primero de febrero de 1968.

En la ceremonia de apertura, la Primer Ministro de la India, Shrimati Indira Gandhi, expresó, entre otros conceptos, que la cuestión que planteaba la Conferencia a las naciones industrializadas del mundo no era si éstas podían contribuir a la cooperación internacional en cuestiones de comercio y desarrollo para favorecer a los países en desarrollo, sino más bien la de si podían razonablemente dejar de hacerlo.

Ya desde su iniciación cundió una duda general sobre si la Conferencia se celebraba en un momento conveniente y propicio. Tanto la prensa como muchos delegados comentaban que las condiciones internacionales en el campo político y el económico financiero no auguraban decisiones favorables por parte de los países desarrollados en favor de los planteamientos de la Carta de Argel.

Al dirigirse a la Conferencia en su sesión inaugural, el doctor Raúl Prebisch, Secretario General de la UNCTAD, fue claro en expresar que las necesidades de los países en desarrollo y las acciones de cooperación internacional que éstos reclamaban no podían estar sujetas a los fluctuantes estados de salud de las economías de los países desarrollados. Y que éstos no debían impedir que la Conferencia de Comercio y Desarrollo pudiese tomar decisiones sobre la acción que fuese posible seguir cuando las condiciones económicas y financieras generales se mejorasen.

En las intervenciones pronunciadas durante el debate general por los jefes de las delegaciones de los principales países desarrollados, se advirtió una extrema cautela en cuanto a las posibilidades concretas de llegar en la Conferencia a acuerdos concretos sobre los diversos puntos del temario.

En los discursos de los jefes de las delegaciones de las naciones en desarrollo por su parte, se observó un tono de general madurez y el señalamiento de los temas en que tenían mayor interés. En la intervención del jefe de la delegación de México, Lic. Plácido García Reynoso, se destacó la importancia para la Conferencia de llegar a acuerdos efectivos en un número reducido pero concreto de temas, insistiéndose en que la Conferencia debía ante todo revestir la característica de ser una Conferencia de Negociaciones. Se indicaba que no era ese el momento de dedicar demasiado tiempo al examen, en términos generales, del sombrío panorama mundial. A esas alturas ya no se trataba de lanzar recriminaciones, de establecer confrontaciones, ni de buscar las llamadas soluciones globales. Se decía que existía el conocimiento y la definición bastante clara de un gran número de problemas concretos. Se establecía la creencia de que se contaba con una mejor disposición de los países avanzados, respecto de la que había prevalecido en la

reunión anterior, para discutir y procurar solución a dichos problemas. Por tanto debía pasarse cuanto antes, en esta Segunda UNCTAD, a la etapa de prenegociaciones y de negociaciones de todas aquellas cuestiones negociables.

Dado el marco de instrucciones, en buenas medidas rígidas, que limitaba la actuación de los países desarrollados, y las posiciones previamente definidas en la Carta de Argel para los países en desarrollo, la Conferencia se inició con una brecha formidable que separaba las máximas concesiones previstas para los países avanzados, de las posiciones mínimas admisibles para los países en desarrollo. Sólo entraban excepcionalmente en contacto, las posiciones de las delegaciones industrializadas más progresistas con las mínimas aceptables para las delegaciones más realistas de los países en desarrollo. No puede negarse, empero, que la negociación por bloques de países en muchos casos impidió que las escasas áreas de coincidencia se expresasen en acuerdos generalmente aprobados.

Este hecho no debe interpretarse como una demostración de que la negociación por bloques económicos, inaugurada en la I Conferencia, deba ser desechada. La negociación por bloques ha comprobado ser el único mecanismo que se conoce hasta ahora que hace posible dar fuerza negociadora a las posiciones de países que por su situación económica, carecen del peso político suficiente para hacer valer sus proposiciones en las mesas de discusiones internacionales. Es improbable que las posiciones máximas a que estaban dispuestos los países industriales más progresistas se hubiesen generado a no ser por la presión de los planteamientos del bloque de los países en desarrollo, y que las posiciones mínimas que algunos de éstos a su vez estaban dispuestos a suscribir habrían estado muy lejos de la realidad a no ser por las negociaciones en bloque que las convirtieron en viables.

A pesar de lo anterior, la indisposición de los países desarrollados a la negociación y su deseo de simplemente tomar nota de las observaciones que expresaron en los debates los países en desarrollo, con el objeto de luego proseguir al estudio de las cuestiones en los "foros apropiados" o bien dentro de sus propias cancillerías, fue induciendo a las naciones en desarrollo a extremar sus posiciones en lugar de buscar avenimientos. Al influirse recíprocamente ambas posiciones, la Conferencia rápidamente llegó a un *impasse* en sus tópicos más importantes.

Por otra parte, en general, la prensa de los países desarrollados no prestó la importancia debida a la reunión que se encontró opacada por la crisis monetaria de marzo así como el agravamiento de la guerra de Vietnam.

En el curso de la Conferencia las naciones industrializadas prefirieron adoptar actitudes que protegiesen lo más posible sus intereses inmediatos, mostrando para todos los temas reticencias lamentables hasta en cuestiones donde hubiesen podido adoptar actitudes más constructivas.

Si por una parte hubiese sido más acertado para los países en desarrollo revisar sus tácticas, proponiendo proyectos de resolución que pudieran haber sido considerados por la Conferencia, en lugar de haberse apegado con una intransigencia cada vez mayor a la letra de la Carta de Argel, por la otra, los países desarrollados perdieron una oportunidad única para convenir en una acción conjunta con las naciones en desarrollo en cada uno de los campos abiertos a discusión.

RESULTADOS DE LAS DELIBERACIONES

Los rasgos sobresalientes de las conclusiones a que se llegó en cada una de las cinco comisiones y los tres grupos de trabajo fueron los siguientes:

I. *Comisión (Productos básicos)*

Ante todo, la Comisión definió las características fundamentales de los productos susceptibles de ser objeto de acuerdos internacionales y listó los artículos en cuestión en forma ejemplificativa. Tal lista de artículos incluyó cacao, caucho natural, sisal y henequén, yute, azúcar, grasas y aceites, cobre, plomo, zinc y manganeso.

Se acordó que debían iniciarse lo antes posible negociaciones sobre cacao, sisal y henequén, abacá, aceites y grasas y caucho para lo cual se integró un Programa de Acción Inmediata que debía echarse a andar en 1968. En relación con el mismo tema se remitieron al VII y VIII período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, las observaciones de los países miembros de la UNCTAD sobre el fondo y la forma de un acuerdo general sobre convenios relativos a productos básicos para su debida consideración.

Por otra parte, no hubo acuerdo sobre la forma de resolver cómo se repartiría la carga del financiamiento inicial de las reservas reguladoras previstas en ciertos acuerdos internacionales futuros. En lo que toca a fondos para la diversificación de cultivos, aún cuando se admitió su utilidad no se llegó a un acuerdo sobre la forma de financiarlos, debiendo ser estudiada esta cuestión posteriormente por la Junta de Comercio y Desarrollo.

II. *Comisión (Manufacturas y semimanufacturas)*

El debate sobre las características que puedan revestir las preferencias en favor de los productos de países en desarrollo, reveló que los problemas más cruciales en esta materia fueron: a) la amplitud de la lista de productos que habrían de beneficiarse ya que, aunque no había duda que las manufacturas y semimanufacturas quedarían incluidas salvo ciertas excepciones por determinarse, los países desarrollados no quisieron asumir el mismo compromiso respecto a la inclusión de los productos primarios procesados conforme a lo solicitado en la Carta de

Argel; b) el relativo a la coexistencia e integración progresiva de las preferencias "verticales" a las preferencias generales propuestas en UNCTAD; c) la caracterización del mecanismo de medidas de salvaguardia, tema de particular interés para México.

Dentro del mismo tema de las preferencias, se reiteró que no era admisible el que los países desarrollados exigiesen tratamientos análogos para sus productos, a cambio de los tratamientos preferenciales que extendiesen a los artículos de los países en desarrollo con los que habían establecido estrechos lazos.

En las deliberaciones de la II UNCTAD se apreció la gran influencia que podrá tener en las características definitivas del sistema de preferencias los resultados de la renegociación de la Convención de Yaoundé, que fija los beneficios recíprocos que se otorgan los países miembros de la CEE y los países asociados de África.

A pesar de las dificultades para llegar a un acuerdo en materia de preferencias, se aprobó una resolución que, reconociendo que se había llegado a "un acuerdo unánime" en favor del próximo establecimiento de un sistema de preferencias mutuamente aceptable, constituyó un Comité Especial de Preferencias. Éste serviría como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo para celebrar las consultas necesarias y llevar a cabo las nuevas negociaciones en materia de un sistema general de preferencias sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo. Se dispuso que este Comité celebrara su primera reunión en noviembre de 1968, con el objeto de estudiar los progresos realizados hasta esa fecha, y que su segunda reunión fuese en el primer semestre de 1969, a fin de que el Comité pudiera elaborar su informe definitivo a la Junta. El objetivo del Comité consistirá en ultimar los detalles de las disposiciones sobre preferencias en el curso de 1969 con miras a conseguir lo antes posible, a partir de esos momentos, la aprobación legislativa y las necesarias exenciones del GATT, para la entrada en vigor del sistema preferencial a principios de 1970.

Los demás temas que trató la II Comisión habrían de continuar bajo examen en los próximos períodos de sesiones de la Junta como es el caso del programa general de fomento a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, la liberalización del comercio de manufacturas, y prácticas restrictivas de comercio adoptadas por empresas de países desarrollados.

III. Comisión (Financiamiento)

El resultado más concreto que surgió de las deliberaciones en la III Comisión fue el de redefinir como meta mínima de la ayuda financiera que cada país desarrollado debe proporcionar a los países en desarrollo el 1 % de su Producto Nacional Bruto a precios de mercado. Esta meta que constituye un incentivo más no una obligación, modifica el acuerdo a que llegó la I Conferencia en la que se relacionó ese porcentaje con

el Ingreso Nacional. La reinterpretación, de acuerdo con algunos cálculos, puede representar un aumento en las corrientes de ayuda financiera de 25 a 30 %, o sea, hasta de 3 000 millones de dólares al año. Por otra parte, no se logró hacer más operativo el sistema de financiamiento complementario, ni tampoco se adelantó en cuanto a la sugerencia planteada por las delegaciones latinoamericanas y recogida en la Carta de Argel, sobre la conversión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en un Banco de Desarrollo dedicado exclusivamente a canalizar financiamientos a los países en desarrollo.

A fin de atender las peticiones de los países en desarrollo, se llegó a acuerdos sobre el cumplimiento de condiciones y modalidades que debe revestir la ayuda financiera. Se logró la ampliación en cuanto a la integración y al mandato del Grupo Intergubernamental de Financiamiento Complementario. Este plan financiero ha sido objeto de reiterados estudios y se espera que dicho grupo encuentre un mecanismo que lo haga operativo.

IV. Comisión (*Transporte marítimo*)

En el curso de los trabajos de la Comisión, las posiciones de los países en desarrollo en cuestiones de transporte marítimo encontraron resistencia por parte de los países desarrollados de antigua tradición naviera. Se confirmó, empero, el acuerdo de la Junta de Comercio y Desarrollo para el establecimiento de comités de consulta entre usuarios y armadores de los países en desarrollo, aunque no se logró consenso en cuanto al planteamiento que buscaba fletes más bajos y equitativos, en materia de exportaciones tradicionales, y fletes de estímulo para las importaciones no nacionales entre las manufacturas y semimanufacturas.

En cuanto a la actividad del transporte marítimo en sí, los países desarrollados se rehusaron a aceptar el concepto de cuotas diferenciales así como el principio de las reservas de carga en favor de los países en desarrollo.

Al no llegarse a un acuerdo sobre el organismo que pudiera realizar los estudios que se pidieron en materia de legislación internacional, este tema se dejó para ser considerado por la Junta de Comercio y Desarrollo.

En cuanto al tema sobre el mejoramiento de puertos, los países desarrollados admitieron que sería posible reducir en favor de los países en desarrollo, el monto de los fletes calculados entre el punto de origen y destino, pero no fue posible lograr un acuerdo sobre los métodos de financiamiento que se requieren para realizar mejoras portuarias en los países en desarrollo.

En cuanto a los demás temas que se trataron en la IV Comisión, no se alcanzó acuerdo efectivo en lo referente a la aplicación de un porcentaje equitativo de las reservas técnicas de las compañías de seguros

a los países en desarrollo. Tampoco se lograron las pretensiones de estos últimos en materia de turismo, consistentes en la rebaja de pasajes de buques y aviones para promover el turismo a los países en desarrollo, ni la eliminación de restricciones cambiarias o las limitaciones al gasto de los turistas de los países desarrollados cuando visitan países en desarrollo.

V. Comisión (*Temas varios*)

En cuanto a los principios que han de regir las relaciones comerciales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo, la V Comisión no intentó modificar los que fueron aprobados en la I Conferencia, sino que intentó hallar fórmulas que permitiesen llegar a un acuerdo unánime para aquellos que fueron objeto de votos negativos en esa reunión.

En materia de la promoción de comercio entre países que tienen sistemas económicos diferentes, se mencionó la utilidad de metas para la importación por parte de países socialistas de productos de los países en desarrollo, así como diversas fórmulas que facilitarían tales corrientes como son los acuerdos multilaterales de pagos.

En lo que se refiere a las repercusiones de las agrupaciones económicas regionales de los países desarrollados en las economías de los países en desarrollo, se observó que deben evitarse tendencias autárquicas y proteccionistas. Se aludió específicamente al alto nivel de algunos aranceles que afectan las importaciones desde países en desarrollo, así como a las políticas de fomento artificial a la producción de esos mismos artículos en dichas agrupaciones.

Al deliberar sobre las medidas encaminadas a mejorar la división internacional del trabajo, se reconoció la vinculación de este tema con todos los demás tópicos de la Conferencia y se señaló la necesidad de eliminar el elemento de protección industrial en los aranceles aplicados por los países desarrollados a los productos de los países en desarrollo, reiterando así la insistencia en el establecimiento de preferencias en favor de los productos manufacturados y semimanufacturados de estos países. Se mencionó la necesidad de que la Secretaría de la UNCTAD realizara estudios, industria por industria y producto por producto, sobre la posibilidad de que los países en desarrollo emprendan la producción de tales artículos a la mayor brevedad posible.

VI. Grupo de trabajo I (*Problema alimenticio mundial y transferencia de tecnología*)

Este grupo de trabajo acordó recomendar que los países en desarrollo deberán prestar atención a la planificación de la producción agrícola, a la promoción de industrias proveedoras de insumos agrícolas y en general, a promover todo tipo de políticas para mejorar la producción

y la eficiencia agrícola y aumentar el nivel de vida, en especial de los campesinos. En cuanto a los países desarrollados, éstos deberán proseguir y aumentar su ayuda a los países en desarrollo, adaptando las políticas necesarias para resolver a corto y a largo plazo el problema alimenticio mundial, y en especial, no proporcionar incentivos indebidos a su propia producción agrícola y, cuando sea oportuno, utilizar la producción de los países en desarrollo en los suministros de alimentos destinados a la ayuda alimenticia.

En materia de transferencia de tecnología la Conferencia decidió referir el proyecto de resolución que se presentó, a la consideración de la VII Junta de Comercio y Desarrollo.

VII. *Grupo de trabajo II (Expansión del comercio entre países en desarrollo y medidas en favor de los países de menor desarrollo relativo)*

El grupo deliberó sobre la importancia de la expansión del comercio entre países en desarrollo, y al efecto reconoció las posibilidades que ofrecían las negociaciones entre estos países bajo los auspicios de un comité conjunto UNCTAD-GATT. En lo referente a agrupaciones económicas regionales de los países en desarrollo, se mencionaron los logros que hasta ahora se han alcanzado en las agrupaciones existentes destacándose especialmente las experiencias en América Latina.

En una declaración conjunta suscrita por los países en desarrollo y los desarrollados, los países industrializados de economía de mercado ofrecieron su apoyo tanto en relación con la expansión del comercio entre países en desarrollo como en cuanto a la agrupación regional de éstos.

VIII. *Grupo de trabajo III (Problemas de los países sin litoral)*

En la resolución aprobada por la Conferencia en el área atendida por este grupo de trabajo, se instó a los Estados a adherirse a la convención de 1965 sobre el comercio de tránsito, y pidió el establecimiento de un grupo de expertos que realice un examen de los problemas de los países sin litoral.

Frente a los escuetos resultados concretos obtenidos por la UNCTAD debe tomarse en cuenta la inevitable lentitud con que siempre han avanzado los pensamientos en materia de cooperación internacional. La expresión de los Principios Generales sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas representa una larga evolución del pensamiento, y no son numerosos los ejemplos de los acuerdos alcanzados en los foros internacionales que no hayan sido producto de reiterados intentos y esforzadas insistencias por parte de aquellos países que más interés tenían en ellos. Los asuntos de naturaleza económica son particularmente rehacios por su parte a la negociación. Los problemas de tipo econó-

mico afectan no sólo las vidas de los que padecen las privaciones sino, lo que es más importante, los intereses de los pueblos habituados a los niveles de vida conquistados por ellos y que no están dispuestos a comprometer por ningún concepto. Los problemas de asistencia económica internacional se encuentran asimismo indisolublemente ligados a aspectos de conveniencias y alianzas políticas por parte de los países donantes. Aún no se encuentra la fórmula que reúna la eficacia de la cooperación sin discriminación de las ayudas multinacionales, con las ventajas que trae aparejada la asistencia bilateral en términos de celeridad y volumen de ayuda.

Además de lo anterior, la UNCTAD ha tenido que enfrentarse a la insuficiencia de los planteamientos de los países en desarrollo como grupo. La experiencia ha enseñado, empero, que la madurez del grupo de los 77 países en desarrollo va aumentando a medida que avanzan las deliberaciones en el seno de la UNCTAD. Ello se apreció muy especialmente en la preparación de la Carta de Argel, en la que fue posible no sólo conciliar posiciones a veces difíciles de conjugar, sino además se advirtió un mayor dominio de los temas desde el punto de vista técnico que durante la I Conferencia de Ginebra. Sin embargo, no debe creerse que las posiciones más completamente expuestas ahora por los voceros de los países en desarrollo producirán los efectos deseados si, por su parte, los países desarrollados aún no han sabido vencer la barrera de sus propias inercias psicológicas, que les impiden actuar en materia de cooperación internacional de acuerdo con los programas concretos de acción, formulados dentro de la UNCTAD y en numerosos organismos y foros internacionales desde la Asamblea General hasta el propio GATT, este último tradicionalmente conocido como el "club de los países ricos".

La Conferencia de Comercio y Desarrollo constituye el instrumento más idóneo para continuar promoviendo la transformación gradual de las actitudes de los países desarrollados. Al impulso de sus recomendaciones, algunas naciones han adelantado ya medidas que responden, al menos parcialmente, a los objetivos de la UNCTAD. En efecto, se ha anunciado que los países nórdicos ya han autorizado financiamientos en condiciones especiales a los países en desarrollo, y que el gobierno de Gran Bretaña ofrece a éstos en algunas ocasiones, financiamientos libres de interés. Francia, por su parte, anunció haber alcanzado y cumplido con la meta de la I UNCTAD de destinar el 1 % del Ingreso Nacional a la ayuda para el desarrollo.

LA UNCTAD Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

No es posible dejar de advertir ciertas consecuencias evidentes que se desprenden de los acontecimientos de Nueva Delhi.

En su intervención final, el Presidente del grupo de los países en desarrollo expresó su completa desilusión por los resultados obtenidos. Los

delegados de todos los países, después de tantas semanas de labor intensa y de tensiones impuestas por las circunstancias propias de cada posición, sintieron al revisar la lista de resoluciones finales enfrentarse a una especie de "anticlimax". La palabra "fracaso" era repetida por los delegados más apasionados de entre los países en desarrollo, en tanto que muchos de los delegados de países industrializados no podían sino admitir que hubieran deseado que la Conferencia hubiese terminado con acuerdos más efectivos. En su discurso de clausura el Presidente de la Conferencia, Denesh Singh, reflejó este estado de ánimo ante una mermada asistencia de los delegados que se habían quedado para presenciar, cuatro días después de la fecha programada de clausura, el cierre de las actividades de la misma.

A varios meses de distancia de la desalentada clausura de la II Conferencia parece pertinente considerar las perspectivas futuras de la labor de la UNCTAD y de otros organismos internacionales que buscan fomentar la cooperación económica para el desarrollo.

En primer término, debe tenerse en cuenta que las recomendaciones de la UNCTAD y la insistencia de los países en desarrollo para que sean cumplidas, han inspirado en los círculos de decisión de algunos gobiernos de países desarrollados una actitud menos desentendida respecto de los problemas del desarrollo económico y social de la abrumadora mayoría de naciones. Como ya se ha mencionado arriba, algunas de las resoluciones aprobadas por la UNCTAD han inspirado varias políticas concretas notoriamente de países desarrollados. Pero el avance es lento. La interrogante no es tanto si ha de llegar o no una nueva era en la que la cooperación internacional produzca una estrategia para el desarrollo, sino si llegará a tiempo para dar remedio eficaz a los problemas y las tensiones que día a día se acumulan en el mundo, al margen de los sonoros conflictos en el campo ideológico-militar en que todavía se obstina la diplomacia clásica.

Como en tantas otras áreas de la convivencia humana, la evolución hacia la solución efectiva de los problemas socio-económicos de la humanidad se plantea en términos de evolución de actitudes y de liberación de esquemas mentales obsoletos. Tan inevitable transformación de las sociedades no industriales en comunidades progresistas y dinámicas, está pidiendo superación de las actitudes tradicionales de la opinión pública de los países desarrollados demasiado obsesionada aún por la tiranía de sus propios logros materiales, sin que éstos le permitan consentir en las medidas de solidaridad internacional, únicas que son capaces de garantizar su propio progreso.

La UNCTAD, con sus negociaciones por bloques de países debe seguir coadyuvando para abreviar el camino de tal evolución de actitudes a través de sus planteamientos cada vez más claros, y sus reiteraciones cada vez más difundidas en las capitales del mundo y en los organismos especializados y regionales.

En un mundo en que se avanza hacia una solidaridad e interdepen-

dencia cada vez más acusadas, y en el que las cuestiones de ideología tendrán que replegarse de las salas de conferencia cediendo su lugar a los problemas concretos que se refieren a la obtención de condiciones de vida de los pueblos, las negociaciones multinacionales se volverán cada vez más comunes, en tanto que las de tipo bilateral se irán limitando a problemas cada vez más específicos.

A medida que el tiempo pasa se confirma la impresión que muchos tuvieron al fundarse la Conferencia de Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo, al reconocer en este organismo el primer foro internacional verdaderamente integrado a las realidades del mundo actual y del futuro.