

LA UNCTAD BAJO PREBISCH: LA ESTRUCTURA DE INFLUENCIA

J. S. NYE*

¿CÓMO PUEDEN los países pobres influir sobre los países ricos? Una forma de hacerlo es a través de un organismo internacional. En sus cinco primeros años, bajo la guía del dinámico economista argentino Raúl Prebisch, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), constituyó un esfuerzo para utilizar un organismo internacional no para servir los propósitos de los gobiernos sino para crear un foro en el cual los gobiernos de los países miembros más prósperos se sintieran obligados a tomar medidas en beneficio de los países miembros menos desarrollados. La UNCTAD bajo Prebisch representó un esfuerzo para valerse de la burocracia internacional y del mecanismo de las conferencias diplomáticas con el fin deliberado de modificar las pautas presentes que afectan el comercio y el desarrollo. Dado este objetivo, a menudo se percibía una sensación de irrealidad verbal con respecto a la toma de decisiones en la UNCTAD; además, la anatomía de la influencia dentro de ésta, se veía afectada por el hecho de que la organización parecía diseñada primordialmente para permitir el ejercicio de la influencia de algunos miembros sobre otros.¹

I. FUNCIONES, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

Fundada en 1964, la UNCTAD fue el resultado del ingreso masivo de nuevos miembros al sistema de las Naciones Unidas, como consecuencia del proceso de descolonización. En gran medida, y en forma deliberada la UNCTAD coincidió en el tema con el previamente establecido Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), y se compuso de 135 miembros en comparación con las 87 partes contrayentes del GATT,

* Este artículo es parte de un estudio más amplio publicado en: Robert Cox y Harold Jacobson, *The Anatomy of Influence*, New Haven, Yale University Press, 1971. El autor agradece a Branislav Gosovic, Jean Siotis, Anne Winslow y varios funcionarios por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo, y a la Carnegie Endowment for International Peace por su financiamiento. Traducción del inglés: Iris Santoncini de Unikel.

¹ Entre las más importantes fuentes sobre la UNCTAD, citamos: Richard Gordon, "The United Nations Conference on Trade and Development", *International Organization*, 22 invierno, 1968, pp. 99-130; Branislav Gasovic, "UNCTAD: North Ecounter", *International Conciliation*, Núm. 568, mayo, 1968, pp. 5-80; Diego Cordovez, "The Making of UNCTAD", *Journal of World Trade Law*, 1, mayo-junio, 1967, pp. 243-328; Kamal Hagrás, *United Nations Conference on Trade and Development*, Nueva York, Praeger, 1965. A. S. Friedeberg, *The United Nations Conference on Trade and Development of 1964* (publicación de la Universidad de Rotterdam, 1969).

incluyendo 76 con plenos derechos. Estados de Europa del Este y países en vías de desarrollo formaban, principalmente, la diferencia.

La UNCTAD recibió su mayor apoyo de parte de los países en desarrollo descontentos con las tendencias económicas desfavorables de fines de los 50, particularmente países como la India, Yugoslavia y la RAU, que se preocupaban por no alinearse políticamente con ninguno de los dos grandes bloques. Al principio, la UNCTAD parecía representar una alianza en cuestiones económicas entre estos países y el bloque soviético, debido a que los soviéticos presionaban, desde mediados de los 50, por una conferencia económica mundial que promoviera el comercio entre el Este y el Oeste. Los países occidentales, satisfechos con los arreglos del GATT que sucedieron al fracaso de la Conferencia Internacional sobre Comercio de 1947, y temerosos de verlos desbaratados por los soviéticos, habían resistido a las reiteradas iniciativas de la URSS. Cuando los países orientales y los países en desarrollo unieron sus fuerzas para proponer una conferencia sobre comercio y desarrollo, los países occidentales encontraron que su negativa de participar en pláticas multilaterales sobre problemas comerciales era cada vez más insostenible;² así, sus acuerdos subsiguientes no son más que concesiones desgastadas, dictadas por circunstancias políticas, y no constituyen una aceptación positiva de la idea de la UNCTAD.

La Conferencia de Ginebra de 1964 lanzó a la UNCTAD como un organismo. El rasgo más notable de la Conferencia (además de su enorme asistencia) fue el surgimiento de los 77 países en desarrollo como un grupo unificado. Esto tuvo varios efectos importantes. En primer lugar provocó un impacto entre los países occidentales, lo que dio a la Conferencia un giro político exagerado. En segundo lugar, la unificación del tercer mundo colocó a los países occidentales y socialistas casi siempre en posición minoritaria, lo que condujo a la Conferencia a aprobar medidas conciliatorias especiales que se describirán posteriormente. En tercer lugar, el surgimiento de una coalición electoral coherente, formada por los países pobres, proporcionó a los países occidentales un estímulo para consolidar su propia solidaridad de grupo, a través de un entendimiento previo dentro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED). Esto produjo en la Conferencia no solamente cierta rigidez, sino también una actitud conservadora, puesto que la base de la solidaridad del grupo occidental consistía esencialmente en un acuerdo tácito de no interferirse en puntos vulnerables. Finalmente, la cohesión entre los países en desarrollo hizo transigir a los países occidentales, los cuales aceptaron una organización más independiente de lo que les hubiera gustado. La Conferencia de Ginebra estableció también un patrón de proximidad entre el secretariado y los

² David Kay, *The New Nations in the United Nations, 1960-1967*. Nueva York, Universidad de Columbia, 1970. Ver también Garden y Charles L. Robertson, "The Creation of UNCTAD", en Roberto Cox (ed.), *International Organization: World Politics*, Londres, MacMillan, 1969.

países en desarrollo que ha caracterizado a la UNCTAD y ha provocado un clima de tremenda desconfianza de los países occidentales frente a la organización.

A. Marco formal para la toma de decisiones

La UNCTAD es un organismo dependiente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su "constitución" es la Resolución 1995 (XIX), aprobada unánimemente por la Asamblea General en diciembre de 1964. Sin embargo, la razón fundamental de esta unanimidad final se encuentra en el compromiso ya mencionado entre, por una parte, los esfuerzos de los países en desarrollo para formar una organización comercial internacional independiente, en su urgencia por descentralizar lo que habían dado en llamar "el club de los ricos" formado por los miembros del ECOSOC y el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y, por la otra, los esfuerzos de los países occidentales para limitar el campo de acción y la autonomía de cualesquiera instituciones nuevas, a fin de evitar la duplicidad de organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas y de proteger sus instrumentos favoritos, en particular el GATT.

Formalmente, la UNCTAD informa anualmente a la Asamblea General a través de ECOSOC, pero en la práctica es virtualmente independiente de este organismo. El personal de la UNCTAD pertenece al personal de las Naciones Unidas (y está sujeto a sus reglamentos sobre sueldos, promociones, etc.); pero el que gran parte del personal se sitúe en Ginebra, a pesar de las objeciones iniciales por parte de los países occidentales —en especial de Estados Unidos— le ha dado un grado considerable de independencia. Por otra parte, la UNCTAD no es independiente de Nueva York en la misma medida en que lo son las demás agencias especializadas de las Naciones Unidas. Una de las razones de esto es que su Secretario General es nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y debe ser confirmado por la Asamblea General, y otra es que su presupuesto forma parte del presupuesto regular de la ONU y, por lo tanto, es manejado en Nueva York según los procedimientos normales.

Los organismos consultivos principales de la UNCTAD son:

- 1) Una conferencia trienal, abierta a todos los países miembros de las Naciones Unidas, las agencias especializadas o la IAEA;
- 2) Una Junta sobre Comercio y Desarrollo, formada por 55 miembros elegidos por la conferencia, los cuales se reúnen dos veces al año (una vez después de 1969);
- 3) Cuatro comités permanentes de 45 miembros (55 tratándose de bienes de consumo) elegidos por la Junta y responsables ante él, los cuales se reúnen por lo menos una vez al año para deliberar acerca de bienes de consumo, productos manufacturados, invisibles y financieros, y embarques, respectivamente.

Las dos primeras conferencias fueron reuniones enormes. La Conferencia de Nueva Delhi en 1968 duró ocho semanas y a ella asistieron 1 436 delegados de 121 países. Las sesiones de la Junta y de los comités son, asimismo, muy concurrencias y duran varias semanas. Los gobiernos que no están representados en la Junta pueden asistir como observadores y tomar la palabra cuando se tratan asuntos de interés especial para ellos, con el resultado de que varios centenares de personas pueden, a veces, estar presentes en la sala durante las sesiones.

Dos medidas formales de la resolución 1995 (XIX), que afectan en la toma de decisiones en la UNCTAD, son casi únicas: 1) el listar a los países en un anexo en forma que corresponda aproximadamente a la estructura del grupo; y 2) las estipulaciones sobre voto y conciliación. El anexo a la resolución divide a los Estados miembros en 4 grupos denominados simplemente A, B, C y D. La resolución estipula que de los 55 miembros de la Junta, 22 deben ser de la lista A, 18 de la lista B, 9 de la lista C y 6 de la lista D. Estas listas no son meramente regionales, o económicas, sino que reflejan ambos criterios y, en un sentido más amplio, la política de "no-alineamiento" de principios de la década de los 60. La lista D incluye a los países socialistas de Europa Oriental. La C, a los de América Latina y el Caribe. La B, a los de "economías de mercados desarrollados" (aunque en 7 de los 30 Estados enumerados en la lista el ingreso *per capita* es menor que en 6 de los Estados enumerados en las listas A y C); finalmente, la lista A incluye a los Estados africanos y asiáticos, además de Yugoslavia.

Para las reuniones diarias y de coordinación, siempre y cuando no se trate de algún asunto sujeto a votación, la lista A está dividida en un grupo africano y otro asiático.³ Los Estados de la lista A junto con el grupo latinoamericano (lista C), forman el Grupo de los 77.⁴ Así, en la práctica, el proceso de toma de decisiones en la UNCTAD, se vio afectado por la existencia de tres (o cinco) grupos institucionalizados: Grupo D ("los comunistas"); Grupo B ("el occidente") y los 77 ("los menos desarrollados") que era, de hecho, una coalición de los grupos africanos, asiáticos y latinoamericanos.

La segunda estipulación en la resolución 1995 (XIX) era sobre voto y conciliación, un compromiso negociado entre los grupos de "los menos desarrollados" y "el occidente", después de que este último ex-

³ Los países árabes están repartidos entre los dos continentes. Yugoslavia se reúne con el grupo asiático. Estos arreglos reflejan también la política de no-alineamiento de principios de los 60.

⁴ El nombre viene de los 75 países que formularon la Declaración Conjunta de los Países en Desarrollo en la Asamblea General de 1963 y la Declaración Conjunta de las Sesenta y Siete Naciones en Desarrollo al fin de la I UNCTAD. Cuba, China (Taiwán), Israel, Mongolia y Sudáfrica no están incluidos aunque aparecen en las listas A y C. El nombre fue conservado por razones políticas, aunque los 77 miembros hayan aumentado a 87 cuando tuvo lugar la Conferencia de Nueva Delhi. Para mayor informe sobre el sistema de grupo de la UNCTAD, ver Gosove, *op. cit.*, pp. 9-30. (El Grupo de los 77 está actualmente integrado por 96 países. N.R.)

presó su consternación y presentó su queja por la manera en que “los menos desarrollados” utilizaron su mayoría automática para aprobar numerosas resoluciones durante la primera conferencia de la UNCTAD, en Ginebra; aunque tales resoluciones no tendrían el menor sentido si “el occidente” decidía boicotear a la UNCTAD. Oficialmente cada Estado dispone de un voto; pero se necesitan dos terceras partes de la votación para que la Conferencia decida sobre asuntos de importancia, mientras que los asuntos de procedimiento y las relaciones de la Junta se aprueban con la simple mayoría de los Estados presentes en el momento de la votación. Sin embargo, antes de que se lleve a cabo la votación, un grupo de Estados (diez para la Conferencia, cinco para la Junta, tres para los comités) puede pedir la formación de un comité de coalición. Este comité debe ser reducido, pero representar los intereses en juego y tener una base geográfica justa. Su labor consiste en tratar de llegar a un acuerdo para el término de la reunión o para la siguiente sesión de la Junta o de la Conferencia. En este momento, si no se logró ningún acuerdo, el organismo puede proceder a la votación o prolongar por otro período la conciliación. En palabras de Gardner, “el procedimiento de conciliación ofrece un período de enfriamiento, normalmente unos 6 meses, durante el cual se pueden buscar las soluciones convenientes por las apacibles vías diplomáticas”.⁵

Se recurre a la conciliación cuando se trata de asuntos que afectan de manera importante los intereses económicos o financieros de los países, pero no para cuestiones de procedimiento, principios o establecimiento de cuerpos subsidiarios. En la práctica, el procedimiento de conciliación formal no se ha usado nunca; sin embargo, en la UNCTAD se utilizó más ampliamente el proceso de consultas prolongadas que el de votación sumaria, aun en algunos casos de procedimiento rápido en que no era técnicamente necesario.⁶ En general, el razonamiento de los representantes de los países menos desarrollados señalaba que el uso de su posición mayoritaria en la votación, para precipitar cambios inmediatos en las políticas substanciales de los países desarrollados, sería autodestructivo, pues tal proceder podría llevar al retiro de los países ricos de la organización.

B. Presupuesto y personal

El presupuesto⁷ y el personal de la UNCTAD aumentaron rápidamente. El presupuesto de aproximadamente 3 millones de dólares se triplicó entre 1965 y 1968; aunque estas cifras son engañosas, ya que

⁵ Ver Gardner, *op. cit.*, p. 118.

⁶ Los asuntos que pasaron a votación a pesar de la oposición occidental en Nueva Delhi en 1968 se refieren a cuestiones simbólicas, la expulsión de África del Sur y la afirmación de los principios comerciales de la UNCTAD; y a cuestiones de programación de los estudios sobre medidas restrictivas en el ejercicio de los negocios y legislación internacional para el embarque.

⁷ Contenido en la sección 20 del presupuesto de la ONU.

en 1965 la organización aún no funcionaba con toda la potencia proyectada y 1968 fue año de conferencia. En 1966, el primer año en que la organización alcanzó el rendimiento total proyectado, su presupuesto fue de 5.45 millones de dólares y 361 personas ocupadas, de las cuales 164 eran profesionistas. En 1969 el presupuesto llegaba a 8.37 millones de dólares y la institución comprendía 478 empleados, de los cuales 209 eran de nivel profesional.⁸

Ingresos: Puesto que el presupuesto de la UNCTAD forma parte del presupuesto normal de las Naciones Unidas, la escala de cuotas es la misma que la de las Naciones Unidas. En 1967, el que contribuyó más espléndidamente al presupuesto de las Naciones Unidas fue Estados Unidos, con 31.91 % del total; la Unión Soviética se encontraba en segundo lugar con 14.922 %. Al otro extremo, 59 naciones pagaron la cuota mínima de 0.04 %. En 1967, los países occidentales miembros contribuyeron con el 63 % del presupuesto corriente de las Naciones Unidas; los países socialistas aportaron el 21 % y los demás el 16 %.⁹

Gastos: Durante la era de Prebisch, los gastos de la UNCTAD se relacionaron casi totalmente con su papel de foro mediador. Las dos actividades principales de la organización fueron la investigación y el suministro de servicios para las conferencias. Esto último representó el 26 % del presupuesto total; en cuanto a la investigación, gran parte estaba orientada a la asistencia, en relación con su papel de mediador.

C. Puntos clave en la historia de la organización

Con una fecha de nacimiento formal que se remonta apenas a 1964, el historial de la UNCTAD es demasiado breve para presentar cambios decisivos. Pero, como veremos posteriormente, el retiro de Raúl Prebisch, que había desempeñado un papel central como primer Secretario General de la organización, y su sustitución, en marzo de 1969, por Manuel Pérez Guerrero, un diplomático venezolano con amplia experiencia en las Naciones Unidas, trajo consigo una transformación de importancia.

El otro punto importante fue la torpe reunión de Nueva Delhi en 1968. Los comentarios hechos después del evento son sintomáticos de sus consecuencias. El líder brasileño del Grupo de los 77 la calificó públicamente de fracasada; un delegado importante de los Estados Unidos declaró que, a pesar de su cinismo frente a las conferencias, "ni siquiera yo me imaginaba que iba a ser tan mala";¹⁰ y un alto funcionario del Secretariado poco después declaró: "Nunca más debemos tener una Conferencia como ésta". Aunque la Conferencia quizás no fue el fracaso tan completo que mencionó la Prensa, el sentimiento general fue de desilusión. Muchos delegados percibieron que los pobres resultados de la Conferencia tuvieron un efecto moderador y condujeron a los siguientes

⁸ Ver Doc. TD/B/181 de la ONU, agosto 2 de 1968, Anexo, pp. 2-4.

⁹ *Id.*, p. 67.

¹⁰ Joseph Grunwald, citado en el *New York Times*, marzo 31 de 1968.

cambios: la aceptación de propuestas para mejoras menores en el sistema de la UNCTAD en las sesiones de la Junta en septiembre de 1968; un trato más moderado y conciliatorio dentro del Grupo de los 77; el principio de una representación de nivel inferior del grupo B; una creciente importancia de la Junta, vis-à-vis la Conferencia como la institución clave de la organización.

Los problemas de la Conferencia de Nueva Delhi se pueden atribuir, en parte, al desafortunado clima internacional de esos momentos. La ofensiva Tet en Vietnam y la crisis monetaria en Occidente no crearon precisamente las condiciones más propicias para obtener concesiones del Grupo B. Se puede pensar que si en los primeros días se hubiera desperdiciado menos tiempo en asuntos tales como la situación del cuartel general de la UNCTAD, y que si la segunda Conferencia hubiera tenido lugar en 1966 ó 1967 como se había planeado originalmente, el ambiente hubiera sido un poco más favorable; sin embargo, es difícil tomar estas consideraciones como circunstancias perdidas que hubieran transformado verdaderamente el resultado final. En forma semejante, aunque se puede argüir que las dotes particulares de Prebisch eran más las de un profeta que las de un administrador, el hecho de que el Grupo B haya contrariado su decisión de nombrar un director para la coordinación administrativa, puede difícilmente constituir una diferencia vital en el papel y la eficiencia del Secretariado. En suma, aunque se pueden imaginar distintas alternativas según las cuales pudo haberse desarrollado la primera etapa de la UNCTAD, los acontecimientos que de hecho tuvieron lugar durante los primeros cinco años parecen poco más o menos los que se podían esperar.

II. TOMA DE DECISIONES

Las decisiones en la UNCTAD bajo Prebisch tendían a ser de carácter mercantil más que analítico. Las iniciativas provenían casi totalmente de los países en desarrollo y en menor grado de otros miembros de la organización. Los países del Grupo D, teniendo poco que ofrecer y decepcionados porque la organización no reflejaba su interés en un intercambio comercial entre Este y Oeste, tomaron pocas iniciativas. También es cierto que la mayoría de los Estados del Grupo B adoptaron una posición defensiva y que su falta de iniciativa era criticada por algunos de los países occidentales más pequeños que argumentaban que si dicho grupo hubiera participado más, la discusión en las reuniones en la UNCTAD se hubieran concentrado mayormente en proyectos de resoluciones más razonables. Sin embargo, su posición se veía debilitada por la falta de reciprocidad en la organización. Como lo expresó un delegado de los 77, "hacemos demandas que no implican un compromiso, pero sí lo implican sus respuestas". No importaba qué moción positiva propusiera el Grupo B, surgía un impulso entre algunos miembros de los 77 para exigir más, debido a la naturaleza unilateral del proceso de presión de grupo. El resultado neto era un fortalecimiento de la

actitud de los delegados conservadores de los países más grandes del Grupo B, y un incremento de las dificultades que tenía dicho grupo para acordar sobre posiciones positivas en contraste a las defensivas.

Entre los países en desarrollo existían dos tipos de iniciadores según fuera el asunto, de naturaleza general o específica. Sobre cuestiones positivas sustanciales, la iniciativa venía normalmente de los países con intereses más fuertes; por ejemplo, los Estados africanos insistían en cuestiones relacionadas con un acuerdo sobre la cocoa; Malaya, en asuntos de hule y sintéticos; Afganistán, en cuestiones de salida al mar para países que carecen de ella. Las cuestiones de tipo general podían ser propuestas tan esenciales como si los países desarrollados debieran dedicar el 1 % de su ingreso global a transferir recursos a los países en desarrollo, o asuntos de procedimiento como el establecimiento de un nuevo comité, o la búsqueda de una solución de compromiso. Las iniciativas de ambos tipos de cuestiones provenían, por regla general, de países como Brasil, Chile, India, Yugoslavia, Nigeria o Filipinas, que por su capacidad administrativa y profundidad de *expertise*, o por la personalidad de sus representantes, se veían (y eran vistos por sus compañeros) como líderes de los 77 y deseaban conservar esa posición. Sobre cuestiones importantes las iniciativas provenían menos del Secretariado que de los delegados, por lo menos después de la Conferencia de 1964. Sin embargo miembros especiales del Secretariado desempeñaban papeles importantes con el fin de convencer a los delegados de respaldar resoluciones en materia de embarcos, productos e intercambio comercial entre países en desarrollo.

Los mismos países entre los 77 y los países más grandes en los Grupos B y D desempeñaban a veces el papel de "opositores" potenciales capaces de bloquear las iniciativas no deseadas, aunque ningún país poseía un poder de veto consistentemente efectivo. Tampoco el Secretariado era muy efectivo en vetar las iniciativas no deseadas, como lo demostró la larga agenda de la Conferencia de Nueva Delhi y la pléthora de estudios no solicitados procedentes de las decisiones de la Junta o del Comité. Los líderes influyentes entre los 77, Brasil, Chile, India, Yugoslavia, Nigeria, las Filipinas y los países grandes del Grupo B, en especial los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia eran, hasta cierto punto, "moderadores" cuyas opiniones conocidas o supuestas eran generalmente tomadas en consideración por los demás actores sin que tuviera lugar ningún gesto específico de responsabilización. Los países en desarrollo asumían ese papel más bien en relación con propuestas simbólicas de representación y programas; mientras que los países ricos lo hacían en relación con propuestas importantes de programas que afectarían los recursos totales de la organización y en relación con decisiones sobre el establecimiento de reglas que afectarían sus intereses comerciales sustantivos.

Finalmente, los corredores, que actuaban como intermediarios entre los participantes en la toma de decisiones, tendían a provenir ya sea de aquellos países más pequeños dentro del Grupo B que tenían políticas

más liberales (por ejemplo, Noruega, Suecia y Holanda) o de los líderes entre los 77. Sin embargo, en el rol de corredor la personalidad jugaba una parte aún más amplia que en otros roles de decisión. Los corredores eran a menudo aquellos designados por sus grupos principales para participar en los pequeños grupos de contacto que trataban de establecer compromisos. Estos grupos eran con frecuencia presionados por los funcionarios del Secretariado, siendo presididos algunos de los más sobresalientes por el mismo Prebisch. Sin embargo, fuera de estas reuniones el Secretario General no desempeñaba un papel de corredor con la misma constancia que, por ejemplo, Eric Wyndham White en el GATT.

III. ACTORES Y SUS FUENTES DE INFLUENCIA

En esta parte, clasificaremos a los actores en la UNCTAD, evaluaremos su influencia relativa, describiremos sus actitudes, indicaremos los agrupamientos más constantes y señalaremos los factores que propiciaron la cohesión y la moderación.

A. Clasificación de los actores

1. *Representantes de los gobiernos.* Una de las cosas más interesantes acerca de la UNCTAD bajo Prebisch fue el nivel relativamente elevado de los representantes concurrentes. Aunque solamente el principio y el término de las conferencias trienales eran atendidos por ministros de alto nivel político (a pesar del deseo de Prebisch por una representación ministerial permanente de la Junta), los miembros de la Junta ocupaban elevados puestos burocráticos donde se manejan los aspectos políticos de asuntos aparentemente técnicos. Puesto que la UNCTAD era eminentemente un foro para presionar a los países desarrollados, su eficacia dependía de la atención que le dedicaban los representantes. El grado de atención con que escuchaban se reflejaba en el nivel y personalidad de los representantes enviados.

En las palabras de un diplomático occidental, "ningún país del Grupo B ha hecho de la UNCTAD su instrumento favorito para sus actividades políticas". Asimismo, los diplomáticos del Grupo D han expresado secretamente su disgusto por la manera en que la UNCTAD se ha transformado completamente en el instrumento de los países en desarrollo. Por lo tanto, era de esperar que los países más desarrollados bajarían, en forma paulatina, el nivel de su representación y mudarían los asuntos de la UNCTAD, de los departamentos importantes a las ramas de los departamentos de asuntos exteriores encargados de las cuestiones rutinarias de las organizaciones internacionales. Como dijo uno de los oficiales de los Estados Unidos: "Cuando las delegaciones ante la UNCTAD sean integradas principalmente por el Bureau of International Organization Affairs, en vez del Office of Economic Affairs in State, entonces sabremos que la UNCTAD está en la misma situación que ECOSOC y la presión se relajará". Otro número de representantes

de países desarrollados estuvo de acuerdo en que un cambio similar tendría el mismo significado en sus países; pero en general, durante los años de Prebisch, las secretarías importantes tenían la última palabra en la mayoría de los asuntos de la UNCTAD. Sin embargo, algunos países del Grupo B sondearon a los demás sobre la posibilidad de reducir sus niveles de representación, y al fin del período empezaron a notarse indicios de ello. Los ministros regresaron para las sesiones finales de la Conferencia de 1964; pero, salvo por algunos de los países en desarrollo, únicamente los ministros del Grupo D regresaron para el final de la Conferencia de Nueva Delhi. Además, el nivel de representación a la octava Junta Comercial, en 1969, era inferior al de la séptima en 1968.

¿Por qué motivos funcionarios de rango relativamente elevado permanecieron durante monótonas e interminables sesiones cuyos resultados, tal como se quejaban, podían predecirse de antemano y donde estaban frecuentemente expuestos a críticas?¹¹ Cuando se les hizo esta pregunta, los diplomáticos orientales y occidentales generalmente dieron las tres siguientes razones, en orden decreciente de importancia: 1) tenían motivos de índole económica para asistir. Un número de cuestiones discutidas en la UNCTAD tocaban intereses muy reales y, a pesar de que las discusiones en la Conferencia fueran normalmente abstractas, según un diplomático del Grupo D: "Si no está usted presente cuando se establecen los principios, puede usted padecer en la realización"; 2) logros políticos de corto alcance eran posibles por medio de la asistencia. Muchos gobiernos querían presentar una imagen política favorable a los países menos desarrollados por consideración a sus demás objetivos de política exterior; 3) un número de representantes mencionó la importancia política a largo alcance del problema del desarrollo y veía en el foro de la UNCTAD una válvula de escape, proporcionando a la vez educación y catarsis para los países en desarrollo.

Las políticas a seguir dentro de la UNCTAD eran comúnmente formuladas en las capitales nacionales para la mayoría de los gobiernos de los Grupos B y D, y las delegaciones recibían instrucciones precisas. En cuanto al alcance de la influencia lograda por los delegados de los países desarrollados, la razón reside más bien en su papel nacional que en las cualidades idiosincráticas de su personalidad. La situación era casi la opuesta con respecto a los representantes gubernamentales de los países en desarrollo. Mientras los delegados de algunos de los países más grandes, como Brasil y la India, recibían instrucciones detalladas de sus gobiernos y eran siempre influyentes debido a su papel nacional, para muchos de los países en desarrollo el carácter personal era lo más importante. El delegado de un importante país africano decía: "Somos los

¹¹ Como burlonamente se decía, la diferencia entre una sesión de la UNCTAD y un juego de football era que en el football se sabía de antemano cuánto tiempo duraría pero no el resultado, mientras que en la UNCTAD se conocía el resultado pero jamás cuánto tiempo duraría.

únicos diplomáticos plenipotenciarios reales que quedan. Aquellos otros siempre están en el telex comunicándose a sus capitales". El estar en Ginebra era, en la opinión general de los representantes de los países en desarrollo, una fuente importante de influencia; aunque lo contrario fuera también cierto en la opinión de los delegados de los países de los Grupos B y D. De hecho, en varias instancias sorprendentes, la influencia en la UNCTAD de importantes países subdesarrollados fue menor, en gran medida porque tenían en Ginebra solamente misiones permanentes o bien ninguna. Para ser más preciso, todos los jefes de las delegaciones a la séptima Junta Comercial de 1968 provenientes de Europa Oriental venían de sus ciudades capitales; 61 % de los delegados del Grupo B venía de sus capitales nacionales, pero solamente 17 % de los delegados de los países en desarrollo venía de sus capitales nacionales. En contraste, 67 % de los delegados de los países en desarrollo estaba permanentemente en Ginebra y el resto venía de otros puestos en Europa.¹²

2. *Intereses de grupo.* Las reglas de procedimiento de la Junta de la UNCTAD prevén la representación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y su derecho a dirigirse a la Junta o a sus comités sobre asuntos importantes. A principios de 1969 la organización había oceptado 21 ONGs en una categoría global, permitiéndoles participar en las sesiones plenarias de la Junta, y 9 en una categoría especial con derechos ante comités específicos de la Junta. De un total de 30 organizaciones, se puede decir que 18 representaban los negocios y el comercio, 4 representaban confederaciones laborales, 2 agrícolas o cooperativas y 6 provenían de otros grupos.

En términos generales, las ONGs no desempeñaban papeles mayores en las sesiones más grandes de la UNCTAD. Sin embargo, mientras más especializado y técnico era el asunto, más grande el papel de las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en las negociaciones desafortunadas de la UNCTAD para un acuerdo sobre la cocoa, y en sus felices negociaciones para un acuerdo sobre el azúcar, la ONGs relevante y los grupos formados por intereses nacionales comunes desempeñaron partes importantes. En el caso de la cocoa, sus efectos fueron negativos y en el del azúcar, positivos.

3. *El jefe ejecutivo y sus colaboradores más cercanos.* Las minutas de la UNCTAD en los años sesenta están íntimamente relacionadas con Raúl Prebisch. Tanto los delegados como los funcionarios del Secretariado concuerdan en que, bajo Prebisch, la UNCTAD era una organización orientada hacia su "cabeza ejecutiva",¹³ reflejando los aciertos y las fallas de la misma. Sin embargo, esto no quiere decir que Prebisch controlaba a los delegados, ni siquiera a los delegados latinoamericanos. Por el contrario, a menudo se vio criticado por los delegados de los países

¹² Calculado por el autor según el Doc. TB/B/INF. de la ONU, septiembre 15, 19 de 1968.

¹³ Ver Robert Cox, "The Executive Head: an Essay on Leadership in International Organization", *International Organization*, 23, primavera, 1969, pp. 205-30.

en desarrollo por su moderación; uno de los ataques más violentos le fue lanzado en Nueva Delhi por el embajador de Brasil. En contraste con Eric Wyndham White del GATT, por ejemplo, Prebisch fue criticado por pasar demasiado tiempo en Nueva York o en las capitales nacionales en vez de estar en Ginebra; también por no estar disponible para los delegados. Como evidencia, considérense las actividades de Prebisch desde mediados de mayo hasta el fin de agosto de 1968. Durante la segunda mitad de mayo tuvo consultas por los funcionarios de CEPAL en Chile, consultas con funcionarios gubernamentales en Colombia y consultas con funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York. En junio, consultó con funcionarios de los Estados Unidos en Washington, con funcionarios de CEPAL en Chile, presentó el presupuesto de la UNCTAD para 1969 ante la ACABQ y asistió a las sesiones de la junta de nombramiento y promociones en Nueva York. El siguiente mes asistió a las sesiones de ECOSOC en Ginebra y a las del Comité Administrativo para la Coordinación en Bucarest y, a petición del Grupo de los 77, les dirigió la palabra en Ginebra. Agosto se fue en una visita oficial a Checoslovaquia, consultas con los funcionarios de CEPAL en Chile y funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York. Evidentemente, Prebisch consideraba que las capitales nacionales y el cuartel general de las Naciones Unidas eran dignos de mayor atención que los delegados en Ginebra. Es un tanto irónico que un Secretario General y una organización frecuentemente tachados de parcialidad y amistad para con los delegados de los países en desarrollo fueran, de hecho (con una o dos excepciones por parte de ambos), particularmente insignificantes en prácticas normales "de politiquería" entre sus delegados.

Es también irónico que Raúl Prebisch haya sido uno de los hombres más exitosos del siglo xx en el uso de un organismo internacional —primero CEPAL, luego UNCTAD— para modificar las políticas gubernamentales, porque no era un administrador particularmente bueno.

Tanto dentro como fuera de la UNCTAD el Secretariado de dicho organismo gozaba de una reputación como administrador inconsistente. Una de las razones era la negativa de los gobiernos en acceder a la proposición de Prebisch de nombrar un diputado; otra era la cuota de nacionalidades, establecida por las Naciones Unidas, que provocó algunos nombramientos desastrosos, y una tercera era que Prebisch no tenía un interés real en la administración. El personal de alto nivel encontraba muchas dificultades para verlo; los de nivel inferior casi no lo veían. Raras veces organizó reuniones internas o tomó medidas para mejorar la moral de sus subordinados. En pocas palabras, sacrificó la eficiencia interna en aras de la eficacia externa.¹⁴ Su manera normal de trabajar era "bilateral", a través de un pequeño grupo, bien conocido de él, con el que había trabajado anteriormente en las Naciones Unidas. Aunque

¹⁴ Ver Chester Barnard, *The Functions of the Executive*. Cambridge, Universidad de Harvard, 1938, p. 60. Ver también, Ernest Jass, *Beyond the Nation-State*. Stanford, Universidad de Stanford, 1964, capítulo 4.

Prebisch no fuera un buen burócrata en el sentido administrativo, sí lo era en cuanto a saber cómo trabajar dentro del conjunto burocrático de las Naciones Unidas. Después de la creación de la UNCTAD, Prebisch adoptó una actitud conciliatoria con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, y siempre mantuvo buenas relaciones con ACABQ. Para una persona considerada a menudo como un "alborotador" dentro del sistema de las Naciones Unidas, demostró ser un creyente y practicante sorprendentemente firme del sistema.

¿Cuál era entonces el secreto del éxito de Prebisch, que lo reputaba como una persona capaz de utilizar una organización internacional para imponer ciertas ideas a la atención de los gobiernos? En forma algo simplista diremos que su estilo era el de un profeta y su instrumento era la palabra. No quiere decir esto que Prebisch simplemente impuso en la UNCTAD su ideología "cepalina". Una gran parte de la agenda de la UNCTAD había sido determinada desde antes de su nombramiento.

De hecho, cuando Prebisch entró en la UNCTAD su ideología no era la de la CEPAL sino que había evolucionado, sobre todo con respecto a sus ideas sobre la sustitución de importaciones y el descenso del comercio. Además, todas las ideas de Prebisch estaban en evolución permanente.

Durante sus cinco años como Secretario General revisó muchas de sus ideas en respuesta a la crítica. Prebisch logró su propósito catalizando, en una doctrina clara, una serie de ideas incoherentes, prevalecientes entre los países en desarrollo, y luego repitiéndolas incansablemente en emotivos y largos discursos que reflejaban su sinceridad y su convicción. Entre el exceso de documentación para la Conferencia de 1964, el informe del mismo Prebisch "mostró ser casi el único constantemente citado y utilizado por las delegaciones como base para las discusiones".¹⁵

Prebisch era un hombre que pensaba por sí mismo. Se encerraba en su oficina durante semanas, transcribiendo penosamente sus propios informes. Siempre daba sus discursos sin nota alguna y, por lo general, no tomaba en cuenta los borradores presentados por los miembros del Secretariado. En la UNCTAD las ideas iban más de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. El papel desempeñado por el Secretariado no era tanto el de generar ideas como el de obtener la documentación para apoyarlas. Esto hacía del Secretariado un instrumento bastante pasivo, con la excepción de unos dos departamentos bajo la dirección de antiguos colegas del Secretario General.

El estilo de Prebisch tenía los defectos y las virtudes del mando personal. Por un lado, creaba confusión en el Secretariado y alentaba el predominio de un punto de vista teórico particular con el cual muchos países del Grupo B disentían con mayor o menor vehemencia. Por el otro, significaba que la UNCTAD tenía una doctrina coherente, la

¹⁵ Johann Kaufmann, *Conference Diplomacy*. Leyden, Sijthoff, 1968, p. 48.

cual no era producto de una burocracia sino que reflejaba la convicción (verdadera, íntima) de su Secretario General y daba un punto de referencia para determinar su política de mayor importancia: la coalición de los 77 países en desarrollo.

4. *Elementos de la burocracia.* Un número elevado de nacionales de los países del Grupo B han ocupado altos puestos en la UNCTAD; sin embargo, esto no es un indicador exacto de la influencia occidental. La nacionalidad de origen no fue una fuente importante de división en el Secretariado de la UNCTAD y, con la posible excepción del poco importante Departamento del Comercio de los países Socialistas, el cual fue descrito por uno de los participantes como "un feudo del Grupo D que no daña a nadie", las partes no demostraron ninguna tendencia a alinearse con ningún Estado en particular. Prebisch era especialmente cuidadoso de no favorecer a los latinoamericanos en el Secretariado. Como lo hemos dicho antes, Prebisch era, en grado sorprendente, un hombre de las Naciones Unidas; probablemente la división informal más importante en el Secretariado era entre "los veteranos de las Naciones Unidas" y los "de afuera", que llegaban a la UNCTAD de sus universidades o mandados por sus gobiernos.

En octubre de 1968, justo antes de su retiro, Prebisch formó dos pequeños comités con altos funcionarios del Secretariado para ayudarlo en la entrega de sus obligaciones administrativas y demás asuntos importantes. Ambos estaban totalmente repletos de veteranos de las Naciones Unidas.

La lista de los miembros del grupo encargado de los asuntos importantes era un buen indicador de los miembros generalmente más influyentes del Secretariado. Todos sus miembros fueron nombrados por dos terceras partes o más del jurado descrito más adelante, de la lista de personas con mayor influencia en el Secretariado. La única persona citada por el jurado que no pertenecía al comité fue Sidney Dell, Director de la oficina de Nueva York, un veterano de las Naciones Unidas. Los miembros del Comité para asuntos importantes eran: W. Malinowski (presidente), Director del departamento de "Invisibles", quien anteriormente fue jefe de la sección de Comisiones Regionales en Nueva York y una figura influyente en la creación de la UNCTAD; P. Coidon, Director del Departamento de Asuntos Interiores y Relaciones Exteriores, quien había trabajado previamente en el Programa Mundial de Alimentos; P. Berthond, Director Ejecutivo en la oficina del Secretario General, quien había pasado en CEPAL parte de su larga carrera en las Naciones Unidas; R. Krishnamurti, Director Ejecutivo del Departamento de Productos Manufacturados, cuya primer experiencia fue en ECAFE; y J. Viteri, ayudante especial, un viejo colaborador de Prebisch en UCLA. De los seis funcionarios de más alto rango (incluyendo a Dell), tres eran originarios de Europa Occidental, uno de Europa Oriental, uno asiático y uno latinoamericano. Pero de ninguno se podía decir que reflejara las posiciones de sus respectivos gobiernos. Al contrario, todos tenían cerca de dos décadas al servicio de las Naciones Unidas y tendían a com-

partir el conjunto de ideas independientes que se podían definir como la doctrina de la UNCTAD.¹⁶

Otros funcionarios del Secretariado, algunos de la misma ideología y otros no, influyeron a menudo sobre cuestiones específicas de su competencia. Por ejemplo, tanto P. Judly en bienes de consumo, como C. Eckenstein en materia de expansión comercial entre los países en desarrollo, fueron nominados por más de las dos terceras partes del jurado. Pero todos aquellos de influencia más generalizada eran veteranos de las Naciones Unidas.

5. *Personalidades sobresalientes que podían desempeñar el papel de consejeros expertos.* En el campo de los bienes de consumo, la UNCTAD tiene una estipulación institucional con respecto a asesores eminentes, en la forma de un Comité Asesor en Materia de Bienes, el cual sustituyó al antiguo Comité Coordinador Interino de las Naciones Unidas para Convenios Internacionales sobre Bienes de Consumo. El Comité Asesor constaba de 7 expertos, incluyendo uno nombrado por la FAO y uno por el GATT. Sin embargo, su influencia era mínima en parte debido a que se reunía con poca frecuencia y en parte debido a su objetivo pero desalentador primer informe. De manera más informal, el Secretariado comisionaba a veces para hacer investigación a economistas prominentes fuera de la organización, pero su papel no era importante dentro de la misma.

6. *Representantes de otros organismos internacionales.* Los representantes de cierto número de otros organismos internacionales desempeñaban papeles en algunas actividades específicas de la UNCTAD; por ejemplo, la FAO en estudios sobre bienes de consumo, el BIRF y el Fondo Monetario Internacional en cuestiones financieras. Además, la OCED, CMEA, CECLA y las comisiones regionales de las Naciones Unidas participaban en la elaboración de las posiciones de grupo antes de las reuniones de la UNCTAD. El GATT estaba permanentemente presente, a pesar de lo cual nadie podía realmente aseverar que sus representantes desempeñaran un papel activo en la UNCTAD. Los actores principales de los demás organismos internacionales provenían de las Naciones Unidas en Nueva York.

El Secretario General de las Naciones Unidas parece haber procedido en forma casi autónoma en el nombramiento de Pérez-Guerrero como el sucesor de Prebisch. Por otra parte, el jefe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, y los miembros de ACABQ eran lo suficiente-

¹⁶ Tiempo antes de la creación de la UNCTAD, Malinovski había ayudado a canalizar el nuevo poder electivo y el descontento de los países menos desarrollados con la falta de respuesta del mecanismo económico de la ONU hacia un programa, buscaba incrementar el poder de las comisiones regionales. Ver su interesante artículo "Centralization and Decentralization in the United Nations Economic and Social Activities", *International Organization*, 16, verano, 1962, pp. 521-41; ver también, Robert W. Gregg, "Program Decentralization through the Regional Economic Commissions", en *UN Administration of Economic and Social Programs*. Gerard Mangone (ed.), Nueva York, Universidad de Columbia, 1966, pp. 230-84.

mente importantes potencialmente como para que Prebisch fuera lo bastante cuidadoso y concillara. En resumen, la relación institucional de la UNCTAD con las Naciones Unidas sí presentó una diferencia.

7. *Empleados de relaciones públicas.* Era de esperarse que en una organización cuya función principal era servir de foro y cuya meta era instar a los países del Grupo B a cambiar su forma de actuar, las relaciones públicas desempeñarían un papel importante. En la práctica, sin embargo, no desempeñaron un papel importante en la UNCTAD, a excepción, quizás, del que desempeñaron durante la Conferencia de 1964. Es interesante hacer notar que el *New York Times* publicó 45 artículos y editoriales sobre la I UNCTAD y solamente 18 sobre la II UNCTAD.¹⁷ El descontento causado por la inadecuada cobertura de la prensa llevó a los países en desarrollo a someter en la Octava Junta sobre Comercio, una resolución para que el Secretariado estudiase las medidas que deberían tomarse con el fin de mejorar las relaciones públicas de la UNCTAD. Por otra parte, la capacidad del Secretariado para promover independientemente sus relaciones públicas era limitada porque estaba atendida a recurrir a los servicios de información de las Naciones Unidas y porque los países del Grupo B estaban preocupados por las consecuencias financieras de cualquier tipo de expansión.

B. Recursos

1. *Capacidad para capitalizar votos.* A pesar de que en la UNCTAD la votación raramente tenía consecuencias significativas más allá de la organización, el potencial de los 77 para lograr una mayoría automática, y la minuta "de la maquinaria electiva" en la Conferencia de Ginebra de 1964 fueron fuentes importantes de influencia para los países en desarrollo. Por lo tanto, fueron una fuente de influencia para aquellos delegados del Tercer Mundo antes citados, cuyo liderazgo era generalmente aceptado, así también como para unos cuantos miembros del Secretariado adeptos a recaudar votos entre los delegados.

2. *Contribuciones presupuestales.* Como hemos visto, los países del Grupo B contribuyeron con las dos terceras partes del presupuesto de la UNCTAD. En Ginebra los delegados de los países más importantes discutieron el presupuesto de manera informal con el Secretario en una primera etapa de su preparación. Además, en las reuniones de la UNCTAD insistieron con frecuencia en relación con las implicaciones financieras de varias decisiones y esta insistencia fue en cierta medida considerada como una señal para los representantes de los países en desarrollo.

Sin embargo, dado que los países del Grupo B no tenían derecho de veto, los representantes de los países en desarrollo que tenían espe-

¹⁷ Calculado por el autor según los archivos del Consejo para las Relaciones Exteriores. Estas cifras parecen ser válidas también para la Prensa europea.

cial empeño en ver aprobados algunos puntos de interés especial, podían lograrlo por encima de la posición occidental. Así lo hicieron en Nueva Delhi, por ejemplo, en cuanto al asunto sobre estudios de embarque, al cual se oponían los países del Grupo B. De esta suerte, el hecho de que un individuo representase a un Estado cuya contribución al presupuesto fuera cuantiosa podía a veces traducirse en una fuente de influencia general, pero esto no siempre era suficiente para que su voluntad prevaleciera en algunas decisiones específicas.

3. *Recursos materiales.* En asuntos esenciales, el conocimiento de que los países occidentales respondían por el 70 % del comercio mundial y que no podían ser obligados por votación sino únicamente persuadidos a hacer concesiones importantes a los países en desarrollo, recibió gradualmente amplia aceptación en los círculos de la UNCTAD. La posibilidad de que los países del Grupo B, y en mucho menor grado los del Grupo D, podían negarse a seguir el juego, constituye su mayor ventaja en la UNCTAD. En consecuencia, las personas que representaban a los países sacaban gran partido del hecho de que sus Estados controlaban los recursos materiales de interés vital para la organización. Esta ventaja era más notable, sin embargo, en las decisiones esenciales que en las de procedimiento.

4. *Representación permanente.* Para los delegados de los países en desarrollo el hecho de que estuvieran en Ginebra, en el lugar mismo de la acción, constituía una fuente importante de influencia. Los de representación permanente en Ginebra tendían a estar mejor informados sobre las actividades de la organización y, por lo tanto, en situación de informar y guiar a sus colegas regionales, quienes llegaban a las reuniones vagamente informados y generalmente fuera de ambiente. Mientras los asiáticos y latinoamericanos tenían, por lo general, representación en Ginebra, en especial los latinoamericanos, menos de una tercera parte de los miembros africanos de la UNCTAD tenían delegaciones permanentes en esa ciudad. Esta situación debilitó la influencia africana en general, pero incrementó la influencia personal de los africanos más capaces, quienes de esta suerte se vieron considerados como representantes de todos los africanos. Es interesante observar que los africanos de escasa representación daban mucha importancia a la autoridad del bloque de los 77, que concurrían a las conferencias mientras que los latinoamericanos y asiáticos hacían hincapié en la autoridad del grupo de los 31 miembros de la Junta de los países en desarrollo. Entre los países desarrollados —y algunos países en desarrollo con buen apoyo administrativo para informar a sus países de origen— los delegados más influyentes eran aquellos que provenían de sus capitales nacionales. Mientras los representantes permanentes en Ginebra adquirían a veces conocimientos detallados y hacían contactos que aumentaban su influencia, su presencia en Ginebra no era, ni remotamente, tan importante como su país de origen para dar cuenta de su influencia.¹⁸

¹⁸ Para una discusión más amplia y mayor evidencia, ver Jean Siotes, *Les Missions*

5. *Actitud de los funcionarios y acceso a los ejecutivos.* En vista de que Prebisch desempeñaba un papel catalítico central pero con frecuencia estaba ausente, algunos funcionarios particulares y uno o dos delegados que le eran personalmente cercanos y tenían modo de llegar a él sacaban de ello una cierta influencia. Asimismo, los individuos que detentaban en las conferencias puestos tales como funcionarios o como presidentes de sus grupos sacaban de ello una influencia bastante considerable.

6. *Flexibilidad de actitudes.* La rigidez del sistema de grupos en la UNCTAD llevaba a cosechar una actitud de inflexibilidad, por lo menos en las primeras etapas de las reuniones. Dado lo perentorio de la unidad del grupo, si uno o dos países querían recalcar un punto hasta el extremo a menudo podían hacerlo y llevar a un grupo a aceptarlo. Por ejemplo, en la Séptima Junta, los representantes de un Estado latinoamericano de tamaño mediano tenía órdenes de lograr un cambio en los reglamentos de la Junta y, a pesar de la oposición, logró, eventualmente, vencer por su persistencia. Asimismo, el papel de mediador de la UNCTAD, en particular entre los 77, hacía difícil que un moderado venciera a un extremista "ortodoxo" en las primeras etapas de las discusiones. La necesidad de someter los asuntos a la consideración de los grupos también desalentaba las iniciativas independientes de aquellos individuos que gozaban de buenos contactos entre los grupos. Por otra parte, la flexibilidad y la habilidad diplomáticas eran recursos útiles en las etapas finales de la discusión, cuando era obvio que algo debía hacerse para salvar la reunión. En este momento un individuo, reconocido como un buen corredor, se volvía más influyente. Pero una actitud flexible por sí sola no era un recurso importante en la UNCTAD.

7. *Capacidad administrativa.* La sagacidad administrativa que se manifestaba en posiciones bien estudiadas y que dimanaba de un sentir general entre los delegados de que uno de ellos estaba respaldado por un complejo administrativo competente, era una fuente importante de influencia. Con frecuencia, los demás delegados hacían mención de esta ventaja para explicar la influencia continua de países tales como Brasil, Chile, la India y Paquistán, a pesar de algunos cambios y extravagancias entre sus altos ejecutivos. En el Secretariado algunos individuos eran famosos por su capacidad administrativa, pero, como ya hemos visto, eso no era de mayor interés para Prebisch, como tampoco lo era la relativa fuerza de algunos de los miembros más influyentes del Secretariado.

8. *Conocimientos especializados.* Mientras más bajo era el nivel de la UNCTAD y más específico el asunto a tratar, más importante era el papel que desempeñaban los conocimientos especializados. A nivel de comité, ciertos individuos resultaban más importantes de lo que por sí sola la posición de su país podía justificar, siendo la razón sus conoci-

mientos especializados. Aun a nivel de la Junta, los conocimientos especializados de un determinado delegado a veces conducían a que un grupo lo designara como su interlocutor en algún aspecto; aunque cuando un presidente del grupo había sido escogido por rotación alfabética, generalmente servía de interlocutor. Asimismo, ciertos miembros del Secretariado eran influyentes debido a sus conocimientos especializados, pero esa clase de influencias estaba siempre circunscrita a la solución de problemas específicos tales como políticas sobre bienes, más que cuestiones generales de estrategia de la organización.

9. *Legitimidad ideológica.* Mientras más alto era el nivel y más política la decisión, más importancia cobraba el aspecto de la legitimidad doctrinal. Con respecto a muchas de las decisiones de la UNCTAD, los delegados más idealistas en el sentido Este-Oeste, como el delegado cubano, no eran los más influyentes. Por otro lado, la legitimidad ideológica en las doctrinas políticas del Tercer Mundo constituía un obstáculo en el desempeño efectivo de alguna acción sobresaliente en todas las grandes reuniones. Vietnam, Israel, Portugal y África del Sur fueron los blancos de las deserciones en la Conferencia de Nueva Delhi y nunca fueron elegidos a la Junta. Hablando más específicamente de la doctrina de la UNCTAD, la doctrina económica elaborada por Prebisch y discutida a continuación, se constituyó en el punto de referencia para los delegados de los 77 pero no así para los de los demás países. En resumen, otros factores eran más importantes para determinar la influencia de los delegados que su fe en la doctrina de la UNCTAD. Sin embargo dentro del Secretariado la legitimación ideológica, en el sentido de compartir en términos generales las ideas esenciales de la doctrina de la UNCTAD, era una condición necesaria para influir sobre las decisiones de programación general, aunque no lo era tratándose de asuntos técnicos específicos.

10. *Larga asociación con la organización.* Si un delegado provenía de un país desarrollado importante, su país de origen era una fuente suficiente de influencia. Una larga conexión con la organización aumentaba aún más su influencia pero no era un recurso determinante para él. Para los delegados provenientes de países occidentales más pequeños y para los de la mayoría de los países en desarrollo, una larga relación con la organización era una de sus fuentes más importantes de influencia. Muchos Estados perdieron sus lugares en la lista de los influyentes en asuntos de la UNCTAD, en el momento en que un hombre inexperienced sustituyó a quien había tenido una larga asociación con la organización. Como lo dijimos en relación con la representación permanente, una larga asociación proporcionaba el conocimiento de detalles y la sensación de estar en contacto, que era esencial para los actores cuyo poder no residía en el control de recursos materiales sino en su fama de cabecilla como iniciadores o corredores. En el Secretariado, como lo hemos señalado, una larga asociación con el sistema de las Naciones Unidas, o con la UNCTAD durante su breve existencia, era una característica de los miembros más influyentes bajo Prebisch.

C. *Problemas de personalidad*

El papel que desempeñaban las metas personales en la toma de decisiones de la UNCTAD debe considerarse desde varias perspectivas. Dentro del Secretariado algunas divergencias fueron encabezadas por hombres cuya fama era de ser "acomodadizos" y otras por hombres cuya reputación era la de burócratas emprendedores. En general, estos últimos gozaban de mejores relaciones personales con Prebisch y estaban más dotados para trabajar con los delegados. Las consecuencias de estas características individuales se reflejaron en el incremento y en los cambios que ocurrieron en la burocracia; por ejemplo, en el tamaño del Departamento de Invisibles y la creación del Programa de Expansión Comercial.

Otro punto de vista acerca de la organización se logra considerando las actividades diplomáticas de la UNCTAD. Aquí las metas personales tenían un efecto notable. Las conferencias cobran a menudo una vida especial como campo de combate social donde los delegados proyectan sus personalidades, se enfrascan en competencia personal, aplauden ciertos discursos y maniobran por el prestigio de ser elegidos para ocupar puestos en la Conferencia. Aun sin tener nada sustancial que conceder, algunos delegados del Grupo B confesaron que estaban dispuestos a pasar largas horas intentando ponerse de acuerdo en la redacción de las resoluciones, no solamente para servir a sus intereses nacionales, sino por el ambiente social propio de la Conferencia y por su reputación personal como diplomáticos. Por la misma razón, otros cultivaban una reputación de cinismo.

En el Grupo de los 77 existía una rivalidad considerable por el prestigio personal de liderazgo. En varias reuniones de la UNCTAD, un número de delegados echaban la culpa de las dificultades al deseo de un embajador latinoamericano por aparecer como el salvador del Tercer Mundo. Algunos observadores aun especulaban que en la UNCTAD era siempre de esperar una votación mayoritaria ocasional a pesar de la oposición del Grupo B, porque estas elecciones tenían un efecto catártico, llenando la necesidad de los delegados del Tercer Mundo de sentir que la UNCTAD todavía se revelaba.

Desde un tercer ángulo, el de las políticas gubernamentales, las metas personales y las actitudes cambiantes desempeñaban un papel secundario en las decisiones de la UNCTAD y su amplio papel en la diplomacia de la Conferencia parece ser un fenómeno algo secundario. El delegado que se siente tan influido por los discursos que escucha que excede las instrucciones que le han sido dadas, pierde rápidamente efectividad en casa. Como lo dijo uno de los delegados occidentales "en nuestra burocracia no se adelanta predicando las doctrinas de la UNCTAD". En ocasiones, un individuo que detentaba un puesto político desempeñaba un papel relevante. Por ejemplo, Edward Heath como presidente de la junta de Comercio Británico ayudó a crear un ambiente favorable al finalizar la Conferencia de Ginebra en 1964 y Anthony

Solomon, el subsecretario del Departamento de Estado de Estados Unidos, hizo mucho por cambiar la posición de su país sobre las tarifas preferenciales para los países en desarrollo. Sin embargo, en términos generales, y excepción hecha de los países nórdicos y los Países Bajos, los políticos de los países desarrollados no encontraron elementos domésticos necesarios que hicieran ventajoso en las urnas electorales el predicar las doctrinas de la UNCTAD. Mientras los nórdicos podían causar un sentimiento de vergüenza que podía alterar las políticas sobre cuestiones marginales de los Tres Grandes (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), no determinaban cambios en las políticas esenciales.

El alcance de las lealtades duales entre los delegados era difícil de juzgar. Ciertos diplomáticos que se habían ganado entre sus iguales una reputación como trabajadores particularmente eficientes y arduos en la UNCTAD, fueron larga y detalladamente entrevistados sobre el particular. Algunos diplomáticos del grupo B confesaron tener simpatía por los objetivos de la UNCTAD y unos pocos hasta dijeron haber utilizado las peticiones hechas a la UNCTAD como pretexto para promover políticas más liberales en sus países; el pretexto usado era de tal naturaleza que sus países podían evitar el ser aislados. Pero la mayoría consideró a la UNCTAD como una organización demasiado frustrante, tanto como foro como en lo relativo a sus relaciones con el Secretariado, para sentir lealtad (en muchas instancias, esto contrasta con sus sentimientos más positivos hacia el GATT). Muchos diplomáticos, ya sea de países desarrollados o en desarrollo, mencionaron el orgullo profesional y las promociones como las motivaciones principales por su esmero; ambos tipos de diplomáticos del Tercer Mundo, quienes admitieron tener interés en entrar al Secretariado, verbalizaron sus motivos como producto de la curiosidad personal y de la idea de que tendrían mayores oportunidades de promoción en su país "después de haber visto las cosas desde adentro".

D. *Agrupaciones persistentes*

La UNCTAD bajo Prebisch fue una organización cimentada sobre agrupaciones persistentes. La institucionalización del sistema de grupos fue probablemente el único factor importante en la toma de decisiones en la UNCTAD. Países como Sudáfrica, Israel y Cuba, excluidos de los grupos regionales, fueron en efecto también excluidos de la influencia general (y de elección a la Junta). Las reuniones en la UNCTAD se iniciaban invariablemente por lo menos una media hora o más después de la hora fijada, mientras los grupos mayores se reunían para reiterar sus posiciones comunes. Pero, como lo confesó un cansado presidente de la Junta, no hubiera ahorrado tiempo el iniciar una reunión antes de haber aclarado las posiciones de los grupos.

Algunos delegados criticaron la rigidez de la disciplina de grupo por alentar las posiciones extremistas, haciendo las mayores demandas pero las menores ofertas. Algunos diplomáticos de los países más grandes del Grupo B admitieron que el sistema de grupo los protegía contra presio-

nes más fuertes que podrían haber experimentado si se hubieran visto más aislados, tal como sucedió en 1964. Por otra parte, algunos delegados argüían que el sistema formal de grupos era lo único que permitía maniobrar a la UNCTAD y le daba la fuerza política que tenía. Las sugerencias hechas para relajar un poco la disciplina de grupo se enfrentaron al problema de la desconfianza que imperaba en cada una de las coaliciones de grupo. En la Conferencia de Nueva Delhi los intentos para crear un pequeño grupo de contacto que reiterara los acuerdos fueron contrarrestados al no lograr un acuerdo sobre quiénes debían ser nombrados. Cuando finalmente se llegó a un entendimiento sobre un grupo de 27, con la condición de que las partes particularmente interesadas podían asistir como observadores, más de un centenar de personas se presentó en la sala. El problema fue finalmente solucionado mudando a los representantes a una sala de hotel. Aun así, un acuerdo sobre preferencias logrado por este pequeño grupo de contacto en la cima fue rechazado por aquellos miembros africanos de los 77 que no estaban incluidos y el compromiso se deshizo.

Asimismo, en un momento dado al final de la Octava Junta de Comercio, cuando un grupo de contacto buscaba un acuerdo de compromiso sobre el papel de la UNCTAD en la Segunda Década de Desarrollo, había más gente en la sala en calidad de observadores de la que atendía la sesión plenaria regular.

En general, al término del período de Prebisch, había una sensación de frustración debido a lo pesado del procedimiento de grupos. Este sentimiento hizo que en su octava sesión la Junta decidiera revisar estos procedimientos durante la novena sesión. Algunos de los delegados más influyentes empezaron a concertar reuniones informales con los miembros de otros grupos y el nuevo Secretario General empezó a tener consultas informales en su oficina con los miembros de varios grupos. Aun estas modestas iniciativas fueron criticadas por algunas de las personas que no estaban incluidas.

Dentro de los grupos existían divisiones sustanciales. El Grupo B se veía a menudo dividido en subgrupos importantes como el de los anglosajones, el de la Comunidad Económica Europea, y el de los más liberales nórdicos, al cual se unían a veces los Países Bajos. Los africanos tendían a dividirse por idioma, los latinoamericanos por tamaño. Pero estas divisiones tenían más importancia en las reuniones a puerta cerrada de los grupos, que fuera de ellos. Las alianzas entre grupos eran raras, con excepción del Grupo de los 77. En menor escala estas alianzas se desarrollaban tratándose de cuestiones específicas, como embarque o bienes, porque los países desarrollados tenían intereses similares a los de los 77. Entre los 77, los principios de una alianza *de facto* entre los países latinoamericanos y africanos de menor desarrollo surgieron en la Conferencia de Argel de 1967, la cual fue convocada para definir la posición de los 77 en la agenda para la II UNCTAD. Sin embargo, la presión diplomática y un llamado de solidaridad regional lanzado por los países latinoamericanos más grandes, eventualmente predominaron.

Hasta cierto punto, los países en desarrollo representados en Ginebra se habían convertido en una especie de grupo interno que, como lo mencionamos previamente, dirigía entre sesiones a los países no representados en Ginebra, insistiendo sobre la autoridad de los 77 en bloque y no de los 31 miembros representados en la Junta de los países en desarrollo, los cuales se reunían sólo cuando la Junta sesionaba.

E. *Conflicto y cohesión*

Como hemos visto, el efecto real del sistema de grupos era el de polarizar las posiciones y dramatizar los conflictos en los foros. A la vez, la disciplina de grupo que imperaba y el nombramiento eventual de representantes de grupo imponían un cierto orden en las reuniones de la UNCTAD y conducían generalmente a lo que se podría llamar un compromiso de palabra si no siempre de política.

Hacia el fin de la era Prebisch, y en particular con respecto a la cuestión de planeamiento para la Segunda Década del Desarrollo, algunos Estados latinoamericanos no querían aceptar compromisos por el solo bien de la cohesión de grupo si el propósito era simplemente el de disimular sus desilusiones bajo una apariencia ecuaníme. Si esto era el principio de un debilitamiento del sistema de grupo, como algunos observadores declararon, está por verse.

F. *Élites de la organización*

Con la ayuda de un compañero de estudio de la UNCTAD y un miembro del Secretariado, seleccionamos los nombres de diez personas que representaban al Secretariado y a los grupos más importantes en la organización y tenían la experiencia suficiente para abarcar la historia completa de la UNCTAD. Se les pidió que identificaran a los "individuos cuya influencia fuera más generalizada en el sistema total de la UNCTAD hasta 1968" y que dieran las razones de su influencia. Siete personas aceptaron. Dos rehusaron: una de ellas era de Europa Oriental y pensaba que mencionar nombres sería engañoso, la otra era un diplomático árabe y no dio ninguna razón. Una petición no se pudo completar porque la persona salió de Ginebra. Los siete que contestaron encontraron que les era difícil considerar al Secretariado y a los delegados en un mismo marco de referencia. Su alegato era que, con la excepción de Prebisch, la influencia de los delegados era de mayor alcance que la del Secretariado en cuestiones de programación general y problemas sustanciales. Nuestra impresión personal es que subestimaron la influencia de uno o dos miembros del Secretariado (en particular en el momento de la Conferencia de 1964). Los resultados de esta investigación quedaron anotados en el Cuadro 2.

Es interesante notar que todos los miembros del panel empezaron por identificar a los líderes claves de cada grupo. De los dieciséis individuos influyentes identificados por el panel, la mitad provenía de paí-

ses en desarrollo, es decir, tres eran asiáticos, tres latinoamericanos y dos africanos. La otra mitad provenía de países occidentales del Grupo B: cuatro de países grandes y cuatro de países chicos. Ninguno era originario de países comunistas del Grupo D.

Vale la pena notar que la lista no incluye a varias personas, en particular Stanovnik de Yugoslavia a quien se consideró, en uno u otro momento, tan influyente en el desarrollo de la UNCTAD como muchos de los que figuran en la lista. La lista puede también sobrestimar la influencia de uno o dos delegados. Más aún, a pesar de haber sido invitados a hacerlo, los miembros del panel no se refirieron a *individuos* en las capitales nacionales. En vista de que todas las personas seleccionadas como miembros del panel tenían una larga experiencia en la UNCTAD, la diferencia entre nuestra opinión y la del panel puede indicar, ya sea una falta de memoria por parte de los miembros del panel, errores de juicio nuestros o la naturaleza transitoria de la influencia en un foro como el de la UNCTAD.

IV. LA ESTRUCTURA DE INFLUENCIA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

El diplomático de Europa Oriental que se negó a identificar a los individuos influyentes porque tal identificación era engañosa, creía que las decisiones reales de la UNCTAD se determinaban por fuerzas económicas, tal como la estructura del comercio; esto es, por las políticas de unos pocos países desarrollados, particularmente Estados Unidos. La personalidad y los conocimientos especializados en su opinión, afectaban solamente asuntos marginales y de retórica. En un sentido tenía razón y las preguntas entonces serían: ¿qué entendemos por decisiones en una organización como la UNCTAD? y, fundamentalmente, ¿qué queremos decir al llamar a la UNCTAD una organización?

Si al hablar de un organismo internacional queremos decir el Secretariado, está muy claro lo que entendemos por decisiones (y no-decisiones). Hemos descrito ya la estructura interna de influencia en el Secretariado y sus relaciones externas con los delegados, los gobiernos y las Naciones Unidas en Nueva York. Asimismo, si interpretamos una organización internacional en el sentido de un mecanismo continuo de diplomacia de conferencia, podemos identificar ciertas figuras y países como más influyentes que otros. Muchas de las decisiones (y no-decisiones) que influyeron tenían una calidad algo efímera, como "las decisiones de ping-pong" en las que un comité trasmite los asuntos a la Junta y ésta los pasa al comité. Pero la norma de la influencia no era totalmente predecible a partir de una escala de valores económica y política en el ambiente. A este nivel de decisiones, la interacción personal en las reuniones sí afecta los resultados, y éstos no son totalmente predecibles en función del ambiente.

Si por una organización internacional entendemos a la vez el Secretariado y las correspondientes conferencias diplomáticas permanentes, entonces nuestra descripción hasta ahora es una estimación bastante

exacta de la influencia y toma de decisiones en la UNCTAD. Esta es la interpretación que la mayoría de las personas seleccionadas para contestar nuestra pregunta utilizaron en su manera de tratar la cuestión. En este sentido, la UNCTAD era una máquina extraña y complicada que producía muy poco rendimiento real, pero sus ruedas internas y engranajes caminaban y caminaban siguiendo unas normas más o menos establecidas.

También podemos concebir una organización internacional en un sentido aún más amplio, incluyendo todos los roles sobresalientes, aun en el de políticos nacionales, que afectan el logro o fracaso de la ejecución de las metas declaradas e implícitas de una organización. En este caso nos enfrentamos a las preguntas de cómo la extraña máquina afecta las políticas nacionales y cómo los ejecutivos nacionales limitan, aumentan, desvían o ignoran el producto de tales políticas. Desde esta "perspectiva de política nacional", los actores decisivos en la UNCTAD serían los burócratas y un puñado de países. La medida en que el extraño mecanismo de la UNCTAD afectaría estas políticas nacionales sería difícil de determinar. Las reuniones de la organización politizarían las cuestiones comerciales e impedirían que las burocracias nacionales escondieran los asuntos delicados. Por ejemplo, la misión en Ginebra de un importante país del grupo B se vería obligada a dedicar a la UNCTAD cerca de la mitad del tiempo dedicado al GATT aunque considerara a esto último muchas veces más importante e infinitamente más simpático que la UNCTAD.

En algunos casos, como el de los invisibles, la UNCTAD abrió nuevas modalidades para la formulación de consultas internacionales. Tabúes como políticas sobre fletes fueron estudiados por organizaciones internacionales. En otros casos, sus críticas provocaron cambios en otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el GATT, los cuales eran los instrumentos políticos favoritos de los gobiernos importantes. En el caso de las tarifas preferenciales para países en desarrollo, la presión que ejerció la organización como foro fue en parte responsable del cambio en las políticas del Grupo B, la profundidad del cual está por verse.

Pero, en el mejor de los casos, los actores más influyentes desde este punto de vista, tomaban a la UNCTAD como un mal necesario; y hasta que los incentivos domésticos los impulsen a hacerle mayor caso, habrá una diferencia entre decisiones e influencia en la UNCTAD, ya sea en sentido estrecho —una organización internacional definida en términos de un Secretariado y asociada a una diplomacia de conferencia— o en sentido amplio una organización internacional definida en términos de un grupo completo de actores que afectan las metas de la UNCTAD.¹⁹

El problema de elegir entre distintas perspectivas afecta nuestra va-

¹⁹ Incidentalmente, cualesquiera que sean para el analista los méritos de la última perspectiva, es interesante notar que la mayoría de los participantes concebía la organización en el más restringido sentido anterior.

loración de la influencia en la UNCTAD. Si aplicamos estas distintas perspectivas a la organización, no encontramos una sola élite en las decisiones de la UNCTAD. Ni tampoco encontramos exactamente la misma estructura de influencia para todas las decisiones. Sin embargo, cada una de las 3 perspectivas resultaba en una menor variación por tipo de decisión de los que se podían esperar. Una explicación puede ser esa característica ubicua de la UNCTAD: el sistema de grupos. La rigidez del sistema de grupos, el efecto que tuvo empañando las diferencias nacionales dentro de los grupos, el surgimiento de líderes de los grupos por las razones que ya hemos discutido, y el uso del foro de la UNCTAD para discusiones de tipo general más que para negociaciones específicas significó que los líderes tendían a ser "generalistas" más que especialistas. Un delegado dijo: "en el GATT, cada asunto está manejado por un hombre distinto. Cuando llegué a la UNCTAD me asombró ver las mismas caras discutiéndolo todo: desde embarques hasta bienes de consumo".

Mientras más específico era el problema a tratar en la reunión, más grande era la influencia de los Estados particularmente interesados. Por ejemplo, Cuba fue uno de los Estados más influyentes en la Conferencia sobre el Azúcar; Noruega lo fue en el Comité sobre Embarques y Suecia (un contribuyente importante a los programas del UNDP) en el Comité sobre Finanzas. Pero aun en grupos más pequeños —y esto es válido para los países en desarrollo— lo más probable era que los mismos países tuvieran la capacidad administrativa y el liderazgo de grupo que permitieran el dominio de su influencia sobre la mayoría de las cuestiones discutidas en un foro general como el de la UNCTAD.

El Secretariado gozaba de mayor peso en relación con las decisiones sobre programación, límites y, en menor grado, creación de reglamentos. En el Secretariado de Prebisch la influencia se concentraba en la cima y fluía hacia abajo. Ciertas divisiones, encargadas a antiguos colegas del Secretario General tendían a ser feudos autónomos. Las mismas divisiones hicieron una buena labor en la distribución del ingreso; en algunos casos sus directores eran los que se ponían en contacto con los delegados. Estos directores y algunos miembros que trabajaban en las oficinas de Prebisch eran los más susceptibles de ayudarlo a definir alguna política general del Secretariado a menos de que el asunto fuera técnico; en ese caso sus influencias eran temporalmente suplementadas por las de los interesados. Las relaciones entre este círculo interno del Secretariado y los delegados de los países desarrollados no eran cercanas. Se contrataron consultores, el presupuesto fue ligeramente cambiado, o los programas levemente alterados en réplica a los intereses gubernamentales del Grupo B, pero ninguno de estos cambios tuvo mayores consecuencias.

La situación era algo distinta con respecto a los representantes de los países en desarrollo. Las relaciones entre estos últimos y el Secretariado, no eran tan cercanas como las pintaba la imagen pública. Sin embargo, el programa estratégico del Secretariado tenía que incluir la larga lista de demandas formuladas por los 77 y, a pesar de que se dejaba a la

discreción del Secretariado hacer alguna modificación, éste se cuidaba de ofender a los miembros de la coalición de los países en desarrollo. En consecuencia a menudo terminaba haciendo cosas que hubiera preferido no manejar.

Mientras Prebisch actuaba con frecuencia como mediador entre los países en desarrollo, en casos tales como el logro de un entendimiento sobre la Carta de Argel no estaba lo suficientemente disponible o no era considerado digno de confianza por los países del Grupo B para guiar las negociaciones en la UNCTAD en la forma que lo hacía Wyndham White en el GATT. Se describe a Wyndham White como una persona que pasaba gran parte de su tiempo en su oficina hablando con las delegaciones, manteniendo su dedo sobre el pulso de las reuniones y sabiendo qué sugerir y el momento propicio para sugerirlo a fin de eliminar cuellos de botella. Salvo en la Conferencia sobre el Azúcar de 1968, Prebisch casi nunca desempeñó tal papel. Es interesante notar, sin embargo, que Pérez Guerrero adoptó este papel más veces e incrementó ampliamente los contactos entre el Secretario General y los delegados.

Vista desde la segunda perspectiva, o sea la UNCTAD como una conferencia diplomática, la estructura de influencia se mantenía más o menos igual de un problema a otro. Las variaciones notables se daban por la especialización del asunto a tratar, cuando los conocimientos especializados agregaban influencia, o por el contenido simbólico o real del tema. Sobre cuestiones simbólicas, de programación y de procedimiento, las cuales eran sometidas a votación y no a conciliación, los 77 se encontraban en una posición más fuerte que los demás grupos. Además, los países del Grupo D jugaban su parte en estos asuntos "libres de costo" puesto que, por lo general, apoyaban a los países en desarrollo. Sobre cuestiones de programación que significaban mayores implicaciones presupuestales, y particularmente sobre asuntos relacionados con la creación de reglas que involucraban los recursos reales de los países desarrollados, los recursos materiales de los países más grandes del Grupo B los hacían los más influyentes. Dado que los países comunistas no tenían nada que conceder, su influencia se veía reducida en la misma medida. Los resultados de la diplomacia de conferencia sobre asuntos simbólicos, de programación y de procedimiento sometidas a votación no eran del todo predecibles a partir del ambiente debido a los caprichos de las personas, los cambios individuales, los aspectos sociales de una conferencia, el papel más liberal que desempeñaban los países chicos, etc. En cuanto a las cuestiones sustanciales que implicaban asuntos presupuestales y de creación de reglas, mientras los resultados no eran del todo predecibles con base en el ambiente, se le aproximaban bastante cerca, por lo menos a corto plazo.

La determinación de si esto sería cierto también a largo plazo dependía de los cambios en las políticas nacionales (nuestra tercer perspectiva), las cuales a su vez dependerían de los cambios en el ambiente general y específico. Una posibilidad, que era fundamental en lo que Pre-

bisch trató de lograr en sus cinco años, era que la UNCTAD ayudaría a alterar su ambiente.

En opinión de Prebisch, esto estaba ocurriendo ya cuando su trabajo como Secretario General llegaba a su término. No importaba que los países desarrollados hubieran acordado en Nueva Delhi crear una fórmula para dar más ayuda al mismo tiempo que las asignaciones reales de ayuda disminuían, o que un esquema de preferencia pudiera conducir a un sistema de cuotas y licencias que podrían tener efectos tanto discriminatorios como predominantes.²⁰

Visto el mundo desde esta perspectiva, la brecha entre un organismo internacional en palabra y en realidad no sería más que un problema transitorio. El papel de las resoluciones, incluyendo las unilaterales, es de naturaleza ideológica: establecer principios y fijar la dirección de la presión. Eventualmente, los gobiernos responderán. Como prueba, Prebisch citaba la incorporación de lo que fueran las ideas erráticas de la CEPAL en 1950, en la Alianza para el Progreso de la Administración Kennedy en 1960. También, podría haber señalado la inclusión de un número de ideas de la UNCTAD "en el famoso reporte Pearson sometido al BIRF en 1969".

Asimismo, en opinión de Prebisch, la cuestión del papel que desempeña un organismo internacional debe ser considerada desde una perspectiva dinámica y no estática. En esencia un organismo económico internacional efectivo pasa por tres etapas importantes. En la primera etapa se establece y se dramatiza el problema. Durante esta primera etapa, un Secretario intelectualmente independiente debe cortar con los gobiernos poderosos y llevar adelante un problema común bajo una nueva luz.

Aunque tal proceder podría (y de hecho así sucedió) conducir a acusaciones de favoritismo, éste es el precio que se tiene que pagar si uno le hace la vida difícil a las burocracias establecidas. Según Prebisch, la acusación de tendencioso era un error transitorio de percepción por parte de los países desarrollados. Los gobiernos tienen un interés común en el problema del desarrollo, y el Secretariado de la UNCTAD no era más tendencioso cuando sugería tomar medidas para utilizar los recursos de los países desarrollados como remedio, de lo que era la Organización Mundial de la Salud cuando sugería utilizar los recursos de los países desarrollados para atacar el problema de la malaria en los trópicos. En cualquier caso, el Secretariado debe desempeñar una parte intelectual e independiente en la determinación de lo que es deseable en esta primera etapa.

Durante la segunda etapa, el Secretariado debe retirarse y permitir que las discusiones, controversias y confrontaciones gubernamentales entre sus asistentes tomen el centro del escenario. Poco más o menos

²⁰ Como lo expresó un observador cínico, el precio de las preferencias son las cuotas y licencias; y cuando las licencias están distribuidas en Europa, tienden a pasar a las antiguas colonias francesas.

ésta era la etapa en que se encontraba la UNCTAD al finalizar la era Prebisch.

Solamente en la tercera etapa, cuando hay indicios de voluntad para transigir, el Secretario debe volver a asumir un papel activo: ahora como corredor más que como profeta, recalcando lo posible más que lo ideal y explorando pacientemente con cada parte las posibilidades de una solución negociada. Al finalizar el período de Prebisch, la única evidencia que insinuaba que la UNCTAD podría iniciar esta etapa fueron las negociaciones exitosas en torno a un acuerdo sobre azúcar en 1968, en el transcurso de las cuales el Secretariado descartó su plan ideal y ayudó a establecer un arreglo imperfecto. Según Prebisch, los dos roles de un Secretariado no son incompatibles si se entiende que ocurren en diferentes etapas y si mantiene la suficiente flexibilidad para desempeñarse bien en ambas etapas.

Las resoluciones ideológicas también pueden ayudar a establecer normas para la gente joven de países ricos, que están decepcionados de la afluencia económica y puede en último caso constituir un elemento doméstico constitutivo para la UNCTAD. En su discurso de despedida, en la Octava Junta de Comercio, Prebisch predijo a los delegados gubernamentales que tales sectores de opinión favorables se presentarían eventualmente en sus países. Si el ambiente general fuera a tomar este rumbo, muchos de los estudios realizados por el Secretariado de la UNCTAD y muchas de las resoluciones del Grupo de los 77 que eran considerados inaceptables y que ofendían aun a aquellos oficiales del Grupo B que mostraban mayor simpatía hacia el problema del desarrollo, se volverían entonces "realidades negociables".²¹

Sin embargo, al final de la era Prebisch no había ocurrido aún un cambio de ambiente de esta naturaleza, que predispusiera a los gobiernos a hacer los compromisos significativos necesarios para entrar en la tercera etapa, y la presión estratégica de la UNCTAD empezaba a producir resultados reducidos. Como dijo un funcionario del Secretariado, si la tarea de la UNCTAD era la de "bombardear las playas", para muchos funcionarios del Grupo B el resultado fue, en las palabras de uno de ellos, dejarlos "traumatizados por el bombardeo". En consecuencia, se desarrolló una desconfianza hacia la UNCTAD como organización que podía impedirle el desempeño de un papel negociador más concreto. Un funcionario del Grupo B se expresó en esta forma: "accederíamos a algunas cosas en el GATT en las cuales no accederíamos en la UNCTAD, porque allá sabemos dónde andamos".

Algunos miembros del Secretariado, menos esperanzados en cuanto al rumbo futuro y las etapas de cambio, argumentaban que el Secretariado de la UNCTAD no debía identificarse tanto con los países en desarrollo. Más bien, debería, como la Comisión del EEC, representar

²¹ Este informe sobre la estrategia de Prebisch está basado en sus "mensajes de despedida" (documentos TD/B/AC.6/2, enero 23 de 1969) y en entrevistas personales con Prebisch y sus colegas.

Cuadro 1

ORIGEN REGIONAL DE 50 FUNCIONARIOS DE LA UNCTAD Y 47 DEL GATT
QUE OCUPABAN PUESTOS DEL MÁS ALTO RANGO EN 1968

<i>Región</i>	<i>UNCTAD</i>	<i>GATT</i>
Occidental (Grupo B)	22	35
Socialistas (menos Yugoslavia)	8	0
Otros (Grupo de los 77)	18	9
África	(7)	(1)
Asia (incluyendo I yugoslavo)	(6)	(5)
América Latina	(5)	(3)
Desconocidos	2	3

FUENTE: Listas internas del Secretariado y entrevistas.

la estructura actual de poder tan exactamente como le fuera posible y concentrarse en encontrar soluciones a su alcance, es decir, pasar directamente a la tercera etapa. Otros decían que era demasiado tarde para asumir ese papel, pero que el Secretariado de la UNCTAD debía abarcar una gama más amplia de ideas sobre el desarrollo, con vistas a generar un clima intelectual más brioso. En otras palabras, debería quedarse en la primera etapa incorporando una serie más grande de ideas.

En cualquier caso, al final de la era Prebisch la situación se caracterizaba por una decadencia en el nivel de la representación en las reuniones de la UNCTAD y una firmeza persistente en las actitudes adoptadas por los países más grandes del Grupo B. En el ambiente político general, el relajamiento persistente entre las superpotencias y la desilusión frente a los problemas difíciles del desarrollo, siguió opacando la importancia política del Tercer Mundo: una idea que había dado a la UNCTAD mucho de su primer impacto político. En el ambiente específico del comercio y de la ayuda, no había ninguna razón aparente que hiciera suponer que las tendencias decrecientes, ya sea en las cuotas comerciales o en la importancia absoluta de la ayuda, fueran a invertirse pronto.

Encarando esta situación, algunos observadores pensaban que el sucesor de Prebisch no tenía más elección que la de presidir la UNCTAD en forma ordenada mientras degeneraba en un estado general de inconclusión. Sin embargo, otros pensaban que sí iniciaba la UNCTAD la tercera etapa mencionada por Prebisch. En su opinión, muchos asuntos que habían sido discutidos solamente en términos generales durante los primeros cinco años llegarían a fructificar durante los siguientes cinco años, aunque no fueron siempre discutidos detalladamente en la UNCTAD.

Pérez Guerrero, a quien Prebisch había ayudado en parte a seleccionar, no era del tipo profético que fue Prebisch. El nuevo Secretario General aportó su propio estilo de liderazgo basado más en el regateo sobre

Cuadro 2

PERSONAS GENERALMENTE MÁS INFLUYENTES EN LA UNCTAD
(En orden alfabético en cada categoría)

<i>Identificados por los 7</i>	<i>País</i>	<i>Fuentes de influencia</i>
Adebanjo	Nigeria	<i>Expertise</i> personal, experiencia, <i>status</i> como "vocero de África".
Brillantes	Filipinas	Personalidad, interés, experiencia.
K. Lall ^a	India	<i>Expertise</i> personal, importancia de su país, habilidad administrativa.
Santa Cruz	Chile	Larga experiencia en la ONU, antigüedad, cercanía con Prebisch.
Silveira	Brasil	Ser vocero de los 77, importancia de su país, personalidad.
<i>Identificados por 3 o más</i>		
"Cualquiera de Estados Unidos"	EE. UU.	Recursos materiales de su país.
Everloff	Suecia	Fama de simpatía de su país.
Forthomme	Bélgica	Carácter agradable (simpático) del individuo.
Goldslag	Canadá	Posición de su país, destreza parlamentaria.
Golt	Gran Bretaña	Importancia de su país, experiencia.
"Costa de Marfil"	Costa de Marfil	Fuerza en África francesa, <i>expertise</i> sobre bienes.
Jolles	Suiza	Naturaleza simpática, <i>expertise</i> , conocimientos detallados sobre cuestiones específicas.
Prebisch	Argentina	Posición como Secretario General.
Reed	Noruega	Fama de simpatía de su país, destreza diplomática.
Viaud	Francia	Importancia de su país, experiencia, habilidad.

^a Identificado por 6.

cuestiones reales que en la afirmación dramática de nuevas normas. Viajaba menos a las capitales nacionales y al cuartel general de las Naciones Unidas de lo que lo hacía Prebisch y dedicaba más tiempo a su personal y a los delegados. Uno de los cambios que afectó fue el de instituir reuniones regulares de directores e intentar derribar la separación de las divisiones en feudos aislados. También intentó vivificar la atmósfera intelectual del Secretariado a un nivel inferior. En contraste con Prebisch, Pérez Guerrero estaba más interesado en cuestiones de detalle que en estrategias globales. Al mismo tiempo, entre los Estados miembros, se empezaban a notar señales de relajamiento en la rígida disciplina de grupo.

En resumen, el nuevo estilo se adaptaba a la opinión de Prebisch de que después de que él hubiera dejado la UNCTAD el futuro de ésta residía en la implementación de las ideas previamente generadas en la etapa de presión de grupo. Si la UNCTAD podía (o en la opinión de algunos debía) cambiar sus aspectos principales para dejar de ser un grupo de presión populista y adaptarse a desempeñar un nuevo papel, quedaba por verse. Y si la estrategia de Prebisch será a la larga satisfactoria, convirtiendo a la UNCTAD en una de estas raras organizaciones internacionales que han contribuido a crear de nuevo su ambiente propio, será una de las preguntas de la próxima década.

La UNCTAD bajo Prebisch fue un grupo de presión al servicio de los países pobres con todos los méritos y fallas que estas palabras implican. La UNCTAD bajo Prebisch era también el símbolo de la preocupación de algunos hombres ante el enorme reto del desarrollo, de su negativa para aceptar los patrones existentes de normas internacionales y burocráticas y de su intento por usar un organismo internacional en una forma innovadora.