

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

UNCTAD



RESEÑA HISTORICA DE LA

UNCTAD EN SU

50^o

ANIVERSARIO

2014
1964



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

UNCTAD



RESEÑA HISTORICA DE LA

UNCTAD EN SU

50^o

ANIVERSARIO



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2014

NOTA

Las opiniones expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los nombres de países citados en la publicación son los correspondientes a la época en que sucedieron los hechos a los que se hace referencia.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se remita a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

UNCTAD/OSG/2014/1

ÍNDICE

Prólogo	vi
Mukhisa Kituyi, Secretario General de la UNCTAD	
Introducción	xii
John Toye, autor de <i>Reseña histórica de la UNCTAD en su 50º aniversario</i>	
Abreviaturas y siglas	xviii
CAPÍTULO I. PRESIONES EN FAVOR DE UN CAMBIO	1
A. La Carta de La Habana para el establecimiento de una organización internacional del comercio y su fracaso	2
B. Efectos de la Guerra Fría y la descolonización	7
C. Fortalecimiento de la solidaridad en el tercer mundo	10
D. Configuración del programa de la UNCTAD	12
E. Conclusión	15
CAPÍTULO II. EL DOLOROSO PARTO DE LA UNCTAD	17
A. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964	18
B. Establecimiento y puesta en marcha de la UNCTAD	22
C. El efecto catalizador de la UNCTAD	26
D. Éxito en el caso del transporte marítimo en comparación con otros problemas de competencia internacional	29
CAPÍTULO III. PRINCIPALES POLÍTICAS DE RAÚL PREBISCH	33
A. Acuerdos internacionales sobre productos básicos	34
B. Formulación de la estrategia de la UNCTAD para los productos básicos	36
C. Esperanzas respecto de un mecanismo de financiación complementaria	40
D. Preferencias arancelarias para las exportaciones industriales de los países en desarrollo	43
E. La Conferencia de Nueva Delhi y después de ella	45

CAPÍTULO IV. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL	49
A. La debilidad de Occidente	50
B. ¿Derechos especiales de giro vinculados a la asistencia?	54
C. Los países menos adelantados.....	58
D. Un nuevo orden económico internacional y la audacia de Gamani Corea	59
CAPÍTULO V. LA CONTRARREVOLUCIÓN NEOLIBERAL DE LA DÉCADA DE 1980	65
A. Despliegue de la estrategia de la UNCTAD sobre el Nuevo Orden Económico Internacional.....	66
B. El diálogo final Norte-Sur.....	69
C. La crisis de la deuda de los países en desarrollo	73
D. Formulación de políticas económicas sólidas.....	76
E. Ajuste estructural y préstamos condicionados a la adopción de medidas.....	79
F. El <i>Informe sobre el Comercio y el Desarrollo</i> de la UNCTAD.....	80
CAPÍTULO VI. DEL ENFRENTAMIENTO A LA COOPERACIÓN	83
A. Diferentes líderes y nuevas estrategias	84
B. Importancia de la Ronda Uruguay del GATT.....	88
C. Conferencias que reestructuraron la UNCTAD.....	91
D. Puntos de crecimiento	96
CAPÍTULO VII. LA UNCTAD SE ADAPTA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO	101
A. El impacto de lo nuevo.....	102
B. Desplazamiento del enfrentamiento.....	105
C. Consenso de Bangkok	109
D. Ronda "de desarrollo" de Doha e ingreso de China.....	112
E. Evaluación	114

CAPÍTULO VIII. EL ÚLTIMO DECENIO Y SUS DESAFÍOS.....	117
A. Fluctuaciones en el apoyo al comercio internacional	118
B. Grupo de Personalidades Eminentes, de la UNCTAD	120
C. Crisis financiera y económica de 2007-2008.....	125
D. Las negociaciones en la Conferencia de Doha	128
E. El largo plazo: elementos de continuidad y cambios	130
CAPÍTULO IX. CON LA VISTA PUESTA EN EL FUTURO	
DE LA UNCTAD: MI OPINIÓN PERSONAL.....	135
A. El multilateralismo en dificultades	136
B. Cinco amenazas a la globalización	140
C. Implicaciones para la futura labor de la UNCTAD	142
D. Cambio de cultura en la UNCTAD	148
E. Competencia entre las instituciones económicas internacionales	150
ANEXO. ANOTACIONES SOBRE LECTURAS COMPLEMENTARIAS.....	153

PRÓLOGO

Mukhisa Kituyi, Secretario General de la UNCTAD

Al iniciar los planes para la celebración del 50º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) surgió la idea de escribir un libro sobre la organización. No sería la primera obra sobre la historia de la UNCTAD, que ya había publicado sendos libros para conmemorar sus aniversarios 20º y 40º. Esas dos publicaciones anteriores fueron escritas por funcionarios de la secretaría de la UNCTAD y entre ambas abarcaban hasta el año 2004. Para aportar una dimensión histórica nueva y más amplia, esta vez se consideró oportuno adoptar otro enfoque.

Recurriendo a un autor ajeno a la organización se podría ofrecer una evaluación independiente de los orígenes de la UNCTAD, la manera en que ha evolucionado y los eventos internacionales y las fuerzas geopolíticas que han contribuido a configurarla. Una voz exterior a la organización tendría mayor imparcialidad para elegir los temas abarcados y abordar los aspectos delicados inherentes a cualquier historia. Además, posiblemente esa visión no institucional haría que el libro resultara más interesante para quienes no estuvieran muy familiarizados con el funcionamiento de las Naciones Unidas y el sistema multilateral.

En John Toye, que amablemente aceptó escribir el libro, la UNCTAD halló a un autor que, además de ser un reputado economista del desarrollo con muchos años de experiencia académica, tiene un conocimiento directo de la organización, ya que trabajó durante un breve período en la secretaría. Las investigaciones y las publicaciones del Sr. Toye engloban temas y ámbitos estrechamente relacionados con la UNCTAD y su labor, entre los que destacan la economía política del desarrollo, las instituciones económicas internacionales y la historia del pensamiento económico. Junto con su hijo Richard, es coautor de *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development* (Las Naciones Unidas y la economía política mundial: comercio, finanzas y desarrollo) en la colección del Proyecto de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, en el que se presentaron un resumen y un análisis histórico de la creación y el desarrollo de la UNCTAD.

Si bien para preparar el libro el Sr. Toye se reunió con representantes de los países miembros de la UNCTAD y con funcionarios, antiguos y actuales, de la secretaría, la obra refleja sobre todo su propia visión personal. No es un documento convenido ni una historia oficial. En la introducción, el Sr. Toye explica el contenido y la estructura

del libro, así como las dificultades con que tropezó. Sin duda habrá dentro y fuera de la UNCTAD quien no comparta algunas opiniones, la metodología, la elección de temas y el análisis del Sr. Toye. No obstante, a lo largo de los años la UNCTAD ha sido un foro de reunión de personas, países y organizaciones con opiniones y experiencias diversas. Ello ha propiciado la riqueza de ideas que forma parte de la historia de la UNCTAD. La decisión de publicar un libro de un autor independiente responde a ese espíritu.

El valor concedido a la reflexión independiente y el debate ha sido el distintivo de la UNCTAD desde aquel día de junio de hace 50 años, en que un Sur confiado se reunió en Ginebra para impulsar importantes reformas del marco multilateral que regía la economía global tras la guerra. Según la acertada descripción del Sr. Toye, la primera Conferencia fue "una escenificación dramática de la negociación colectiva mundial entre naciones ricas y pobres".

Al crear la UNCTAD y su secretaría, la Conferencia de Ginebra de 1964 añadió al paisaje multilateral un elemento institucional permanente encargado de "formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico", según indica el documento final de la Conferencia. Además, avanzando más allá de los principios que habían llevado al establecimiento de las instituciones de Bretton Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se acordó que "el desarrollo económico y el progreso social han de constituir la preocupación común de toda la comunidad internacional y, mediante el aumento de la prosperidad y el bienestar económicos, han de contribuir a fortalecer las relaciones pacíficas y la cooperación entre las naciones".

La UNCTAD que describe el Sr. Toye fue fundada en un mundo distinto del mundo en que vivimos hoy. Entonces, el comercio era la principal causa de desequilibrios sistémicos insostenibles y de asimetrías en la economía mundial. El comercio perpetuaba una división internacional del trabajo desequilibrada y sesgada. Los países recién independizados dependían de la exportación de materias primas a sus antiguas potencias coloniales, de las que a su vez importaban artículos manufacturados de alto valor añadido. Esa relación entre el centro y la periferia mantenía una marcada diferencia entre el Norte y el Sur. Surgieron así dudas acerca de si la independencia política bastaría por sí sola para dotar a las antiguas colonias de la libertad económica que necesitaban.

A través de la fundación de la UNCTAD en 1964 las Naciones Unidas, con sus miembros de todo el mundo, adoptaron por primera vez una perspectiva del

desarrollo inclusiva y con visión de futuro. Desde entonces, la familia de las Naciones Unidas se ha basado en esa visión, reafirmada particularmente en 2000 en la histórica Declaración del Milenio. En la Declaración se reconocía que "solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común... se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías".

Desde el comienzo, en colaboración con nuestros Estados miembros, en la UNCTAD hemos luchado por crear una economía mundial que sirva los intereses de todos. Tratamos de conseguir ese objetivo mediante la investigación analítica y las propuestas de políticas innovadoras, mediante las negociaciones intergubernamentales y la creación de consenso y mediante la cooperación técnica con los países en desarrollo y los países con economías en transición con objeto de respaldar sus esfuerzos para obtener beneficios de la globalización.

Actualmente se han desdibujado las antiguas distinciones entre el Norte y el Sur, y también entre el Este y el Oeste. Ciertos países en desarrollo se han erigido en actores de importancia mundial y algunos países han efectuado su transición económica; al mismo tiempo, algunas naciones industrializadas están sumidas en una crisis prolongada. Otros países en desarrollo, como los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se enfrentan a un estancamiento de las perspectivas de desarrollo y a una vulnerabilidad que les impiden cumplir sus aspiraciones.

En este mundo heterogéneo, es más necesario que nunca un multilateralismo renovado. La labor de la UNCTAD ha evolucionado a lo largo de su historia y su centro de atención se ha desplazado de las relaciones y los problemas Norte-Sur hacia un mayor énfasis en la interdependencia entre los países y entre los sectores económicos. Hoy los problemas y los retos rebasan las fronteras y disciplinas con rapidez y facilidad extraordinarias. El patrimonio común mundial se encuentra expuesto a riesgos catastróficos, entre otras cosas, debido al cambio climático, las crisis financiera, alimentaria y energética y a otros peligros, como los conflictos y las enfermedades mortales.

Esos problemas verdaderamente mundiales, agudizados por nuestra forma de vida interdependiente e interconectada, reclaman soluciones globales y el

suministro de bienes públicos genuinamente mundiales. A mi juicio, ese ha de ser el objetivo que debe perseguir el sistema multilateral. Así pues, al igual que hicieron nuestros predecesores en la primera Conferencia de la UNCTAD en Ginebra, nos preguntamos hoy ¿son efectivamente adecuadas las estructuras diseñadas para regir la economía mundial?

El cincuentenario de la UNCTAD coincide con un momento en que vuelve a ser necesario reequilibrar la economía mundial y redefinir la estructura de su gobernanza. El año 2014 marca un hito importante para el sistema multilateral y ofrece a la comunidad internacional la oportunidad de reflexionar sobre sus orígenes y sobre nuestros logros y fallos colectivos. Se está desarrollando un debate serio sobre el modo en que el sistema de las Naciones Unidas se "adaptará" para afrontar los considerables retos que afronta el mundo. Ese proceso va unido al establecimiento de una ambiciosa agenda para el desarrollo que se extiende más allá de 2015, año en que finaliza el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las celebraciones de nuestro aniversario brindan la oportunidad de considerar la mejor manera de posicionar y equipar a la UNCTAD para conseguir resultados que favorezcan esa agenda de desarrollo más amplia durante muchos años más. El fortalecimiento de la UNCTAD con miras al entorno posterior a 2015 ha sido una de mis principales prioridades desde que asumí el cargo de Secretario General en septiembre de 2013. Para acordar y aplicar un plan de largo alcance de renovación del multilateralismo, todos los interesados deberán asumir compromisos sin precedentes.

¿Cómo puede contribuir la UNCTAD a establecer una agenda multilateral más amplia? El 50º aniversario es la ocasión de hacer balance de las circunstancias en que la UNCTAD ha ejercido una influencia decisiva. El Sr. Toye presenta su propia evaluación y en las dos anteriores publicaciones históricas de la UNCTAD ya mencionadas se enumeran nuestras iniciativas y programas con sus éxitos, más y menos importantes. No corresponde repasar aquí esa historia, pero está claro que nuestros mayores éxitos en favor de los objetivos de desarrollo se lograron cuando se activaron simultáneamente nuestros tres motores institucionales: investigación y análisis, búsqueda de consenso y cooperación técnica. Alcanzamos la mayor eficacia cuando nuestra investigación, nuestros esfuerzos por lograr el consenso y nuestras actividades de cooperación técnica se orientaron hacia una misma

dirección. Las ideas audaces requieren apoyo de las políticas y especialización técnica para poder adaptarlas a las condiciones locales.

Cuando ha sucedido así, la influencia de la UNCTAD ha sido palpable. Así ocurrió cuando en los años sesenta y setenta procuramos modificar las reglas del GATT con el fin de responder a los problemas específicos de los países en desarrollo, aliviar las restricciones de financiación a corto plazo creando los derechos especiales de giro (DEG), establecer el objetivo de ayuda de un 0,7% del PIB como base de una cooperación para el desarrollo más eficaz, identificar los retos particulares de un grupo de países menos adelantados y defender sus intereses, tomar medidas para el alivio de la deuda y promover normas más previsibles para la gestión de las crisis de la deuda, aplicar un código de conducta de las conferencias marítimas y promover la facilitación del comercio, en particular entre los países en desarrollo.

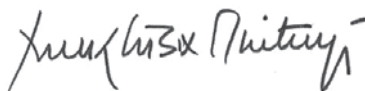
A pesar de que el papel de la UNCTAD ha evolucionado, esas contribuciones siguen teniendo repercusión en el panorama del desarrollo actual. Un marco verdaderamente integrado, tanto a nivel interno como en todo el sistema de las Naciones Unidas, asegurará de forma duradera la pertinencia de la UNCTAD.

Los retos que afrontan todos los países son, si cabe, aún mayores hoy que hace 50 años. En 1964, un objetivo de crecimiento ambicioso, la financiación suficiente para acelerar el ritmo de las inversiones y el problema de la balanza de pagos definían el marco del debate sobre políticas de desarrollo. Ya se entendía que sería preciso un apoyo mucho más firme de las instituciones financieras y de comercio internacional que el previsto anteriormente. Hoy se han sumado muchos más objetivos y metas a la acción en favor del desarrollo inclusivo y sostenible, y, como se ha dicho ya, las amenazas se han multiplicado. Ningún país, y menos aún los países en desarrollo o en transición, pueden esperar alcanzar por sí solos esas metas y objetivos y afrontar las amenazas. La cooperación y la actuación a nivel internacional son esenciales.

Hace 50 años, en el primer período de sesiones de la Conferencia (I UNCTAD), los países en desarrollo recalcaron que la cooperación para el desarrollo y la intervención internacional debían promoverse no como un acto de compasión o una limosna, sino reconociendo que la creación de un mundo en desarrollo dinámico también beneficiaría a los países más ricos, al ampliar las oportunidades de comercio e inversión. Es lo que pretendemos cuando seguimos pidiendo "prosperidad para todos". En un contexto auténticamente multilateral, el desarrollo puede ser beneficioso para todos los participantes. Espero sinceramente que

podamos mantener un espíritu de diálogo abierto y constructivo entre todos los países en nuestro empeño por conseguir el futuro sostenible que todos queremos. Los 50 años de historia de la UNCTAD nos han enseñado el valor de las ideas audaces, el diálogo abierto y la cooperación decidida.

En la UNCTAD agradecemos al Sr. Toye que haya escrito este libro estimulante y ameno, sobre todo en un plazo relativamente breve. Esperamos que sirva para nutrir el debate y la reflexión acerca del pasado, el presente y el futuro de la UNCTAD.



Secretario General de la UNCTAD
Junio de 2014

INTRODUCCIÓN

**John Toye, autor de la *Reseña histórica de la UNCTAD*
en su 50º aniversario**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) cumple 50 años en junio de 2014 y los Estados miembros consideraron oportuno marcar este hito mediante la publicación de una reseña histórica de la organización. Su objetivo es presentar un resumen de los orígenes y el desarrollo de la organización a lo largo de medio siglo. Cuando me propusieron realizar esa tarea, me sentí honrado y al mismo tiempo abrumado por los retos que entraña.

Se han publicado dos historias de la UNCTAD para conmemorar sus aniversarios 20º y 40º: *The History of UNCTAD 1964-1984* (Naciones Unidas, 1985) y *Beyond the Conventional Wisdom in Development Policy; An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004* (Más allá de la doctrina convencional sobre políticas de desarrollo: historia intelectual de la UNCTAD, 1964-2004) (Naciones Unidas, 2004). He procurado no repetir su contenido, salvo en casos inevitables. Ambas publicaciones son obra de varios autores, que formaban parte de la UNCTAD, y están estrechamente centradas en los detalles internos de la organización y en sus actividades. Aún reconociendo su valor, he adoptado otro enfoque al abordar la tarea de escribir la historia de la UNCTAD en su cincuentenario.

Aunque he sido funcionario de la UNCTAD durante un breve período, de 1998 a 2000, esta etapa no ha tenido un gran papel en mi carrera profesional que ha consistido sobre todo en la gestión de instituciones académicas dedicadas a los estudios del desarrollo. Mi posición es por consiguiente más distanciada, y quizás por ello más independiente, que la de los autores de las anteriores historias oficiales. Pretendo exponer una perspectiva y una interpretación personales de los 50 años de trayectoria de la UNCTAD en forma concisa y amena. He procurado dedicar particular atención a las razones por las que algunas propuestas de la UNCTAD han suscitado adhesión y otras no.

En vista del poco tiempo disponible —un máximo de seis meses— para llevar a cabo la tarea, mi historia es necesariamente bastante breve. Además, ante la falta de tiempo para emprender nuevas investigaciones antes de comenzar la escritura, he debido basarme, especialmente para la primera parte del libro, en las investigaciones que hice con Richard Toye para una obra anterior, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development* (Las Naciones Unidas

y la economía política mundial) (University of Indiana Press, 2004), en el marco del proyecto sobre la historia intelectual de las Naciones Unidas.

Por consiguiente, este libro, más que el fruto de un proyecto de estudio totalmente nuevo y original, es una síntesis de investigaciones propias y ajenas. He tenido la suerte de poder basarme en algunos libros y artículos excelentes sobre la labor de la UNCTAD de publicación posterior a la nuestra. En primer lugar debo mencionar la biografía de Raúl Prebisch de Edgar Dosman, de 2008, una extraordinaria obra académica que sitúa la época en que Prebisch llevó el timón de la UNCTAD en el panorama más amplio de su vida y su carrera. El libro de Ian Taylor y Karen Smith de 2007, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, en la colección Routledge Global Institutions también resultó muy útil para establecer datos y otras cuestiones pertinentes. En algunos pasajes también recurrí ampliamente a las recientes aportaciones de otros autores.

Para adaptarme al formato reducido, he optado por prescindir de todas las notas de pie de página y de una bibliografía exhaustiva. En atención a los lectores que deseen conocer las principales fuentes utilizadas para preparar la síntesis he incluido un anexo titulado "Nota sobre bibliografía complementaria".

Para la estructuración de la historia fue necesario hacer una elección estratégica entre la descripción de los cambios en el funcionamiento interno de la organización y la explicación del contexto en que se produjeron. El formato compacto del libro hizo aún más necesario establecer el debido equilibrio entre ambas. Si no he llegado a establecerlo, ha sido en lo tocante al examen de las presiones institucionales y políticas en general que debió afrontar la UNCTAD en los últimos 50 años y su manera de adaptarse a ellas. La explicación del contexto general exterior de los cambios puede haberme llevado a omitir detalles de los cambios internos. La información sobre estos se ha difundido ampliamente en otros lugares, principalmente en las dos historias de la UNCTAD y me inclino a pensar que el cambio institucional de una organización internacional responde en gran medida a lo que sucede en el mundo, más allá de sus paredes.

Sin embargo, para muchas personas que han realizado una labor valiosa en el seno de la organización puede ser decepcionante que no la mencione, debido a que me he centrado en la perspectiva global de los 13 períodos de sesiones de la conferencia (tradicionalmente) cuatrienal que se celebraron bajo la dirección de los 6 Secretarios Generales, mencionando ocasionalmente a algunas personalidades innovadoras de entre los funcionarios de la UNCTAD. Confío en que quienes

contribuyeron al éxito de la organización y no han sido nombrados en estas páginas sepan perdonar al autor la falta de espacio y tiempo que le han impedido ser más explícito.

He de admitir de antemano que el enfoque adoptado plantea otro problema. Se centra la atención en las políticas de algunos Estados miembros, analizadas a veces de manera crítica. En cierta medida, es posible subsumir las políticas de los países en la identidad de los grupos, como "el Grupo de los 77" o "los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos", pero el método tiene sus límites. Habida cuenta de los desacuerdos entre sus Estados miembros, es probable que la publicación por las Naciones Unidas de una relación histórica de sus actividades suscite objeciones y acusaciones de parcialidad, problema que seguramente se evitaría publicando una historia puramente administrativa de la organización. Sin embargo, este último enfoque no consigue explicar adecuadamente las fuerzas que impulsan los cambios reseñados. Aunque he procurado ser objetivo y apoyarme en pruebas al ofrecer mi interpretación de los hechos, seguramente habré fracasado hasta cierto punto, por lo que presento anticipadamente mis disculpas a los representantes de los Estados miembros que consideren que he interpretado mal sus políticas.

Estructura del libro

La estructura del libro refleja el enfoque general seguido por el autor, que incide más en las fuerzas externas que en las internas en su explicación de los cambios institucionales. En el capítulo inicial se plantean interrogantes sobre el origen de la UNCTAD y las fuerzas que llevaron a crearla. Se examinan las condiciones previas a la existencia de la organización. Los capítulos II a VIII presentan la narración histórica de las actividades, los éxitos y las transformaciones de la UNCTAD hasta la fecha.

En el capítulo II se detallan los compromisos que determinaron el establecimiento de la UNCTAD y los problemas de sus comienzos, su efecto galvanizador en relación con otras instituciones económicas internacionales y sus logros en la lucha contra los cárteles del transporte marítimo y otras prácticas restrictivas del comercio. El capítulo III se centra en los intentos de Raúl Prebisch de cumplir su programa sustantivo que preveía que la UNCTAD lograra más acuerdos sobre los precios de los productos básicos, un mecanismo de financiación complementaria y preferencias arancelarias para las exportaciones industriales de los países en

desarrollo. En relación con estas últimas, finalmente el éxito llegó en forma de un acuerdo para establecer un sistema generalizado de preferencias.

En el capítulo IV se observa la continuación del programa de Prebisch tras su partida repentina en 1969, a través de los años más turbulentos del decenio de 1970 y las razones de que tales esfuerzos tuvieran escasos resultados. En el capítulo V se abordan las razones de que se frustrara la audaz estrategia de la UNCTAD para dar contenido a la demanda de un nuevo orden económico internacional, cómo fracasó finalmente el diálogo Norte-Sur y la manera en que la crisis de la deuda de los ochenta afectó a la solidaridad del Grupo de los 77. También se celebra el éxito en ese contexto de dos nuevas iniciativas de la UNCTAD: la puesta en marcha del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) y el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*.

En el capítulo VI se describe la reorientación de las prioridades de la UNCTAD a lo largo de una década, a consecuencia de la presión ejercida por los países industrializados sobre las Naciones Unidas para que llevaran a cabo su propia reforma. Los nuevos dirigentes estaban más inclinados a alentar la participación de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay del GATT. Ello aceleró la integración de los países en desarrollo en el sistema del GATT y erosionó la unidad del Grupo de los 77. La UNCTAD terminó por perder su condición de negociadora en asuntos de comercio y se redujo su tamaño, pero encontró nuevos puntos de crecimiento, por ejemplo en la esfera de las inversiones internacionales. En el capítulo VII se examina la manera en que la UNCTAD se adaptó tras la aparición en la escena internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y cómo abordó su programa comercial positivo. Mientras que la UNCTAD seguía buscando constantemente el consenso, las negociaciones en el seno de la OMC se vieron afectadas por los crecientes desacuerdos, frustraciones y fracasos. En la medida en que el comercio y el desarrollo sigan siendo cuestiones controvertidas, seguirán surgiendo enfrentamientos al respecto en alguna parte del sistema internacional.

El capítulo VIII nos acerca a la actualidad. Se describen en él cierta pérdida de impulso en el ámbito del comercio, las medidas de racionalización y simplificación institucional adoptadas a raíz del primer informe del Grupo de Personalidades Eminentes y los cambios de tónica en las líneas de investigación y promoción después de la crisis económica y financiera de 2007-2008. Las últimas secciones del capítulo tratan de las dificultades de las negociaciones en el 13º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,

la XIII UNCTAD celebrada en Doha, sobre el papel de la macroeconomía y las finanzas en el mandato actual de la organización.

En el capítulo IX se plantea la pregunta ¿cuál ha de ser la orientación de la UNCTAD? No es posible volver al pasado, los llamados "años dorados" de los decenios de 1960 y 1970, que en realidad no fueron tan dorados. Afirmo que la UNCTAD, de una u otra manera, adoptó la globalización desde el comienzo, a pesar de que al menos una parte de sus componentes reconocía los inconvenientes que presentaba. En consecuencia, sostengo que su futuro consistirá en definir cuáles son las amenazas a la globalización surgidas en el ámbito del comercio y el desarrollo y en cumplir un papel adecuado en la gestión de esos riesgos. El último capítulo describe las que considero cinco mayores amenazas para el proyecto de la globalización, todas ellas relacionadas con deficiencias del sistema de gobernanza internacional. Se analizan sus implicaciones para el futuro papel de la UNCTAD, al tiempo que se reconoce que serán los Estados miembros los que decidan los mandatos y los programas de trabajo de la organización. Puesto que todas las actividades deberán justificarse en competencia con otras organizaciones internacionales, expongo que un mecanismo de evaluación independiente mejorado dotaría a la UNCTAD de una ventaja competitiva importante.

Agradecimientos

Cuando visité Ginebra (Suiza) en noviembre de 2013, tuve la ocasión de conversar oficiosamente con representantes de Estados miembros de la UNCTAD que deseaban comentar las líneas generales del libro y doy las gracias a quienes posteriormente me enviaron además observaciones por escrito. Expreso mi agradecimiento a las personas que me concedieron entrevistas, como Yilmaz Akyüz, Anne Miroux, Taffere Tesfachew, Guillermo Valles y James Zhan. Petko Draganov, Secretario General Adjunto de la UNCTAD, ha supervisado el proyecto y Richard Kozul-Wright ha sido mi principal interlocutor en la organización.

Tras la presentación de una primera versión provisional en diciembre de 2013, tuve la suerte de recibir numerosas observaciones y críticas al respecto aportadas por Samuel Gayí, Kamran Kousari, Richard Kozul-Wright y Taffere Tesfachew. Vaya a todos mi sincero agradecimiento. Sus observaciones han sido sumamente valiosas. Además, el texto se ha beneficiado de la lectura atenta de Shigehisa Kasahara, del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya (Países Bajos), a quien agradezco su labor de comprobación de datos esenciales y las mejoras que ha

sugerido. Las personas que he mencionado han evitado que cometiera muchos errores, especialmente en relación con el capítulo VIII. Estoy convencido de que su labor ha mejorado mucho este texto, aunque en última instancia sea yo el único responsable de su versión definitiva.

Este libro está dedicado a Mukhisa Kituyi, séptimo Secretario General de la UNCTAD, en prueba de mi estima y admiración.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADPIC	aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BRICS	Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica
DEG	derechos especiales de giro
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	inversión extranjera directa
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	producto interno bruto
SIDUNEA	Sistema Automatizado de Datos Aduaneros
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



CAPÍTULO

PRESIONES EN FAVOR DE UN CAMBIO

A. La Carta de La Habana para el establecimiento de una organización internacional del comercio y su fracaso

Quando se fundaron las Naciones Unidas en 1945, los planes angloamericanos de reconstrucción de la economía internacional preveían la creación de tres nuevas instituciones mundiales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y una organización internacional del comercio. Esta última debía encargarse de regular el comercio internacional para evitar el regreso de las políticas comerciales nacionales de empobrecimiento del vecino adoptadas por los países durante la Gran Depresión del decenio de 1930.

Por consiguiente, se celebró una conferencia internacional en La Habana de noviembre de 1947 a marzo de 1948 para negociar los tipos de regulación que la organización internacional del comercio prevista ejercería durante la posguerra. El proyecto de documento, preparado por los Estados Unidos de América, era muy favorable a la apertura del comercio. En cambio, importantes países en desarrollo como el Brasil, Chile, China y la India argumentaban que, para promover su propio desarrollo económico, podían necesitar adoptar medidas de protección del comercio, como restricciones cuantitativas a las importaciones. Pidieron que en el proyecto de carta se incluyeran disposiciones que les permitieran hacerlo. En general, esos importantes países en desarrollo tenían mucho más peso e influencia en La Habana que en la Conferencia de Bretton Woods de 1944.

Lograron algunas concesiones. En el proyecto de texto se incluyó un nuevo capítulo sobre desarrollo económico, en el que se señalaba que la organización internacional del comercio prestaría asistencia técnica a los países en desarrollo para establecer nuevas industrias y que para mantenerlas, los gobiernos podrían recurrir a medidas de protección, previa autorización de la organización internacional del comercio propuesta. La Carta de La Habana finalmente acordada también incluía disposiciones para regular el establecimiento de convenios internacionales sobre productos básicos. Esos convenios debían ser intergubernamentales, tener duración limitada, estar sujetos a examen y contar con representación de los consumidores y los productores de productos básicos. Los Estados Unidos accedieron a esas condiciones, pero solo porque eran más restrictivas que la práctica anterior.

La Carta de La Habana fue firmada por 53 de las 56 naciones representadas en La Habana. Sin embargo, la versión atenuada del proyecto original de los Estados Unidos solo recibió un tibio apoyo en Washington D.C. Los negociadores comerciales de los Estados Unidos en La Habana habían perdido el contacto con sus superiores políticos de la capital. Al percibir la fuerte oposición, en particular de la comunidad empresarial estadounidense, la Administración Truman demoró la presentación de la Carta al Congreso hasta abril de 1950. En las audiencias, los testigos de la Administración se vieron obligados a adoptar una posición defensiva, y en diciembre de 1950, en medio de la distracción de la Guerra de Corea, se anunció discretamente que las audiencias del Congreso no se reanudarían. Al final, de los 53 Estados signatarios, solo Liberia ratificó la Carta de La Habana.

Ya en 1947, 23 países acordaron crear una organización provisional independiente para poder comenzar a negociar entre ellos una reducción de los aranceles que era elemento de la reconstrucción de Europa después de la guerra. Se trataba del GATT. Al fracasar el plan para crear una organización internacional del comercio, quedó el GATT como única institución internacional para regular el comercio internacional. Destinado a ser un acuerdo transitorio temporal, duró hasta 1994 con modificaciones periódicas. Como dijo una vez Hans Singer, "no hay nada más duradero que un acuerdo provisional".

El fracaso de la organización internacional del comercio y la durabilidad del GATT suscitaron considerables quejas entre los países en desarrollo. Aunque una organización internacional del comercio no era exactamente lo que deseaban, preveía importantes concesiones que consideraban fundamentales para el éxito de sus planes de desarrollo económico. En aquel momento, el GATT no se ocupaba del desarrollo de los países en desarrollo. Consideraba que su misión consistía en reducir los obstáculos al comercio de bienes y servicios industriales, y lo logró con resultados muy satisfactorios entre su reducido número de miembros en las sucesivas rondas de negociaciones arancelarias celebradas durante el decenio de 1950.

Los países en desarrollo tenían menos interés en negociar la reducción de los aranceles industriales que en crear nuevas industrias. Sin embargo, a veces, cuando lo lograban, las disposiciones del GATT se volvían en su contra. Si varios países de Asia conseguían aumentar rápidamente sus exportaciones de productos textiles de bajo costo, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte amenazaban con hacer uso de las normas del GATT

contra el "*dumping*" (exportaciones a precios inferiores al costo económico) para impedir la competencia con sus productores nacionales, alegando "perturbación del mercado". Con esa amenaza, se obligaba a los exportadores asiáticos de productos textiles a aceptar las llamadas "limitaciones voluntarias de las exportaciones" previstas en el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón, propuesto por los Estados Unidos, vigente desde octubre de 1962. Esto obstaculizaba claramente el desarrollo económico de los exportadores y el logro de los objetivos de balanza de pagos. Inicialmente el Acuerdo debía tener una vigencia de cinco años, pero en realidad acabó convirtiéndose en el Acuerdo Multifibras en 1974 y no fue derogado hasta los primeros años del siglo XXI. Otro acuerdo provisional que ha durado 40 años.

Los países en desarrollo también tenían interés en regular el comercio de los productos básicos agrícolas, un sector muy protegido por los países desarrollados en detrimento del bienestar económico de los países en desarrollo. Pese a ello, los funcionarios del GATT acogieron con satisfacción el establecimiento de la Comunidad Económica Europea, ignorando convenientemente que la Política Agrícola Común de la Comunidad era (y sigue siendo) un sistema para proteger la agricultura europea de la competencia de los países en desarrollo y otros países. El apoyo del GATT a la Comunidad Económica Europea suponía también la derogación del principio de la nación más favorecida, ya que reducía el acceso a los mercados de los países no comunitarios. Para los países en desarrollo, la posición del GATT con respecto a la Comunidad presagiaba la adopción de prácticas comerciales excluyentes. No eran muchos los países pobres que deseaban unirse a lo que consideraban "un club de ricos", por lo que se mantuvo vivo el sueño de que se reactivara la idea de una organización internacional del comercio.

El creciente sentimiento de injusticia entre los países en desarrollo se vio reforzado por lo sucedido con los otros dos pilares de la gobernanza económica mundial de la posguerra —el FMI y el Banco Mundial (conocido entonces como BIRF). Ambos tenían su sede en Washington D.C. y ambos habían logrado muy pronto sustraer su funcionamiento a la supervisión de las Naciones Unidas, aunque jurídicamente seguían siendo órganos de estas. En ambos la estructura de votación venía determinada por el peso económico, que daba a los Estados Unidos derecho de veto en sus estructuras de gobernanza. Los dos se habían resistido a los llamamientos para que adaptaran sus servicios a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo. El Banco Mundial (o BIRF) atribuía la escasez de los préstamos concedidos a los países en desarrollo a la falta de capacidad de

absorción de estos y hasta 1960 se opuso a los planes de las Naciones Unidas, como el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, para concederles préstamos en condiciones mucho más favorables que las previstas en el mercado de capitales. Para asumir esa función el Banco Mundial creó en 1960 la Asociación Internacional de Fomento, pero solo por la presión de los Estados Unidos para que todos los tipos de préstamos para el desarrollo se concentraran en el Banco. Del mismo modo, el FMI se resistió durante diez años, hasta 1963, al establecimiento de cualquier nuevo mecanismo para ayudar a los exportadores de productos básicos con las fluctuaciones de los ingresos de exportación.

Sin embargo, había margen suficiente para que prosperaran nuevas instituciones e ideas. Las Naciones Unidas habían creado nuevas comisiones regionales y una de ellas, la Comisión Económica para América Latina, como se denominaba entonces, había cultivado una visión radicalmente distinta de la economía mundial, basada en las ideas del economista y banquero argentino Raúl Prebisch. Prebisch había quedado marcado por su experiencia como responsable de política económica que había tenido que afrontar las desastrosas consecuencias de la Gran Depresión para la economía argentina. No solo la contracción de la economía de los Estados Unidos había cercenado muy gravemente el valor de las exportaciones argentinas de productos agrícolas, sino que además los encargados de la formulación de políticas de los Estados Unidos habían respondido con medidas proteccionistas, como la Ley Smoot-Hawley sobre Aranceles. Por tanto, Prebisch vio que su país se enfrentaba a una doble desventaja, como agente económico sin influencia en los precios en los mercados internacionales y a merced de los errores en materia de políticas de los gobiernos de socios comerciales más poderosos.

Como economista, Prebisch era discípulo de Joseph Schumpeter. Aceptaba su opinión de que el desarrollo económico era fruto de la iniciativa empresarial y su argumento de que la financiación de créditos a los empresarios creaba ciclos económicos que eran una característica inherente al sistema capitalista. Intelectualmente, aspiraba a ampliar la teoría de los ciclos económicos para mostrar la forma en que funcionaban, no solo en un país, sino en toda la economía mundial. Para ello, dividió el mundo en un centro metropolitano en que se originaban los ciclos económicos, y una periferia que dependía de las exportaciones de productos básicos agrícolas y materias primas.

Prebisch creía que los precios de los productos primarios aumentaban más rápidamente que los precios industriales en la fase de auge del ciclo, pero que

en la fase descendente disminuían tan marcadamente en comparación con los precios industriales que la relación neta de intercambio de trueque de los productos primarios disminuía. Fundamentaba esta teoría en pruebas estadísticas recabadas por Singer. La razón de que en la fase descendente los precios industriales disminuyeran menos pronunciadamente era que los trabajadores industriales del centro estaban más sindicados y podían resistir mejor los recortes salariales y seguir captando los aumentos de su productividad. Por lo tanto, había una asimetría permanente en la distribución de los beneficios del progreso técnico en perjuicio de las personas que vivían en la periferia.

Al igual que Schumpeter, Prebisch admiraba la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes, pero era crítico con ella, y ello por tres razones principales. La teoría de Keynes sobre la formación del tipo de interés no consideraba que la oferta de ahorro limitara la inversión, mientras que Prebisch así lo creía. También pensaba que la teoría de Keynes no era debidamente dinámica, sino que recurría al "multiplicador de ingresos" como artificio para resolver la cuestión del factor tiempo. Por último, consideraba que Keynes se centraba en exceso en la estabilidad a corto plazo. A pesar de discrepar de esos aspectos de la teoría, Prebisch creía que las políticas promovidas por Keynes eran adecuadas en general.

La Comisión Económica para América Latina basaba su labor en las ideas de Prebisch, pero a mediados de los años cincuenta del siglo pasado los economistas más jóvenes que trabajaban en la organización fueron añadiendo nuevos elementos, como la teoría estructural de la inflación. Las teorías de la Comisión, eclécticas y heterodoxas, llamadas, según el caso, teorías de la dependencia o estructuralistas, tuvieron mayor difusión entre muchos a quienes no convencían las propuestas abstractas de la teoría del comercio internacional y sus demostraciones del carácter óptimo del libre comercio. Muchos creían que, incluso los países que se habían enriquecido gracias a las exportaciones de productos agrícolas, necesitaban industrializarse para lograr el desarrollo económico. Sin embargo, Prebisch criticaba la industrialización basada en la sustitución de las importaciones que se había impuesto en América Latina durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Sostenía que la sustitución de las importaciones por sí sola no generaba suficientes divisas para el desarrollo y debía complementarse con la exportación de manufacturas.

La Comisión Económica para América Latina también adoptó una doctrina económica que sustentaba la percepción, en particular en América Latina, de que la gobernanza económica mundial presentaba un sesgo sistémico debido a la falta de reconocimiento de las diferencias en la dinámica económica de los países del centro y la periferia, que no se tenían en cuenta en las instituciones internacionales que regulaban el comercio durante la posguerra. Por consiguiente, Prebisch abogaba por la integración regional de los países en desarrollo y el establecimiento de preferencias comerciales para sus exportaciones de manufacturas.

B. Efectos de la Guerra Fría y la descolonización

En los años cincuenta hubo dos vuelcos radicales en las relaciones de poder internacionales. Tras el fallecimiento de Joseph Stalin en 1953, los nuevos dirigentes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas proclamaron una estrategia de coexistencia pacífica entre capitalismo y comunismo y de competencia entre ambos sistemas. La coexistencia pacífica trajo consigo una nueva actitud más cooperativa hacia las Naciones Unidas y sus actividades económicas. La Unión Soviética pasó de ejercer el boicot a convertirse en un actor importante en las Naciones Unidas.

En los últimos años del decenio de 1940 y los primeros del decenio de 1950, la admisión de nuevos miembros en las Naciones Unidas había sido muy limitada debido al derecho de veto que tenían los Estados Unidos y la Unión Soviética. En la Conferencia de Bandung de 1955, importantes países en desarrollo, como China, la India, Indonesia y Yugoslavia, declararon su independencia de los bloques soviético y occidental de la Guerra Fría y presionaron para ser admitidos como miembros de las Naciones Unidas. Después de 1955, muchos Estados de reciente creación en el mundo en desarrollo se unieron a las Naciones Unidas, haciendo que el número de sus miembros pasara de 60 a 99 en 1960. Ello hizo que aumentara la influencia relativa de los países en desarrollo. El incremento del número de miembros llevó a los Estados Unidos, que hasta entonces habían logrado asegurarse una mayoría en la Asamblea General, a modificar sus políticas con respecto a las Naciones Unidas. Puso en tela de juicio el constante predominio de la posición de los Estados Unidos e hizo que se viera la necesidad de mostrar simpatía hacia las legítimas aspiraciones económicas de los países en desarrollo. La aparición de lo que pronto se denominaría "tercer mundo" hizo que las dos superpotencias se dieran cuenta de que no podían asumir automáticamente qué Estados de las Naciones Unidas los apoyarían en relación con determinadas cuestiones.

La Unión Soviética, por su parte, comenzó a hacerse eco de los recelos de los países en desarrollo por el sesgo del sistema de comercio internacional. En 1954 pidió que se organizara una reunión mundial de expertos en comercio. En 1955 hizo un llamamiento para que se ratificara la Carta de La Habana. En 1956 pidió que se organizara una nueva conferencia sobre comercio internacional. Esos llamamientos fueron ignorados. Cuando se firmó el Tratado de Roma y se estableció la Comunidad Económica Europea de Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux en 1958, la Unión Soviética comenzó a denunciar lo que denominaba "agrupaciones económicas occidentales cerradas" por ser una amenaza para la cooperación económica internacional. En 1962, los dirigentes soviéticos sumaron a otra denuncia de la Comunidad un nuevo llamamiento en favor de una conferencia sobre comercio internacional. Toda esta retórica servía para indicar a los países recién independizados que la Unión Soviética simpatizaba con su sentimiento de marginación de un sistema de comercio dominado por los intereses de los países desarrollados.

Las críticas de la Unión Soviética a la Comunidad Económica Europea explotaban la ansiedad de los países en desarrollo ante sus futuras relaciones comerciales con la Comunidad. Los dirigentes soviéticos afirmaban que "la subordinación de los jóvenes Estados soberanos de África al Mercado Común [Europeo] implicaría su resignación a convertirse en apéndices de las antiguas metrópolis para el suministro de productos agrícolas y materias primas". Este ataque coincidía con la solicitud del Reino Unido de ingreso en la Comunidad. La Comunidad Económica Europea aplicaba a sus territorios de ultramar asociados un sistema de preferencias que era compatible con la protección de su propia agricultura en el marco de la Política Agrícola Común. El Reino Unido tenía su propio sistema de preferencias para algunos países del Commonwealth. La cuestión era cómo, si el Reino Unido se adhería a la Comunidad Económica Europea, podían armonizarse ambos sistemas y que el nuevo sistema de preferencias fuera aceptable con arreglo a las normas de no discriminación del GATT. El Presidente Charles de Gaulle resolvió el problema al vetar la solicitud de entrada del Reino Unido en 1963, pero hizo aflorar entre los países en desarrollo el temor a perder sus preferencias comerciales.

A los Estados Unidos, por su parte, también les preocupaba la Comunidad Económica Europea, en particular que la reducción de los aranceles internos de la Comunidad desviara del comercio las exportaciones de los Estados Unidos a menos que también pudieran reducirse los aranceles del país. Esta preocupación acentuó el deseo de los Estados Unidos de iniciar rápidamente nuevas negociaciones

comerciales en el GATT, lo que supondría el inicio de la Ronda Kennedy en 1964. De ahí que George Ball, Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos de los Estados Unidos en la Administración Kennedy, se mostrara inquieto por el llamamiento de la Unión Soviética para que se convocara una nueva conferencia sobre comercio. Veía que la Unión Soviética estaba intentando obtener una ventaja propagandística, pero también sospechaba que quería perturbar el GATT. Como practicante del comercio estatal, la Unión Soviética no tenía ningún interés en el GATT, mientras que los Estados Unidos necesitaban negociar una reducción general de los aranceles.

Ball llegó a la conclusión de que la Unión Soviética solo podría causar esa perturbación si los Estados Unidos no "educaban y persuadían" a los países en desarrollo para que se apartaran del programa comercial que estaban aplicando. Los Estados Unidos se oponían principalmente a las preferencias arancelarias que los países en desarrollo reclamaban para sus productos industriales. En ese caso los argumentos económicos eran secundarios. Lo importante era que la Administración Kennedy no quería verse obligada a defender la concesión de preferencias comerciales en el extranjero en un año electoral (1964), cuando tendría que rechazar muchas exigencias de trato preferencial de grupos de interés nacionales. Ball recomendó que se instara a otros países a redoblar sus esfuerzos para eliminar las medidas de discriminación comercial vigentes en los sectores de los textiles, el calzado y los productos electrónicos y que se establecieran zonas de libre comercio en los bloques regionales de países en desarrollo.

Los Estados Unidos también recelaban de la utilización de los convenios internacionales sobre productos básicos para transferir recursos a los países en desarrollo. Si bien los convenios podían servir para solucionar el problema de la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos, había que rechazar todo intento de usarlos para aumentar permanentemente el precio de un producto básico por encima del precio medio de mercado a largo plazo. Aunque reconocía que eso era exactamente lo que hacía la política estadounidense de ayuda a los precios de los productos agrícolas, Ball no lo toleraría en el ámbito internacional. Si los Estados Unidos se mostraran dispuestos a negociar sobre este tema, la Administración podía acabar, como la Administración Truman después de La Habana, recomendando al Congreso acuerdos que este no ratificaría.

Los Estados Unidos estaban dispuestos a contemplar algunos tipos de reforma de los mecanismos de regulación del comercio. Ball se oponía a la idea de una

organización del comercio única y amplia que sustituyera al GATT, aceptara como miembros a los países del bloque soviético y atendiera los intereses de los países en desarrollo. No se oponía a la creación de una nueva organización, distinta del GATT, dedicada a promover los intereses de los países en desarrollo en el comercio internacional. La semana anterior al asesinato del Presidente Kennedy en noviembre de 1963, le aconsejó lo siguiente:

Debemos, por supuesto, tratar de preservar el GATT de los esfuerzos por transformarlo en un foro de debate favorable a intereses especiales o sustituirlo por una organización más difusa. Afortunadamente, creo que este problema tiene solución. Ya hay indicios de que los dirigentes más estables de los países en desarrollo se están replanteando el valor del GATT, y estoy seguro de que, con una política firme, los Estados Unidos no tendrían grandes dificultades para librarlo de un grave menoscabo.

C. Fortalecimiento de la solidaridad en el tercer mundo

Los países en desarrollo habían obtenido algunas concesiones en La Habana, pero no fue por haberse opuesto conjuntamente y de manera bien organizada a los planes angloamericanos. La Conferencia de Bandung había demostrado que los países en desarrollo importantes querían distanciarse de la Guerra Fría, y posteriormente varios países asiáticos y africanos habían comenzado a actuar como bloque en el décimo período de sesiones de la Asamblea General. El Movimiento de los Países No Alineados había hecho un llamamiento en su primera cumbre, celebrada en Belgrado en 1961, para que se adoptaran medidas internacionales en materia de comercio y desarrollo pero en la Asamblea General de ese mismo año los países de América Latina, con la notable excepción del Brasil, seguían poco receptivos a la idea de una nueva Conferencia.

En julio de 1962, la situación cambió cuando un grupo de ministros de economía se reunió en la Conferencia de El Cairo sobre los problemas del desarrollo económico. La Conferencia, que no fue organizada bajo los auspicios de las Naciones Unidas, contó con la participación de 36 países en desarrollo, incluidos países no alineados. No eran muchos, pero lo importante fue la composición regional de los países que asistieron. Los participantes procedían exclusivamente de África, Asia y algunos países de América Latina. La voluntad de algunos países de América Latina de unirse al grupo de países asiáticos y africanos, pese al intento de los Estados Unidos de acercarse a ellos mediante la Alianza para el Progreso (puesta

en marcha en 1961), resultaría de una gran trascendencia. En la Declaración de El Cairo resultante se pidió que se celebrara una conferencia internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, sobre "todas las cuestiones esenciales relacionadas con el comercio internacional, el comercio de productos primarios y las relaciones económicas entre los países en desarrollo y los países desarrollados".

Raúl Prebisch fue el funcionario designado como representante personal del nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, en la Conferencia de El Cairo. Al igual que otros latinoamericanos, hasta ese momento Prebisch se había mostrado escéptico ante la puesta en marcha de una nueva iniciativa internacional en materia de comercio. Había visto cómo fracasaban muchas iniciativas anteriores en el ámbito de las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos. Solo la persistente insistencia de Wladek Malinowski, secretario de las comisiones regionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, logró convencer a Prebisch de acudir a El Cairo. Allí Prebisch observó que, si cooperaban entre ellos, países del tercer mundo de tres continentes tenían grandes posibilidades de reconfigurar la política mundial, siempre que lo hicieran con disciplina y bien organizados.

En 1962, el Consejo Económico y Social recomendó en su resolución 917 (XXXIV) la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que la Asamblea General aprobó en su resolución 1785 (XVII). El Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Adlai Stevenson, rectificó de hecho la anterior posición negativa de los Estados Unidos con respecto a la Conferencia. Parecía haber llegado a la conclusión de que, ante la imposibilidad de bloquear directamente la Conferencia, era preferible acogerla positivamente en lugar de disgustar a los países en desarrollo y arrojarlos a los brazos de la Unión Soviética. Actuando así, los Estados Unidos podrían mantener la esperanza de ejercer alguna influencia con respecto al calendario y el contenido de la Conferencia. Al cambiar Stevenson la posición de los Estados Unidos, otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina siguieron su ejemplo. De alguna forma, la existencia de la UNCTAD quedó garantizada.

Como destacó el propio Prebisch más adelante, la Conferencia propuesta no fue idea suya. No obstante, a instancias de la Argentina, el Brasil y Yugoslavia, accedió a presentar su candidatura al cargo de Secretario General de la Conferencia. A pesar de la fuerte competencia del candidato australiano, John Crawford, fue

elegido y aceptó el cargo en enero de 1963. A pesar de que las tácticas dilatorias de los Estados Unidos, habían aplazado al máximo, hasta principios de 1964, la Conferencia propuesta, no había mucho tiempo para prepararla si se quería que estuviera bien organizada.

Prebisch estableció rápidamente su liderazgo. Tuvo que corregir la tendencia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a querer mantener la UNCTAD dentro de su órbita y bajo su control. Tuvo que contratar un personal básico talentoso y de composición geográfica equilibrada con contratos temporales, ya que aún no estaba claro que la UNCTAD sería una institución permanente. Tuvo que lograr un acuerdo sobre los cinco temas sustantivos de la Conferencia. Tuvo que asegurar la traducción de los documentos de la Conferencia a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y su distribución para enero de 1964. Todo ello quedó resuelto antes de que concluyera el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio en mayo y junio de 1963.

D. Configuración del programa de la UNCTAD

Antes de la Conferencia Prebisch celebró una amplia ronda de consultas en 13 capitales fundamentales. Comenzó en Europa, visitando París, Bruselas y Londres, antes de viajar a Canberra, Tokio, Bangkok, Nueva Delhi y Karachi. Después de celebrar conversaciones en El Cairo, se trasladó a las capitales del bloque oriental, visitando Moscú y Varsovia, además de la Belgrado no alineada. Concluyó su itinerario viajando primero a Bonn y por último a Washington D.C., donde mantuvo una incómoda entrevista con Walt W. Rostow, entonces asesor del Presidente Johnson en materia de relaciones Norte-Sur. Aunque no tuvo tiempo de viajar a las capitales africanas (y ya conocía muy bien América Latina), sus consultas fueron muy amplias, lo que daba una idea del alcance mundial de la tarea de configurar el programa de la Conferencia.

En esas consultas, Prebisch desarrolló una variada labor diplomática. Quería reforzar la solidaridad interregional forjada por los países en desarrollo en El Cairo y aumentar al mismo tiempo la participación activa de países en desarrollo. Consciente de que el apoyo del bloque soviético había ayudado a los países en desarrollo a celebrar la Conferencia ante la indiferencia de los Estados Unidos, quería poder ofrecer al Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas algún incentivo para que mantuviera su firme compromiso. Al mismo tiempo, no deseaba que en el programa predominaran los conocidos y grandilocuentes

temas soviéticos de los beneficios económicos del desarme, la discriminación comercial existente y la creación de una organización internacional del comercio. En las capitales de los países industriales occidentales, trató de explicar por qué el GATT por sí solo no bastaba para regular el comercio internacional y qué opciones de cambio preveía. No se limitaba a intentar persuadir a sus interlocutores, sino que también escuchaba atentamente sus inquietudes para que sus propuestas respondieran a sus preocupaciones en la medida de lo posible.

Esos objetivos estratégicos determinaron sus propuestas. Para reforzar la unidad de los países en desarrollo, Prebisch afirmó algo fundamental: que los países en desarrollo debían ser compensados por las pérdidas pasadas y futuras ocasionadas por el deterioro de la relación de intercambio, ya fuera mediante convenios sobre productos básicos o financiación compensatoria. Ello indicaba su deseo de que la Conferencia no se centrara tanto en la promoción del comercio o la prestación de ayuda como en la rectificación de una injusticia. El segundo principal incentivo para lograr la unidad era pedir que se estableciera un sistema de preferencias para todas las manufacturas exportadas por países en desarrollo hacia países desarrollados y que se permitiera a los gobiernos de los países en desarrollo subvencionar parte de los costos de comercialización de sus exportadores de manufacturas. Si bien solo algunos países en desarrollo podrían beneficiarse inmediatamente de esas preferencias, estas en principio eran de aplicación general y menos polémicas que los intentos de eliminar las restricciones comerciales existentes en determinados sectores, como el de los textiles.

A fin de no perder el interés del bloque soviético, Prebisch habló con aprobación del comercio estatal, manteniendo al mismo tiempo el comercio multilateral como objetivo último. Afirmó que el bilateralismo era un medio para aumentar el comercio entre el bloque soviético y el resto del mundo y se hizo eco de la satisfacción de los países en desarrollo que habían concertado acuerdos comerciales a largo plazo con la Unión Soviética. No obstante, al diseñar la nueva maquinaria institucional del sistema mundial de comercio, no quería reactivar la frustrada Carta de La Habana, la solución promovida por la Unión Soviética. De hecho, consideraba que la Carta era retrógrada y que lo que se necesitaba no era un nuevo conjunto de normas comerciales, sino nuevas políticas que ayudaran a los países en desarrollo a superar los obstáculos estructurales a su mayor participación en el comercio internacional.

Sin embargo, destacaba sobre todo que el régimen de comercio existente confiaba en exceso en el libre juego de las fuerzas económicas internacionales para el logro de una situación óptima. A su juicio, "el concepto de libre juego es admisible entre países de estructura similar, pero no entre países de estructura francamente diferente, como son los países industrialmente avanzados y los países en desarrollo". Las tres lecciones, aprendidas desde los días de La Habana, que orientaron la creación de la UNCTAD fueron: la necesidad de la industrialización, la lucha contra las fuerzas del desequilibrio externo y el trato diferenciado a las economías de estructura diferente.

La cuestión del diseño de la nueva maquinaria seguía dividiendo a los países en desarrollo, ya que algunos exigían que se estableciera una nueva organización que sustituyera al GATT, algo a lo que los Estados Unidos se oponían, mientras que otros querían un pequeño grupo de estudios sobre políticas de comercio y desarrollo dirigido por Prebisch que promoviera sus políticas por conducto de los mecanismos existentes de las Naciones Unidas. Prebisch, asesorado por Malinowski, apoyaba una tercera opción: una conferencia periódica que se encargara de examinar el comercio.

Prebisch redactó personalmente el principal documento de la Conferencia, un informe titulado "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo", pero tuvo que elaborar varios borradores, en parte para disipar las preocupaciones de los países africanos por la supuesta importancia excesiva que en él se daba a las ideas de América Latina. Inicialmente, Prebisch quería que el informe estuviera fundamentado por un modelo econométrico completo de la brecha comercial. Cuando se le explicó que no era posible, se dio prioridad a una construcción más sencilla de Sidney Dell.

Dell partía de la tasa de crecimiento que se había aprobado como objetivo, en contra de los deseos de los Estados Unidos, para el (Primer) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a saber, el 5% de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB). Con un crecimiento demográfico del 2,5%, el PIB *per capita* podría aumentar a una tasa del 2,5%, el mínimo necesario para cumplir el objetivo de desarrollo de las Naciones Unidas para el decenio de 1960. Sin embargo, en el informe se afirmaba que la tasa de crecimiento del 5% no podría mantenerse a menos que las importaciones de los países en desarrollo crecieran a un ritmo del 6%. Esa cifra contrastaba con el crecimiento previsto para las exportaciones de los países desarrollados, del 4%. La diferencia entre las importaciones necesarias y las

exportaciones previstas era la brecha comercial estimada, que aumentaría hasta 20.000 millones de dólares en 1970. El cálculo de Dell era lo bastante sencillo como para exponerse en un solo diagrama y suficientemente dramático para atraer la atención de cualquier lector de diarios serio. Era una manera inteligente de representar la difícil situación de los países en desarrollo que ningún modelo econométrico podía haber falseado, y propició directamente la propuesta de medidas para eliminar la brecha.

El informe presentado por Prebisch en la Conferencia tuvo una cobertura favorable en los diarios de calidad. El *Financial Times* escribió: "Del informe del Dr. Prebisch se desprende claramente que hay que adoptar medidas en favor de los países menos desarrollados del Sur para evitar que aumente la brecha que separa actualmente su nivel de vida del nivel de las naciones más ricas del Norte". *Le Monde* elogió el "tono de moderación" y el "espíritu de imparcialidad" del informe y aprobó el hecho de que hubiera incorporado algunas de las ideas que el Gobierno de Francia había propuesto. Esta publicidad positiva se correspondía con la posición gubernamental de simpatizar en público con las ideas de Prebisch.

En privado, los funcionarios británicos criticaban el informe, calificándolo de "versión esquemática y controvertida de una cuestión muy compleja". Se dijo que Prebisch "distaba de haber fundamentado o incluso explicado sus argumentos con suficiente detenimiento para poder examinarlos de manera equilibrada". En el caso los Estados Unidos, Ball fue aún más mordaz en privado. Escribió que "los países menos desarrollados han sido víctimas de un timo de altos vuelos practicado en una elegante jerga económica". "Cuando por fin abran el paquete y descubran que contiene diarios viejos se llevarán una enorme decepción". Estaba convencido de que, cuando se celebrara la Conferencia, "surgirá el caos debido a la multiplicidad y diversidad de los intereses y puntos de vista representados", pero que ese caos sería en cierto modo positivo porque, al final, los Estados Unidos estarían en condiciones de "reunir todo lo bueno y salvable".

E. Conclusión

En 1964, los países en desarrollo habían llegado a una situación que distaba considerablemente de la decepción que habían sufrido tras la Conferencia de La Habana finalizada en 1948. Su número había crecido gracias a la descolonización, habían ganado una especie de aliado en la Unión Soviética, habían reforzado su propia solidaridad y, bajo la dirección de Prebisch, tenían tanto una doctrina

económica como un conjunto de ideas de política. Estaban a punto de entrar en una nueva era de comercio y desarrollo. Al mismo tiempo, sabían que corrían el riesgo de fracasar estrepitosamente, habida cuenta de la profunda indiferencia, cuando no hostilidad activa, de los Estados Unidos hacia sus ideas de política. Prebisch al menos creía que aún quedaba todo por decidir.

Había sido advertido del limitado margen de maniobra de que gozaban las administraciones de los Estados Unidos, en razón de la separación de poderes, para determinar la política comercial internacional. Como le dijo Rostow en su reunión: "Los *lobbies* proteccionistas cuentan con la protección del Congreso y el Departamento de Estado poco puede hacer al respecto con sus decretos". Esa era la realidad, idéntica a la que había hecho fracasar la Carta de la Habana, y todo esfuerzo por remodelar la gobernanza del comercio internacional tendría que afrontarla.

Sin embargo, ello poco contribuía a mitigar el sentimiento de injusticia de los países en desarrollo con respecto a los acuerdos "provisionales" sobre la gobernanza del comercio mundial y el alejamiento del GATT de su objetivo de desarrollo económico. Ese sentimiento de injusticia era la proverbial fuerza imparable que iba a chocar con un objeto inamovible en Ginebra (Suiza).

CAPÍTULO

EL DIFÍCIL
ALUMBRAMIENTO
DE LA UNCTAD

A. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, inaugurada en Ginebra a fines de marzo de 1964, fue la mayor conferencia internacional celebrada hasta entonces. Asistieron más de 4.000 delegados oficiales en representación de 120 países, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales y medios de comunicación. Las reservas de hotel se habían agotado meses antes, por lo que las autoridades tuvieron que alojar a algunos delegados en viviendas de particulares. Las plantillas de traductores oficiales no daban abasto ante el volumen de traducciones en los cinco idiomas de las Naciones Unidas generado durante tres meses, por lo que se recabó apoyo a empresas privadas de toda Europa. La Conferencia fue el principal acontecimiento de 1964 y fue presentado, y con toda razón, por los medios de comunicación como la escenificación dramática de una negociación colectiva mundial entre naciones ricas y pobres.

Tras el deslucido discurso inaugural del Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, Prebisch tomó la palabra ante la Asamblea sin notas. En su intervención aludió al carácter histórico del momento y declaró que iba a figurar en los anales de la historia —para bien o para mal. Afirmó que, a todos los países les interesaba superar la pobreza y adoptar las medidas convergentes que resultaban necesarias para hacer frente a la brecha comercial y la reciente desaceleración del crecimiento. Concluyó su alocución señalando que la superación de la desigualdad no era una utopía si todos los países trabajaban en pro del bien común. Prebisch fue ovacionado por los asistentes puestos en pie.

El entusiasmo inicial de los delegados se fue disipando a medida que los representantes de sus países y los jefes de los organismos de las Naciones Unidas daban lectura a sus largas y tediosas declaraciones iniciales. Los medios de comunicación se quejaban por la escasez de hechos noticiables. De hecho, George Woods, representante del Banco Mundial y Eric Wyndham-White, en nombre del GATT, pronunciaron sendos discursos de apoyo, que tuvieron una buena y amplia acogida. En cambio, George Ball, en nombre de los Estados Unidos de América, hizo una declaración inicial tan sincera como dura. Descalificó el informe de la Conferencia presentado por Prebisch por no ser realista y consideró que estimar en 20.000 millones de dólares la brecha comercial de los países en desarrollo no era más que una "licencia retórica". A su juicio, la exigencia de 20.000 millones de dólares en concesiones financieras o comerciales por los países en desarrollo abría

la puerta a que utilizasen a la UNCTAD para "eludir sus responsabilidades internas". Dell consideró que la declaración pecaba de negatividad. La revista *Newsweek* informó de que tenía un "acusado dejo de paternalismo". Por el contrario, Edward Heath, en nombre del Reino Unido, manifestó su "firme adhesión a los objetivos de la Conferencia". Sin embargo, la actitud de los Estados Unidos no parecía ser un buen augurio para las negociaciones programadas.

A fin de organizar los trabajos se crearon cinco comisiones: productos básicos, manufacturas, financiación, disposiciones institucionales y problemas regionales. El funcionamiento de las comisiones no resultó fácil, sobre todo porque los 120 países insistieron en estar representados en cada una de ellas. Así que no hubo más remedio que delegar los trabajos en grupos de trabajo más pequeños. En un principio, los países en desarrollo habían decidido votar la totalidad de las resoluciones en cuanto grupo, sin tener en cuenta los conflictos con sus intereses nacionales, a fin de poder promover las propuestas que figuraban en el informe de la Conferencia y, de ese modo, reforzar la posición de Prebisch como maestro de ceremonias de la reunión. Esa táctica, que en primer momento les pareció muy sorprendente a los países desarrollados, no tardaría en evidenciar sus limitaciones. Resultaba inútil ganar a los países desarrollados una votación tras otra si después estos no estaban dispuestos a otorgar la concesión sobre la que se había votado. Prebisch tomó cartas en el asunto para lograr que los países en desarrollo adoptasen un enfoque más conciliador. Sin embargo, esa intervención tuvo su costo, pues la idea de Conferencia que inicialmente tenía Prebisch se vio debilitada y la secretaría comenzó a desorientarse.

En los trabajos que llevaron a cabo las comisiones en mayo se determinaron algunos ámbitos en los que se podía llegar a un acuerdo. Se respaldó la expansión del comercio Sur-Sur, así como las reformas de las conferencias marítimas, las disposiciones para ayudar a los países sin litoral y una serie de propuestas de integración regional. Sin embargo, se trataba, o bien de cuestiones secundarias, o bien de tareas para establecer el programa para el futuro. Los negociadores de los países desarrollados lograron neutralizar las tres principales propuestas para eliminar la brecha comercial. Los países desarrollados no deseaban ninguna fórmula general para el establecimiento de acuerdos internacionales de productos básicos, aunque expresaron su disposición a negociar sobre algunos de ellos. Asimismo, insistieron en que las reducciones arancelarias para las exportaciones de productos manufacturados del tercer mundo tendrían que negociarse por separado en el marco de la Ronda Kennedy del GATT. Se consideró que había que

volver a estudiar las ideas sobre un sistema generalizado de preferencias y nuevas formas de financiación complementaria antes de que mereciese la pena debatir propuestas concretas. Al final de la Conferencia, no se llegó a un acuerdo sobre la mayoría de las propuestas concretas que figuraban en el informe de Prebisch. El Acta Final de la Conferencia consistió en una serie de principios (en particular, 15 principios generales y 13 especiales), cuyos textos habían sido fruto de una ardua negociación, que finalmente se aprobarían por solo un voto de diferencia, además de una serie de recomendaciones sobre medidas para su envío a otros órganos existentes.

La cuestión del futuro mecanismo internacional que se iba a encargar de las cuestiones de comercio y desarrollo aún seguía sobre la mesa cuando la maratónica Conferencia estaba tocando a su fin. Los países desarrollados habían renunciado a su oposición a la creación de un nuevo mecanismo institucional que tuviese ese mandato. Estaban dispuestos a aceptar un nuevo centro o instituto, administrado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en Nueva York y dependiente del Consejo Económico y Social. En febrero de 1963, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, por intermedio de Jacob Mosak, ya había propuesto esta solución a Prebisch, pero este no estaba dispuesto a que el nuevo órgano de comercio y desarrollo estuviese tutelado por el Departamento. A los países en desarrollo tampoco les satisfacía la propuesta. Exigieron que el nuevo organismo dispusiese de personal y presupuesto propios y que estuviese radicado en otro lugar que no fuese Nueva York. Obligaron a que se votase en la cuarta comisión (sobre disposiciones institucionales), pero los países desarrollados advirtieron que no iban a cooperar y que todo nuevo mecanismo tendría que ser fruto de la negociación y no de la imposición de los países en desarrollo en virtud de una votación ganada por mayoría.

Ante esta situación de bloqueo, Prebisch tomó la iniciativa. Convocó un grupo de negociación de carácter no oficial, integrado por ocho países, cinco desarrollados (Bélgica, Francia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos de América) y tres en desarrollo (Nigeria, el Pakistán y Yugoslavia) en un intento por lograr en la recta final de la Conferencia una solución de compromiso. Richard Gardner, en nombre de los países desarrollados, planteó una cuestión fundamental: dado que los seis primeros países absorbían el 70% el comercio mundial, no debían quedar sujetos al resultado de una votación por mayoría donde cada país tenía un voto. Prebisch se percató de que los países en desarrollo tendrían que llegar a un acuerdo o aceptar que la Conferencia fuese un rotundo fracaso. Con la ayuda de Rangaswami Krishnamurti

preparó un plan que tenía tres elementos esenciales. En primer lugar, la Conferencia tenía que convocarse cada tres años. En segundo lugar, la Conferencia debería tener un comité permanente, la Junta de Comercio y Desarrollo, donde estuviesen representados los distintos grupos de países, que se encargaría de despachar los asuntos entre una conferencia y la siguiente. En tercer lugar, la Conferencia debería tener su propia secretaría, sin relación orgánica alguna con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, radicada fuera de Nueva York y dependiente directamente del Secretario General de las Naciones Unidas. Prebisch también recomendó que se instaurase un sistema permanente de negociaciones sobre la base de grupos (con las correspondientes garantías). A los países desarrollados les resultó aceptable, especialmente tras una visita relámpago del representante del Reino Unido, Edward Heath, que ayudó a fortalecer la disposición favorable de esos países. Sin embargo, esta recomendación no satisfacía la exigencia de los países en desarrollo, esto es, que se estableciese un proceso de adopción de decisiones basado en un sistema de votación por mayoría donde cada país tuviese un voto.

La propuesta de acuerdo que Prebisch presentó a los países en desarrollo fue acogida con hostilidad e indignación. En las negociaciones habían logrado muy pocas concesiones concretas y ahora se les pedía que renunciasen a un sistema de votación con el que les había ido muy bien en la Asamblea General. Entre los representantes de los países en desarrollo figuraban radicales como Ernesto "Che" Guevara, por Cuba, así como Ismat Kitani (Iraq), U Maung (Birmania) y Marcio de Rego Monteiro (Brasil). Era como si los radicales se hubiesen percatado de que efectivamente lo que tenían en sus manos era un paquete de diarios viejos, según la imagen que había empleado Ball. Sin duda no les resultaba nada fácil la idea de hacer concesiones al final de una Conferencia tan larga y costosa como aquella. Sin embargo, Prebisch habló con ellos y al final logró convencerles.

En un último gesto de unidad y solidaridad, los países en desarrollo que habían votado a favor de la resolución de la Asamblea General por la que se constituía la UNCTAD publicaron la Declaración Conjunta de los 77 países en desarrollo. Ello supuso la creación oficial del Grupo de los 77, con el compromiso de cooperar para defender la causa común de un nuevo orden mundial. Se concibió como contrapeso a la OCDE, que había sido creada recientemente y que representaba los intereses comunes de los países industrializados avanzados. En ese momento, el Grupo de los 77 carecía de la capacidad organizativa que la OCDE había heredado de su predecesora, la Organización Europea para la Cooperación Económica. Así pues,

aunque los miembros del Grupo de los 77 tenían claras sus objeciones, a menudo estaban divididos en cuanto a lo que querían que se sustituyese o complementase.

La Conferencia de Ginebra de 1964 (más tarde conocida como I UNCTAD) había dado lugar a pocos cambios en la política comercial internacional; "nada importante", como diría posteriormente Prebisch. Su éxito estribó en haber dotado a las Naciones Unidas de un nuevo mecanismo genuinamente diferente con el fin de que en el futuro se debatiesen y negociasen todas las cuestiones que se habían planteado pero que aún no se habían resuelto. Cuando los delegados de la Conferencia se separaron, quedó en el aire una importante pregunta: ¿sería capaz el nuevo mecanismo de actuar como lo habían imaginado Prebisch y Krishnamurti?

B. Establecimiento y puesta en marcha de la UNCTAD

En diciembre de 1964, la Asamblea General aprobó la creación de la UNCTAD como órgano de la Asamblea General y U Thant nombró a Prebisch como Secretario General de la nueva organización. Sin embargo, hasta ese momento la organización no tenía ninguna sustancia. Tenía que dilucidarse su relación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, lo que exigía librar batallas de alto nivel para lograr el grado de independencia que Prebisch y el Grupo de los 77 consideraban necesaria. Había que contratar al personal fundamental. Prebisch deseaba captar a muchos de los que habían trabajado tan arduamente como parte del equipo temporal que había creado para la organización de la Conferencia, como Sidney Dell, Wladek Malinowski y Krishnamurti. Para ello había que obtener el acuerdo de otros órganos de las Naciones Unidas, entre ellos el Departamento, lo que dio lugar a guerras de competencias y tácticas dilatorias.

Prebisch quería nombrar a Malinowski Secretario General Adjunto. Había sido el gran impulsor de la creación del Grupo de los 77 y de la UNCTAD. Si Prebisch era el autor intelectual y el estratega principal, Malinowski tuvo la imaginación organizativa y táctica para comprender que había que crear una nueva institución y para culminar ese proceso. Sin embargo, el intento de nombrar a Malinowski como adjunto de Prebisch suscitó una disputa internacional a la que se puso fin dejando vacante el puesto. Prebisch se quedó solo y tuvo que asumir toda la carga de la dirigencia. Se trata de un hecho importante, porque, como consecuencia de las dificultades del Brasil para financiar el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Prebisch se vio obligado a aceptar a seguir siendo su Director, así como a regresar a ese puesto al finalizar su mandato en la

UNCTAD. Aunque no era de público conocimiento, Prebisch también tenía una vida privada complicada, al tener que mantener dos hogares: uno declarado en Ginebra y otro secreto en Nueva York. Hizo una gran cantidad de viajes entre Nueva York, Ginebra y Santiago y no cabe duda de que hubiese necesitado uno o incluso más adjuntos.

Luego, en el último momento, el cantón de Ginebra votó en contra de acoger a otra organización internacional. El nuevo Gobierno británico formado por el laborista Harold Wilson ofreció a la UNCTAD una excelente sede en Londres y fue solo entonces cuando el Consejo Federal de Suiza comunicó a U Thant que, pese a todo, Ginebra sí estaba dispuesta a acoger a la UNCTAD.

A mediados de 1965 se resolvieron los primeros problemas, pero apareció otro más pertinaz. Prebisch había acordado que los 55 miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo se reuniesen dos veces al año: una en Ginebra y la otra en Nueva York. Las tareas administrativas que ello imponía, a las que había que sumar la organización de una conferencia propiamente dicha cada tres años, como originalmente se había pensado, eran una carga pesada, e incluso mayor cuando se multiplicaron los grupos de trabajo y los grupos de expertos de los que también había que ocuparse. Ya en noviembre de 1966, casi el 60% del presupuesto de la UNCTAD se gastaba en reuniones. Era precisamente todo lo contrario de lo que Prebisch había pensado para la UNCTAD. Como señaló posteriormente un diplomático de alto nivel, "Prebisch [...] no contemplaba la idea de que la secretaría de la nueva institución pudiese ser un organismo pasivo que se ocupase fundamentalmente de la organización de las reuniones y de prestar sus servicios de manera abstracta en las negociaciones. Lo que deseaba, por el contrario, era un órgano dinámico que marcara el rumbo y aportara su contribución mediante sus propios estudios, análisis y reflexiones".

Uno de los factores que explican el origen de la congestión diplomática fue el acuerdo sobre el sistema de votación que se había aprobado en la UNCTAD. Los Estados miembros se integraron en distintos grupos: Asia y África (Grupo A), los países industrializados (Grupo B), América Latina y el Caribe (Grupo C) y los países de comercio de Estado (Grupo D). La negociación obligaba a los Estados primero a concertar un programa común del grupo y luego a consensuar ese programa con los demás grupos. Se trataba de un procedimiento sumamente prolongado en el tiempo, pero probablemente era inevitable. Los países de los Grupos A y C ya habían votado para presentar un frente unido. A los países del Grupo D se

les aleccionó para que siguiesen el ejemplo de la Unión Soviética, mientras que los países del Grupo B lograron preparar una posición conjunta en el marco de la OCDE. Sin embargo, al margen del factor tiempo, este enfoque negociador exacerbaba constantemente el clima de polarización y no favorecía la aparición de vínculos transversales ni de nuevos agrupamientos transversales con nuevos programas. Se solían librar las mismas batallas una y otra vez. El Embajador de Suiza, en un momento que presidía la Junta de Comercio y Desarrollo, dijo que se trataba de un "ritual que polariza la negociación entre los grupos y acaba desvirtuando el debate colectivo".

Ese ritual que polarizaba la negociación puso de manifiesto una cuestión que ya había flotado en el trasfondo de la I UNCTAD. ¿Qué partido se suponía que debía tomar la UNCTAD? Los países del Grupo B sospechaban desde hacía bastante tiempo que la secretaría de Prebisch estaba llevando adelante un programa que vulneraba manifiestamente las normas de neutralidad respecto a los intereses nacionales de Estados miembros que tenían que observar los funcionarios de toda organización internacional. Richard Gardner, el principal negociador de los Estados Unidos en la I UNCTAD, llegó incluso a definir como "sectariado" al cuerpo de altos funcionarios de la UNCTAD. A su juicio, el concepto de funcionarios internacionales que trabajaban con imparcialidad en el interés de todos los países miembros de una organización había sido sustituido en la UNCTAD por el concepto de promoción oficial en nombre de un determinado grupo de Estados miembros.

Es cierto que Prebisch quería que la UNCTAD fuese una organización comprometida, llegando a calificarla de "instrumento de cambio" o incluso de "institución de combate". En privado no tenía reparo en confesar su preferencia por el desarrollo. Insistía, por ejemplo, en que "no se puede ser imparcial cuando un adulto golpea a un niño". Sin embargo, en público defendió a la secretaría afirmando que esta podía perfectamente actuar con imparcialidad y al mismo tiempo estar comprometida con su programa de comercio y desarrollo. Un día, en una conferencia de prensa, Prebisch fue acusado de utilizar la secretaría para prestar asistencia a los países en desarrollo del Grupo A. Su respuesta fue la siguiente:

En virtud de la definición de mi mandato, mi pretensión es lograr arreglos que favorezcan la posición de los países en desarrollo. Ese es el mandato de la UNCTAD. Ahora bien, tengo que ser imparcial con todas las partes en la comunidad de las Naciones Unidas, por lo que nos esforzamos en ser imparciales en todo momento. Sin embargo, en cuanto a la neutralidad, no

somos más neutrales ante el desarrollo que la OMS (Organización Mundial de la Salud) ante el paludismo.

La originalidad de las comparaciones de Prebisch ponía de relieve su convicción de que la arquitectura económica internacional de las instituciones existentes, por muy imparcialmente administradas que estuviesen, no promovía los intereses de los países en desarrollo en la esfera del comercio, y de que la UNCTAD se había creado como contrapeso a esa injusticia estructural. Sin embargo, no iba a ser nunca fácil aplicar la doctrina de que la secretaría de la UNCTAD tenía que ser imparcial, aunque no neutral. De hecho, en algunas ocasiones los países del Grupo B sugirieron que la secretaría diera un trato de favor a los países de los Grupos A y C —sin dejar su queja habitual de falta de imparcialidad. Sidney Dell manifestó su perplejidad y señaló que "se trataba de una cuestión que había que analizar cuidadosamente a fin de establecer la línea divisoria entre la asistencia legítima a las delegaciones (del Grupo A y C) para que pudiesen formular sus propias políticas y las medidas que podrían equipararse a tomar partido en una controversia".

Tomar esa decisión quizá resultaba aún más difícil en el ámbito de la investigación; una cuestión crucial para que la prestación de servicios de estudios y análisis fuese el principal motor de una organización comprometida. La UNCTAD se había creado sobre la base de una concepción ideológica de la injusticia institucional —que Philippe de Seynes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales denominó "una doctrina económica para los países en desarrollo". Los investigadores de la secretaría, y sus superiores, tuvieron que dilucidar si los estudios y los análisis de la UNCTAD siempre tenían que confirmar y reforzar esa doctrina económica y si podía o no permitirse llegar a conclusiones que no estuviesen en sintonía con ella. Esta cuestión no era en modo alguno exclusiva de la UNCTAD. Se plantea en todos los organismos internacionales (y gobiernos nacionales) que tienen una misión y también realizan actividades de investigación. Sin embargo, para organizaciones como la UNCTAD, que suelen tener firmes aspiraciones reivindicativas, se trataba de una cuestión de especial importancia.

Paul Berthoud, a la sazón asesor especial de Prebisch, reflexionó sobre el espíritu de cuerpo que ese sentido de la responsabilidad había despertado en la UNCTAD:

El ejemplo más destacado [en las Naciones Unidas] de esa motivación, así como de una sensación de que juntos tratábamos de construir algo, era la UNCTAD. No cabe duda de que en los sesenta el espíritu que animaba al grupo que trabajaba en aquel intento por cambiar el mundo era su voluntad

inequívoca de potenciar la calidad de las relaciones y de su propia labor... Creo que en la UNCTAD imperaba el sentido colectivo de responsabilidad más explícito que jamás haya visto en otro lugar a lo largo de toda mi carrera.

La valoración de Dell sobre la perspectiva de trabajar con Prebisch era más moderada. En una carta dirigida a Nicholas Kaldor, este reflexionó sobre el asunto de esta manera:

La cuestión del comercio es importante y apasionante en este momento, aunque más desde el punto de vista de la política que de la economía... La actitud [de Prebisch] es la correcta, aun cuando sus ideas sean confusas. Sin embargo, es muy desordenado y desesperante en muchos aspectos, por lo que constantemente me veo apremiado a sacrificar mi vida familiar en aras de la "causa".

C. El efecto catalizador de la UNCTAD

En un aspecto, al menos, la organización de las reuniones de la UNCTAD y la posición de su secretaría ocupaban un segundo plano. La mera existencia de la UNCTAD tuvo consecuencias en las políticas de otros organismos internacionales que se ocupaban del comercio y el desarrollo. Como en ciertas reacciones químicas, la adición de la UNCTAD al conjunto existente de organismos económicos internacionales aceleró su reacción. De hecho, antes incluso de que la UNCTAD formalizase su existencia, la mera posibilidad de su aparición en la escena internacional comenzó a tener un efecto catalizador. En enero de 1963, se confirmó la celebración de la Conferencia de Ginebra y a partir de ahí se precipitaron los acontecimientos.

En primer lugar, en febrero de 1963 el FMI presentó públicamente su nuevo Servicio de Financiamiento Compensatorio. Diez años antes, el economista argentino Francisco García Olano había propuesto a un grupo de expertos de las Naciones Unidas la idea de un plan de seguros mutuos con el fin de cubrir los perjuicios causados por las transformaciones de la relación de intercambio. En 1954, las Naciones Unidas habían creado un órgano cuyo cometido era examinar medidas para limitar las fluctuaciones de los precios de los productos básicos: la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos. Como la propuesta de García Olano no suscitó ninguna reacción, la Comisión en 1959 comenzó a presionar al Fondo Monetario Internacional para que reflexionase sobre la idoneidad de los mecanismos de crédito de los que disponía para ayudar a los países afectados por

las fluctuaciones de sus ingresos por exportaciones. En aquel momento el FMI era reacio a salirse del marco de sus operaciones tradicionales. La Comisión confirmó que la relación de intercambio de los productores de productos básicos primarios en 1961 había descendido a su nivel más bajo desde 1950. Finalmente, en 1962, a raíz de otra sugerencia de la Comisión, el Directorio Ejecutivo del FMI accedió a crear un mecanismo de crédito para contrarrestar esas fluctuaciones.

El resultado fue el Servicio de Financiamiento Compensatorio, que era un sistema que permitía a los miembros del FMI obtener un crédito por un valor de hasta el 25% del importe de sus cuotas del FMI ante una disminución de sus ingresos de exportación, si cabía atribuirla a circunstancias que quedaban fuera de su control. Los ingresos de exportación previstos eran los derivados de todas las exportaciones de mercancías, pero no los generados por el turismo ni por el resto de servicios; la disminución se calculaba en relación con la media geométrica de los valores nominales de las exportaciones en un período de cinco años.

Este cálculo constituía la base de un procedimiento de giro casi automático, dado que las únicas condiciones que un país tenía que cumplir para que se le concediese el préstamo eran que tuviese algún problema de balanza de pagos y estuviese dispuesto a cooperar con el FMI para encontrar las soluciones adecuadas a su problema —una cláusula que rara vez se exigía. Un servicio de crédito como este tenía la ventaja, respecto a otros mecanismos creados para compensar las caídas de precios, de que se activaba cuando se reducían las cuantías de las exportaciones, así como cuando bajaban los precios. La otra cara de la moneda era su ineficacia ante el problema de los ciclos de inversión inducida que se generaban a raíz de las fluctuaciones de los precios, en cuyo caso la mejor medida paliativa solía ser un mecanismo para financiar existencias reguladoras. Además, era un mecanismo a corto plazo basado en el giro y el reembolso que no abordaba el problema de las reducciones más prolongadas de los ingresos de exportación. A pesar de su condicionalidad poco marcada, los países en desarrollo hicieron poco uso del Servicio hasta mediados de los años setenta del siglo pasado. El Servicio de Financiamiento Compensatorio tuvo un efecto estabilizador moderado y en gran parte se autofinanciaba. Los países en desarrollo que optaron por recurrir a él pudieron aprovechar sus efectos anticíclicos.

La forma en que estaba concebido el Servicio de Financiamiento Compensatorio indica que respondía a la intención de proporcionar un mecanismo de estabilización que no afectase al funcionamiento normal de los mercados de determinados

productos básicos. En ese sentido, no entraba directamente en conflicto con la idea de Prebisch de promover acuerdos internacionales de productos básicos ni con ningún mandato que se le pudiese otorgar a la UNCTAD en esa esfera. Sin embargo, otro de los propósitos del Servicio era evitar la necesidad de celebrar acuerdos internacionales sobre productos básicos, al ofrecer un medio para atender las necesidades en términos de balanza de pagos sin tener que recurrir a ese tipo de acuerdos. El FMI pensaba que había encontrado una solución para las dificultades comerciales y financieras de los países en desarrollo que era mejor que la manipulación oficial de los precios de los productos básicos.

Así pues, acelerar la respuesta de otras instituciones internacionales ante los problemas de los países en desarrollo presentaba un aspecto positivo y otro negativo. En cuanto a la parte positiva, la inminencia de la UNCTAD era uno de los resultados positivos de un debate y una negociación que durante diez años había tomado unos derroteros erráticos. El aspecto negativo fue la reacción básicamente corporativista, con la que se pretendía demostrar que las medidas correctivas propuestas por Prebisch no eran realmente necesarias, ya que las instituciones existentes al fin y al cabo podían encontrar las soluciones adecuadas.

También se manifestó el efecto catalizador de la UNCTAD en el GATT. En 1957, el GATT, presionado por las partes contratantes que eran países en desarrollo, había encargado a un grupo de economistas presidido por Gottfried Haberler que preparase un informe sobre los problemas comerciales de ese grupo de países. El informe confirmó que los aranceles y otras barreras erigidas por los países desarrollados eran una de las causas importantes de sus problemas comerciales. Aunque ya en 1960 y 1961 el GATT había formulado públicamente declaraciones de solidaridad en las que se pedía que se redujesen las barreras al comercio, sus miembros no aprobaron un programa de acción hasta mayo de 1963. Sus ocho temas abarcaban, por una parte, disposiciones para que los miembros del GATT acelerasen el cumplimiento de las obligaciones que habían contraído en virtud del Acuerdo y, por otra, disposiciones para mantener el *statu quo* y no erigir otras barreras comerciales desfavorables para los países en desarrollo y, por último, requerimientos a los miembros para que preparasen futuras medidas de liberalización del comercio. Sin embargo, el programa de acción resultó en gran medida ineficaz debido a las divisiones internas entre los miembros del GATT. No obstante, en febrero de 1965 y una vez concluida la I UNCTAD, el GATT añadió la Parte IV al Acuerdo General. La adición consta de tres nuevos artículos sobre comercio y desarrollo. En esos artículos se establecían los objetivos del GATT en

esa materia, sus miembros se comprometían a promoverlos y se especificaban determinadas formas de colaboración.

Los objetivos del primero de los nuevos artículos (XXXVI) del GATT incluía la disposición siguiente: "y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos [primarios], incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores". Se trataba de un aspecto importante, porque, durante la I UNCTAD, el Secretario Ejecutivo del GATT, Eric Wyndham-White, había declarado que su organización no tenía competencia alguna en materia de productos básicos, por lo que no tenía la intención de entrar en el tema; sin embargo, esto es lo que sucedió posteriormente. Era indicativo de la presión que ejercían los países del Grupo B para mantener al GATT como único foro de negociación sobre asuntos comerciales y para circunscribir el ámbito de actividad de la UNCTAD a los debates de política comercial y a la investigación.

Prebisch, por su parte, estaba resuelto a que la UNCTAD fuese también un foro de negociación sobre cuestiones comerciales. Cuando concluyó la Ronda Kennedy del GATT, en junio de 1967, entre sus resultados figuraban un acuerdo internacional sobre el trigo y las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo, por el que se les otorgaba un acceso no recíproco a los mercados. Aún así Prebisch estaba convencido de que nunca podría surgir del GATT un nuevo orden económico internacional. Decidió que era necesario hacer campaña en el seno de las Naciones Unidas para recabar apoyos que permitiesen a la UNCTAD coordinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo. Al mismo tiempo, mostró su voluntad de cooperación al convenir en 1968 un arreglo conjunto con el GATT para respaldar la labor del Centro de Comercio Internacional, con sede en Ginebra, a fin de reforzar la capacidad de las empresas exportadoras de los países en desarrollo. Este gesto marcó el fin de las hostilidades en la pugna competencial. Ni el GATT ni la UNCTAD renunciarían a sus prerrogativas en materia de negociación y cooperarían en pie de igualdad a partir de ese momento.

D. Éxito en el caso del transporte marítimo en comparación con otros problemas de competencia internacional

Había un aspecto de su mandato en el que la UNCTAD no tenía posibilidad alguna de surtir ningún efecto catalizador: la economía del transporte marítimo internacional

era una materia en la que no era competente ningún organismo internacional. La Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (que posteriormente pasaría a denominarse Organización Marítima Internacional), se creó en 1948 en virtud de su Convención, que entró en vigor en 1958, y principalmente se ocupaba de la regulación relativa a la seguridad de la vida humana en el mar y la contaminación de los mares. No tenía ningún motivo para competir con la UNCTAD, por lo que la economía del transporte marítimo era un campo abierto en el que la UNCTAD podía intentar dejar su impronta.

A los países en desarrollo les preocupaba que el transporte marítimo internacional estuviese controlado por unas pocas potencias marítimas como consecuencia de su pasado colonial y por consideraciones de seguridad nacional. Los países en desarrollo no tenían control alguno sobre la organización del comercio marítimo y su comercio internacional dependía totalmente de los acuerdos convenidos por navieras extranjeras. En los años sesenta del siglo pasado, las principales actividades del comercio marítimo se regían por el sistema de conferencias marítimas instaurado en 1875. Los países en desarrollo con una marina mercante balbuciente encontraban dificultades para que sus navieras nacionales pudiesen ingresar en las conferencias marítimas, mientras que los países que carecían de una flota mercante estaban obligados a pagar unos fletes sobre los que no tenían ninguna influencia y además con cargo a las escasas reservas de divisas extranjeras de las que disponían.

La I UNCTAD brindó a esos países en desarrollo la posibilidad de plantear sus preocupaciones en el contexto de la mejora de la balanza de invisibles de sus balanzas de pagos. En un informe del servicio de análisis (Intelligence Unit) de la revista *The Economist* se recomendó que se entablara una nueva consulta y se creara un nuevo mecanismo de negociación entre las conferencias marítimas y las organizaciones nacionales de usuarios, así como la posible regulación de las conferencias marítimas, la construcción de nuevos puertos y la mejora de los existentes. En la I UNCTAD se convinieron las bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo que se centraban en la necesidad de que los fletadores y las conferencias mantuvieran una consulta más estrecha en relación con la adecuación de los servicios, la necesidad de acometer mejoras en los puertos y las infraestructuras conexas y la conveniencia de ampliar las marinas mercantes incipientes.

Sobre la base de los nuevos debates entablados en la Junta de Comercio y Desarrollo, se creó el Comité de Transporte Marítimo, que inició sus actividades a fines de 1965. Se convirtió en un foro en el que todas las partes interesadas en el transporte marítimo podían examinar los problemas y negociar las soluciones. En un principio, el Comité aprobaba resoluciones dirigidas a los gobiernos, pero sus resultados fueron exiguos. A partir de 1970 cambió su enfoque y centró su labor en la elaboración de una convención sobre un código de conducta de las conferencias marítimas y en las nuevas preocupaciones que suscitaba el uso de contenedores y el concepto de transporte multimodal.

El Comité de las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea presentó su propio código de prácticas de las conferencias marítimas en diciembre de 1971. Los países en desarrollo se opusieron a este código por dos motivos principales: se había elaborado sin consultar a los países en desarrollo y se basaba en la autorregulación, por lo que era probable que resultara ineficaz. Los países en desarrollo presentaron una serie de códigos alternativos, que fueron objeto de una nueva negociación entre todos los grupos de países.

La Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas finalmente se aprobó por mayoría de votos en 1974. La Convención establecía una serie de normas sobre participación equitativa, fletes determinados por criterios de acceso público, previa consulta a las organizaciones de usuarios, y se especificaban plazos de notificación, la obligatoriedad de la solución de controversias y la función supervisora de las autoridades gubernamentales. La Convención finalmente entró en vigor cuando Alemania Occidental y los Países Bajos la ratificaron en 1983. Las conferencias marítimas, que se habían comportado como un cártel cerrado, habían adquirido, gracias a las negociaciones en la UNCTAD, una base institucional más satisfactoria. Fue un triunfo menor, pero la UNCTAD se reivindicó a sí misma como foro negociador.

La UNCTAD llevó a cabo muchas otras actividades en la esfera del transporte marítimo, además de la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. Parte de ellas se concretaron en una serie de nuevas convenciones, como el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías. Algunas de esas actividades tenían un carácter menos formal, aunque resultaron favorables para los intereses de los países en desarrollo en materia de transporte marítimo. En el programa de

trabajo figuraban temas como la legislación internacional de transporte marítimo, el fomento de la marina mercante, la proliferación de pabellones de conveniencia y la mejora de los puertos. Cuando había un ámbito bien delimitado, un mandato para negociar y una dirigencia con determinación (en el caso del transporte marítimo la ponía Wladek Malinowski, fumador empedernido), la UNCTAD demostraba que podía propiciar resultados positivos.

El transporte marítimo no era el único ámbito donde la competencia era débil y donde las negociaciones en el marco de la UNCTAD lograron algunas mejoras. Las prácticas comerciales restrictivas en el ámbito internacional eran un fenómeno más general. El problema era que muchos países en desarrollo no tenían una agencia de defensa de la competencia —el Canadá y los Estados Unidos de América habían legislado al respecto en el siglo XIX. Esa legislación tenía carencias, pues se aplicaba solo a las prácticas anticompetitivas que afectaban a la economía nacional. Si las empresas que estaban bajo la jurisdicción nacional organizaban un cártel que afectaba a economías de países extranjeros, quedaban fuera del ámbito de aplicación de la legislación vigente. Estas carencias se agravaron cuando las empresas transnacionales empezaron a crecer en número y tamaño.

En la Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio se había incluido un capítulo V que enunciaba una serie de principios para hacer frente a este problema, pero, como se señaló antes, nunca fue ratificada. El GATT había aprobado en 1960 varios procedimientos de solución de controversias entre sus miembros en el caso de los conflictos de interés, pero nunca se invocaban, por lo que no tenían ningún sentido. La UNCTAD convino en que se trataba de un ámbito donde se podía seguir trabajando y en los años siguientes realizó los progresos suficientes en la negociación como para acordar en 1980 el Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, que fue presentado finalmente a la Asamblea General para su aprobación. En sí misma su aprobación no eliminaba el problema, pero establecía una serie de normas por las que los gobiernos de los Estados Miembros aceptaban mejorar su política y su legislación interna en materia de defensa de la competencia. No obstante, fue otro logro que permitió a la UNCTAD reivindicar su valía como foro negociador en asuntos relacionados con el comercio y el desarrollo.



CAPÍTULO 

PRINCIPALES POLÍTICAS DE RAÚL PREBISCH

A. Acuerdos internacionales sobre productos básicos

El programa establecido por Raúl Prebisch para la UNCTAD constaba de tres elementos fundamentales. El primero era un marco general para los convenios internacionales sobre los productos básicos. El segundo eran nuevas formas de financiación complementaria, es decir, un complemento del nuevo Servicio de Financiamiento Compensatorio del Fondo Monetario Internacional. El tercero era la solicitud de que se aplicaran preferencias temporales a las exportaciones industriales de los países en desarrollo destinadas a mercados de los países desarrollados. Esos tres elementos se consideraban medidas alternativas de política para superar los problemas de balanza de pagos que dificultaban el desarrollo económico de los países en desarrollo. A pesar de que los avances de las negociaciones en ámbitos como el transporte marítimo y la política internacional de la competencia tuvieron buena acogida, la credibilidad de la UNCTAD ante el Grupo de los 77 dependía fundamentalmente de que se lograra progresar al menos en una de esas tres esferas.

En preparación de la I UNCTAD, en septiembre de 1963 se reunió en Bellagio, en el lago de Como (Italia), una conferencia de 15 economistas para estudiar un posible conjunto de medidas de política que se encargaría de promover la nueva organización. En la conferencia se examinaron varias cuestiones, como las ventajas y los inconvenientes de las formas alternativas de intervención en los mercados internacionales de productos básicos. Los participantes no constituían una muestra representativa de la opinión de los economistas, pues habían sido seleccionados en función de cierta predisposición favorable a las aspiraciones de los países en desarrollo. Ocho procedían de países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Albert G. Hart, Nicholas Kaldor, Charles P. Kindleberger, Irving B. Kravis, Alexander Lamfalussy, Alfred Maizels, Shigeto Tsuru, Pierre Uri), 2 de países del bloque soviético (Josef Bognor, Vasily S. Safronchuk) y 5 de países en desarrollo (Herbert M. A. Onitiri, Indraprasad G. Patel, Kakkadan N. Raj, Osvaldo Sunkel y Víctor Urquidí). Por eso llama especialmente la atención que en sus debates se percibiera un escepticismo considerable con respecto a los planes de intervención en los mercados de productos básicos, no solo los tendentes a aumentar los precios por encima de las tendencias del mercado, sino también acerca de los que pretendían simplemente estabilizar los precios en torno a esas tendencias.

Algunos participantes en la reunión de Bellagio opinaban que aumentar los precios por encima del nivel de mercado mediante la restricción de las exportaciones sería contraproducente. Creían que ello llevaría a los productores que no participaban en el plan y a los empresarios que producían versiones sintéticas del producto primario a aumentar su producción. Otros participantes, que *a priori* no eran contrarios al principio de las intervenciones con el fin de aumentar los precios sobre los niveles del mercado, destacaron las dificultades prácticas que entrañaba la aplicación de tales planes. Una de ellas era la necesidad de obtener el acuerdo de los productores y los consumidores, lo que rara vez se conseguía.

Sin embargo, ese evento extraordinario acababa de producirse. El nuevo Convenio Internacional del Café, vigente desde diciembre de 1963, era una excepción a la regla. Durante los años cincuenta, los Estados Unidos se habían opuesto tajantemente al plan, hasta que en 1958, tras la desastrosa visita del Presidente Nixon a América Latina, aceptaron abordar la cuestión. En 1963, los Estados Unidos lo aceptaron "como medio de mejorar nuestras relaciones con varios países clave de América Latina (en particular el Brasil, Colombia y los de América Central)", aunque seguiría siendo la excepción a su práctica de oponerse por norma a esos planes. Se justificó por ser una forma de apoyo a la Alianza para el Progreso establecida por el Presidente Kennedy con América Latina, un imperativo político que permitió superar las antiguas objeciones de carácter económico. De hecho, el Convenio del Café pronto suscitó desacuerdos sobre el nivel y la distribución de los contingentes de exportación.

En Bellagio se afirmó además que, a condición de que los consumidores estuvieran dispuestos a cooperar, la mejor opción para aumentar la rentabilidad de las exportaciones de productos básicos era establecer un gravamen a la importación, cuya recaudación se revertiría a los países de ingresos bajos productores. Aunque los acuerdos internacionales sobre productos básicos tuvieran por único objetivo la estabilización de los precios y no su aumento a un nivel superior al precio de tendencia del mercado, el uso de existencias reguladoras conllevaba problemas económicos. El economista James Meade indicó que los costos de capital, y por ende de financiación, de las existencias reguladoras aumentaban debido a los gastos de almacenamiento del producto básico y en muchos casos resultaban antieconómicos. Si el costo del capital fuera económico, para conseguir una reducción de las fluctuaciones de precios el administrador de las existencias debía ser suficientemente previsor e independiente para poder comprar y vender en el momento adecuado. Una dificultad crónica de los administradores de las existencias

reguladoras residía en comprender la evolución de los precios y en abstenerse de adoptar medidas que no fueran acordes con esa evolución, especialmente en caso de tendencia a la baja.

Así pues, en Bellagio hubo una notable falta de entusiasmo con respecto a la ampliación del número de acuerdos internacionales sobre productos básicos. La opinión dominante entre los economistas presentes, por lo general favorables a tales acuerdos, era que estos no representaban una buena opción de política. Al final de la I UNCTAD, Nicholas Kaldor hizo la siguiente reflexión: "la estabilización de los precios de los productos básicos mediante acuerdos sobre productos concretos ocupaba un lugar destacado entre los principales objetivos previstos en el programa, pero los largos debates al respecto no consiguieron producir ninguna idea novedosa sobre la manera de promover más eficazmente ese tipo de acuerdos".

B. Formulación de la estrategia de la UNCTAD para los productos básicos

Los fundamentos intelectuales que más influyeron en la política de productos básicos de la UNCTAD no fueron los análisis técnicos de los aspectos económicos de regulación de los precios de esos productos, expuestos en Bellagio, sino fragmentos de aparente sabiduría empírica extraídos del pasado reciente. Uno de ellos era la interpretación que Prebisch y sus principales consejeros en la materia hacían de los mecanismos internacionales de regulación de los productos básicos establecidos en los años treinta. Se servían de esos mecanismos para subrayar que era posible idear formas de intervención adecuadas en los mercados de productos básicos, a pesar de las objeciones técnicas que habían planteado los economistas en Bellagio.

Otro de los fundamentos era la conclusión que los dirigentes del Grupo de los 77 extraían del hecho de que en la abortada Carta de La Habana de 1948 se hubiera incluido un capítulo relativo a los acuerdos internacionales sobre productos básicos. El Grupo de los 77 entendió que las disposiciones de la Carta de La Habana suponían un reconocimiento internacional de la legitimidad de los nuevos mecanismos de regulación de los productos básicos.

El Grupo de los 77 aceptó esas interpretaciones de los dos episodios históricos que se convirtieron en los factores que modelaron la nueva estrategia de la UNCTAD para los productos básicos. Eran dos interpretaciones controvertidas.

De los cinco principales mecanismos de regulación de los productos básicos de los años treinta, fracasaron dos, el del azúcar y el del trigo. Los otros tres, que regulaban el té, el caucho y el estaño, tuvieron éxito. Sin embargo, este se debió a que el grueso de la producción de esas tres materias primas se concentraba en el ámbito de los imperios coloniales británico, francés y neerlandés, al igual que gran parte de su consumo. Los mecanismos establecidos eran fruto de acuerdos entre esos conjuntos de antiguas potencias coloniales, acuerdos que ignoraban tanto los intereses de los consumidores de la metrópoli como los de los pequeños productores autóctonos. Sin embargo, en 1964 el régimen colonial iba desapareciendo de la escena internacional. Al mismo tiempo desaparecía la posibilidad de ignorar los intereses contrapuestos de consumidores y productores, salvo en circunstancias políticas excepcionales como las que rodearon la firma del Convenio Internacional del Café. En 1964, el declive del colonialismo a raíz de las presiones de los Estados Unidos había transformado la política de regulación internacional de los productos básicos. Paradójicamente, la política de los países en desarrollo en materia de productos básicos requería utilizar un mecanismo colonial para defender sus intereses económicos en el mundo postcolonial.

La Carta de La Habana prefiguraba las transformaciones que llegarían con el mundo postcolonial. El capítulo dedicado a los productos básicos era indicativo de la dirección que seguiría el mundo postcolonial. Lejos de suponer un respaldo global al principio de regulación internacional de los productos básicos, la Carta era un intento de los Estados Unidos de restringir más el uso de ese mecanismo, sin duda de manera mucho más estricta que en los años treinta. Los criterios de utilización legítima eran muy restrictivos. La Carta legitimaba "los convenios internacionales sobre productos básicos", pero estos tenían que establecerse por acuerdo entre los países productores y los países consumidores. Unos y otros debían coincidir en que existía una "emergencia" que las fuerzas del mercado no podían corregir. Los productores y los consumidores debían estar igualmente representados en los mecanismos de regulación. Por último, cada uno de los acuerdos internacionales sobre productos básicos incluía una cláusula de extinción y tenía una vigencia inicial de tan solo cinco años. El requisito de cumplir esas cuatro condiciones habría entrañado la abolición de la mayoría de los sistemas preexistentes de regulación internacional de los productos básicos. Ni siquiera con esas limitaciones obtuvo

la Carta el apoyo de las organizaciones empresariales de los Estados Unidos, por lo que no llegó a entrar en vigor (véase el capítulo I). Resulta significativo que entre 1948 y 1964 solo se haya establecido un acuerdo internacional sobre productos básicos, el ya mencionado Convenio Internacional del Café.

Las opiniones de Prebisch acerca de los mecanismos relativos a los productos básicos en un principio no eran en absoluto doctrinarias. Admitía que no cabía prever que se celebraran acuerdos internacionales sobre muchos de esos productos, por diversas razones. Sin embargo sabía que era necesario algún tipo de intervención y comenzó a despertar el interés por la cuestión. Escribió que era preciso reexaminar toda la esfera de los productos básicos, uno por uno, y aplicar nuevas ideas para comprobar si verdaderamente se justificaba en cada caso el pesimismo que tradicionalmente habían mostrado los técnicos de los productos básicos.

En 1965 el Consejo Económico y Social transfirió a la UNCTAD todas sus responsabilidades en materia de negociación de acuerdos sobre productos básicos. Así pues, la UNCTAD asumió las funciones de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos y de la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos, y los países del Grupo B retiraron su objeción inicial a que la UNCTAD fuera un foro de negociación. La consolidación de su posición en el ámbito de los acuerdos internacionales sobre los productos básicos incitó a la secretaría a formular una estrategia para abordar la cuestión de esos productos. Prebisch pidió al economista Alfred Maizels, cuya contribución en la conferencia de Bellagio había sido notable, que dirigiera la formulación de la estrategia de la UNCTAD sobre los productos básicos. Aunque el Director de la División de Productos Básicos era Bernard Chidzero, el auténtico impulsor fue Maizels, en calidad de subdirector. Maizels entendía que había una necesidad inmediata o a corto plazo de conseguir un grado razonable de estabilidad en los principales mercados de productos básicos y, siempre que fuera posible y oportuno, lograr esa estabilización a unos precios razonablemente remuneradores para los países productores.

No obstante, la dificultad esencial residía en definir "los precios razonablemente remuneradores". Los países del Grupo B de la Subcomisión Permanente de Productos Básicos de la Junta de Comercio y Desarrollo subrayaron reiteradamente la dificultad de encontrar una definición práctica de "precios remuneradores", a menos que se entendiera que correspondían al precio de equilibrio de mercado a

largo plazo. Sostenían que no era necesario negociar los principios generales de la política de productos básicos, ya que cada producto básico tenía sus propias características. Esas diferencias respecto de la definición eran un indicio de la existencia de desacuerdos más generales sobre las políticas.

Prebisch estaba dispuesto a avanzar producto por producto, pero este planteamiento también tropezaba con dificultades. La primera tarea de Maizels fue contratar a Jan Tinbergen como asesor para que diseñara una simulación econométrica de existencias reguladoras con objeto de facilitar las negociaciones de un acuerdo internacional sobre el cacao. La simulación econométrica permitiría obtener una estimación del costo de la financiación previa de las existencias, que se podría utilizar en la conferencia sobre el cacao en agosto de 1966. Estaba previsto que la conferencia aprobara el principio de establecer un nuevo organismo encargado del cacao por medio de las Naciones Unidas. No se consiguió. Los Estados Unidos y Alemania Occidental se opusieron decididamente, por motivos ideológicos y porque no podrían controlar la gestión del suministro de cacao. También rechazaron la fórmula para la financiación de las existencias reguladoras propuesta por la UNCTAD. Los negociantes de cacao de Nueva York habían hecho uso de su influencia en Washington D.C. para conservar ese mercado. El fracaso de la conferencia sobre el cacao fue una gran decepción para Prebisch, que estaba convencido de que era "lógico desde el punto de vista económico y financiero".

Fue un auténtico revés porque el cacao no era el producto básico que planteaba los mayores problemas de negociación. Al contrario de lo que ocurría con el azúcar, los países del Grupo B no eran productores de cacao y tampoco había grandes problemas de sobreproducción. Los mayores productores eran dos países pobres de África, Costa del Marfil y Ghana, y ninguno de ellos podía controlar el mercado. Además, no había complicaciones derivadas de la Guerra Fría, a diferencia de lo que sucedía con el azúcar, vulnerable al factor cubano. Las esperanzas frustradas del Grupo de los 77 motivaron duras críticas, particularmente de los países africanos. Ello agudizó la necesidad de que la UNCTAD lograra avances en relación con otras cuestiones, como la financiación complementaria.

A finales de octubre de 1966 se celebró una reunión para concretar la política relativa a las existencias reguladoras con miras al próximo período de sesiones de la Conferencia (II UNCTAD) cuya celebración estaba propuesta para 1967 aunque se postergó a 1968. Además de Prebisch y Maizels, asistieron a la reunión Rangaswami Krishnamurti y David Pollock, junto con representantes del

Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Los participantes decidieron distinguir entre el objetivo de estabilización y el de aumento de los precios, manteniendo las existencias reguladoras para conseguir el primer objetivo y los controles de la producción y los contingentes de exportación para el segundo. En cuanto a la táctica de presentación al público, concluyeron que en la II UNCTAD la secretaría debía tener en general una actitud lo más prudente posible y destacar el objetivo de estabilización de los precios para interesar a los consumidores. Al mismo tiempo la prudencia no debía ser óbice para proponer nuevas ideas sobre las existencias reguladoras y un mecanismo central de financiación.

Las líneas generales del documento sobre los productos básicos que se presentaría a la II UNCTAD se describieron como sigue:

Además de examinar las tendencias de mercado específicas de ciertos productos básicos, debía referirse a los principios fundamentales de las existencias reguladoras; dar un orden general de magnitudes financieras, pero sin cifrar las necesidades en dólares; exponer la necesidad de estar dispuestos a adoptar nuevos acuerdos sobre los productos básicos; abordar el establecimiento de un fondo central (incluidas sus funciones de financiación y su funcionamiento); indicar si ese fondo formaría parte del sistema de financiación complementaria del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (quizás como departamento independiente, ya que el correcto funcionamiento de la reserva reduciría el nivel de los fondos retirados del otro sistema).

Así pues, en octubre de 1966, a pesar de las advertencias pesimistas de los técnicos de los productos básicos, la secretaría de la UNCTAD había decidido adherirse a la política de estabilización de precios mediante un conjunto de existencias reguladoras, financiadas por un fondo central, que podría proporcionar el Banco Mundial.

C. Esperanzas respecto de un mecanismo de financiación complementaria

En la visita que hizo a Washington D.C. en preparación de la I UNCTAD, Prebisch recibió una cálida y cordial bienvenida de George D. Woods, Presidente del Banco Mundial. Este le dijo "tiene que haber un error fundamental cuando los préstamos

anuales concedidos por el Banco pueden verse barridos por la disminución de los precios de los productos básicos". Woods prometió asistir a la I UNCTAD. Así lo hizo y en la sesión inaugural pronunció un discurso aprobador sobre la actitud favorable del Banco hacia la financiación complementaria. El Reino Unido y Suecia también apoyaron ese concepto en la I UNCTAD. En el Acta Final de la Conferencia se solicitó al Banco Mundial que preparase un proyecto de propuesta de medidas financieras complementarias. Los funcionarios del Banco emprendieron la tarea y a finales de 1965 el proyecto de informe estaba listo para su distribución. Woods envió el estudio a la UNCTAD, subrayando que se trataba de un simple informe técnico y que no entrañaba compromiso alguno de los Directores Ejecutivos del Banco ni de los gobiernos.

En la primera reunión de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio de la UNCTAD, el informe Woods fue bien acogido tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo. Aunque el informe vinculaba la financiación complementaria al desempeño de los países, lo que anticipaba la futura condicionalidad de los préstamos a la realización de cambios de política, en la segunda reunión de la Comisión, en abril de 1966, los países en desarrollo no formularon objeciones. La única en hacerlo fue la Unión Soviética, pero quedó totalmente aislada. A finales de 1966 la Junta de Comercio y Desarrollo hizo suya la propuesta de acuerdo de financiación complementaria. Faltaba únicamente que un grupo de trabajo técnico conjunto integrado por el Grupo B y el Grupo de los 77 resolviera los detalles finales. La tarea parecía a punto de concluir. Sin embargo, igual que había fracasado la conferencia sobre el acuerdo internacional del cacao, tampoco se pudo lograr esta vez.

En 1967, el personal del Banco Mundial se mostraba decepcionado con la UNCTAD. Prebisch tenía que solicitar a Woods los documentos del Banco que antes se transmitían sin inconveniente. Sus solicitudes al Banco para que copatrocinara las reuniones de la UNCTAD eran rechazadas sistemáticamente. En los memorandos internos del Banco empezaron a aparecer acusaciones sobre la dejadez y las pérdidas de tiempo de la UNCTAD. En julio, Prebisch, sin cuestionar el principio de la condicionalidad, planteó la cuestión de quién debía evaluar el desempeño de los países. Indicó que esa tarea debía encomendarse a un grupo imparcial de expertos, pues probablemente los países en desarrollo no estarían conformes con que las naciones acreedoras asumieran el papel de evaluadoras.

En agosto Prebisch afirmó en un discurso que el principal obstáculo para llegar a un acuerdo era el FMI, no el Banco Mundial ni las diferencias entre el Grupo B y el Grupo de los 77. Dijo que era preciso hacer un nuevo esfuerzo para compaginar la política del Banco Mundial con la del FMI. Al hacer públicas las diferencias entre el FMI y el Banco cometió un error táctico ante el que Woods, que estaba terminando su mandato como Presidente del Banco, reaccionó mal. El antiguo defensor de Prebisch en Washington D.C. se irritó.

Woods impartió al personal del Banco instrucciones acerca de las relaciones con la UNCTAD. El Banco seguiría ofreciendo apoyo moral a la UNCTAD, pero las conversaciones solo conducirían a promesas de realizar nuevos estudios. Todos los asuntos relativos a la financiación suplementaria estarían a cargo del Director Gerente, Burke Knapp. Atendiendo a las presiones de países del Grupo B, especialmente de Francia y en menor medida de los Estados Unidos, el Banco había dejado de participar en el proyecto. Aunque las negociaciones con el Banco y los principales donantes continuaban, el nuevo clima impedía a Prebisch reclamar su finalización.

Al no haberse concluido el acuerdo internacional sobre el cacao ni las negociaciones sobre financiación complementaria el prestigio de Prebisch quedó muy mermado. El Grupo de los 77 se sentía frustrado y cuestionaba su credibilidad ante los escasísimos avances del principal programa de la UNCTAD. Prebisch se encontraba a la defensiva frente a sus propios electores. Viendo indicios de división en el Grupo de los 77, los países del Grupo B no consideraban urgente atender sus demandas. Al mismo tiempo, para restablecer la unidad, Prebisch juzgó que debía inflar las demandas para dar mayor envergadura a las negociaciones de la próxima II UNCTAD que se iba a celebrar en Nueva Delhi en febrero de 1968.

En la I UNCTAD, en contra del deseo de los Estados Unidos de que no se tomaran medidas sobre la reforma monetaria internacional, la Tercera Comisión de la Conferencia había aprobado la recomendación de que se siguieran estudiando medidas relativas al sistema de crédito complementario del FMI. Atendiendo a la recomendación, se había formado un nuevo grupo de expertos para estudiar las cuestiones monetarias internacionales relacionadas con los problemas del comercio y el desarrollo. Se pretendía que los expertos consideraran las repercusiones que tendrían en los países en desarrollo los nuevos planes del Grupo de 10 países industrializados para crear más liquidez en la economía mundial. El grupo de expertos, presidido por Gamani Corea, estaba formado por Richard Kahn, Tibor

Scitovsky, Trevor Swan, Pierre Sanner, el gobernador del Banco Africano de Desarrollo, Mamoun Beheiry (Sudán), Octavio A. Dias Carneiro (Brasil) y Rodrigo Gómez, del Banco de México. Si bien aprobó la selección de expertos, Nicholas Kaldor opinaba que "no cabía esperar nada (en cuanto al logro de algún objetivo)".

El grupo de expertos determinó que los países en desarrollo no necesitaban simplemente más ayuda, sino más liquidez sin condiciones. Prebisch consiguió promover dos propuestas basadas en su informe de 1965. La primera era la cuestión básica de procedimiento de que el Grupo de 10 países no debía introducir por su cuenta cambios en el sistema monetario internacional que tendrían consecuencias para otros países. Pidió que los países en desarrollo participaran junto con los desarrollados en el proceso de creación de reservas adicionales. La segunda propuesta no era de procedimiento sino de fondo. Quería que la asignación de las nuevas unidades de reserva monetaria tuviera carácter universal y no se limitara únicamente a los miembros del Grupo de los 10.

Al formular esas peticiones, la UNCTAD apoyaba de hecho la posición de los administradores del FMI frente a la del Grupo de los 10. El Grupo finalmente cedió en agosto de 1966. El informe del grupo de expertos de la UNCTAD, junto con otro elaborado en la misma línea por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, aparentemente contribuyeron a persuadir al Grupo de los 10 para que transigiera y aceptara la creación a través del FMI de una nueva forma de liquidez, los derechos especiales de giro (DEG), de carácter universal. Cuando se presentaron las líneas generales del plan de creación de los DEG en septiembre de 1967, los países en desarrollo miembros del FMI pudieron dar su apoyo.

El pesimismo de Kaldor resultó, pues, injustificado. El informe del grupo de expertos de la UNCTAD había propiciado avances en la esfera de la reforma monetaria internacional. Al mismo tiempo, la cuestión de la creación de los DEG complicó y terminó por eclipsar la anterior propuesta de un mecanismo de financiación complementaria.

D. Preferencias arancelarias para las exportaciones industriales de los países en desarrollo

En Ginebra los países del Grupo de los 77 hicieron frente común para lograr la concesión de preferencias transitorias a sus exportaciones industriales destinadas a mercados de los países desarrollados. Los argumentos aducidos para justificar

su demanda eran la naturaleza incipiente de su industria y las economías de escala de la producción industrial. Consiguieron que en el Acta Final de la I UNCTAD se aprobara el Principio General N° 8, recomendado por la Conferencia. Según ese Principio General, los países desarrollados debían otorgar condiciones preferenciales a los países en desarrollo sin exigir concesiones recíprocas.

Como se indicó en el capítulo I, Prebisch quería que los países asiáticos y africanos adoptaran una senda de desarrollo más orientada hacia el exterior que la estrategia de sustitución de las exportaciones seguida por los países de América Latina. No obstante, preveía un conjunto de pasos hacia una liberalización del comercio. En primer lugar, los países en desarrollo debían establecer uniones aduaneras, zonas de libre comercio o medidas similares entre ellos. La segunda etapa consistiría en reducir las barreras arancelarias frente a las importaciones de los países desarrollados. Afirmaba que la aplicación de esa secuencia llevaría tiempo y que entre tanto sería necesaria una ayuda temporal para superar la brecha comercial. De hecho, la segunda etapa se dilató hasta finales de los años ochenta, cuando se acordó el Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales entre los países en desarrollo.

El problema era que en los países en desarrollo las tareas correspondientes a la primera etapa progresaban muy poco. Prebisch era muy consciente de que, en tanto que los países en desarrollo no adoptaran medidas para reducir las barreras comerciales entre sí, carecerían de argumentos para solicitar preferencias comerciales a los países desarrollados. Aunque Prebisch explicó a los grupos regionales de países en desarrollo que debían actuar, siquiera anunciando futuros "programas de acción" a los que poder referirse en las campañas que llevaba a cabo para persuadir a los países desarrollados de conceder preferencias, hubo pocas novedades al respecto.

Los países industrializados respondieron a la solicitud de preferencias comerciales para los productos industriales de manera desorganizada: los británicos aceptaban hacer extensivas las preferencias del Commonwealth a todos los países en desarrollo, la Comunidad Económica Europea, presionada por Francia, pretendía mantener las preferencias concedidas a los países africanos asociados suyos y los Estados Unidos se oponían a conceder cualquier tipo de preferencia. Prebisch temía que los Estados Unidos, queriendo fortalecer su alianza contra Castro, establecieran una excepción a esta regla, como habían hecho en el caso del acuerdo internacional del café, y ofrecieran preferencias únicamente a países

de América Latina. Las preferencias industriales presentaban particular interés para los países en desarrollo latinoamericanos más avanzados. No está claro si los Estados Unidos llegaron a estudiar esa opción de política, pero Prebisch consideraba que podía amenazar gravemente la unidad del Grupo de los 77 y expresó reiteradamente su oposición.

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas había publicado una propuesta de un sistema generalizado de preferencias para las manufacturas de los países en desarrollo en 1960. Posteriormente, la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD había estudiado el diseño de un sistema generalizado de preferencias, pero los responsables del GATT se habían resistido mucho tiempo a ese sistema por ser contrario a los principios de reciprocidad y no discriminación previstos en ese acuerdo. En vista de su resistencia, la secretaría de la UNCTAD hasta agosto de 1966 consideraba poco realista plantear la elaboración del sistema generalizado de preferencias en la II UNCTAD que iba a celebrarse en Nueva Delhi. Esa situación estaba a punto de cambiar, cuando, una vez más, el influjo de consideraciones geopolíticas modificó la política comercial de los Estados Unidos.

A medida que la Administración Johnson intensificaba el esfuerzo de guerra en Viet Nam, arreciaban las protestas contra la guerra al aproximarse las elecciones presidenciales de 1968. Crecía el aislamiento de la Administración Johnson así como las presiones para que cambiara de política comercial. En una reunión de los Jefes de Estado Americanos en Punta del Este (Uruguay) en abril de 1967 se persuadió a Johnson de que respaldara un sistema generalizado de preferencias para todos los países en desarrollo, no solo para los de América Latina, mientras que los presidentes latinoamericanos presentes acordaron iniciar un mercado común latinoamericano. En opinión de Prebisch fue un hecho de "importancia crucial", que marcó el abandono de los sistemas preferenciales verticales en favor del multilateralismo y la no discriminación. A partir de entonces la opinión de la OCDE y la opinión general en el ámbito del GATT se volvieron favorables al debate de la propuesta del sistema generalizado de preferencias en la II UNCTAD en Nueva Delhi.

E. La Conferencia de Nueva Delhi y después de ella

Cuando se celebró la II UNCTAD, el clima internacional era mucho menos proclive a la concordia y la convergencia que en 1964. En aquella época, después de la crisis de los misiles de Cuba en 1962, se había producido una situación de *détente*.

Entonces la economía internacional era boyante y se respiraban optimismo y nuevas esperanzas. Por el contrario, en 1968, el ambiente estaba ensombrecido por los preparativos de la respuesta militar de la Unión Soviética a la Primavera de Praga y por la ofensiva del Tet, que acabaría con las ilusiones de los Estados Unidos de lograr una victoria militar rápida frente a Viet Nam del Norte. La delegación de los Estados Unidos, mucho más reducida que en la I UNCTAD, estaba presidida por Walter Rostow. Este había participado directamente en la escalada bélica en Viet Nam, lo que no era un buen augurio para la esperada convergencia. Rostow era malhumorado, retraído y sensible a las críticas, cuando lo que se necesitaba eran flexibilidad y una actitud diplomática conciliadora.

El Grupo de los 77 había definido su posición negociadora en una reunión ministerial celebrada en Argel en octubre y noviembre de 1967 y la había hecho pública en la llamada Carta de Argel. Proponía un breve programa de acuerdos sobre productos básicos, financiación complementaria y preferencias comerciales para productos manufacturados —el clásico programa de Prebisch— además de reformas del transporte marítimo internacional y el objetivo de asignar el 1% del PIB a la ayuda exterior.

Abrumado por el trabajo, Prebisch presentó su informe para la Conferencia a última hora, de modo que los gobiernos no tuvieron tiempo de examinarlo antes del inicio de la reunión. El informe, titulado *Hacia una estrategia global del desarrollo* destacaba que era necesario adoptar medidas convergentes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El discurso inaugural de Prebisch fue mucho menos impactante que el de Ginebra, pero en él hizo un llamamiento en favor de "un nuevo orden económico internacional", en el que los países en desarrollo se sometieran a la disciplina de desarrollo y los países desarrollados adoptaran políticas económicas internacionales de apoyo.

La Conferencia seguía el mismo esquema que la anterior: largos discursos inaugurales y posterior división en comisiones de trabajo que eran demasiado amplias y reflejaban las mismas posiciones que las sesiones plenarias. Los países del Grupo B rechazaron los nuevos avances en relación con los productos básicos y la financiación, pero en la Comisión de Manufacturas aceptaron el principio de aplicación no recíproca de preferencias comerciales. Sin embargo, quedaba sin resolver la controversia acerca de los productos a los que se aplicarían esas preferencias, las salvaguardias previstas para las manufacturas nacionales y el límite de aplicación de las preferencias, es decir el momento en que la industrialización

de un país en desarrollo dejaba de ser "incipiente". Los debates ahondaron las divergencias en el Grupo de los 77. Los países africanos opinaban que el sistema general de preferencias era en realidad una cuestión latinoamericana a la que Prebisch había concedido particular prioridad, mientras que los países latinoamericanos estaban molestos con el intento africano de conservar las preferencias adquiridas en Europa. Las tensiones solo se apaciguaron cuando se aprobó crear una comisión especial para que siguiera elaborando el sistema generalizado de preferencias después de finalizada la II UNCTAD.

Los dos principales logros de Nueva Delhi fueron el compromiso en favor del sistema generalizado de preferencias, aunque quedara pendiente de ulteriores negociaciones, y una resolución específica relativa al transporte marítimo internacional. La opinión general era que la II UNCTAD había sido un fracaso, pero Prebisch fue más preciso al señalar en su informe a U Thant que los resultados habían sido "positivos, pero muy limitados". En privado dijo sentirse decepcionado por el escaso fruto de sus enormes esfuerzos y opinó que la UNCTAD nunca lograría avances decisivos en relación con los principales temas de su programa. Él mismo era parcialmente responsable de esa decepción, pues antes de la conferencia de Nueva Delhi había suscitado grandes expectativas sobre la celebración de auténticas negociaciones. Hubiera sido mucho más realista conformarse con un proceso gradual. No obstante, la actitud de los Estados más radicales del Grupo de los 77 le había privado de margen de maniobra.

También tenía razón en lamentar que se hubiera establecido un sistema de negociación por grupos. Se había observado que, para ocultar los problemas de desunión en el seno de un grupo, este tendía a adoptar la posición más extrema entre las defendidas por sus miembros. Pero el sistema ya se había vuelto intocable: un estudio interno concluyó que formaba parte esencial de la estructura de la UNCTAD.

En marzo de 1969, prácticamente sin previo aviso, Prebisch desapareció de la UNCTAD. Ello causó gran perplejidad a sus colegas, pues acababa de aceptar la renovación de su mandato por U Thant hasta julio de 1971. Las razones de su partida fueron al parecer motivos personales y profesionales. En el plano personal, estaba a punto de cumplir 70 años y padecía artritis. El esfuerzo que suponía mantener dos casas en distintos continentes era agotador y además habían surgido críticas acerca de la factura de sus viajes transatlánticos y de sus ausencias de Ginebra. La presión afectó a su carácter, que se tornó más irritable y provocador.

En el plano profesional, se había vuelto claramente pesimista en cuanto a las perspectivas de que la UNCTAD consiguiera la influencia que, a costa de grandes esfuerzos, había pretendido darle en el sistema económico internacional. Aspiraba a que fuera un foro de negociación global y un centro de investigación destacado: no quería dirigir otro dispendioso órgano consultivo más ni una simple tertulia. En América Latina encontró una nueva oportunidad cuando el Presidente de Colombia propuso que el Banco Interamericano de Desarrollo sufragara un importante estudio sobre la financiación del desarrollo en la región. A fines de 1968 aceptó dirigir el estudio del Banco e informó a U Thant de su decisión de abandonar su cargo, aunque seguiría prestando asesoramiento sobre la preparación del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En comparación con la mayoría de sus sucesores Prebisch ocupó la Secretaría General de la UNCTAD poco tiempo. Su retorno a América Latina siempre había sido una posibilidad, pues seguía siendo el Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pero su partida repentina fue inoportuna y planteó un dilema a la UNCTAD. Después de la II UNCTAD, seguía sin cumplirse gran parte del programa establecido por Prebisch para la organización. ¿Asumirían sus sucesores nuevos empeños o seguirían guiándose en el futuro por el programa que él había promovido incansablemente?



CAPÍTULO

IV

LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO
ORDEN ECONÓMICO
INTERNACIONAL

A. La debilidad de Occidente

El final de los sesenta estuvo acompañado de un aumento de la turbulencia política en los países occidentales. La agitación estudiantil que había comenzado en las universidades de la costa oeste de Estados Unidos se extendió a través de Europa. Los eventos de mayo de 1968 en París, donde estudiantes y trabajadores se aliaron para difundir entre la nueva generación de Occidente un nuevo radicalismo casi marxista, parecían augurar un cambio social y político muy amplio y duradero.

En ese contexto inestable los líderes políticos occidentales mostraron sus deficiencias y comenzaron a autodestruirse. En Francia, el Presidente De Gaulle arrojó la toalla y se marchó repentinamente a Colombey-les-Deux-Églises. En el Reino Unido, Edward Heath, gran amigo de la UNCTAD, perdió las elecciones por su mala gestión de las demandas de los mineros del carbón. En los Estados Unidos, los intentos ilegales del Presidente Nixon de mantenerse en el poder lo obligaron finalmente a dimitir, aunque no sin antes haber restaurado las relaciones diplomáticas normales con China.

La causa subyacente de estos acontecimientos turbulentos hay que buscarla en la guerra que los Estados Unidos libraban en Viet Nam. A pesar de su gran superioridad tecnológica y militar, el ejército de los Estados Unidos no era capaz ni de derrotar a las fuerzas armadas de Viet Nam del Norte ni de pasar el testigo al régimen títere del Sur para que continuase la guerra. A medida que se desvanecía el apoyo de los ciudadanos y los políticos estadounidenses a la contienda, los Estados Unidos se vieron obligados a una retirada ignominiosa en abril de 1975. Aunque no fue una derrota militar, como la sufrida por ejemplo a manos de los japoneses en Filipinas en 1941-1942, el episodio dañó notablemente la imagen de invencibilidad del país a ojos del mundo y, en el plano doméstico, hizo que se descartasen durante un tiempo nuevas aventuras en el extranjero.

La debilidad de Occidente iba a provocar un aumento de la inestabilidad en el frente diplomático, ya que los países en desarrollo vieron en ella una oportunidad de oro para hacer avanzar sus intereses en materia de comercio y desarrollo. Fue en aquel entonces cuando se designó al venezolano Manuel Pérez-Guerrero segundo Secretario General de la UNCTAD. En un primer momento, Pérez-Guerrero se mostró reacio a suceder a Prebisch, a quien consideraba "una leyenda viva", pero la famosa elocuencia de este lo convenció para presentar su candidatura. U Thant pidió a Prebisch que nominase a dos candidatos más, pero ni Gamani Corea,

de Sri Lanka, ni Janos Stanovnik, de Yugoslavia, resultaron aceptables para las potencias que U Thant consultó.

Pérez-Guerrero había comenzado su carrera internacional en la Sociedad de las Naciones (1937-1940) y, bajo su liderazgo la UNCTAD pasó a prestar atención a la asistencia técnica, un tema al que su predecesor nunca había concedido gran importancia. No es sorprendente que los países del Grupo B empezasen a mostrar una mayor confianza en la organización y trataran de negociar un acuerdo por el que los países en desarrollo aceptarían someterse a un control cuantitativo en materia de buena gobernanza a cambio de que los países desarrollados se comprometiesen a destinar efectivamente el 0,7% de su PIB a ayuda al desarrollo. Sin embargo, en lugar de marcar ese cambio de rumbo tan importante, Pérez-Guerrero siguió apegado al programa de Prebisch, estructurado en torno a tres elementos: acuerdos internacionales sobre productos básicos, financiación complementaria y preferencias comerciales. El impulso del Grupo de los 77 y la manera en que la UNCTAD se había atrincherado tras ese programa de corrección de injusticias del pasado parecían ser demasiado fuertes para oponerles resistencia.

Aunque la estrategia básica no varió, sí lo hizo la coyuntura económica internacional en la que debía aplicarse. Al mismo tiempo que el nuevo Secretario General asumía sus funciones, los acontecimientos que se produjeron en el contexto de la economía internacional tendieron a debilitar aún más la posición de los países del Grupo B. El colapso del sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos marcó el final de la edad de oro de Occidente, caracterizada por el fuerte crecimiento y la baja inflación. Los errores de política macroeconómica causaron recesión y aumento de la inflación. La aparición de la estanflación, situación caracterizada por un aumento del desempleo acompañado de una aceleración de la inflación, desconcertó a la mayoría de los economistas, pues Keynes les había enseñado que los dos males eran incompatibles y no que podían ir unidos. El recurso a las denominadas políticas "keynesianas" de control de precios y salarios para limitar la inflación en los Estados Unidos y el Reino Unido empeoró la situación. La estanflación se contagió a los países en desarrollo en forma de estancamiento de la demanda de sus exportaciones y aumento de los precios de sus importaciones, lo cual agudizó los desequilibrios en sus balanzas de pagos.

Sin embargo, la turbulencia económica más dramática tuvo lugar en el mercado del petróleo. Una segunda guerra en el Oriente Medio a finales de 1973 dio lugar a un aumento del precio del crudo, que pasó de 3,02 a 11,60 dólares por barril.

Un grupo de importantes Estados productores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) consiguió utilizar los precios de este producto básico como arma contra un Occidente fuertemente dependiente del crudo. La OPEP, utilizando un *modus operandi* similar al de un cartel del sector de los productos básicos, usó su capacidad de restringir el suministro para aumentar el precio de su producto.

Las repercusiones de la crisis del petróleo en los países en desarrollo fueron complejas. Desde el punto de vista económico su efecto fue divisivo, pues escindió el Grupo de los 77 en dos: por un lado los países exportadores de petróleo, que se beneficiaban de la subida de precios y, por otro, las naciones importadoras que, igual que los países del Grupo B, tuvieron que adaptarse a esa importante perturbación externa modificando sus políticas o aumentando su endeudamiento. No obstante, la crisis del petróleo también tuvo un efecto político unificador, ya que constituyó una demostración del poder de la acción colectiva para controlar la oferta y el precio de un producto básico. Esto alimentó la esperanza de que si se lograba mantener la unidad colectiva se podría influenciar de manera similar el precio de otros productos básicos.

La diplomacia silenciosa de Pérez-Guerrero en el tema de los productos básicos pronto se topó con obstáculos. Mediante su visita a Moscú en mayo de 1970 pretendía asegurar la participación de la Unión Soviética (el cuarto mayor consumidor de cacao) en la recuperación de la idea de una conferencia sobre el cacao. Los soviéticos anunciaron que "en general, la URSS [Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas] siempre ha estado a favor de los acuerdos internacionales sobre productos básicos, en tanto que instrumentos importantes para la estabilización de los precios de dichos productos". En la práctica, a la Unión Soviética le preocupaba menos el contenido de un posible acuerdo que la posibilidad de que la redacción de este implicase una crítica de sus prácticas de comercio de Estado. La posterior visita de Pérez-Guerrero a Washington en noviembre de 1970 solo consiguió que los Estados Unidos prestasen su apoyo a un acuerdo internacional de productos básicos para el cacao a regañadientes. Los Estados Unidos eran contrarios, en principio, a los acuerdos internacionales de productos básicos, pero se comprometieron a cooperar "de ser políticamente necesario", como habían hecho con el Convenio Internacional del Café y el Sistema Generalizado de Preferencias.

La Conferencia sobre el Cacao se convocó finalmente en 1972, pero su primer período de sesiones fue un fracaso. Durante el segundo, celebrado en septiembre, se llegó a un acuerdo: el primer Convenio Internacional del Cacao. Duró tres años, pero los Estados Unidos nunca aceptaron adherirse. Constituyó sin duda un logro diplomático en la medida en que la UNCTAD (con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) había hecho que viese la luz el primer acuerdo internacional sobre productos básicos en un decenio. Sin embargo, en términos prácticos no fue un éxito, pues el nuevo Convenio Internacional del Cacao se mantuvo inoperante. Mientras estuvo en vigor, el precio de mercado del cacao se situó por encima del precio de activación acordado para la intervención. El caso del Convenio Internacional del Cacao ilustra tanto el largo período de gestación de un acuerdo internacional sobre productos básicos como la dificultad, que a menudo se pasa por alto, de fijar precios de intervención pertinentes, sobre todo cuando los países consumidores son poderosos y tienen interés en establecer precios mínimos bajos.

Consciente de los "anémicos resultados" que se estaban obteniendo en el campo de los productos básicos, Pérez-Guerrero decidió orientar sus esfuerzos a las otras dos áreas de formulación de políticas que, siguiendo los pasos de Prebisch, había marcado como prioritarias. La primera de ellas era materializar el principio de acuerdo al que se había llegado en la II UNCTAD de conceder a los países en desarrollo preferencias industriales no recíprocas. En octubre de 1970, tras muchas consultas, la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD completó las gestiones para el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias. Dieciocho países desarrollados acordaron otorgar preferencias y 5 países del bloque soviético declararon lo que harían en ese sentido. En junio de 1971, los 18 países del Grupo B solicitaron y obtuvieron una exención de diez años de la obligación que tenían en virtud del artículo 1 del GATT de aplicar a todos los países el régimen de la nación más favorecida.

En 1970, los países que iban a conceder las preferencias habían aceptado obtener lo antes posible la habilitación legislativa nacional necesaria para hacerlo. En el caso de los Estados Unidos, el Congreso no aprobó una ley de comercio que incorporase las preferencias comerciales industriales hasta 1976. Aun así, como Rostow había advertido a Prebisch, el Congreso la cargó de limitaciones de corte proteccionista. La ley preveía exclusiones que hacían que únicamente ciertos tipos de países en desarrollo pudiesen beneficiarse de las preferencias, y que estas solo se aplicasen a determinadas categorías de productos. Por ejemplo, los textiles y

prendas de vestir, el calzado, los relojes, los productos siderúrgicos y electrónicos "sensibles" pertenecían a categorías excluidas. Por último, estaba previsto eliminar progresivamente las preferencias a medida que aumentase el volumen de las importaciones de los Estados Unidos, con el argumento de que para entonces dejarían de ser necesarias.

El esquema de 1971 de la Comunidad Económica Europea, al que Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se adhirieron en 1974, era notablemente más laxo que la legislación estadounidense en cuanto a la exclusión de países y tipos de productos. Sin embargo, sí incorporaba límites de importación y un conjunto muy complejo de normas administrativas, según las cuales el Gobierno tenía la potestad de limitar los beneficios del régimen.

Así, algunas estimaciones cifran la expansión del comercio debida al Sistema Generalizado de Preferencias en un mero 1,5% del comercio total de los beneficiarios. Este fracaso inicial del Sistema en la estimulación del comercio es atribuible al carácter restrictivo de las normas particulares de aplicación ideadas por los principales países industrializados. Por lo tanto, el hecho de que los efectos fuesen muy reducidos no puede utilizarse para criticar la decisión de la UNCTAD de promover un sistema generalizado de preferencias, si bien es cierto que estas presentan la inherente limitación de que su valor disminuye a medida que se reduce el arancel de nación más favorecida. El resultado, insuficiente, se debió a la forma en que las preferencias se aplicaron en la práctica. Las preferencias otorgadas no fueron, en realidad, ni generales, ni parte de un sistema, sino una mezcla arbitraria de concesiones decididas a nivel nacional. La complejidad de las disposiciones, especialmente en lo relativo a normas de origen, hizo que muchos países en desarrollo no solicitasen acogerse al trato especial del Sistema Generalizado de Preferencias.

B. ¿Derechos especiales de giro vinculados a la asistencia?

Cuando en 1970 los países donantes de ayuda suscribieron capital nuevo para reaprovisionar la Asociación Internacional de Fomento, el instrumento de crédito blando del Banco Mundial, esta medida redujo aún más las posibilidades de que el Banco diese su acuerdo a un plan de financiación complementaria. Sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, Prebisch ya había sentado las bases para la participación de los países en desarrollo en las negociaciones de la reforma

monetaria internacional. La cuestión en la que Pérez-Guerrero invirtió más energía fue la búsqueda de un vínculo entre la innovación que representaban los derechos especiales de giro (DEG) del FMI y una nueva forma de financiación del desarrollo.

La novedad de los DEG era que constituían la primera forma de "dinero" creado mediante un acuerdo internacional. Esta característica los hacía especialmente atractivos para los países en desarrollo, pues eliminaba el problema que lastraba el Sistema Generalizado de Preferencias, a saber, las distintas formas en que lo aplicaban los diferentes ministerios nacionales. Parecía que la necesidad de financiación del desarrollo podría abordarse en una negociación monetaria internacional.

Se estudiaron dos posibles vínculos entre la creación de los DEG y la financiación del desarrollo: el orgánico y el inorgánico. El primero suponía la asignación directa de DEG a la Asociación Internacional de Fomento y requería cambios menores en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para permitir a un organismo multilateral ser depositario de DEG. El vínculo indirecto implicaba que los países donantes aportarían a la Asociación Internacional de Fomento, en moneda local, una parte del valor de los DEG que habían recibido, pero no los propios DEG. La objeción al respecto era que, puesto que los donantes harían las aportaciones en moneda local, independientemente de recibir su asignación de DEG, cualquier vínculo sería forzado y artificial.

Así, Pérez-Guerrero y Sidney Dell se centraron en la propuesta del vínculo orgánico durante las visitas que realizaron a Washington, París, Londres y Bonn para conseguir el apoyo de los países desarrollados. Si bien el FMI se mostró favorable a la vinculación orgánica, la Administración de Nixon se opuso. Alegó que una vinculación de ese tipo restaría credibilidad a los DEG y debía aplazarse hasta que estuviesen más establecidos. En la práctica, esto significó diferirla hasta después de la siguiente distribución de DEG (que se completaría en 1972) y la celebración del tercer período de sesiones de la Conferencia (III UNCTAD).

Mientras tanto, en la reunión que celebró en Lima en noviembre de 1971, el Grupo de los 77 dio otro paso importante en su evolución institucional. Se creó el Grupo de los 24, a fin de servir de enlace con el FMI y coordinar la posición del Grupo de los 77 en materia financiera en el marco de los organismos internacionales. Otro elemento de gran importancia fue la estrategia adoptada en relación con la distribución de los DEG. Consistía en ejercer presión para lograr cambios en las reglas de asignación de los DEG para que los países en desarrollo recibieran

un porcentaje mayor del que les correspondería según sus cuotas en el FMI. Esto reflejaba la preocupación del Grupo de los 77 por la justicia económica y la redistribución, que incluía otorgar beneficios adicionales a los países menos adelantados.

Pérez-Guerrero trabajó duro para convencer al Grupo de los 10 países de que la vinculación de los DEG a la asistencia no haría que se asignasen demasiados DEG ni que su tipo de interés se situase en niveles artificialmente bajos. Sin embargo, en las negociaciones sobre la reforma monetaria internacional de 1972-1974, a pesar de que la mayoría de los países europeos la aceptaron, los Estados Unidos se mostraron inflexibles en su oposición a la vinculación. Los países en desarrollo mantuvieron sus exigencias de un trato excepcionalmente favorable en el marco de los DEG vinculados a la asistencia. No se consiguió encontrar un terreno de entendimiento y, como consecuencia, no se llegó a ningún acuerdo.

Los países del Grupo de los 77, si votaban en bloque, tenían la capacidad de impedir la ratificación de cualquier cambio del Convenio Constitutivo del FMI que no incluyese los DEG vinculados a la asistencia. No obstante, la potencia de esa amenaza dependía de la necesidad que tuvieran los países industrializados de modificar el Convenio para sus propios fines. La cuestión se resolvió cuando los países desarrollados descubrieron que podían tolerar los vaivenes de los tipos de cambio flotantes. Para los Estados Unidos, los tipos de cambio flotantes presentaban la ventaja de que el dólar seguiría constituyendo el principal activo de reserva internacional del mundo. La conclusión fue que no hacía falta negociar la creación de un nuevo sistema para reemplazar al desaparecido régimen monetario de Bretton Woods. Una vez se cayó en la cuenta de esto, la idea de los DEG vinculados a la asistencia dejó de ser una prioridad internacional y quedó en el olvido.

Las negociaciones de comienzos de los años setenta sobre la reforma monetaria internacional representaron un hito en los esfuerzos de la UNCTAD para lograr un sistema económico internacional que reconociese la interdependencia del comercio, las finanzas y el desarrollo, e incorporase el principio de la equidad. Se invirtió una gran cantidad de recursos para conseguir llegar a un acuerdo sobre la posición común del Grupo de los 77, mantener el apoyo interno a esta y promoverla externamente. Además, la creación del Grupo de los 24 en Washington constituyó el primer paso significativo en la evolución institucional del Grupo de los 77. La

incapacidad de lograr un nuevo acuerdo multilateral sobre la reforma monetaria fue, por tanto, un golpe doblemente duro para la UNCTAD.

En la III UNCTAD, celebrada en Santiago en 1972, se observaron pocos signos de la necesaria renovación en materia de políticas. Las principales adiciones al programa de la UNCTAD fueron las políticas destinadas a las empresas transnacionales para evitar la alienación permanente de los recursos naturales y la elaboración de un código de conducta sobre transferencia de tecnología. La UNCTAD volvió a aferrarse a una de sus políticas de base: los acuerdos sobre productos básicos, pero también apoyó una solicitud del Presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, para que se crease un grupo de trabajo encargado de redactar una carta de derechos y deberes económicos de los Estados.

Ambas decisiones se adoptaron en contra de los deseos de los Estados Unidos. El Presidente de Chile, Salvador Allende, que moriría durante el golpe de Estado del General Augusto Pinochet, no solo había instaurado en su país una forma de socialismo, sino que también se convirtió en el líder de lo que acabaría por ser un poderoso desafío internacional a la hegemonía mundial de los Estados Unidos.

Sin embargo, por aquel entonces el Grupo de los 77 no contaba con ningún mecanismo institucional propio para dar seguimiento a la propuesta de Echeverría. Pérez-Guerrero, por iniciativa propia, había elaborado la constitución para una eventual secretaría del Grupo de los 77 en 1971, pero el Grupo no consiguió llegar a un acuerdo sobre varias de sus características principales. ¿Iba a estar ubicada en el Sur o en el Norte? ¿De qué continente sería su director ejecutivo? ¿Quién sufragaría los gastos? Los países en desarrollo más grandes temían que se esperase que ellos lo hiciesen, y que la secretaría tendiera a favorecer el punto de vista de los numerosos países miembros más pequeños. La consecuencia de la incapacidad para resolver este problema de acción colectiva fue que el Grupo de los 77 continuó dependiendo de la UNCTAD a la hora de dotarse de un programa de prioridades políticas. No fue hasta 1995 cuando el Grupo creó un centro de estudios propio e independiente: el Centro del Sur, en Ginebra.

Gamani Corea, el sucesor de Pérez-Guerrero, describió la situación de la siguiente manera:

Gran parte del denominado "programa" del [Grupo de los 77] fue formulado por la Secretaría de las Naciones Unidas y no por el propio [Grupo de los 77...] Cualquiera que fuese la línea de actuación propuesta en un tema

determinado: productos básicos, Fondo Común, transferencia de tecnología, transporte marítimo —lo que fuera—, el [Grupo de los 77] la adoptaba como propia.

Así, la secretaría de la UNCTAD siguió desempeñando una doble función: la de servir a todos los países miembros y la de diseñar las políticas del Grupo de los 77.

C. Los países menos adelantados

Uno de los principios fundacionales del Grupo de los 77 había sido sacrificar los intereses nacionales para poder así presentar un frente unido de los países en desarrollo. Como resultado, la diferenciación se percibió en un primer momento como potencialmente perjudicial para su unidad de grupo. Una de las posturas defendidas por los países del Grupo B en la I UNCTAD había sido la adopción de un conjunto de preferencias comerciales graduado y selectivo, algo contrario al sistema uniforme y general exigido por los países del Grupo A. Sin embargo, en la II UNCTAD de 1968, se acordó que debían diseñarse medidas especiales para permitir a los países en desarrollo menos adelantados beneficiarse de las nuevas medidas de política que se estaban negociando en la UNCTAD. En el caso de los DEG vinculados a la asistencia, por ejemplo, el Grupo de los 77 pretendía que los países menos adelantados se beneficiasen de manera aún más desproporcionada en relación a sus cuotas en el FMI que los demás países en desarrollo. La misma preocupación por la equidad motivó también que el Grupo de los 77 solicitase que las reglas del GATT contemplasen un trato especial y diferenciado para los países menos adelantados.

La secretaría de la UNCTAD inició un proyecto de investigación sobre la tipología de los países en desarrollo. En las recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas para la Planificación del Desarrollo, la Asamblea General aprobó una lista de "países menos adelantados" en 1971. Los criterios para formar parte de la categoría eran tres: ingresos *per capita* inferiores a 900 dólares de 1968, niveles bajos de desarrollo de los recursos humanos y vulnerabilidad económica. En 1971 cumplían los requisitos 25 países, 16 de ellos en África; pero dadas las circunstancias económicas adversas de los años 1970 y 1980, la cifra siguió creciendo. En la actualidad figuran en esta lista, 48 países, casi el doble del número original.

La labor llevada a cabo por la UNCTAD para agrupar a una serie de Estados en la categoría de países menos adelantados ha aumentado la concienciación sobre las necesidades particulares de estos países, y muy especialmente las de los

países sin litoral o los pequeños Estados insulares. Los donantes dirigen una parte cada vez mayor de su ayuda a los países menos adelantados y/o les conceden medidas especiales de alivio de la deuda. En las normas del GATT se creó una categoría especial para el tratamiento de los países menos adelantados, y la OMC otorga actualmente esa condición a los 33 miembros menos adelantados. El establecimiento de una categoría de membresía que confiere beneficios adicionales a sus integrantes genera en sí mismo incentivos para pertenecer a ese grupo. Esta puede ser una de las razones por las cuales el número de miembros ha aumentado y estos tienden a ser reticentes a pasar a un nivel superior en el escalafón del desarrollo.

El otro extremo de esa diferenciación lo formaban unos pocos países en desarrollo que, durante los años setenta experimentaron un rápido crecimiento, superior al 6% anual. Algunos de ellos eran países exportadores de petróleo —Irán, Jamahiriya Árabe Libia y Arabia Saudita—, pero los otros eran los cuatro tigres asiáticos —Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwán—, cuyo rápido crecimiento se vio impulsado por la exportación de manufacturas. Estos exportadores de petróleo y manufacturas hicieron subir la tasa media de crecimiento de los países en desarrollo hasta el 3,2% en el período de 1973 a 1980, por encima de la de los países desarrollados, que aún se encontraban en recesión (2,1%). Este fenómeno se interpretó como el inicio de una convergencia global de los niveles de ingreso, pero resultó ser una impresión un tanto ilusoria. Se alimentaba en parte por el crecimiento de países en desarrollo que se estaban endeudando profundamente y no iban a ser capaces de mantener su ritmo de crecimiento en el futuro.

D. Un nuevo orden económico internacional y la audacia de Gamani Corea

En septiembre de 1973, en Argel los Jefes de Estado y de Gobierno de los países no alineados pidieron al Secretario General de las Naciones Unidas que convocase un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para estudiar "los problemas relacionados con las materias primas y el desarrollo". Después de que Egipto perdiese la guerra de Yom Kippur en octubre de 1973, los países árabes utilizaron el "arma del petróleo" (es decir, la restricción de la oferta de petróleo) para castigar a Occidente por el apoyo prestado a Israel en su enfrentamiento contra Egipto. En enero de 1974, Francia pidió la celebración de una conferencia internacional sobre la energía, pero la OPEP se opuso. Posteriormente, el Presidente de Argelia, Houari Boumedienne, aconsejó

al Secretario General de las Naciones Unidas que ampliase el programa de la conferencia propuesta para que englobara no solo cuestiones relacionadas con la energía, sino con todas las materias primas. Con esta maniobra se consiguió alcanzar la mayoría requerida para que los Miembros de las Naciones Unidas convocasen un período extraordinario de sesiones; el primero dedicado a una cuestión económica.

En el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en Nueva York en abril y mayo de 1974, muchos delegados de países en desarrollo señalaron que la III UNCTAD no había cumplido con sus expectativas. Algunos añadieron a sus manifestaciones de decepción con la UNCTAD elogios al uso que la OPEP había hecho del "arma del petróleo", lo cual provocó alarma entre los países del Grupo B. Los delegados de los países de la OPEP hicieron hincapié en su propia condición de países en desarrollo y destacaron que su "primera y principal responsabilidad era mejorar el nivel de vida de sus pueblos en todos los ámbitos". Así, a pesar de que la mayoría de los países en desarrollo eran importadores de petróleo, la fuerte subida de su cotización no debilitó la unidad del Grupo de los 77. Al contrario, reforzó sus lazos para trabajar en favor de un nuevo orden económico internacional.

Pérez-Guerrero, Echeverría, Boumediene y el Sha de Irán fueron los encargados de redactar los textos fundamentales del nuevo orden económico internacional, y la UNCTAD constituyó el marco de esa labor. El 1 de mayo de 1974, la Asamblea General aprobó sin votación la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, y un Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Los Estados Unidos y muchos otros países del Grupo B formularon en una reserva su firme desaprobación de algunas disposiciones del Programa de acción, pero no votaron en contra de la Declaración, que calificaron de "documento político importante". La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados se aprobó en diciembre de 1974 por 120 votos a favor y 6 en contra y ninguna abstención. La aprobación prácticamente consensuada de la Declaración y la Carta enmascaraba, no obstante, un problema acuciante. ¿Cuál sería la verdadera esencia del nuevo orden económico internacional?

Justo antes del inicio del sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Gamani Corea fue nombrado tercer Secretario General de la UNCTAD. Procedía de una familia rica que había desempeñado un activo papel en la vida pública de Sri Lanka. Tras regresar a su país después de haber cursado estudios

de economía en Oxford y Cambridge, trabajó como banquero central, planificador económico y negociador de ayuda multilateral. Fue el autor de la primera declaración del Grupo de los 77 y más adelante presidió los grupos de expertos de la UNCTAD sobre transporte marítimo y sobre DEG vinculados a la asistencia. Esta proximidad con la UNCTAD fue quizás lo que le privó del puesto de Secretario General cuando Prebisch dejó el cargo en 1969.

Corea tenía una personalidad y un temperamento muy diferentes de los de Prebisch. Algunos pensaban que su estilo de dirección era distante y no creaba seguidores. Aunque era cortés y afable, y destacaba por su ingenio vivo era más bien tímido. Aunque no tenía el carisma de Prebisch, su inmensa confianza personal lo ayudó a salir airoso de situaciones extremadamente difíciles.

De inmediato sintió la presión del Grupo de los 77 para transformar la UNCTAD en algo más que un foro de debate. Él quería que fuese a la vez un foro de negociación y un centro de estudios:

Sin por supuesto dejar que la UNCTAD perdiese en ningún momento su imagen de centro generador de nuevas ideas [...] sentí que, al mismo tiempo, era preciso dotarla de una nueva dimensión que transformaría la organización [...] en [un foro] donde iniciar, negociar y concluir acuerdos más complejos, concretos y específicos.

Las circunstancias dramáticas del sexto período extraordinario de sesiones proporcionaron a Corea la oportunidad de intentar esa transformación, a pesar de que la secretaría de la UNCTAD no había aportado ningún documento oficial al período de sesiones. Aprovechó la difícil situación de los países no productores de petróleo para pedir no solo ayuda financiera inmediata a corto plazo, que pronto proporcionaron los países en desarrollo exportadores de petróleo, sino también para exigir soluciones a largo plazo basadas en prácticas de intervención institucional en una amplia gama de productos básicos esenciales. Como recordaría más tarde, "desde [...] el punto de vista de la UNCTAD, era necesario aprovechar la coyuntura para centrar la atención en otros productos básicos [distintos del petróleo]". Con una audacia sorprendente, Corea tomó la iniciativa en nombre de la UNCTAD.

Sin haber recibido ningún mandato para ello, en agosto de 1974 Corea presentó a la Junta de Comercio y Desarrollo un documento que esbozaba un programa integrado para los productos básicos en general. La UNCTAD se comprometió a promover la creación de un nuevo organismo internacional que sería propietario

de reservas de varios productos básicos, aunque los detalles operativos de dicha agencia no se habían precisado. En el documento se argumentaba que, dado que los acuerdos internacionales de productos básicos, tomados individualmente, eran inadecuados, la solución era que un nuevo organismo hiciese aplicar un marco de principios más amplio a un gran número de productos básicos esenciales, y que este debía poseer reservas de esos productos básicos y operar con ellas, para influir en los precios. Se pretendía conseguir precios "remuneradores para los productores y equitativos para los consumidores". La adquisición de las reservas de productos básicos se financiaría gracias a un "fondo común" central, y la cantidad requerida se estimaba en 6.000 millones de dólares. Se esperaba que los países productores de petróleo invirtiesen sus excedentes en el fondo común central, que les pagaría dividendos, y que los países industrializados y los organismos multilaterales también lo suscribiesen.

El Grupo de los 77 tardó algún tiempo en reaccionar a la propuesta inicial del documento y en formular su propio programa. Los países miembros eran reacios a comprometerse con el proyecto. Los países que eran partes en acuerdos internacionales de productos básicos existentes temían que un fondo común diera a otros países influencia sobre la gestión de los productos básicos que eran de especial importancia para ellos. Los países productores de petróleo tenían que importar otros productos básicos y se mostraron reticentes a hacer cualquier inversión antes de saber con claridad qué efectos iba a tener el fondo común sobre los precios de estos. El Grupo de los 77 no hizo nada hasta 1976.

Los países industrializados estaban lo suficientemente preocupados por garantizar el suministro de materias primas como para aceptar debatir sobre métodos de estabilización de precios, pese a que figuras de peso de la Administración Ford mantenían profundas reservas sobre cualquier desviación de los precios de mercado. Al menos era una manera de evitar que los países en desarrollo imitasen la táctica de la OPEP, es decir, aumentar los precios de los productos básicos mediante la restricción de la oferta. El séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se celebró en septiembre de 1975 para tratar de llegar a un acuerdo sobre las bases del nuevo orden económico internacional. El acuerdo sobre los productos básicos que se alcanzó durante el período de sesiones fue, desde el punto de vista de la UNCTAD, una solución a medio camino. Reconocía la necesidad de acumular existencias reguladoras

para los planes de estabilización de los precios de los productos básicos, pero sin aceptar la necesidad de un fondo común para financiar dichos proyectos.

Cuando el Grupo de los 77 se reunió en Manila a principios de 1976 para decidir qué políticas iba a defender en el cuarto período de sesiones de la Conferencia (IV UNCTAD) en Nairobi, la decisión que se tomó fue incoherente. Por un lado, el Grupo adoptó el programa integrado para los productos básicos de la UNCTAD como propuesta propia pero, al mismo tiempo decidió que todas las operaciones de regulación del mercado propuestas por un fondo común debían llevarse a cabo a través de acuerdos internacionales de productos básicos individuales. Este último punto fue una concesión hecha para obtener el apoyo de América Latina, pero constituyó la sentencia de muerte del plan de creación de un fondo común estructurado en forma de agencia con capacidad para intervenir directamente en los mercados de productos básicos. Ahora el fondo común podría entrar en juego solo cuando los acuerdos internacionales de productos básicos individuales recurriesen a él como fuente de financiación.

La IV UNCTAD dio comienzo en Nairobi en mayo de 1976. Gamani Corea hizo hincapié en la necesidad de "hacer que la UNCTAD dejase de ser 'un órgano de presión' y se convirtiese en el brazo negociador del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio y el desarrollo". En cuanto al programa integrado para los productos básicos y al fondo común, Corea tenía que corregir la creencia generalizada de que el programa impediría el tratamiento individualizado de cada producto básico. Después de las decisiones tomadas por el Grupo de los 77 en Manila, el programa integrado solo aspiraba a ser "un marco de referencia común para abordar los diversos casos de manera individual". Aunque el informe de Corea, titulado "Nuevas orientaciones y nuevas estructuras para el comercio y el desarrollo" ("New directions and new structures for trade and development", en inglés), también ponía de relieve la urgencia de aliviar la carga de la deuda de los países en desarrollo, la cuestión de los productos básicos dominó la Conferencia.

La UNCTAD esperaba únicamente alcanzar un acuerdo que permitiese seguir trabajando sobre la cuestión del fondo común. Sin embargo, el estado de ánimo de las delegaciones de los países en desarrollo era más militante: querían condicionar la negociación de otros aspectos del programa integrado a la creación de un fondo común. Tuvieron que enfrentarse a una serie de países del Grupo B, que no adoptaron una postura unificada. Los países de la Comunidad Económica Europea estaban divididos entre partidarios y opositores al fondo común, mientras que los

Estados Unidos mostraron una oposición más firme. En vista del grado de división, el Grupo B no consiguió formular una propuesta común y el Grupo de los 77 se negó a seguir negociando.

Henry Kissinger decidió hacer la primera (y hasta ahora la única) aparición de un Secretario de Estado estadounidense en una Conferencia de la UNCTAD y, de manera totalmente inesperada, presentó una propuesta para la creación de un banco internacional de recursos. Aunque las relaciones personales entre Kissinger y Corea eran perfectamente cordiales, esto no fue suficiente para llegar a un acuerdo sobre una idea que el Grupo de los 77 consideraba impuesta. A fin de evitar una crisis en la Conferencia, se alcanzó un compromiso para salvar las apariencias por el que el Grupo B aceptaba la puesta en marcha, tras la Conferencia, de un proceso de deliberación y negociación sobre el fondo común, a condición de que la propuesta alternativa de Kissinger de un banco internacional de recursos se remitiera a la secretaría de la UNCTAD para su estudio. Sin embargo, la solución adoptada funcionó muy mal. Después de que la resolución 93 (IV) sobre el trabajo futuro acerca del fondo común se aprobase sin votación, el Grupo de los 77 se negó a apoyar la segunda parte: el estudio de la propuesta de Kissinger. Los Estados Unidos exigieron someter la continuación del análisis de la propuesta a una votación nominal, en la cual salió rechazada. La IV UNCTAD terminó con amargura y recriminaciones.

Corea afirmó más tarde que Nairobi había marcado un gran hito para la comunidad internacional:

A pesar de las tensiones que rodearon su aprobación, la resolución sobre el Programa Integrado para los Productos Básicos marca un hito en la historia de la política internacional de productos básicos y de la UNCTAD. Implica la aceptación por parte de la comunidad internacional de un enfoque de la política de productos básicos que los países en desarrollo y la secretaría habían estado defendiendo desde el segundo período de sesiones de la UNCTAD.

Si bien esta opinión es formalmente correcta, la aprobación de la resolución 93 (IV) constituyó una victoria pírrica. No trajo consigo cambio alguno; únicamente alargó los años de deliberación y negociaciones, cuyos resultados prácticos fueron, en último término, ínfimos.



V

CAPÍTULO

LA CONTRARREVOLUCIÓN NEOLIBERAL DEL DECENIO DE 1980

A. Despliegue de la estrategia de la UNCTAD sobre el Nuevo Orden Económico Internacional

Si bien en 1980 finalmente se alcanzó un acuerdo sobre la constitución del Fondo Común para los Productos Básicos, la política de la UNCTAD en materia de productos básicos adolecía de tres defectos irremediables. En primer lugar, como resultado de las decisiones adoptadas en Manila por el Grupo de los 77, el fondo común solo podría crearse cuando se hubieran establecido nuevos convenios internacionales de productos básicos. Sin embargo, pese a todas las duras negociaciones que tuvieron lugar entre 1976 y 1980, únicamente se suscribió un nuevo convenio internacional de productos básicos, el Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural (1979). Esta falta de avances no se debía a la obstrucción de los Estados Unidos. La Administración Carter estaba dispuesta a examinar la posibilidad de un convenio internacional de productos básicos para el cobre, así como para el caucho natural. La ausencia casi total de nuevos acuerdos era consecuencia de la dificultad inherente que conllevaba satisfacer los criterios para negociar con éxito un convenio internacional de productos básicos.

El Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural era excepcional porque la Asociación de Países Productores de Caucho Natural había negociado previamente su propio acuerdo antes de entablar negociaciones con los países consumidores en el marco de la UNCTAD. Los países que integraban la Asociación amenazaron con actuar por su cuenta si los consumidores no accedían a suscribir un convenio internacional. En el caso de otros productos básicos, los países en desarrollo se mostraron poco dispuestos a gestionar la oferta o asignar contingentes de producción, y la esperanza de que los países del Grupo B asumieran los gastos, pese a su falta de determinación, no era más que una quimera.

Lo peor llegaría en los años ochenta. Cuatro de los convenios internacionales de productos básicos existentes (para el azúcar, el estaño, el café y el cacao) fracasaron o quedaron en suspenso. Así que el Fondo Común para los Productos Básicos solo tenía un posible cliente que estaba tratando de lograr una estabilización de los precios: el Acuerdo Internacional sobre el Caucho Natural. Otros dos acuerdos, relativos al yute y a las maderas tropicales, se orientaban a la comercialización y la diversificación de los productos. Gamani Corea sostuvo posteriormente que la escasez de nuevos convenios internacionales de productos básicos se debía a la tardanza en concluir las negociaciones sobre el Fondo Común, pero podría argumentarse igualmente lo contrario —que la falta de nuevos convenios

internacionales de productos básicos hacía que la conclusión de las negociaciones sobre el Fondo Común fuera menos urgente. De hecho, tras la entrada en vigor, por fin, en 1988 del Fondo Común, no hubo una avalancha de nuevos convenios internacionales de productos básicos. Para entonces, la opinión autorizada sobre esos acuerdos ya había cambiado. Como señaló un analista, "el colapso del [acuerdo sobre el] estaño en 1985 [...] [socavó] la voluntad de los productores de buscar soluciones a las dificultades en el marco de CIPB [convenios internacionales de productos básicos] y [acrecentó] las sospechas de los gobiernos consumidores de que esos convenios no [redundaban] en interés de nadie".

El segundo error estratégico era que la secretaría de la UNCTAD desempeñaba un papel político más que de mera facilitación de las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional. El documento original de 1974 en el que se describía un programa integrado global no se basaba en una labor analítica preliminar adecuada. El documento era vago en cuanto a los objetivos del fondo común y a aspectos importantes relativos al método de funcionamiento propuesto. No obstante, era muy concreto por lo que respecta al monto que el fondo necesitaría como financiación (6.000 millones de dólares). Esta fue la base a partir de la cual se entablaron las negociaciones. Como era comprensible, si estaba previsto que asumieran parte de los costos, los países del Grupo B querían saber, qué importe se había calculado. Sin embargo, la secretaría se aseguró de que los análisis correspondientes a cada uno de los diez principales productos básicos incluidos en la propuesta de fondo común (cacao, café, té, azúcar, estaño, caucho, algodón, yute, fibras duras y cobre), siempre arrojaran el resultado previamente anunciado de 6.000 millones de dólares, lo que suscitó algunas críticas virulentas acerca de la competencia económica técnica de la secretaría.

La solicitud formulada por el Grupo B de que se realizara un análisis imparcial y transparente de las posibles políticas puso de manifiesto las dificultades que tenía la secretaría de la UNCTAD para establecer un equilibrio entre la firme promoción de políticas y su función de asesoramiento imparcial. La doctrina propugnada por Prebisch de "imparcialidad, pero nunca neutralidad" resultaba más difícil de poner en práctica cuando se estaba en el punto de mira de la comunidad internacional. Gamani Corea probablemente tenía poco margen para evitar maquillar los resultados de las investigaciones de la secretaría. Si el Grupo de los 77 impulsaba las propias propuestas de la secretaría en el marco de las negociaciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, era difícil considerar a la secretaría como un asesor creíble de esas propuestas. El enfoque promovido por Corea, de

carácter político más que basado en la investigación, era la consecuencia lógica de la audacia política que había mostrado en sus primeras semanas en el cargo.

El tercer fallo era el error de cálculo respecto del apoyo político que podía recabarse en favor del Programa Integrado para los Productos Básicos. Si bien en el mundo desarrollado Europa estaba, como siempre, dividida, en los Estados Unidos la Administración Carter no se oponía del todo a esta iniciativa y adoptó la posición de "continuar impulsando acuerdos sobre los productos básicos que estabilizaran los precios cuando hubiera alguna posibilidad de éxito". Con todo, los Estados Unidos eran reacios a invertir tiempo o capital político en acuerdos poco realistas simplemente para calmar al Grupo de los 77. Consideraban extremas muchas de las propuestas del Grupo, como la reglamentación de todos los productos sintéticos que competían con productos básicos naturales.

El Grupo de los 77, por su parte, practicó una solidaridad de carácter retórico y militante, formulando resoluciones que podían ser vagas o incoherentes. La unidad en pro del Nuevo Orden Económico Internacional era una fachada tras la que había numerosos niveles diferentes de compromiso respecto del fondo común. Algunos de los principales productores de petróleo, como la Arabia Saudita, no deseaban hacer nada que complicara sus relaciones con el mundo industrializado, pues era ahí donde querían invertir los excedentes financieros acumulados tras el aumento de los precios del petróleo y también donde querían poder comprar armamento moderno para igualar al de Israel. Los países de América Latina que habían establecido un control sobre un producto básico que revestía un interés especial para ellos, a saber, el café, no querían que ese control disminuyera cuando se constituyera el fondo común, por lo que en Manila insistieron en que se creara un fondo que operara mediante convenios internacionales de productos básicos individuales. Los países de Asia, el Pacífico y el Caribe temían que el nivel de sus acuerdos especiales con la Comunidad Económica Europea pudiera verse reducido cuando se aplicaran medidas más globales. Un funcionario de la secretaría comentó en relación con el Grupo de los 77: "A ambos lados del mercado, numerosos países que se verían afectados por el control directo de los precios de uno o más de los principales productos básicos se mostraban escépticos acerca de los posibles beneficios".

La UNCTAD trató de convertir el Fondo Común en el proyecto emblemático del Nuevo Orden Económico Internacional con la creencia errónea de que sería posible alcanzar un acuerdo político internacional a este respecto. Gamani

Corea, que contaba con el apoyo intelectual de Alf Maizels, pensaba, al igual que Bernard Chidzero, Stein Rossen y Jan Pronk, que los exportadores de cereales y minerales del Norte aceptarían de buen grado una mayor estabilidad de los precios en los mercados a los que vendían. Creían que, los consumidores del Norte de importaciones no competitivas verían con buenos ojos la estabilidad de los precios de esos productos. Entendían que los inversores del Norte en proyectos relacionados con productos básicos en los países en desarrollo también recibirían complacidos una mayor estabilidad de los precios. Tal vez todas esas opiniones fueran acertadas, pero no así creer que esos intereses convergentes confluirían en una masa crítica lo suficientemente poderosa como para hacer que los gobiernos del Norte formalizaran un acuerdo internacional significativo. Porque, más allá de la cuestión de la conveniencia de aumentar la estabilidad de los precios de los diez principales productos básicos, existía el problema más espinoso de quién controlaría los instrumentos de estabilización elegidos. Era poco razonable pensar que los países del Grupo B, que controlaban los principales mecanismos financieros mundiales, invertirían en un fondo común que no controlarían. Si los propios países del Grupo de los 77 hubieran decidido invertir más, la reticencia del Grupo B hubiera carecido de relevancia, pero en la IV UNCTAD solo 18 países en desarrollo hicieron promesas de contribuciones voluntarias al fondo común y, lo que es más importante, los países en desarrollo productores de petróleo rehusaron desempeñar un papel decisivo en materia de inversión. En estas circunstancias, los países desarrollados que estaban dispuestos a financiar el fondo podían imponer su estructura definitiva, lo que dio lugar a la versión muy simplificada que surgió a la postre.

Gamani Corea se había jugado la reputación de la UNCTAD al apostar por el éxito en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Cabe concluir que perdió la partida. Había logrado una victoria en las negociaciones, pero era exigua y la había conseguido a costa de aumentar las dudas en la comunidad internacional acerca de la utilidad de la UNCTAD como foro de negociación y sobre la competencia analítica de su secretaria. Ello era un mal presagio en un momento en que la contrarrevolución intelectual estaba cobrando fuerza.

B. El diálogo final Norte-Sur

Los primeros signos de este cambio se pusieron de manifiesto en la acogida dispensada al informe Brandt, *North-South: A Program for Survival* (Norte-Sur: programa de supervivencia). Willy Brandt, ex Canciller de Alemania Occidental,

había sido invitado a presidir la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarrollo Internacional. El informe de esta Comisión, publicado en febrero de 1980, era un intento valiente de revitalizar el diálogo Norte-Sur y crear un consenso sobre las futuras políticas adecuadas para apoyar el desarrollo económico mundial.

Partiendo de la premisa de que la humanidad se estaba convirtiendo cada vez más en una única comunidad, el informe Brandt esgrimía razones morales por las que las naciones ricas debían asumir nuevas responsabilidades para aliviar la pobreza en los países pobres. También sostenía que, desde una perspectiva nacional, hacerlo redundaría en el interés de todos, habida cuenta de los peligros de la guerra, la pobreza, el hambre y el agotamiento de los recursos. El informe apoyaba el establecimiento del fondo común para los productos básicos e instaba a que se concluyeran de manera rápida la serie de convenios internacionales de productos básicos según lo previsto en el quinto período de sesiones de la Conferencia (V UNCTAD), celebrado en Manila. Respecto de la financiación para el desarrollo, el informe propugnaba un aumento de la transferencia de recursos al Sur, de conformidad con el llamamiento hecho por la UNCTAD de que se creara un mecanismo de financiación complementario. La transferencia se financiaría mediante la habilitación automática de flujos de ayuda bilateral a largo plazo y de impuestos sobre el comercio internacional de armas, canalizados a través del nuevo "Fondo Mundial para el Desarrollo", integrado por partícipes internacionales. Las propuestas del informe Brandt tuvieron una buena acogida en la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero en otros foros cosecharon mucho menos interés y apoyo.

No obstante, a esas alturas, la tendencia ideológica había cambiado. Una sucesión de elecciones nacionales había llevado al poder a nuevos gobiernos conservadores en Occidente. Yasuhiro Namasone en el Japón, Margaret Thatcher en el Reino Unido, Ronald Reagan en los Estados Unidos y Helmut Kohl en Alemania Occidental se habían instalado en el poder. Especialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos, estos dirigentes querían romper claramente con la política de los años setenta, una política de complacencia, compromiso y confusión que, a su entender, había causado el debilitamiento de Occidente. Aspiraban a poner en práctica un programa más drástico e ideológicamente más puro que el de la socialdemocracia o el conservadurismo del decenio anterior. Encontraron lo que buscaban en las doctrinas del liberalismo económico. Mientras que la generación precedente de políticos había sido seducida por la economía de los neokeynesianos, había surgido una contracultura de rechazo y crítica en redes como la Sociedad Mont Pelerin y el

creciente número de grupos de reflexión de derechas que erigieron a Adam Smith (con muy poco acierto) y a Ludwig von Mises, Friedrich Hayek y Milton Friedman (con mayor acierto) en sus ídolos económicos. Las ideas de estos pensadores, filtradas y simplificadas a través de retahílas de asesores, se convirtieron en las consignas de la nueva política conservadora.

En este contexto, las propuestas del informe Brandt suscitaron la firme oposición de los nuevos líderes conservadores. Utilizando la descripción más virulenta del nuevo lenguaje del liberalismo económico, Brandt fue acusado de ser el patrocinador del "keynesianismo mundial". La inflación, y no el desempleo, era el nuevo enemigo público número uno, y los gobiernos occidentales se mostraban alarmados ante las futuras consecuencias inflacionarias de las políticas propugnadas en el informe Brandt. Los nuevos líderes creían que los factores de la inflación ya habían alcanzado un nivel sumamente peligroso y temían que inyectar más liquidez en la economía mundial no haría sino reforzar más aún esa tendencia.

Brandt reconoció que el informe se había publicado en un momento en que los gobiernos de los países industrializados estaban muy preocupados por la aparición de una recesión económica a raíz de la segunda crisis de los precios del petróleo, ocurrida en 1979. Pensaba que habría más posibilidades de alcanzar un acuerdo sobre sus propuestas si se examinaban en una cumbre más pequeña que congregara a los líderes de 22 países en lugar de en una conferencia internacional a gran escala. El modelo en que se basaba era la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, que se reunió entre 1975 y 1977 y contó con Pérez-Guerrero y Allan MacEachen (Canadá) como copresidentes, pero sin obtener muchos más resultados que las conferencias de la UNCTAD.

En septiembre de 1980, en el undécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el proceso que a la sazón se conocía como "negociaciones mundiales" o "diálogo Norte-Sur" entró en un punto muerto, lo que se reconoció públicamente. Pese a los meses de debate, los países desarrollados y los países en desarrollo no podían llegar a un acuerdo ni siquiera respecto de la agenda para futuras negociaciones. Los países en desarrollo expresaron su decepción negándose a promulgar la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (decenio de 1980) sobre la que se había alcanzado un acuerdo con anterioridad. Ello significó el fin de la diplomacia formal de conferencias que abarcaban cuestiones de carácter multisectorial.

El Grupo de los 77, que estaba abierto a todos los países en desarrollo, por lo general, era poco entusiasta con las reuniones de participación selectiva como la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional. No obstante, en un intento por superar el estancamiento en el diálogo Norte-Sur el Presidente López Portillo de México se ofreció a organizar en Cancún debates oficiosos y no estructurados en forma de seminario para 22 dirigentes. Margaret Thatcher persuadió a Ronald Reagan de que la acompañara a la Cumbre de Cancún en octubre de 1981. Este se mostró dispuesto a hacerlo una vez que el país anfitrión le aseguró que no se adoptarían decisiones sustantivas y que no se invitaría a Cuba. Posteriormente Thatcher explicó así la asistencia de ambos a la Cumbre:

Sentí que, a pesar de nuestros recelos sobre el evento, debíamos estar presentes, tanto para defender nuestras posiciones como para acallar las críticas de que no nos interesaba el mundo en desarrollo. En mi opinión, el concepto de diálogo "Norte-Sur", que la Comisión Brandt había puesto de moda en el discurso de la comunidad internacional, era desafortunado.

Si bien Thatcher y Reagan mantuvieron las apariencias y expresaron preocupación por la pobreza y el hambre, su objetivo era oponer resistencia ante lo que afirmaban era una presión para situar al FMI y al Banco Mundial directamente bajo el control de las Naciones Unidas. Otros jefes de gobierno mostraron perplejidad frente a esta obsesión por la "integridad" del FMI y el Banco Mundial, porque la propuesta de Brandt de que se estableciera un fondo mundial para el desarrollo no pretendía reemplazar las instituciones de Bretton Woods, sino más bien complementarlas. La respuesta de Thatcher fue reveladora: "Al final no me anduve con rodeos y dije que de ninguna manera iba a colocar depósitos británicos en un banco enteramente dirigido por administradores cuyas cuentas están en números rojos".

En junio de 1981, el Departamento de Estado de los Estados Unidos había previsto, sin muestra alguna de pesar, que la Cumbre de Cancún podría marcar el final de los intentos serios de negociar acuerdos económicos mundiales entre el Norte y el Sur. La Comisión Brandt publicó un informe de seguimiento en 1983, y en 1988 tuvo lugar un conato de organización de una segunda reunión en Cancún. La predicción del Departamento de Estado resultó ser correcta. La Cumbre de Cancún fue el último coletazo de una iniciativa que había durado 20 años para establecer un diálogo diplomático multilateral.

C. La crisis de la deuda de los países en desarrollo

El principal obstáculo para reanudar el diálogo Norte-Sur fue el inicio de una crisis prolongada de la deuda en los países en desarrollo. Un año después de la celebración de la Cumbre de Cancún, México volvía a protagonizar titulares en todo el mundo, pero esta vez por un motivo distinto: había tenido que suspender el pago de su deuda internacional. La moratoria de México sobre el pago de la deuda, establecida en agosto de 1982, desencadenó una grave crisis de la deuda en América Latina y en otros países en desarrollo. A raíz de ello, se desató una verdadera contrarrevolución en las relaciones Norte-Sur. Pese a que los países desarrollados se enfrentaban a problemas económicos provocados por las políticas de sus nuevos gobiernos, en los años ochenta presentaban una tasa de crecimiento de su producción ligeramente mejor que la tasa registrada en los setenta. En cambio, el crecimiento de la producción en los países en desarrollo en los años ochenta se desplomó y fue prácticamente nulo. De hecho, en esa década, las economías de los países en desarrollo de renta media y del África Subsahariana en realidad se contrajeron.

Esta inversión de la situación económica Norte-Sur restringió gravemente la autonomía política de numerosos países del Sur. Estos necesitaban atraer la ayuda externa en un momento en que los flujos de asistencia estaban disminuyendo. También necesitaban pedir préstamos a las instituciones financieras internacionales en un momento en que los préstamos privados a los gobiernos se estaban reduciendo rápidamente porque los nuevos créditos escaseaban y los antiguos préstamos tenían que reembolsarse. Como la necesidad de los países en desarrollo de recabar nueva ayuda y financiamiento público era acuciante, los países desarrollados podían aplicar las formas de condicionalidad de las que solo habían podido hablar a comienzos del decenio de 1970. Las nuevas condiciones exigían que los países en desarrollo cambiaran sus políticas económicas para ajustarlas al paradigma neoliberal que los gobiernos occidentales favorecían en aquel entonces.

Como se ha mencionado con anterioridad, la UNCTAD no permanecía ajena al problema de la deuda que estaba surgiendo. En la IV UNCTAD, Gamani Corea había destacado la urgencia de aliviar la carga existente de la deuda de los países en desarrollo. Sus advertencias fueron ignoradas por igual por todas las partes, países desarrollados y países en desarrollo. Los países desarrollados siguieron concediendo préstamos y los países en desarrollo siguieron solicitándolos. Al ver

que la situación empeoraba, Corea formuló una propuesta de alivio de la deuda ante el noveno período de sesiones extraordinario de la Junta de Comercio y de Desarrollo (celebrado a nivel ministerial) en marzo de 1978. En ese marco, los países desarrollados se comprometieron a proceder al alivio de la deuda suavizando con carácter retroactivo las condiciones de los préstamos de ayuda oficial vigentes. Los Estados Unidos no se sumaron a esta iniciativa, pero otros países desarrollados otorgaron posteriormente un alivio de la deuda por valor de 6.000 millones de dólares. Ello constituyó un importante logro de la UNCTAD.

No obstante, fue la deuda del sector privado, y no el endeudamiento del sector público, la que agravó en gran medida el problema de la deuda. Las semillas del inminente problema se sembraron con la primera subida de los precios del petróleo (1973). Los países del Grupo B dieron por sentado que la crisis era permanente y empezaron a realizar ajustes en su economía. No tomaron préstamos de los beneficios procedentes del petróleo invertidos en bancos occidentales, lo que hizo bajar los tipos de interés. En cambio, los países latinoamericanos y algunos otros países en desarrollo entendieron que la perturbación era temporal y comenzaron a pedir préstamos a los bancos occidentales a esos tipos ventajosos.

Tras el colapso del sistema de Bretton Woods, los depositantes querían protección frente a la volatilidad de los tipos de cambio y, en un mundo de inflación, para no verse atrapados en préstamos con un tipo de interés nominal bajo. Los bancos cambiaron las condiciones de los préstamos, de manera que estos pasaron a estar denominados en dólares de los Estados Unidos y estar sujetos a tipos de interés nominal variable. Lamentablemente, ni los prestamistas ni los prestatarios entendían todas las consecuencias de tales cambios. Los prestatarios no habían previsto la elección de gobiernos occidentales que buscaban la desinflación de sus economías, pero carecían de experiencia en gestión económica, mientras que los prestamistas creían erróneamente que la deuda soberana siempre se devolvería sin contratiempos. Así las cosas, las políticas de la Administración Reagan aumentaron el déficit presupuestario público hasta que se vio obligada a solicitar un préstamo por una cuantía equivalente al 8% del ahorro mundial. Los tipos de interés reales se incrementaron considerablemente pasando de los niveles negativos registrados en 1980 al 4% en 1982, lo que representaba el doble del tipo promedio correspondiente al período 1950-1980. Este tipo empezó a aplicarse a los préstamos nuevos concedidos a los países en desarrollo y a los préstamos obtenidos en el pasado que estaban sujetos a tipos de interés variable. Se había caído en la trampa de la deuda.

La reacción de los países del Grupo B fue ganar tiempo. Se necesitaba adaptar esta táctica para que los bancos occidentales, que habían otorgado préstamos sin la diligencia debida, pudieran reconstruir sus maltrechos balances hasta el punto en que pudieran permitirse condonar la deuda soberana incobrable. Pese a que estaba perfectamente claro desde el origen de la crisis que esa deuda no se reembolsaría nunca, este hecho obvio no fue reconocido en el discurso público oficial. Los gobiernos occidentales y las instituciones financieras internacionales participaron en una conspiración de silencio, y la labor de la UNCTAD en favor del alivio de la deuda para los países en desarrollo tuvo que hacer frente a constantes evasivas. Solo en 1989, cuando se consideró que el riesgo para los bancos occidentales había disminuido lo suficiente, los Estados Unidos adoptaron el primer paso importante —el Plan Brady— con el fin de ayudar a los países en desarrollo abrumados por la deuda que habían solicitado préstamos sin la diligencia debida. Por aquel entonces, para la mayoría de los países en desarrollo, los años ochenta se habían convertido en el "decenio perdido", una época en que la inversión, la producción económica y el empleo registraron un parón.

En estas circunstancias, una respuesta innovadora de la UNCTAD fue ofrecer asistencia técnica a los países en desarrollo agobiados por la deuda. Dicha asistencia adoptó dos formas: una consistía en ayudar a los países deudores a preparar los argumentos necesarios para que el país en cuestión obtuviera un reescalamiento de la deuda y/o una reducción de la deuda. Entonces los funcionarios de la UNCTAD utilizaron su condición de observadores en el Club de París, integrado por prestamistas públicos, y en el Club de Londres, integrado por prestamistas privados, para acompañar a los países deudores en las negociaciones con ambos clubs. Este tipo de asistencia era fundamental a fin de obtener de los acreedores un trato más favorable para los deudores de los países en desarrollo porque su caso se había presentado adecuadamente.

La otra nueva forma de asistencia técnica proporcionada por la UNCTAD consistía en la dotación de un sistema de gestión de la deuda. Enrique Cosío-Pascal encabezó un pequeño grupo encargado de establecer el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), cuya primera versión se puso en marcha en 1983. El elemento central del sistema era un programa informático para el registro y análisis de las obligaciones de deuda pública y la determinación de los perfiles de flujos de caja para el reembolso de la deuda. De la necesidad de un instrumento financiero de esta índole se desprendía que varios países en desarrollo habían entrado en la crisis de la deuda porque no disponían de información correcta y actualizada sobre

las obligaciones de reembolso de la deuda que habían contraído o los riesgos que entrañaba la solicitud de nuevos préstamos.

Hasta la fecha, casi 70 países en desarrollo y países en transición se han beneficiado de los servicios del SIGADE de la UNCTAD. La única otra organización internacional que ofrece un servicio de gestión de la deuda a una escala mínimamente comparable es la Secretaría del Commonwealth. El programa informático del SIGADE va por su sexta edición. Ahora bien, el suministro de un programa informático financiero actualizado no es por sí mismo un remedio milagroso. Es imprescindible que vaya acompañado de capacitación de los operadores del programa informático en los países y de la creación de un servicio de resolución de problemas en caso de avería. Ha habido momentos en que el SIGADE no contaba con recursos adecuados para prestar estos servicios complementarios, pero a lo largo de los últimos treinta años, el sistema ha proporcionado un servicio práctico muy valioso, no siempre lo suficientemente apreciado en los países, que ha mejorado la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre la gestión de la deuda pública en los países en desarrollo.

D. Formulación de políticas económicas sólidas

La evasiva empleada por los países acreedores era que no debería otorgarse el alivio de la deuda antes de que los países endeudados hubieran puesto en marcha "políticas económicas adecuadas". De ello se infería que la ausencia de esas políticas había sido la causa de la crisis de la deuda. Desde los inicios de la UNCTAD, los países del Grupo B habían sostenido que los países en desarrollo eran los responsables de sus propias desgracias. No obstante, como ya se ha señalado, la inadecuación de las políticas económicas aplicadas por los países en desarrollo era solo uno de los factores que provocaron la crisis de la deuda del decenio de 1980. El otro eran las políticas económicas ideologizadas de los nuevos gobiernos conservadores en Occidente, que nunca se habían podido contrastar en la práctica. Sin embargo, en realidad, ahora eran los países acreedores los que llevaban la batuta. Podían imponer su opinión parcial acerca de las causas de la crisis de la deuda.

Pese a que la contrarrevolución neoliberal estaba en la base impulsada por motivos ideológicos, los países occidentales también habían invertido mucho más en los recursos intelectuales que proporcionarían las justificaciones más elaboradas del neoliberalismo mundial. Estos habían financiado la labor de la OCDE y su

Centro de Desarrollo. Este centro había sufragado inicialmente la investigación sobre métodos de evaluación de las inversiones en los países en desarrollo que tuvieran en cuenta las distorsiones con respecto a la libre fijación de precios en la economía en cuestión. Se elaboró un manual que mostraba la manera de evaluar los proyectos de desarrollo utilizando "precios sombra", es decir, los precios que reflejaban la verdadera escasez y que regularían el comportamiento económico si no hubiera intervenciones estatales. Sin embargo, esta no era obviamente la solución ideal para los países de la OCDE. ¿Por qué molestarse en utilizar precios sombra una vez que había surgido el momento propicio, como ocurrió tras la crisis de la deuda, para impulsar a los países en desarrollo a que liberalizaran sus economías e hicieran que los precios reales se correspondieran con los precios sombra ideales? Esta era la agenda del neoliberalismo en materia de política económica.

La OCDE también elaboró una serie de estudios de investigación sobre comercio e industria en los países en desarrollo. La clave analítica de los estudios monográficos sobre los regímenes comerciales de nueve países en desarrollo era el concepto de protección efectiva. La protección efectiva se mide empíricamente como la diferencia entre el valor agregado de las exportaciones a precios internos y el valor agregado de las exportaciones a "precios mundiales", dividida por el valor agregado de las exportaciones a "precios mundiales". La tasa de protección efectiva es más elevada que el arancel nominal de importación en la medida en que los insumos para la manufactura se importan a un arancel nominal inferior. Lo que importa en términos de protección no es la magnitud de los aranceles aplicados a cada producto, sino la estructura de protección en su conjunto.

Los estudios de la OCDE sobre comercio e industria indicaban que la protección efectiva de algunos sectores era mucho más elevada que el arancel nominal aplicado al producto. En algunos de los países estudiados, se demostró que existían sectores con valor agregado negativo, lo que significaba que el valor de los insumos importados a "precios mundiales" era superior al del producto manufacturado de exportación, lo que colocaba al país en una situación de desventaja más que de ventaja. Al mismo tiempo, la protección efectiva de la agricultura era con frecuencia negativa, ya que se aplicaba a sus insumos un derecho de importación, mientras que las importaciones de productos competidores no estaban sujetas a dicho arancel. La investigación de la OCDE determinaba que algunos países en desarrollo explotaban su sector agrícola con el fin de crear un sector industrial muy poco eficiente, utilizando para ello una política arancelaria y restricciones cuantitativas de las importaciones. Prebisch había advertido contra

el uso excesivo del proteccionismo comercial, como se menciona en el capítulo 3, pero la investigación de la OCDE introdujo un claro enfoque empírico respecto de esta cuestión. La investigación puso de manifiesto que algunos países en desarrollo no estaban aprovechando al máximo las oportunidades comerciales que se les presentaban. Esto corroboraba la opinión arraigada del Grupo B de que los problemas de los países en desarrollo eran causados por ellos mismos y de que debían asumir la responsabilidad de reformar sus regímenes comerciales, en vez de esperar que la ayuda externa cubriera automáticamente los déficits de la balanza de pagos.

Por otra parte, la utilización de "precios mundiales" como base para el cálculo de la protección efectiva distrajo la atención del hecho de que los "precios mundiales" no eran ni por asomo lo mismo que los precios de escasez ideales. Los "precios mundiales" incorporaban todas las restricciones al libre comercio que los países del Grupo B estaban imponiendo para sus propios fines proteccionistas, como por ejemplo las subvenciones a la agricultura y los contingentes de importación de productos textiles. No cabe duda de que representaban la realidad a que tenían que enfrentarse los países en desarrollo, pero también reflejaban todas las distorsiones que debían eliminarse —y hasta cierto punto se deben seguir eliminando— si se quería que algún día existiera un orden comercial internacional que no oprimiera a los países en desarrollo.

La esencia de la ideología neoliberal era la difusión de una opinión negativa sobre el desempeño del Estado. Pese a que ello no era de ninguna manera monopolio exclusivo del neoliberalismo, sus seguidores esgrimían un argumento específico de economía política que consistía en poner de relieve la colusión entre los ministros del Gobierno y los funcionarios públicos de los países en desarrollo y los grupos nacionales que pretendían beneficiarse de las políticas gubernamentales. Se establecía un vínculo fundamental entre la política de mantenimiento de un tipo de cambio sobrevalorado y la asignación administrativa de licencias de importación en el marco de un régimen comercial dominado por la restricción cuantitativa de las importaciones. Se decía que la combinación de estas políticas generaba actividades de captación de rentas que no eran productivas, eran corruptas y favorecían una política de clientelismo. Utilizando este argumento como principal prueba, se convino en que los fallos de los gobiernos eran un problema más grave que el fallo del mercado. De ese modo, se ponía en tela de juicio la justificación inicial para la ampliación de las competencias del Gobierno más allá de su papel de

"vigilante nocturno" para asumir también la función de agente para el desarrollo, y se señalaban los aspectos más positivos de las políticas de liberalización.

E. Ajuste estructural y préstamos condicionados a la adopción de medidas

Durante sus primeros 30 años, el principal instrumento de préstamos del Banco Mundial fueron los préstamos para proyectos, que incluían asistencia técnica para la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. En el decenio de 1970, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que el éxito de sus proyectos de préstamos, medido por sus tasas de rendimiento *ex post*, estaba disminuyendo debido a un deterioro del entorno económico más amplio en el que debían llevarse a cabo los proyectos. Entre las tendencias negativas de este entorno figuraban el aumento de los precios del petróleo, la inflación elevada, los tipos de cambio inflexibles y las restricciones a la importación. Con el fin de hacer frente a este problema, el Banco Mundial concibió una nueva forma de préstamo denominada "préstamo para programas", en el que el instrumento de préstamo no era un proyecto físico, como una presa o una central eléctrica, sino un programa de cambios de política económica que el prestatario debía poner en práctica.

En la V UNCTAD, celebrada en Manila (1979), el Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, anunció el establecimiento de esta nueva forma de préstamo, conocida como "préstamos de ajuste estructural" o "préstamos de ajuste sectorial". Con arreglo a estos préstamos, se realizaría un desembolso de fondos en divisas de forma rápida, a condición de que se introdujeran cambios en la política económica. A mediados de los años ochenta, los préstamos para programas —descritos en una ocasión por un presidente del Banco Mundial como "préstamos difusos"— se habían incrementado hasta representar un tercio de los nuevos préstamos otorgados por esta institución. Dichos préstamos se convirtieron en el instrumento que utilizó para hacer frente a la crisis de la deuda. En su marco se efectuaba un desembolso rápido de fondos, pero se exigía la privatización de los sectores de propiedad estatal, el fin de las subvenciones públicas a la industria, la supresión de los controles de precios y la eliminación de las restricciones al comercio exterior. Si bien la aplicación de la condicionalidad nunca fue uniforme, existía un modelo básico de reformas económicas que se resumía en lo que John Williamson denominó el "Consenso de Washington". En este sentido, el ajuste estructural tenía un enfoque único aplicable a todos.

La búsqueda de casos de éxito logrados por este modelo de políticas llevó a los neoliberales a elogiar a los países de reciente industrialización de Asia como ejemplos de crecimiento más rápido y de mejora en la distribución del ingreso a raíz de la liberalización económica. Cuando un examen más detenido puso de manifiesto muestras de intervención estatal en el ámbito del comercio, la industria y las finanzas, esos ejemplos se descartaron como ineficaces o contraproducentes, para evitar que se diluyera la pureza del mensaje neoliberal.

Al margen de la condicionalidad, el Banco Mundial todavía tenía que basarse en su capacidad para persuadir a sus miembros en relación con cuestiones de política de desarrollo. En 1977, McNamara pidió que se elaborara un informe emblemático que reafirmara el liderazgo del Banco Mundial en esa esfera. En agosto de 1978, se publicó el primer *World Development Report* (Informe sobre el Desarrollo Mundial), que pronto se convertiría en la principal tribuna para presentar los mensajes de la política neoliberal.

F. El Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la UNCTAD

El Grupo de los 77 hizo llegar a la UNCTAD sus observaciones en el sentido de que debería publicar su propio informe emblemático. La UNCTAD, encabezada por Gamani Corea y Gerry Arsenis, respondió a esta solicitud con la publicación en 1981 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. En esa época, el *World Development Report* no se adentraba en el ámbito de la macroeconomía para centrarse en las cuestiones de microeconomía que entrañaba "lograr precios correctos" y restaba importancia a la influencia de las condiciones económicas internacionales en la política nacional basándose en que el principal culpable de la crisis de la deuda eran los errores en la política económica interna. Este posicionamiento abrió las puertas a un enfoque alternativo para entender la cuestión que constituía la preocupación primordial de la UNCTAD: la interdependencia del comercio y el desarrollo.

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se ha ocupado de manera sistemática de la interacción del entorno económico internacional con las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. El informe elude la propuesta de que la liberalización de las economías nacionales asegurará lógicamente una integración de los países en desarrollo en la economía mundial de una manera favorable al desarrollo. La publicación enseguida expuso los daños ocasionados por los programas de ajuste y anunció los peligros de una liberalización financiera

prematura, poniendo como ejemplo la debacle del Cono Sur. El mensaje del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* era similar al de Carlos Díaz-Alejandro: "Adiós represión financiera, qué tal *crac* financiero".

Ese mensaje se repitió de nuevo en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de 1991 en un momento en que pocos más pensaban de ese modo. En 1993, el informe advirtió sobre la inminente crisis financiera de México. En 1995, señaló el riesgo sistémico que entrañaba el crecimiento de los mercados de productos financieros derivados. En 1997 dio la voz de alarma ante los peligros de la rápida liberalización financiera en Asia Oriental. La publicación ha mantenido una intachable trayectoria de análisis que penetra en las causas subyacentes de las deficiencias de las políticas respecto de las cuales otras voces oficiales se han mostrado negligentes o complacientes.

Por consiguiente, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* ofrece un punto de vista crítico respecto del fundamentalismo del mercado que ha sido tan popular en los últimos 30 años en el discurso académico y político, en particular en algunos de los países del Grupo B. Además de la interdependencia económica entre los países, en él también se ha destacado la interdependencia analítica de las cuestiones de las finanzas, el comercio y el desarrollo, que se refleja de manera imperfecta en los distintos mandatos institucionales del FMI, el GATT/OMC y el Banco Mundial. De ahí que la publicación presente una visión crítica de la falta de coherencia política que evidencia la labor de estas instituciones internacionales.

Lejos de adoptar una visión totalmente negativa del desempeño y el potencial del Estado en el fomento del desarrollo, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* opta por una postura pragmática sobre estas cuestiones, a la luz de los datos disponibles. Si bien se ha realizado una labor valiosa para deconstruir el mito del crecimiento de Asia Oriental como un milagro del mercado, en la publicación nunca se ha asumido una posición abiertamente en contra del mercado. No obstante, se ha destacado la reducción del espacio de políticas que tienen los gobiernos de los países en desarrollo en sus iniciativas para promover el desarrollo, como consecuencia de la privatización, la liberalización y la exposición a las presiones de la competencia internacional, pero también se han señalado las esferas en que estas limitaciones no son tan restrictivas como a veces se supone.

A lo largo de los años, el equipo encargado de elaborar el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* ha aportado un contrapunto sistemático al enfoque predominante en la economía internacional. Esta opinión ha destacado por la independencia

de su postura respecto de otras instituciones internacionales y la mayoría de los economistas académicos. Llamam la atención la frescura y el valor pedagógico de los análisis recogidos en esta publicación. En momentos críticos, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* ha sido capaz de señalar fenómenos económicos de los que otras instituciones y los medios de comunicación han hecho caso omiso. Sus propuestas de política han sido perspicaces y se han adelantado a su tiempo. La publicación puede alardear con orgullo de su trayectoria a la vanguardia de las respuestas inteligentes a la contrarrevolución neoliberal.



VII

CAPÍTULO
DEL ENFRENTAMIENTO
A LA COOPERACIÓN



A. Diferentes líderes y nuevas estrategias

Según el historiador Mark Mazower, "la UNCTAD fue despojada de sus colmillos con la designación de un Secretario General afín a Washington en 1984". Esta afirmación requiere una corrección y una salvedad. La corrección es que el proceso de retirar la espina de la UNCTAD se inició con el fracaso en la designación de un nuevo Secretario General en 1984. La salvedad es que el proceso de "despojo de colmillos" (de ser esta la expresión correcta) no se dio de una sola vez, sino que se extendió durante los 12 años siguientes e incluyó muchos otros factores además de la inclinación política del Secretario General. En este capítulo se describe ese proceso.

Es verdad que entre 1985 y 1996 la UNCTAD experimentó la metamorfosis más importante de sus 50 años de existencia. En el capítulo anterior se ha expuesto una parte del contexto de ese cambio fundamental. En esas circunstancias sumamente cambiantes, las Naciones Unidas se vieron sometidas a una presión financiera sostenida, principalmente por parte de los Estados Unidos. Al mantener el retraso en el pago de sus contribuciones a las Naciones Unidas desde 1975, los Estados Unidos generaron una crisis presupuestaria a la Organización. Esto se utilizó como palanca para lograr la reforma del proceso presupuestario de las Naciones Unidas y la reducción del tamaño de la Organización. Los Estados Unidos se habían retirado de la Organización Internacional del Trabajo a finales del decenio de 1970, y en 1984 se retiraron de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura alegando la hostilidad de esta a "las instituciones de una sociedad libre, especialmente la libertad de mercado y la libertad de prensa". Además, amenazaban con hacer lo mismo con otros organismos de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sin embargo, como la UNCTAD es un órgano subsidiario de la Asamblea General y su secretaría forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, la amenaza de retirarse no era una opción realista, de modo que la manera de intimidar a la UNCTAD consistió en ejercer presión sobre la totalidad del presupuesto de las Naciones Unidas.

La UNCTAD hacía frente a esa presión en momentos en que su estrategia histórica ya había perdido impulso. Su estrategia original se había ejecutado en parte, pero muchos elementos no se habían implementado debido a malos cálculos técnicos y políticos. No sorprende que en esas circunstancias la administración

de la organización fuera objeto de un examen crítico ni que los instigadores de ese examen fueran los Estados Unidos y otros países del Grupo B.

En 1984, la Administración Reagan instó a los países del Grupo B a establecer un "grupo de reflexión" para reconsiderar su actitud para con la UNCTAD y su administración. Obviamente, Gamani Corea, Secretario General en el decenio anterior, que estaba por concluir su mandato, fue considerado responsable de lo que el Grupo B pensaba que estaba mal. En los "libros verdes" distribuidos en el grupo de reflexión se indicaban las principales críticas. La primera era que Corea había permitido que la estructura de la administración de la UNCTAD creciera hasta quedar sobrecargada de cargos ejecutivos que estaban más empeñados en fomentar el enfrentamiento Norte-Sur que en promover el comercio Norte-Sur. La segunda era que la estructura de comisiones de la UNCTAD y sus resoluciones estaban siendo sobrepasadas por la administración de la organización. La tercera era que los estudios producidos por la secretaría de la UNCTAD no eran imparciales, sino tendenciosos en el sentido de favorecer el apoyo de la agenda del Grupo de los 77.

El fin del mandato de Corea se acercaba y no se había logrado acuerdo sobre su sucesor. Corea se ofreció a continuar en el puesto con un contrato temporario hasta que se nombrara a su sucesor. Los Estados Unidos respondieron rechazando categóricamente ese ofrecimiento. Cuando Corea dejó el cargo, en diciembre de 1984, se nombró a Alister McIntyre, de Granada, como Oficial Encargado, en otras palabras, como director ejecutivo con carácter temporal hasta que se designara un nuevo Secretario General. McIntyre era un economista que había pasado a ser Director de la División de Productos Básicos de la UNCTAD en 1977 y había sido ascendido a Secretario General Adjunto en 1982. Tenía buenos contactos con las instituciones académicas de los Estados Unidos. Después de la invasión de Granada por los Estados Unidos, en 1983, había sido sondeado por la Administración Reagan para convertirse en presidente provisional del Gobierno de Granada. En un comienzo había aceptado, pero luego se había echado atrás alegando problemas de salud. En la UNCTAD había demostrado ser más un negociador pragmático que un portavoz retórico del mundo en desarrollo, por lo que "afín a Washington" es una descripción apropiada.

McIntyre empezó a reestructurar la administración de la UNCTAD siguiendo la línea propiciada por el Grupo B. Discretamente apartó de los puestos de primera línea a varios de los funcionarios más hostiles a Occidente y a la larga reasignó a otros

puestos a unos 30 cargos superiores. Otros dejaron la organización cuando vieron lo que estaba ocurriendo. McIntyre siempre negó que esos cambios se hubieran hecho en respuesta a las reiteradas críticas de Washington a la administración de la UNCTAD, pero, cualquiera haya sido el motivo, los cambios se hicieron.

Una vez que McIntyre hubo resuelto el atolladero político en que se encontraba la UNCTAD, llegó a la conclusión de que los beneficios macroeconómicos que obtendrían los países del Grupo B del desarrollo acelerado del Sur no serían suficientes para motivar nuevas concesiones comerciales por parte del Norte. Así pues, desechó eficazmente el argumento del primer informe Brandt de que el interés propio del Norte era una motivación eficaz para reanudar el diálogo Norte-Sur. Trató de convencer al Grupo de los 77 de que retirara sus exigencias de concesiones no recíprocas y se centrara en la cuestión del *quid pro quo* en las nuevas negociaciones internacionales.

Si bien la siguiente ronda del GATT aún no había comenzado, los Estados Unidos ya habían señalado cuáles serían sus prioridades. Estas eran la liberalización del comercio de servicios, que en ese momento no estaban incluidos en las normas comerciales del GATT, y la flexibilización de las restricciones nacionales a la entrada de inversión extranjera directa, otra esfera de la actividad económica que quedaba fuera de las normas del GATT. McIntyre y otros funcionarios de la secretaría vieron una oportunidad para que la UNCTAD respondiera a esas prioridades de los Estados Unidos. Los éxitos de la UNCTAD en la esfera del transporte marítimo ya se han descrito al final del capítulo II. La UNCTAD también había realizado una serie de estudios sobre el mercado de seguros en los países en desarrollo y formulado recomendaciones sobre la forma en que podía reforzarse y regularse mejor ese mercado. Tanto en los servicios de transporte marítimo como en los de seguros, la UNCTAD tenía un historial encomiable y McIntyre esperaba aprovecharlo.

Por último, a comienzos de 1986 se designó al nuevo Secretario General, Kenneth Dadzie. Era un diplomático ghanés que había estado destinado a las Naciones Unidas por largos períodos. A mediados del decenio de 1970 había encabezado el Grupo de los 25, órgano establecido para recomendar cambios en la organización de la labor de las Naciones Unidas en el sector económico y social. En su calidad de presidente había propuesto la sustitución de la UNCTAD por una nueva organización internacional del comercio, en gran medida para desconcierto del Grupo de los 77. De 1978 a 1982 se había desempeñado como Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional de las Naciones Unidas. Su

personalidad era la de un hombre modesto, simpático y tranquilo. Se lo consideraba como "diplomático de diplomáticos". En muchos sentidos se parecía a Kofi Annan, un ghanés amable con gran conocimiento interno de las Naciones Unidas y sus Miembros y una gran tenacidad en la búsqueda de consenso.

Kenneth Dadzie era a veces un enigma para sus colegas. Por ejemplo, Margaret Anstee, que participaba en la reforma de las Naciones Unidas, observó que en su puesto de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional él no era exactamente un líder visionario o enérgico. Lo subestimaba, ya que él tenía una buena comprensión del predicamento de la misión económica y social de las Naciones Unidas y era una persona de gran integridad y principios. Tenía plena conciencia de las "críticas muy serias y sustanciales" que podían hacerse de las deficiencias operacionales de las Naciones Unidas, como la rigidez en la toma de decisiones, la deficiencia de los procedimientos de asignación de recursos o la falta de rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de que apoyaba la reforma de las Naciones Unidas, no pensaba que esta pudiese llegar demasiado lejos en el camino para remediar el descontento existente respecto a la cooperación internacional para el desarrollo. Por un lado, la parte de las Naciones Unidas en ese sistema era demasiado reducida. Por el otro, había incentivos para que cada uno de los Miembros desertara de ese esfuerzo en vez de apoyarlo.

Dadzie no era en absoluto partidario de la economía neoliberal. Pensaba que su estrecho foco de atención puesto en el logro de precios correctos era puro dogmatismo. También pensaba que la labor del Banco Mundial y el FMI en el decenio de 1980 se estaba volviendo nocivamente ideológica. Creía en la gestión compartida del sistema económico internacional y dudaba de que la mera integración del Sur en las estructuras de un Norte hegemónico pudiera ser políticamente sostenible, debido a las contradicciones inherentes a las relaciones Norte-Sur. En esto fue clarividente.

Sin embargo, su opinión de la UNCTAD era crítica. En una conferencia pronunciada en 1986 dijo lo siguiente: "Si bien se han alcanzado logros considerables en los 20 años o más de existencia de la UNCTAD, se debe decir con franqueza que, globalmente, los hechos no han respondido a las posibilidades y expectativas". Él consideraba que la ventana de oportunidad de la UNCTAD en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional se había cerrado en 1982, cuando la crisis de la deuda menoscabó peligrosamente la capacidad de negociación del Sur.

En una conferencia de prensa de comienzos de 1986, Dadzie prometió que continuaría las reformas de la administración que había iniciado McIntyre, pero que lo haría a su manera. Perseveró en el intento de McIntyre de capitalizar los éxitos pasados de la UNCTAD en la esfera del comercio de servicios y el fomento de la inversión extranjera directa (IED). Cuando se abrió la octava ronda de negociaciones del GATT en Punta del Este (Uruguay), en septiembre de 1986, Dadzie avanzó por un sendero nuevo e importante: confirmó que la UNCTAD apoyaría activamente las negociaciones. Fue un giro considerable. Durante la anterior ronda del GATT (Ronda de Tokyo, 1973-1979), la UNCTAD no había prestado un apoyo similar a las negociaciones. Muchos países en desarrollo habían decidido participar en el GATT y necesitaban el apoyo de la UNCTAD para asegurarse de que sus intereses se tendrían en cuenta en los resultados. La UNCTAD realizaba estudios exhaustivos de los costos y beneficios de los acuerdos para los países en desarrollo, lo que no siempre era del agrado de los países del Grupo B. Fue el medio utilizado por Dadzie para tratar de lograr la gestión compartida del sistema internacional de comercio. La Ronda Uruguay lograría a la larga los cambios más trascendentales introducidos en el sistema mundial de comercio desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y repercutiría en la transformación del papel de la UNCTAD dentro de ese sistema.

B. Importancia de la Ronda Uruguay del GATT

La Ronda Uruguay del GATT fue importante para la UNCTAD en varios sentidos. El primer efecto fue que condujo a un mayor número de países en desarrollo a ser miembros plenos del GATT. Hasta el comienzo de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo que habían sido colonias tenían la condición de partes contratantes *de facto* en el GATT. Esa condición se eliminó a partir de entonces. La participación en las nuevas negociaciones se restringió a las partes contratantes *de jure*, además de los países que se habían comprometido a pasar a ser partes contratantes *de jure*. Esta situación presionó a los países en desarrollo a pedir su incorporación al GATT. Diez países en desarrollo se sumaron en 1993 y otros nueve en 1994 antes de que la Ronda se diera por concluida en la reunión de Marrakech, el 15 de abril de 1994. La incorporación de un mayor número de países en desarrollo al GATT menoscabó la vieja pretensión de la UNCTAD de que era una organización de alcance universal, mientras que el GATT era solo un "club de ricos".

El segundo efecto importante de la Ronda Uruguay fue que aceleró la diversificación de los intereses y posiciones negociadoras de los países en desarrollo. Estos no

habían adoptado una posición negociadora unificada en la Ronda, como la que tenían en la UNCTAD. Esta situación reflejaba en parte el hecho de que estaban negociando sobre una serie de nuevas cuestiones que eran sumamente variadas, pero también se debía a la falta de liderazgo organizado del Grupo de los 77. Como recordó más tarde Alister McIntyre, "una de las cosas que han ocurrido es que el liderazgo del Grupo de los 77 se ha evaporado". Empezaron a surgir alianzas fluidas en la línea divisoria Norte-Sur. Por ejemplo, en agosto de 1986 los entonces 14 países del Grupo de Cairns que representaban alrededor de la cuarta parte de las exportaciones agrícolas mundiales formaron una coalición negociadora. Tres de ellos eran países desarrollados (Australia, Canadá y Nueva Zelanda), mientras que los otros 11 eran países en desarrollo. Tenían el interés común de lograr que la agricultura se rigiera por las normas relativas a las subvenciones al comercio. En otras cuestiones, como los derechos de propiedad intelectual, un pequeño número de países en desarrollo grandes y poderosos —en este caso el Brasil y la India exclusivamente— se hicieron cargo de las negociaciones en nombre de los países en desarrollo.

La conclusión que se impone no es que los países en desarrollo hubieran desarrollado de repente diferencias de intereses. Como quedó demostrado en la campaña por el Nuevo Orden Económico Internacional, esas diferencias siempre habían existido, pero anteriormente habían quedado ocultas detrás de una fachada de unidad.

El Grupo de los 77 había provisto esa fachada, y el sistema de la UNCTAD de negociaciones de grupo la había reforzado y preservado. Una doctrina de inclusión la justificaba. La pretensión del Grupo de los 77 de representar al mundo en desarrollo dependía del reconocimiento de que había vías numerosas y diversas hacia el desarrollo y que cada país tenía derecho a seguir su propia vía de desarrollo sin intromisión externa. De manera un tanto paradójica, el reconocimiento de la diversidad se convirtió en baluarte de la unidad, porque esa unidad en la diversidad siempre prevalecía sobre los conflictos particulares de intereses nacionales al construir la plataforma de negociación del Grupo de los 77.

Sin embargo, la unidad y su cemento ideológico se derrumbaron bajo la presión de los acontecimientos. Anteriormente, en 1962, en la Conferencia de El Cairo (véase el capítulo II), había sido la voluntad de los Estados latinoamericanos de sumarse al bloque afroasiático en una alianza tricontinental la que había creado el núcleo de lo que se convertiría en el Grupo de los 77 y la solidaridad de los países en desarrollo.

Desde entonces, los africanos habían criticado intermitentemente a la UNCTAD por ser demasiado latinoamericanista en sus objetivos e insuficientemente sensible a la necesidad de los Estados africanos de conservar las preferencias europeas, pero la alianza siempre se recuperó de esos episodios de conflicto.

Ahora los problemas de la deuda separaban a latinoamericanos y africanos, porque sus crisis seguían trayectorias muy diferentes. América Latina tenía deudas principalmente con bancos privados y su crisis se dio por concluida cuando los países acreedores dejaron de pretender que el problema era de liquidez y terminaron encarándolo como un problema de solvencia. En el marco del Plan Brady de marzo de 1989 se permitió que los acreedores escogieran una de dos opciones de préstamos a cambio de bonos, siendo garantizado el interés de los bonos por el Tesoro de los Estados Unidos. En cambio, los países africanos tenían deudas principalmente con instituciones financieras del sector público, por lo que sintieron poco alivio con el Plan Brady. Sus economías siguieron sufriendo un importante sobreendeudamiento hasta después que se formuló la Iniciativa del FMI y el Banco Mundial para los países pobres muy endeudados (1996). La Iniciativa solo empezó a proporcionar alivio de la deuda al final del siglo XX. El trato diferente de sus deudas por la comunidad internacional desintegró efectivamente la alianza tricontinental.

Al decir de un analista, "a comienzos del decenio de 1990, hasta la unidad retórica del G-77 [Grupo de los 77] se había desvanecido". La conferencia de Teherán del Grupo de los 77, organizada para preparar el octavo período de sesiones de la Conferencia (VIII UNCTAD), puso claramente en evidencia la creciente división existente entre los países latinoamericanos y el resto del Grupo de los 77. Los primeros llegaron incluso a expresar su acuerdo con las críticas al sistema de negociación de grupo formuladas por los países del Grupo B. Si bien la unidad del Grupo de los 77 como organización coordinadora de los países en desarrollo se resquebrajó, los subgrupos afines miembros del Grupo de los 77, como los grupos regionales, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se vincularon más estrechamente.

El tercer efecto importante de la Ronda Uruguay fue que el apoyo de la secretaría de la UNCTAD para la integración de los países en desarrollo en un sistema comercial mundial reformado la incapacitó para promover la reestructuración total de ese sistema. La función de asesoramiento y asistencia a los países que procuraban incorporarse a la globalización no habría sido compatible con la continuación del

fomento de cambios radicales para poner término a la desigualdad y la discriminación en las relaciones económicas internacionales. Por consiguiente, el posicionamiento de la UNCTAD respecto a la Ronda Uruguay comprometió efectivamente a la organización a encarar en el futuro la gestión de la globalización en cooperación con las instituciones económicas internacionales existentes. Al mismo tiempo, cabe recordar que muchos países en desarrollo estaban aplicando programas de ajuste estructural incluso antes de la Ronda Uruguay y que sus políticas eran incompatibles con la construcción de auténticos Estados desarrollistas.

La desintegración del bloque soviético y de la propia Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que se inició en el cuarto trimestre de 1989, reforzó en gran medida la creencia general de que la globalización —integración cada vez más estrecha de las economías nacionales en la economía mundial— era la única vía al futuro. La opción histórica de un tipo diferente de sociedad, separada de las economías de mercado y en competencia con ellas, parecía a esa altura definitivamente cerrada. Es en ese clima que se puso en marcha el llamado Consenso de Washington sobre la política económica. En el decenio de 1990, Washington hizo ingentes esfuerzos por ejercer su poder de disuasión para crear un consenso neoliberal y convertir a ese consenso a los tecnócratas económicos de los países en desarrollo que tuvieran ambiciones políticas en sus países de origen. Esos intentos estaban dirigidos más a los latinoamericanos que formulaban las políticas que a los africanos, y la persuasión ideológica, además de un mejor tratamiento de la deuda, resultaron eficaces para convertir a muchos líderes latinoamericanos a la ideología neoliberal.

C. Conferencias que reestructuraron la UNCTAD

Cuando se celebró el sexto período de sesiones de la Conferencia (VI UNCTAD) en Belgrado, en 1983, Gamani Corea todavía estaba al mando de la organización. Los temas de su informe a la Conferencia fueron los viejos temas de la era Prebisch de la regulación y el financiamiento adicional de los productos básicos. En Belgrado se acordaron pocas novedades y las resoluciones que se convinieron tendían a repetir lo que se había acordado en las Conferencias anteriores. Los redactores de la primera historia oficial de la UNCTAD —poco después de la VI UNCTAD— señalaron ese fenómeno y concluyeron que era menos necesaria una nueva política que la implementación efectiva de las iniciativas existentes. Esa actitud conservadora no sobrevivió al alejamiento de Corea.

La siguiente Conferencia —el séptimo período de sesiones (VII UNCTAD)— se celebró en Ginebra (Suiza) en 1987. Esto fue inusual, porque la mayoría de las Conferencias anteriores se habían celebrado en países en desarrollo que se habían ofrecido a acoger y financiar en parte el acontecimiento. Esta vez Cuba se había ofrecido a ser el país anfitrión, pero los Estados Unidos se habían negado rotundamente a participar en ese lugar. Los países miembros estaban en duda y se preguntaban cómo podrían continuar sus esfuerzos de ajuste estructural siendo que, gracias al aumento de la producción de productos básicos, los precios de esos productos estaban cayendo y el comercio mundial se estaba estancando. Seguían abrigando la esperanza de que el Norte se mostraría más comprensivo, pese a la declaración del Subsecretario de Estado Adjunto de los Estados Unidos de que preferiría hacer una caminata alrededor del lago de Ginebra en vez de asistir a la Conferencia.

Kenneth Dadzie anunció "un nuevo espíritu en las relaciones Norte-Sur" y de hecho la Conferencia se desarrolló en un ambiente menos conflictivo y de mayor cooperación que las anteriores Conferencias de la UNCTAD. El clima más calmo se vio favorecido por dos cambios en el procedimiento. En primer lugar, los cuatro comités del período de sesiones realizaron su labor en sesiones oficiosas y no utilizando el método tradicional de negociaciones de grupo. En segundo lugar, los resultados de la Conferencia se incorporaron en un texto unificado —el Acta Final de la VII UNCTAD— que se aprobaría por consenso. La práctica anterior había consistido en aprobar una serie de resoluciones separadas, algunas de las cuales no habían conseguido el acuerdo del Grupo B. Dadzie consideraba que un texto consensuado tendría mucho más credibilidad que un texto votado respecto al cual algunos países no se considerarían obligados.

Para alcanzar el consenso requerido, el Acta Final tenía que exhibir un equilibrio cuidadoso, logrado mediante la fórmula "sí, pero". Sí, el ajuste estructural debe continuar, pero se deben asignar recursos externos suficientes. Sí, la movilización de los recursos internos debe reforzarse, pero estos esfuerzos están siendo entorpecidos por las circunstancias económicas externas. Sí, las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados deben reservarse a las negociaciones del GATT, pero la UNCTAD debería recibir el mandato de realizar los estudios correspondientes. Sí, la UNCTAD debería continuar su labor en materia de comercio de servicios, pero ello no debería excluir a otras organizaciones internacionales ni entorpecer las negociaciones de la Ronda Uruguay. Las cuestiones que no

podieran tratarse de esta manera tenían que omitirse en el Acta Final. El resultado práctico fue que se destinaron más recursos de la UNCTAD a las cuestiones de la liberalización y la privatización. Se consideró políticamente conveniente abrazar más cálidamente la globalización (impulsada por los mercados), aunque la UNCTAD no había abandonado en absoluto su postura crítica distintiva.

La adaptación de la UNCTAD a las prioridades de política económica del Norte se profundizó cuando se celebró la siguiente Conferencia (VIII UNCTAD) en Cartagena (Colombia), en 1992. La Conferencia reconoció que la empresa privada y la libertad de mercado eran los principales propulsores del crecimiento económico. Los textos acordados en la Conferencia no dejaban de lado la necesidad de apoyar a los países en desarrollo, pero cambiaron radicalmente la postura oficial de la organización respecto a lo que constituía el desarrollo. Esa postura se armonizó pues con el consenso logrado después de la Guerra Fría. Las normas políticas occidentales de democracia y derechos humanos se incorporaron en la definición oficial del desarrollo, al igual que la eliminación de la corrupción y la ineficiencia del Estado. Se aplaudió reiteradamente la creciente "convergencia de las perspectivas de política" del Norte y el Sur.

En el comunicado final de Cartagena se afirmaba que era importante "superar el enfrentamiento y generar un verdadero clima de cooperación y solidaridad". Para facilitar ese cambio, el papel de la UNCTAD se tenía que "adaptar y revitalizar". En el futuro la UNCTAD se limitaría al "análisis de políticas; la deliberación intergubernamental, la creación de consensos y la negociación; la vigilancia, la ejecución y el seguimiento; y la cooperación técnica". El alcance de las negociaciones mencionadas en esa declaración de principios quedó circunscrito. Las negociaciones se definieron como la interacción intergubernamental conducente a determinados resultados: declaraciones, conclusiones y recomendaciones convenidas con inclusión de orientaciones normativas; decisiones; resoluciones; o acuerdos internacionales vinculantes. El gran pero era que, en los casos en que otras instituciones estuvieran investidas con las necesarias facultades de toma de decisiones y formulación de normas, el papel de la UNCTAD se limitaría al apoyo constructivo. La consecuencia fue que la UNCTAD dejó de ser un foro de negociaciones sobre el comercio, que en adelante quedaban reservadas exclusivamente al GATT.

La Conferencia de Cartagena había puesto de manifiesto que, por mucho que desearan hacerlo, los países del Grupo B no podían unilateralmente cerrar

la UNCTAD. A pesar de que se vio muy debilitado por la defeción de los latinoamericanos y la dependencia de los africanos respecto a la ayuda, el Grupo de los 77 seguía ejerciendo liderazgo gracias a los mayores países del Asia Meridional y Sudoriental (India, Indonesia, Malasia y Tailandia), que se habrían resistido al cierre. Cuando, en 1996, el informe de la Comisión del Gobierno Mundial, "Nuestro vecindario mundial", recomendó que la UNCTAD se suprimiese, esa opción había dejado de ser políticamente realista.

Cuando en 1996 se celebró en Midrand (Sudáfrica) el noveno período de sesiones de la Conferencia (IX UNCTAD), la Ronda Uruguay ya había dado su gran sorpresa, a saber, la creación de la Organización Mundial del Comercio, en la cual se integraba un GATT reformado. Su creación no figuraba en la agenda original de la Ronda Uruguay, pero la conclusión de esa agenda no habría sido fácil de lograr en el marco del GATT. Así pues, en 1990 el Gobierno del Canadá presentó un plan para una organización que incluía el GATT. Tras enmendarse, ese plan se aprobó en 1994. El nacimiento de la OMC trajo a primer plano la cuestión de su relación con la UNCTAD. Esta se examina en el capítulo siguiente.

En la preparación de la Conferencia de Midrand la UNCTAD estuvo un tanto en desventaja. Como se ha dicho, no tenía Secretario General, ya que Kenneth Dadzie había dimitido en 1994 y había muerto poco después. Ese estado de cosas se debió en parte a la constante crisis financiera de las Naciones Unidas y en parte a la continua incertidumbre respecto a la dirección de la reforma institucional de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el cuarto trimestre de 1995 se designó Secretario General a Rubens Ricupero, del Brasil. Era un diplomático de experiencia que se había desempeñado como Embajador del Brasil ante las Naciones Unidas en Ginebra, donde participaba en las negociaciones del GATT, y ante los Estados Unidos, antes de convertirse en Ministro de Hacienda del Brasil por un breve período. Si bien tenía excelentes referencias, tuvo poco tiempo para imponer su sello personal en la Conferencia de Midrand.

La Conferencia de Cartagena había completado la conversión conceptual de la UNCTAD al consenso posterior a la Guerra Fría. Esto resultó evidente en la elección del tema de Midrand, a saber, la promoción del crecimiento y del desarrollo sostenible en una economía mundial en vías de liberalización y globalización. Lo que aún no había hecho era reformular las prioridades de trabajo de la organización y reestructurar la secretaría para adaptarla a las prioridades reformuladas. Esto es lo que se puso en marcha en la Conferencia de Midrand.

En la Declaración de Midrand se detallaban programas de trabajo en cuatro esferas: mundialización y desarrollo; comercio internacional de bienes y servicios y cuestiones relativas a los productos básicos; fomento de la inversión y de la empresa; e infraestructura de servicios para el desarrollo y eficiencia comercial. En la Declaración se especificaban también una serie de cuestiones intersectoriales que debían influir en todos los programas de trabajo restantes. Esas cuestiones eran el desarrollo sostenible, el alivio de la pobreza, la potenciación del papel de la mujer, los problemas de los países menos adelantados y la cooperación entre países en desarrollo. Se hacía reiteradamente referencia a los países menos adelantados como los países que más necesitaban los servicios de la UNCTAD, y también se mencionaba especialmente a África (donde la mayoría de los países eran países menos adelantados). Se decía, además, que la secretaría de la UNCTAD debía comunicar más con la sociedad civil, incluidos los grupos de expertos externos y las organizaciones no gubernamentales.

Rubens Ricupero detalló los cambios operativos e institucionales que él supervisaba después de Midrand: "[Veinticinco] programas y subprogramas de trabajo separados fueron reemplazados por un programa consistente de cinco subprogramas; el número de órganos intergubernamentales se redujo a la mitad; el número de reuniones se redujo a un tercio respecto al de 1992; el número de divisiones de la secretaría se redujo de nueve a cinco". Globalmente, la UNCTAD fue achicada y racionalizada. Habría sido una experiencia aleccionadora para cualquier burocracia, pero para la UNCTAD la lección representó un rayo de esperanza. Se le había dado nueva vida y seguía teniendo el mandato de asistir a los países en desarrollo, aun cuando esa asistencia adoptara ahora una forma reducida y diferente.

Mark Mazower resumió así la reestructuración de la UNCTAD: "La UNCTAD fue convertida en un accesorio inofensivo de la extraordinaria transformación del capitalismo que ... tuvo lugar con el Presidente Ronald Reagan y sus sucesores." Esto es un tanto exagerado, puesto que en sus primeros 20 años la UNCTAD había sido más responsable de plantear a los que ejercían el poder un desafío muy preocupante y políticamente embarazoso que de causarles un daño sustancial, y muchos aspectos de los nuevos mandatos de la organización podían considerarse como esfuerzos útiles, cualquiera fuera la actitud que se tuviera respecto a los méritos del neoliberalismo económico.

D. Puntos de crecimiento

La organización reestructurada tenía una serie de puntos de crecimiento, es decir, esferas de actividad que podían crecer y desarrollarse en el futuro. Durante el período en que Boutros Boutros-Ghali fue Secretario General de las Naciones Unidas, un aspecto de la reforma de estas fue el intento de subordinar toda la labor económica de las Naciones Unidas a la de las instituciones de Bretton Woods, y las reformas introducidas en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas lo fueron en ese sentido. Un producto derivado fue que la UNCTAD ganó algunos funcionarios y funciones adicionales. El Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, establecido en 1974, había sido brevemente transferido al Departamento, pero en 1993 el Centro se eliminó. Su labor y parte de sus recursos y personal fueron transferidos a la UNCTAD ese mismo año. Pasaron a ser parte de la nueva División de la Inversión, la Tecnología y la Competitividad de las Empresas. Los dos primeros números del Informe sobre las Inversiones en el Mundo de 1991 y 1992 se habían publicado con arreglo al régimen anterior, pero a partir de 1993 la labor de investigación y publicación del informe se transfirió a la UNCTAD. Karl Sauvant, que había creado el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* y también había sido transferido a la UNCTAD (contra su voluntad), garantizó la continuidad de su dirección y siguió siendo su redactor hasta 2004.

El *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* proveyó a la UNCTAD otra publicación emblemática, además del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Estaba centrado en el suministro de información sobre las corrientes de IED y en las actividades de las empresas transnacionales, así como en la promoción de los beneficios que podía generar la IED. Por consiguiente, su tono era bastante diferente de la postura mucho más crítica respecto de la IED y las empresas transnacionales que había adoptado en el decenio de 1970 el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales. Se hacía hincapié en el estudio de la geografía de las corrientes de IED y en el examen de sus potenciales beneficios. Casi no se analizaban las potenciales consecuencias negativas de la IED. En el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* se analizaban los factores determinantes de la IED y se hacía una distinción entre las nuevas inversiones y las fusiones y adquisiciones, que eran muy populares en el decenio de 1990, cuando los países en desarrollo privatizaron sus empresas estatales. Se examinaban las políticas destinadas a atraer IED, ya que se consideraba que las ventajas tradicionales de los países

en desarrollo, a saber, los recursos naturales y la mano de obra barata, estaban perdiendo parte de su atractivo.

El nuevo enfoque se aplicó al análisis de las empresas transnacionales. Se centraba la atención en la explicación de su motivación y sus estrategias, con el fin de ayudar a los gobiernos a adoptar relaciones más sofisticadas con esas empresas. Se mencionaban las críticas del pasado pero siempre para ayudar a los gobiernos a superarlas. Se dio un vuelco positivo al argumento de que la IED podía crear enclaves dentro de la economía receptora, señalando que si las empresas transnacionales podían crear vínculos con las empresas locales, la economía receptora obtendría el máximo beneficio de la IED. Todo esto era incompatible con el enfoque tradicional de la IED que tenía la UNCTAD, que era mucho más prudente. En cambio, se ajustaba al "espíritu de Cartagena".

La UNCTAD había iniciado una serie de análisis por países de la política de ciencia y tecnología sobre el modelo de una serie anterior de la OCDE. Haciendo suya esta idea, en 1999 Karl Sauvant puso en marcha una serie de *Análisis de las Políticas de Inversión*. Basándose en el análisis poco crítico de los *Informes sobre las Inversiones en el Mundo*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y diversos donantes bilaterales se complacieron en financiar la serie. A petición de un gobierno, un equipo de la UNCTAD colaboró estrechamente con los organismos competentes de un país para determinar las ventajas comparativas de este en la captación de IED. Este análisis permitió recomendar medidas para mejorar el contexto en el que tenían que operar los inversores extranjeros y nacionales. Normalmente, esto implicaba eliminar las políticas y normas que los posibles inversores extranjeros pudieran considerar restrictivas. El tercer paso en la secuencia de la asistencia consistió en supervisar conjuntamente los progresos realizados y determinar las necesidades de asistencia técnica restantes.

Desde 1984, la UNCTAD había hecho un esfuerzo especial para analizar las condiciones de los países menos adelantados en su *Informe sobre los Países Menos Adelantados*. En Midrand se había hecho reiteradamente hincapié en la especial relevancia que tenía la UNCTAD para los países menos adelantados y África. Como se ha señalado, los países menos adelantados habían sido durante mucho tiempo una preocupación de la UNCTAD. Un producto de esa preocupación habían sido las actividades de apoyo a los subgrupos de Estados miembros que compartían entornos económicos especiales, como los Estados pequeños, insulares o sin litoral. También se había determinado que, como región, África también merecía

una atención y un tratamiento especiales. Todos esos subgrupos habían recibido apoyo para sus propios programas y actividades, pero la manifestación más evidente del esfuerzo de la UNCTAD en su favor han sido los *Informes sobre los Países Menos Adelantados*.

Después de 2000, esos informes se publicaron cada dos años, pero desde 2006 se han venido publicando anualmente a petición de los Estados miembros. Hasta hace poco, los *Informes sobre los Países Menos Adelantados* se preparaban bajo la eficaz dirección de Charles Gore. Un tema importante ha sido el alivio de la pobreza. Otros temas han sido los métodos para calcular índices de pobreza internacionalmente comparables, las críticas de las estrategias existentes de reducción de la pobreza, los efectos de la liberalización del comercio en la pobreza y la forma en que los países menos adelantados pueden aumentar su capacidad de producción nacional. La reforma del sistema multilateral de comercio es otro tema recurrente.

Además de ser una amplia fuente de datos, los Informes exponen los principales problemas de políticas y recomiendan medidas internacionales de apoyo. Además, se examinan las estrategias creativas para superar los obstáculos existentes a la utilización del comercio como medio para promover el desarrollo. Sin embargo, en los informes se deja claro que los obstáculos al desarrollo acelerado en los países menos adelantados van más allá de los problemas de la economía en sentido estricto e incluyen factores sociales y geográficos.

Un último punto de crecimiento de la UNCTAD, último pero ciertamente no el menos importante, es la recolección y suministro de datos estadísticos en las esferas de sus mandatos. Sus estadísticas en materia de comercio internacional son inigualables por su exhaustividad y su grado de detalle. Por ejemplo, el Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD es famoso por la calidad de sus inventarios de las barreras comerciales, y el Banco Mundial debía mucho a la UNCTAD por su labor pionera en esta esfera. En cambio, a pesar de que la OMC tiene los medios para recolectar datos comerciales —y de hecho a veces alega que sus datos son más fiables que los de la UNCTAD— el acceso a sus datos es bastante poco fiable. La base de datos de la UNCTAD sobre la IED es amplia y única en su género, e incluye no solo las corrientes de inversión sino también el impacto económico, como la generación de empleo, las exportaciones realizadas por las sucursales extranjeras o las operaciones de las empresas transnacionales.

El alcance de los datos que recolecta y procesa la UNCTAD no se limita a los datos comerciales y los datos sobre la IED, sino que incluye, entre otros, los productos básicos, las tendencias económicas, los recursos financieros externos y el transporte marítimo. Esta labor representa un gran servicio prestado a los gobiernos de los Estados miembros, otras organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los medios académicos. Es ampliamente apreciada y constituye una contribución en la que la UNCTAD tiene una considerable ventaja comparativa.

A mediados del decenio de 1990, la UNCTAD había sobrevivido a la amenaza que planeaba sobre su existencia, aunque de manera incompleta, y había encontrado varias fuentes nuevas de crecimiento institucional. Tenía por delante importantes decisiones que tomar sobre la forma en que cooperaría con la OMC. La irrupción súbita e imprevista de la OMC como el "tercer pilar" faltante de la arquitectura económica internacional planteó a la UNCTAD una serie de problemas muy importantes. ¿Generaría estrategia de la Ronda Uruguay de alentar a los países en desarrollo a sumarse al GATT y participar en las negociaciones comerciales en ese foro los beneficios para el desarrollo que parecía prometer? De manera más general, ¿cuál sería el resultado del proceso de globalización en el que la UNCTAD se había sumado a tantas otras instituciones internacionales comprometiendo su fe y su credibilidad? Las respuestas a estas preguntas llegaron con una velocidad y una fuerza imprevistas.



VII

CAPÍTULO

LA UNCTAD SE ADAPTA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

A. El impacto de lo nuevo

Hasta 1964, el GATT había sido un acuerdo internacional provisional y muy limitado, que difícilmente podía calificarse de institución. A pesar de haber facilitado la reducción de los aranceles para los productos industriales y una gran expansión comercial de los países desarrollados, los países en desarrollo criticaban al GATT, por ejemplo, por no haber respetado sus propios principios en el caso del comercio de textiles para proteger las industrias de los países desarrollados frente a la competencia de los países en desarrollo exportadores de textiles. Por el contrario, la UNCTAD podía jactarse de que sus miembros representaban un espectro más amplio de la escena comercial, ya que, además de numerosos países en desarrollo, también formaban parte de la organización los países del bloque soviético que practicaban un comercio de Estado. La creación de la UNCTAD sirvió como catalizador para que se llevasen a cabo ciertas reformas del GATT, como las disposiciones de 1967 sobre el "trato especial y diferenciado" de los países en desarrollo, que rebajaban el nivel de obligación de estos. Paradójicamente, la consecuencia más destacable de esta maniobra fue que, durante 20 años, los países en desarrollo mantuvieron sus distancias con el GATT en lugar de participar en las negociaciones. A medida que el alcance del GATT se fue ampliando más allá del comercio de mercancías y la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a ese comercio, la secretaría de la UNCTAD alentó a los países en desarrollo a participar más activamente en el GATT.

Tras el inicio del desmoronamiento del bloque soviético y una vez que las negociaciones de la Ronda de Uruguay se encontraban más avanzadas, una propuesta del Canadá para la creación de una organización universal de comercio que englobase al GATT adquirió un peso político inesperado. Esto no se correspondía en absoluto con los deseos de la UNCTAD. La organización era contraria a un sistema de comercio basado en normas, como demostraba su tenaz oposición a revivir la idea de una Organización Internacional del Comercio. La UNCTAD se enfrentaba ahora a una nueva institución que, al igual que la Organización Internacional del Comercio y el GATT, funcionaría basándose en un sistema normativo, aunque con competencias mucho más amplias. Los países del Grupo B eran muy conscientes de la posición de la UNCTAD y tuvieron que hacer grandes esfuerzos en la IX UNCTAD, celebrada en Midrand, para delinear límites claros entre las respectivas competencias de la OMC y la UNCTAD, presumiblemente con el fin de evitar los conflictos que podrían surgir si sus campos de actuación se superponían en alguna esfera.

No solo había que delimitar con nitidez las atribuciones de cada organización, sino también garantizar que sus ámbitos de competencia fuesen complementarios, si se quería que la UNCTAD sobreviviese. Ya se ha mencionado que en aquel período se planteó la cuestión de si la UNCTAD no se había vuelto superflua y prescindible. Al decir de Rubens Ricupero: "Cuando por fin [la OMC] se convirtió en una realidad, obviamente la gente empezó a preguntar: '¿por qué debería seguir existiendo la UNCTAD cuando disponemos de una organización comercial que se supone representa a todos los países del mundo?', y se consideró seriamente la posibilidad de suprimir la UNCTAD". No obstante, antes de la Conferencia de Midrand la posibilidad de suprimir la organización ya se había descartado. La pregunta entonces era "¿qué *modus vivendi* se iba a aprobar?"

La Declaración de Midrand elogiaba vivamente a la joven OMC por abrir "nuevas oportunidades para el crecimiento y el desarrollo sostenible". También se encomiaba a la UNCTAD por haber respondido a los cambios y retos, y por su intento de "dar un significado nuevo y real a la asociación para el desarrollo". A la UNCTAD se asignaba el mandato de organizar un taller —que finalmente se celebró en junio de 1999— sobre la definición, el desarrollo y la consolidación de un programa de trabajo positivo para los PMA (países menos adelantados) y los países de bajos ingresos, en preparación para las negociaciones de la OMC. El objetivo era evitar que los países en desarrollo se mostrasen reactivos y defensivos en las negociaciones comerciales internacionales, y orientarlos hacia una postura más proactiva. A tal efecto, la secretaría proporcionó asesoramiento, además de herramientas de análisis y capacitación para utilizarlas.

En ese período, los esfuerzos de la UNCTAD se centraron en su programa positivo para el comercio y en la asistencia prestada a los países en desarrollo para sumarse a la OMC y participar en las negociaciones comerciales de dicha organización. Aunque la UNCTAD realizó una serie de estudios destinados a influir en las negociaciones de la OMC, gran parte de esas ideas se toparon con una OMC poco receptiva. Las únicas excepciones fueron algunas propuestas relativas al trato especial y diferenciado que posteriormente se introdujeron en los debates de la OMC.

La UNCTAD también realiza otras actividades de creación de capacidad en temas relacionados con el comercio, como ayudar a los Estados a aumentar su capacidad de exportación. Se ha mencionado ya su contribución al Centro de Comercio Internacional, pero no deben olvidarse otras actividades, como la facilitación del

comercio. Esta incluye la detección de determinadas prácticas administrativas que obstaculizan el comercio de bienes, como las normas confusas, las tasas inapropiadas o los procedimientos administrativos engorrosos, las cuales ocasionan retrasos en los envíos transfronterizos. En esos casos, la UNCTAD asesora al país en cuestión sobre cómo aplicar las medidas alternativas apropiadas.

Un aspecto de la facilitación del comercio al que la UNCTAD ha prestado especial atención es la modernización de los procedimientos aduaneros. La organización desarrolló el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros, conocido como SIDUNEA, que permite reemplazar por un sistema electrónico los documentos aduaneros en papel. El objetivo del programa SIDUNEA es reducir los costos de transacción y las demoras que se producen cuando las mercancías pasan por la aduana. Al mismo tiempo, aumenta la recaudación de ingresos y, al hacer más transparente el proceso, reduce la corrupción. Hasta 2012, el *software* SIDUNEA se utilizaba en 90 países, apoyado por una red de centros regionales.

Al igual que la asistencia prestada para las negociaciones comerciales, esta labor es complementaria a la de otros organismos internacionales. Es importante para la OMC, ya que sus miembros han concluido un nuevo acuerdo sobre valoración en aduana que declara ilegal utilizar la sobrevaloración de las importaciones como barrera comercial. También es importante para el FMI, cuyo Convenio Constitutivo incluye entre sus objetivos la promoción del comercio internacional. Su Departamento de Finanzas Públicas se ocupa del problema de la movilización de ingresos internos, entre ellos los impuestos sobre el comercio, y evitar que se pierdan ingresos aduaneros a causa de la corrupción es un aspecto importante.

Al mismo tiempo, estos organismos (y otros, como la Organización Mundial de Aduanas, con sede en Bruselas) proporcionan asistencia técnica en el ámbito de la administración aduanera. Se ha señalado que el SIDUNEA es un programa independiente, sin gran vinculación con otras actividades de la secretaría de la UNCTAD, y que, por lo tanto, podría ser transferido a otra organización. La cuestión de la complementariedad y la competencia entre diferentes organismos se aborda en el último capítulo. Por el momento, baste decir que el hecho de que varios organismos internacionales se ocupen de la misma problemática no constituye *ipso facto* una crítica decisiva de ninguno de ellos ni del sistema de las Naciones Unidas.

Otra de las iniciativas de facilitación del comercio de la UNCTAD, la creación de la Red Mundial de Centros de Comercio, en 1992, fue menos sustancial y tuvo

efectos más limitados. Se partió de la premisa de que las pequeñas y medianas empresas precisaban asistencia a fin de acceder electrónicamente a la información comercial que necesitaban para poder exportar de manera eficiente. Era necesario pues crear un Centro de Comercio único en cada país que sirviera como punto de distribución de información y proporcionase capacitación para utilizarla. La UNCTAD aportó asistencia técnica para poner en funcionamiento cada Centro de Comercio, y el sector privado local y los donantes proporcionaron los fondos necesarios.

En la actualidad, el sistema está presente en 35 países desarrollados, 26 países en desarrollo y 10 países menos adelantados. Responde a la necesidad que tienen las Naciones Unidas de proyectar una imagen de colaboración con el sector privado y al interés de este en lucir el emblema de las Naciones Unidas, pero la contribución real de los Centros de Comercio al sector exportador de los países en desarrollo continúa siendo discutible.

B. Desplazamiento del enfrentamiento

Muchos creyeron que con una UNCTAD "despojada de colmillos" y con el nacimiento de la OMC en 1995 se pondría fin al enfrentamiento Norte-Sur en materia de comercio internacional. Si esa ingenua creencia o esperanza existió en algún momento, pasó por alto el hecho de que las normas comerciales de la OMC eran más restrictivas que las del GATT. Para empezar, su alcance era más extenso. En 1994 el GATT se amplió para incluir acuerdos sobre el comercio de mercancías en 12 áreas nuevas, entre ellas la agricultura, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los textiles y prendas de vestir, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la valoración en aduana. También se concluyeron otros acuerdos totalmente nuevos. Uno de los elementos de este sistema adicional de normas de comercio fue el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Otros elementos nuevos fueron el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Las obligaciones de los miembros de la OMC eran por lo tanto mucho más amplias que las impuestas por el GATT.

La ampliación de esas obligaciones también implicó un cercenamiento de la soberanía nacional. En la situación anterior a la OMC, los miembros del GATT tenían que cumplir con las normas de este siempre y cuando no resultasen incompatibles

con la legislación nacional vigente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. Esta cláusula de derechos adquiridos del GATT únicamente imponía a sus miembros la obligación de abstenerse de aprobar en el futuro una legislación que contraviniese las normas del GATT. Por el contrario, el artículo XVI.4 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio exige que cada miembro "se asegurará de la conformidad de sus leyes... con las obligaciones que le impongan" los Acuerdos de la OMC. Esto requiere que los miembros modifiquen toda la legislación nacional preexistente que no se ajuste a las normas de la OMC. Se trata de un cercenamiento mucho más profundo de la soberanía nacional.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, el cambio más importante fue quizás la definición de "trato diferenciado y más favorable" aplicable a los países en desarrollo. La definición se había incorporado formalmente en las normas del GATT en 1979, al final de la Ronda de Tokio. Se había reconocido el Sistema Generalizado de Preferencias sobre una base de no reciprocidad que se había negociado en la UNCTAD, así como el derecho de los países en desarrollo a no suscribir los diversos códigos adicionales, a saber, los obstáculos técnicos al comercio y otras medidas no arancelarias, que los países desarrollados habían aprobado durante la Ronda. El "trato diferenciado y más favorable" de los países en desarrollo sufrió una dilución masiva en las normas de la OMC. Anteriormente, había conllevado un menor nivel de obligación para todos los países en desarrollo. Tras la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech, en 1995, pasó a significar en gran medida, con pocas excepciones, solo un plazo más largo para el cumplimiento de los compromisos más amplios aplicables a todos los miembros salvo a los países menos adelantados.

Resulta paradójico que, a pesar de las obligaciones más amplias y estrictas, los países en desarrollo se precipitasen a solicitar su incorporación a la OMC. Sin embargo, eso fue exactamente lo que sucedió. De los 76 Miembros originales del GATT que habían participado en las negociaciones de la Ronda Uruguay, unos 45 eran países en desarrollo. Posteriormente, solo en 1995 la OMC admitió a 29 más y, en 1999, ya se habían sumado otros 19.

Claramente, las labores de promoción y asistencia de la UNCTAD influyeron en la rapidez con que los países en desarrollo se incorporaron primero al GATT y luego a la OMC y en el número de los que lo hicieron. Sin duda, el contexto más general de la escena internacional también influyó. La disolución de la Unión Soviética parecía descartar cualquier opción política que no pasase por abrazar la globalización

para lograr un crecimiento más rápido gracias al comercio y la inversión extranjera. En los países en desarrollo, una nueva generación de líderes no quiso quedarse atrás y decidió subirse al tren de la globalización, que parecía ser el futuro. Hasta entonces, los riesgos de la globalización para los países en desarrollo (y también para la propia Europa) no se habían valorado correctamente. Los encargados de formular políticas se vieron confrontados a ellos, de manera abrupta, con el estallido de la crisis financiera asiática en Tailandia, en julio de 1997.

Pocos habían previsto un colapso financiero en Asia y menos el que desencadenaría el mayor rescate financiero hasta entonces conocido. Sin embargo, una repentina pérdida de confianza en el baht tailandés desató una ola de pánico financiero que se contagió a algunas de las economías mundiales de más rápido crecimiento, entre ellas la de la República de Corea. Aunque muchos se apresuraron a culpar del colapso al denominado "capitalismo amiguista de Asia", se trataba de un argumento equivocado, porque ignoraba el hecho de que antes de la crisis las empresas y el Gobierno mantenían ya relaciones estrechas y a veces corruptas, y que estas continuaron existiendo cuando todo terminó. Una explicación más acertada era la que apuntaba a las deficiencias de los mercados internacionales de capital como causantes. Tras la rápida liberalización financiera, los capitales a corto plazo que buscaban obtener beneficios rápidos explotando el aumento de las cotizaciones de los activos privados, entraron en masa para luego huir en tropel ante un deterioro repentino de la confianza de los mercados.

La crisis también suscitó dudas sobre la capacidad del FMI para gestionar las consecuencias de un comportamiento gregario en los mercados financieros privados. Muchos opinaban que los programas de rescate del FMI, que incluían el cierre inmediato de los bancos débiles y otras instituciones financieras y el aumento de los tipos de interés, eran contraproducentes. El Gobierno de Malasia desoyó los consejos del FMI e impuso ligeros controles de capital. Estalló un inhabitual desacuerdo público entre el FMI y el Banco Mundial (protagonizado por el Economista Jefe de este, Joseph Stiglitz) acerca de los planes de rescate. El Banco Mundial estaba proporcionando financiación adicional a los países que habían aceptado los paquetes de rescate del FMI. Stiglitz, sin embargo, deploró el diseño de los paquetes. Se estaban deshaciendo el consenso sobre los beneficios de la globalización y se estaba agotando la capacidad de las instituciones internacionales existentes para gestionarla.

Justo antes del estallido de la crisis asiática, una filtración hizo que la opinión pública se enterase de los planes de los países de la OCDE para concluir un acuerdo multilateral de inversión. La OCDE estimaba que el nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre los ADPIC y las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC no protegían suficientemente a los inversores extranjeros, y quería un acuerdo sobre protección de los inversores al que los países no pertenecientes a la OCDE pudieran adherirse si lo deseaban. La noticia provocó las protestas airadas de grupos de la sociedad civil, que temían que las condiciones de un acuerdo multilateral de inversión impidiesen a los países en desarrollo regular la inversión extranjera. Ante la oposición de las organizaciones no gubernamentales, Francia retiró su apoyo al acuerdo en octubre de 1998 y Australia y el Canadá pronto siguieron su ejemplo. Si bien esto imposibilitó que se siguiese avanzando en un acuerdo multilateral de inversión en el marco de la OCDE, el proyecto se integró en otras propuestas sobre comercio e inversiones que estaba examinando la OMC.

Sin embargo, en la OMC se estaba gestando una crisis de liderazgo. El primer Director General, Renato Ruggiero, estaba llegando al final de su mandato, y dos candidatos encabezaban la lista final para sucederlo: Mike Moore, de Nueva Zelanda, y Supachai Panitchpakdi, de Tailandia. Moore contaba con el apoyo de los Estados Unidos y los países de la OCDE, mientras que Supachai estaba respaldado por muchos de los países en desarrollo. Tras meses de cabildeo, ninguno de los dos candidatos logró una ventaja significativa respecto al otro. Aunque probablemente los países en desarrollo creyeron que su superioridad numérica iba a dar la victoria a Supachai, los Estados Unidos se negaron a retirar su oposición a su candidatura. Al no atisbarse una solución para acabar con el estancamiento, se propuso que ambos candidatos se alternasen en el cargo: Moore lo ocuparía de 1999 a 2002 y Supachai de 2002 a 2005. La diferencia entre los dos en términos de edad, filiación política y experiencia de alto nivel era pequeña. Es de suponer que los Estados Unidos consideraban que Supachai tendría más dificultades que Moore para conseguir que los países en desarrollo respaldasen la propuesta de un acuerdo multilateral de inversión, pues el país de este último estaba totalmente a favor.

El punto muerto al que se había llegado en la elección del nuevo director de la OMC puso de manifiesto la gran terquedad de ambos bandos, otro síntoma de las constantes diferencias entre el Norte y el Sur. Si bien la UNCTAD había dejado de ser el foro en que se enfrentaban los diferentes grupos, el comercio y el desarrollo

siguieron siendo motivo de discordia entre la OCDE y los países en desarrollo. Ni el poder persuasivo de la idea de la globalización ni la rápida determinación de los países en desarrollo de incorporarse a la OMC lograron poner fin al enfrentamiento, que simplemente se desplazó de un foro a otro.

Este enfrentamiento se hizo más extremo en la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Seattle (Estados Unidos) en noviembre de 1999. El objetivo de la reunión era poner en marcha una "Ronda del Milenio" de negociaciones comerciales. Los negociadores comerciales de los Estados Unidos defendieron una "teoría de la bicicleta" aplicada a la liberalización del comercio: a menos que el ciclista continuara pedaleando, se caería. De la teoría se desprendía que era necesario iniciar nuevas negociaciones, aun si las circunstancias no resultaban propicias. De hecho, a finales de 1999 estas eran poco prometedoras. Debido a la tardía designación de Moore, se llegó a la reunión de Seattle sin una agenda convenida. Por el contrario, los grupos de la sociedad civil y los sindicatos estadounidenses estaban mejor preparados. Habían organizado protestas, en particular contra la inclusión de un acuerdo multilateral de inversión en los acuerdos de la OMC. Las protestas fueron las más grandes que se habían realizado en los Estados Unidos en contra de una organización internacional. El ambiente que reinaba, dominado por las batallas entre policías y manifestantes, impidió que los delegados llegasen a un acuerdo.

Mientras los países de la OCDE intentaban seguir pedaleando con su propia agenda, los países en desarrollo se negaron a asumir nuevas obligaciones hasta que se hubieran aplicado plenamente las medidas que los países desarrollados se habían comprometido a adoptar al final de la Ronda Uruguay, por ejemplo sobre el comercio de textiles. La propuesta de Ronda del Milenio se perdió en las caóticas escenas de confusión finales.

C. Consenso de Bangkok

Los acontecimientos de Seattle deterioraron mucho la imagen de Rubens Ricupero. Este había adoptado una posición firme en contra de la puesta en marcha de una nueva ronda de la OMC y recibió intensas presiones por parte de los países del Grupo B para que se retirase. Se sintió defraudado por la falta de apoyo de los países en desarrollo más poderosos, a pesar de que en realidad estos también se oponían a la celebración de una nueva ronda. Las limitaciones de la agenda comercial positiva de la UNCTAD comenzaban a hacerse evidentes.

La primera reunión internacional del nuevo milenio fue el décimo período de sesiones de la Conferencia (X UNCTAD), cuya celebración en Bangkok tuvo cierto simbolismo intencional. El Presidente de la Conferencia fue Supachai Panitchpakdi, Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia que previamente había ocupado el Ministerio de Finanzas durante la crisis asiática. Panitchpakdi iba a tener una gran importancia en un capítulo posterior de nuestra historia. Uno de sus objetivos era señalar que la crisis asiática había terminado y que el clima empresarial en Tailandia era de total normalidad. Otro propósito más general era poner nuevamente de relieve que, a la hora de tomar decisiones de liberalización y globalización de sus economías, era importante que los Gobiernos alcanzasen los objetivos de desarrollo.

Con una duración de solo diez días, la X UNCTAD fue más corta que las Conferencias anteriores, y el espectro de los participantes fue mucho más inclusivo. Además de los delegados de los Estados miembros, entre los oradores hubo Jefes de Estado y de Gobierno, dirigentes de las grandes instituciones económicas internacionales, representantes de los parlamentos, el mundo empresarial y las organizaciones no gubernamentales, y distinguidos académicos de la esfera del comercio y el desarrollo. Hubo una dieta rica y variada de alocuciones, y se expresaron libremente diferentes puntos de vista sobre la globalización. Rubens Ricupero calificó como positivo el hecho de que la UNCTAD no estableciese normas de comercio e inversión, no tuviese autoridad para obligar a que se cumpliesen y no se ocupase de solucionar las controversias que afectaban a los intereses nacionales de sus miembros. En su opinión, por eso la organización era capaz de organizar una Conferencia relativamente exenta de posiciones inflexibles adoptadas de antemano.

Esto resultó especialmente importante en el período siguiente a la debacle de Seattle. Como dijo Ricupero después de la Conferencia:

No se puede negar que todo el mundo reconoció que había representado una contribución al proceso de reconciliación, ya que se había organizado con la idea de reunir a todas las partes. Michael Camdessus estuvo presente, junto a Mike Moore y Jim Wolfensohn. Todos hablaron de lo que había pasado en Seattle [...] no íbamos a poner en marcha un proceso de negociación, así que la gente podía venir y debatir en una atmósfera relajada. Por ello, no creo que sea malo contar con un foro en el que poder probar y debatir ideas.

Si se tiene en cuenta que cada Conferencia de la UNCTAD debe planificarse con un año de antelación y que no había tiempo para replanificar la X UNCTAD en función de los acontecimientos que habían ocurrido dos meses antes en Seattle, la Conferencia fue un éxito considerable. Es indudable que se enfatizó el papel de la UNCTAD como agente de consenso, pero esto no se hizo estableciendo un nuevo conjunto de normas de política económica —12 en este caso— como se había hecho en el Consenso de Washington. La idea era organizar un proceso que propiciase el surgimiento de un mayor consenso, y la Conferencia tuvo éxito en ese plano.

Los acontecimientos habían acotado el espectro ideológico en ambos extremos. El fin de la Guerra Fría había hecho desaparecer varias posturas políticas izquierdistas. Salvo la República Popular Democrática de Corea, prácticamente todos los países habían abandonado la creencia de que el aislamiento económico o la autocracia constituían la mejor vía para el desarrollo. La mayoría de los países también se habían dado cuenta de que si permitían la aceleración de la inflación y un déficit creciente de la balanza de pagos, acabarían estando a merced de prestamistas de último recurso. La estabilidad macroeconómica había pasado a aceptarse como un objetivo razonable de política económica. Por último, se había demostrado que los monopolios estatales en amplios sectores de la producción eran generalmente muy ineficientes, por lo que la nacionalización se había desvanecido como política atractiva.

En el lado derecho del espectro, las opciones políticas extremas también habían quedado desacreditadas. Una serie de crisis financieras habían puesto de manifiesto la tendencia de los flujos de capital no regulados a generar burbujas y colapsos financieros. Como declaró el Primer Ministro de Singapur en la X UNCTAD: "Hoy en día el capitalismo triunfa en todas partes... y esto puede plantear un problema". Aunque en 2000 no se tenía conciencia de la gravedad de ese problema, la crisis asiática había generado una toma de conciencia saludable sobre los riesgos asociados a las formas de inversión extranjera altamente móviles. El Consenso de Washington estaba empezando a desmoronarse. En el decenio de 1990, la tesis de que el crecimiento tenía que preceder a las políticas de reducción de la pobreza fue perdiendo terreno en la mentalidad oficial, y la idea de que los regímenes de protección de la agricultura de los países desarrollados minaban las perspectivas de desarrollo de los agricultores pobres de los países en desarrollo comenzó a aceptarse en el plano teórico, aunque todavía no en la práctica. Los dos extremos

del espectro ideológico se habían acertado, lo que llevó a muchos a acercarse al centro.

Al final de la X UNCTAD, la organización había restablecido su credibilidad respecto a la OMC. Las cosas iban mal en esta última, por lo que los participantes habían acudido a Bangkok para agudizar sus argumentos y pulir sus posturas negociadoras. Los debates también habían inducido a las instituciones afines a mostrarse más receptivas a las diversas preocupaciones que tenían los países en desarrollo, respecto a los problemas y desafíos de la globalización.

Yilmaz Akyüz, Economista Jefe de la UNCTAD en ese momento, describió el asunto de manera sucinta:

Cuando las políticas no consiguen gestionar la integración y reglamentar las corrientes de capital, no hay límite para los daños que las finanzas internacionales pueden infligir a una economía. Es cierto que el control y la regulación de estas corrientes pueden reducir algunos de los beneficios de la participación en los mercados mundiales. Sin embargo, hasta que la mundialización consiga tratar adecuadamente la inestabilidad sistémica y los riesgos... la tarea de prevenir estas crisis incumbe a los gobiernos de los países en desarrollo.

D. Ronda "de desarrollo" de Doha e ingreso de China

El World Trade Center de la ciudad de Nueva York llevaba siendo un objetivo terrorista al menos desde febrero de 1993, cuando estalló una bomba en el garaje subterráneo de la Torre Norte. Los atentados perpetrados por Al-Qaida el 11 de septiembre de 2001 destruyeron ambas torres y causaron un enorme número de víctimas. Evidentemente, los terroristas consideraban al World Trade Center nada menos que como un símbolo del poder global estadounidense equiparable a la Casa Blanca o al Pentágono. Apenas dos meses después de los ataques, la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se reunió en Doha. El 11 de septiembre contribuyó a que los asistentes llegasen a la Conferencia con la firme voluntad política de impulsar una nueva ronda de negociaciones, en parte por solidaridad con los Estados Unidos y en parte con la esperanza de generar confianza frente a la recesión y las amenazas terroristas.

Quedaban asuntos pendientes de la Ronda Uruguay, en materia de liberalización del comercio en la agricultura y los servicios, que las negociaciones debían abordar.

Estas cuestiones se incorporaron en un temario más amplio, que incluyó asuntos como una reducción adicional de las barreras arancelarias y no arancelarias, la reconsideración del "trato especial y diferenciado" y una mayor flexibilidad de las normas del Acuerdo sobre los ADPIC relativas a los productos farmacéuticos en materia de salud pública. Los dos últimos temas estaban pensados para promover la cohesión entre los países desarrollados y los países en desarrollo y, junto con el gran énfasis que se puso en la liberalización agrícola, justificaban la presentación de la Ronda de Doha como una ronda "de desarrollo".

El Brasil pertenecía ya al Grupo de Cairns de países agrícolas, pero era partidario de una postura pro-liberalización más firme que la que estaba adoptando Australia. Antes de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Cancún (México) en 2003, el Brasil tomó la iniciativa de crear el Grupo de los 20 en la OMC, grupo fluctuante de países en desarrollo que presionaba a la Unión Europea y los Estados Unidos para conseguir una liberalización de la agricultura mayor que la que estaban dispuestos a conceder. El Grupo de los 20 consiguió que el argumento del libre comercio se volviese en contra de los países que lo predicaban pero que al mismo tiempo protegían celosamente su sector agrícola. Su posición se hacía eco del enfrentamiento inicial Norte-Sur, pero le daba un nuevo giro, pues retaba a los países del Grupo B a aplicar los principios que ellos mismos exigían a los demás países.

Los negociadores de los países en desarrollo lograron dos importantes victorias en la reunión de Cancún. La primera fue la exención de las obligaciones que imponía el Acuerdo sobre los ADPIC durante las emergencias de salud pública. La segunda, la eliminación de los temas de Singapur del programa de la Ronda de Doha. En Singapur (1996) había empezado la labor preparatoria sobre cuatro temas: contratación pública, comercio e inversión (es decir, la incorporación de un acuerdo multilateral de inversión), comercio y competencia, y facilitación del comercio. Los países en desarrollo dejaron claro que no querían que la labor normativa de la OMC se extendiera a esas nuevas áreas mientras no se completase la aplicación de lo acordado en la Ronda Uruguay. Lograron excluirlos de la mesa de negociación, aun si la facilitación del comercio reaparecería más tarde, no como propuesta de normas nuevas sino en forma de mejoras propuestas a las existentes.

Posteriormente, en 2004, el Brasil acogió el 11º período de sesiones de la Conferencia (XI UNCTAD), en São Paulo. El documento del Consenso de São Paulo que publicó la Conferencia recogía lo sucedido en Cancún. Resultó de lo más

significativo que incluyera un breve párrafo en el que se reconocía la importancia que tenía para todos los países lograr un "equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales" y se señalaba lo siguiente: "Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía". En otras palabras, la globalización se concebía más como una cuestión sobre la cual los gobiernos debían deliberar y decidir que como una fuerza externa abrumadora. Era la primera vez que el lenguaje utilizado en el discurso oficial de las Naciones Unidas reconocía la necesidad de todos los países de contar con un espacio normativo apropiado.

Que los países del Grupo B se opusiesen ferozmente a la inclusión de esa necesidad y que interpretasen esa inclusión como un fracaso de las negociaciones dice mucho sobre la situación de las relaciones de poder internacionales. Al Grupo B le preocupaban sobre todo las implicaciones que tendría en otros foros oficiales la mención de "espacio normativo", especialmente en la OMC. Los países del Grupo B sospechaban que los países en desarrollo iban a utilizar la necesidad de espacio normativo en la OMC como medio para no respetar sus compromisos multilaterales. El interés del Grupo de los 77 se centraba más en evitar nuevos compromisos multilaterales que en incumplir los existentes.

Al establecer la continuidad del mandato de la UNCTAD se reafirmó su papel en el ámbito internacional, y no meramente como un organismo de asistencia técnica que operaba a nivel nacional. Se reconoció la responsabilidad de la UNCTAD de apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto constituyó un rechazo implícito de los intentos del Norte de excluir a la UNCTAD de la investigación y el análisis de políticas relativas a cuestiones globales de comercio y desarrollo, y de dejar dicha tarea en las solas manos del FMI y el Banco Mundial.

E. Evaluación

En 2005, Rubens Ricupero dejó el cargo de Secretario General. Como antiguo negociador comercial, había logrado que la UNCTAD respaldase plenamente la integración de los países en desarrollo en el nuevo mecanismo de negociaciones comerciales de la OMC. La esperanza era que, cuando se completase el proceso, ese mecanismo diese resultados más favorables al desarrollo. Ciertamente es que, mientras Ricupero ejerció como Secretario General, esa fue, como él decía en una de sus frases favoritas, "una esperanza creíble".

No cabe duda de que, en el decenio de 1990, los países en desarrollo, incluso aquellos con una capacidad más reducida en el ámbito del comercio, se implicaron más activamente en las negociaciones de la OMC. Uno de los resultados más destacables fue el establecimiento de un grupo de negociación para África en la OMC. Comenzó como un simple acuerdo de voluntades entre algunos países africanos para intercambiar información sobre las posturas que planeaban adoptar en las negociaciones y pronto se transformó en un acuerdo más institucionalizado en el que los diversos Estados que lo componían se ofrecían a actuar como coordinadores durante un determinado período para la celebración de reuniones periódicas, en las que no solo se abordarían las posiciones de los países sobre temas clave sino que también se coordinarían las medidas propuestas. No es sorprendente que no se llegase a un acuerdo sobre cada asunto, pero la coordinación siguió siendo posible gracias al acuerdo logrado para no bloquear el avance en las cuestiones prioritarias para algunos de los miembros.

Uno de los logros más significativos de la coalición de países africanos fue la legitimación del comercio de medicamentos genéricos en lugar de medicamentos de marca bajo ciertas circunstancias. En lo tocante a la relación entre los derechos de propiedad intelectual y el comercio, el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC solo permitía a los países infringir las patentes de los fabricantes nacionales para el mercado interno. Por consiguiente, los países que carecían de capacidad productiva nacional en ese sector se veían obligados a importar medicamentos de marca a precios de mercado, ya que el comercio de medicamentos genéricos estaba prohibido, incluso en caso de epidemias. La coalición de países africanos, con el apoyo de países como la India y el Brasil (exportadores potenciales de medicamentos genéricos), obtuvo una exención temporal a la prohibición en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003. Posteriormente, en 2005, la coalición logró que se introdujese la primera enmienda al Acuerdo sobre los ADPIC, que transformaba la exención temporal en permanente.

La UNCTAD no fue el único organismo que ayudó a la coalición de países africanos a aumentar su capacidad técnica y jurídica. No obstante, realizó una contribución sustancial al esfuerzo colectivo de diversos organismos para apoyar los fines de la coalición. Este ejemplo es importante porque demuestra que, a pesar de haber perdido la condición de foro de negociación sobre cuestiones comerciales, la UNCTAD, en cooperación con diversos organismos, siguió conservando su capacidad para generar indirectamente importantes cambios en las normas comerciales, a través de la investigación y el apoyo técnico prestado a las partes

negociadoras. Esta colaboración es también una muestra clara de la importancia de la coherencia, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.

La modificación del Acuerdo sobre los ADPIC y la eliminación de los temas de Singapur en Cancún fueron quizás los dos mayores éxitos de la estrategia integracionista. Cuando en 2005 se celebró la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (China), ya empezaba a hacerse evidente que la participación de los países en desarrollo en la OMC, sobre todo después del ingreso de China en 2001, era uno de los motivos por los que cada vez resultaba más difícil concluir las negociaciones. Había más negociadores y sus posturas eran más diversas.

A pesar del activismo y la presión del Grupo de los 20 de la OMC, poco se avanzó en la reducción de las subvenciones agrícolas y las barreras de acceso a los mercados. Los beneficios potenciales a nivel mundial, que algunos analistas han estimado en 300.000 millones de dólares para 2015, siguen sin materializarse. En lo que concierne al acceso a los mercados, China sigue considerando que, como parte de su estrategia de desarrollo, debe proteger sus industrias incipientes, por ejemplo la automotriz. Así, China y la India han sido incapaces de ponerse de acuerdo con los Estados Unidos sobre la magnitud de las reducciones recíprocas en los aranceles consolidados que aplican a los productos manufacturados. De cara a la conclusión de la Ronda de Doha según lo previsto en su programa de trabajo, este parece ser un punto más problemático que el estancamiento de las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas.

Un comentarista ha calificado a los países en desarrollo miembros de la OMC como "recién llegados incómodos". Estos países tenían objetivos diferentes a los de los miembros fundadores y consiguieron hacerlos valer en las negociaciones. La audaz visión de una OMC capaz de llevar a cabo una ronda de desarrollo comenzó a perder nitidez. Retrospectivamente, uno podría estar tentado de concluir que la UNCTAD había puesto demasiada fe en la estrategia de involucrarse activamente en la OMC como medio para alcanzar, a través de la expansión del comercio el objetivo de un desarrollo económico inclusivo y sostenible.



CAPÍTULO **VIII**
EL ÚLTIMO DECENIO
Y SUS DESAFÍOS



A. Fluctuaciones en el apoyo al comercio internacional

Habría sido razonable esperar que la designación de Supachai Panitchpakdi, ex Director General de la OMC, como sucesor de Rubens Ricupero impulsara la labor de la UNCTAD en materia de apoyo al comercio internacional. Sin embargo, este no fue el caso. El nombramiento no se había planeado con mucha antelación, sino que fue más bien una sorpresa tanto para él como para la UNCTAD. Después de que en el proceso de búsqueda se hubiesen rechazado todos los candidatos preseleccionados, fue Jagdish Bhagwati, profesor de la Universidad de Columbia, quien propuso al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, durante un encuentro casual, que se nombrase a Supachai. Más adelante, Kofi Annan dijo que lamentaba no haber tenido él mismo la idea. Puesto que el Grupo de los 77 había apoyado tan decididamente a Supachai frente a Moore en la contienda de 1999 en la OMC, se presumió que esos países respaldarían su nombramiento. Sin embargo, al Grupo de los 77 le disgustó la decisión sin precedentes de colocar a un antiguo Director General de la OMC al frente de la UNCTAD, y a Supachai le molestó esa reacción al comienzo.

El resultado fue que, a su llegada a la UNCTAD, Supachai tuvo que adaptarse rápidamente. Ahora estaba a cargo de la organización acerca de cuyas declaraciones y actuaciones había recibido quejas casi a diario durante su mandato en la OMC, y esto le hacía sentirse incómodo. Rápidamente distanció a la UNCTAD de los debates de la Ronda de Doha y decidió que la inversión iba a ser uno de los temas prioritarios de la organización.

A medida que fue aumentando el desacuerdo en la Ronda de Doha —o Programa de Doha para el Desarrollo—, la OMC trató de ampliar sus actividades en el campo de la asistencia técnica relacionada con el comercio para los países menos adelantados. La OMC presidía desde 1997 el Marco Integrado para coordinar esa asistencia y la UNCTAD era uno de los seis organismos centrales —junto con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros— cuyo trabajo había que coordinar. Sin embargo, los críticos señalaron que el Marco Integrado adolecía de falta de recursos y que su diseño no aseguraba una buena integración de la asistencia ofrecida en las políticas nacionales de desarrollo. En la Conferencia Ministerial de la OMC de diciembre de 2005, cuando las negociaciones comerciales estaban estancándose, la OMC puso en marcha una revisión del Marco Integrado que dio como resultado el Marco Integrado Mejorado de Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio para los Países Menos Adelantados, que

en 2010 estaba ya plenamente operativo. Era una versión rediseñada del Marco Integrado que tenía como objetivo mejorar la vinculación entre la asistencia técnica y las políticas nacionales de desarrollo y atraer más apoyo de los donantes.

Las implicaciones del Marco Integrado Mejorado no fueron positivas para la UNCTAD. Después de haber sido despojada en Midrand (Sudáfrica) de su mandato de negociación comercial, se le había atribuido una función auxiliar de apoyo a las funciones de la OMC de elaboración de normas comerciales y solución de diferencias. Con respecto a lo que actualmente se conoce como "ayuda para el comercio" —diversos programas de asistencia destinados a aumentar la capacidad de oferta de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, para ayudarlos a exportar más—, esa función auxiliar se veía ahora limitada por la obligación de coordinarla con la actividad de otras entidades, entre ellas la OMC, bajo los auspicios de esta última. La UNCTAD tenía su propia postura en materia de asistencia técnica relacionada con el comercio. Había solicitado que se aumentasen los escasos recursos dedicados a esa asistencia, pero quería que el incremento fuese realmente adicional y no que se basase en la reclasificación de los compromisos de ayuda existentes a fin de inflar las cifras de la ayuda para el comercio. La UNCTAD también se oponía a que los paquetes de ayuda para el comercio quedasen restringidos a los países que estuviesen de acuerdo con aprobar la conclusión de la Ronda de Doha. La UNCTAD recibió ciertas críticas por apartarse de la línea establecida y expresar esos recelos.

Sin embargo, la búsqueda de coherencia en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio no ha sido del todo desfavorable para la UNCTAD. En 2005, Supachai presentó una propuesta en la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para crear una agrupación de organismos de las Naciones Unidas que se ocupase de las cuestiones relacionadas con el comercio. En el 12º período de sesiones de la Conferencia (XII UNCTAD), que se celebró en 2008 en Accra, Ban Ki-moon encargó a la UNCTAD que liderase un nuevo grupo interinstitucional encargado de los asuntos de comercio y capacidad productiva. Dado que de ninguna manera la falta de acceso a los mercados internacionales es la única causa del bajo nivel de participación de los países pobres en el comercio mundial, esta es una de las principales áreas de trabajo del grupo, en línea con la labor que la UNCTAD venía llevando a cabo para promover una diversificación productiva hacia sectores diferentes al de productos primarios. El hecho de que el número de organismos de las Naciones Unidas que hay que coordinar en cada país haya aumentado hasta 15 demuestra lo densamente poblado que en la

actualidad está este campo, del que anteriormente se ocupaba exclusivamente la UNCTAD. También evidencia la dificultad de coordinar el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva, especialmente para la UNCTAD, que no tiene presencia en los países. Hasta el momento, el Grupo Interinstitucional ha generado efectos positivos en varios países, en particular en los que ya se estaban llevando a cabo programas piloto de la iniciativa "Una ONU", como la República Unida de Tanzania y Rwanda, y en países como Camboya y la República Democrática Popular Lao, en los que los miembros del Grupo Interinstitucional coordinaron sus actividades relacionadas con el comercio a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

B. Grupo de Personalidades Eminentes, de la UNCTAD

En los últimos años se viene observando en la UNCTAD una tendencia a la fragmentación y proliferación de actividades vagamente relacionadas entre sí, con la consiguiente erosión del enfoque institucional, acompañada por un marcado aumento de la competencia —no solo en el seno de las Naciones Unidas sino también fuera de estas— en el ámbito del comercio y el desarrollo. Los mandatos de la UNCTAD, tan cuidadosamente negociados cada cuatro años, no son suficientes para frenar esa propensión a la multiplicación de actividades. Al ser documentos de consenso, los de los mandatos contienen un lenguaje lo bastante amplio y flexible como para dar cabida a una gran cantidad de iniciativas y actividades diferentes. Tanto la naturaleza cambiante del mundo exterior como la evolución de las capacidades de la secretaría favorecen la innovación. Las nuevas líneas de acción, una vez iniciadas, crean su propia composición y son difíciles de cerrar.

Movido quizás por esas consideraciones, en octubre de 2005 Supachai creó en la UNCTAD el Grupo de Personalidades Eminentes para que lo asesorase sobre el papel y el impacto de la organización en el desarrollo. [Había hecho algo similar después de asumir la dirección de la OMC, al encargar el informe Sutherland, que encontró muy útil.] Uno de sus objetivos era elevar el perfil de la UNCTAD, y la selección de los ocho miembros del Grupo se hizo de manera acorde. El ex-Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso presidió el Grupo, cuyos otros siete integrantes eran: el Presidente de Finlandia, los ex-presidentes de Mozambique y la República Unida de Tanzania, la ex Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, el Secretario General del Foro de Boao para Asia, el Profesor Jagdish Bhagwati y el Presidente de Harvard, Lawrence Summers, quienes satisfacían la vocación de eminencia del Grupo, aunque Summers nunca llegó a participar en

sus trabajos. Otras cinco personalidades eminentes se unieron al Grupo en 2011, entre ellas el ex-Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, y la Vicepresidenta de la República Dominicana, Margarita Cedeño de Fernández.

El Grupo elaboró dos informes, uno en junio de 2006: "Fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto", y otro en mayo de 2013, titulado "Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions" (Resolver los problemas económicos fundamentales para promover el desarrollo sostenible: propuestas de intervención).

El informe de 2006 reconocía una serie de logros pasados de la UNCTAD, como la introducción de la idea del Sistema Generalizado de Preferencias, la regulación del comercio de servicios, la identificación del problema de la progresividad arancelaria o el fomento del comercio Sur-Sur. Se señalaba que la imagen que comúnmente se tenía de la UNCTAD, como organización redundante, no hacía justicia a su trayectoria. Sin embargo, en sus esfuerzos por modificar esa imagen el Grupo no hacía referencia a la labor de la UNCTAD en el ámbito de la macroeconomía y las finanzas, a pesar de que en ese terreno la organización también había logrado "destacar y analizar cuestiones que con frecuencia alcanzaron posteriormente más relevancia en los foros internacionales", cuestiones como el riesgo que entrañaba un aumento excesivo de los activos financieros en relación con el crecimiento del PIB real. El Grupo no había incluido esta esfera en sus programas de trabajo y esa omisión se ajustaba a la intención inicial de Supachai de rebajar el perfil de esa área.

En la práctica, el Grupo de Personalidades Eminentes no logró trazar un nuevo rumbo para la UNCTAD. La secretaría desempeñó un papel importante en la elaboración de su primer informe. De las 21 recomendaciones que contenía, la única propuesta sustantiva era que la UNCTAD asumiera un papel de liderazgo en algunas cuestiones emergentes clave, como la ayuda al comercio (una propuesta ya casi excluida por el Marco Integrado Mejorado), la disponibilidad de especialistas y el éxodo intelectual, y un marco de inversiones para el desarrollo. Las 20 recomendaciones restantes versaban sobre modalidades y mecanismos. Algunas subrayaban la necesidad de crear alianzas con otras organizaciones internacionales y con la sociedad civil, incluyendo una mayor interacción con grupos de estudio y expertos externos. Otras abordaban cuestiones de organización interna, como la racionalización de las comisiones de la UNCTAD, sus muy diversas actividades de cooperación técnica y sus reuniones de expertos. No obstante, el Grupo de

Personalidades Eminentes concibió la idea —un tanto impracticable— de hacer que las conferencias cuatrienales se celebrasen cada dos años y que, en los años intermedios, se organizase un foro mundial sobre comercio, inversión y desarrollo.

Supachai era consciente de que, de no incluirse en los debates intergubernamentales, el informe tendría pocas repercusiones, pero tanto el Grupo B como el Grupo de los 77 reaccionaron con nerviosismo ante la idea. Ninguno de los grupos había solicitado la creación del Grupo de Personalidades Eminentes y en el informe figuraban muchas propuestas que no gustaban a uno o a otro. Con el tiempo, la mayoría de las propuestas benignas lograron hacerse un hueco en el texto de negociación para Accra, pero no así la de celebrar cada dos años un foro mundial sobre comercio, inversión y desarrollo.

A raíz de esos debates, la secretaría decidió establecer dos nuevas plataformas que aglutinasen a las diversas partes interesadas en temas de inversión y productos básicos para discutir extensamente esas cuestiones —el Foro Mundial de Inversiones y el Foro Mundial sobre los Productos Básicos. Estas plataformas son similares en muchos aspectos al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, una iniciativa puesta en marcha oficialmente en el año 2000 que agrupa a múltiples partes interesadas. Cabe señalar que el Foro Mundial de Inversiones ha demostrado tener una gran capacidad de convocatoria. En 2010 atrajo a 1.800 participantes de 120 países, incluidos 9 Jefes de Estado. En 2012 participaron 1.400 delegados de 145 países, entre ellos 30 países menos adelantados. Entre los participantes había un amplio abanico de representantes de entidades tradicionales del ámbito de la inversión para el desarrollo, como ejecutivos de empresas mundiales, jefes de organismos de promoción de inversiones, negociadores de acuerdos de inversión y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Además, se contó con la presencia de nuevos asociados, como ejecutivos de fondos soberanos, gestores de bolsa y reguladores de mercados bursátiles. No obstante, todavía es pronto para juzgar la eficacia a largo plazo de estos dos nuevos foros.

Parte del mecanismo de la secretaría también se simplificó. Se pasó de 3 comisiones a 2. Los 400 proyectos de asistencia técnica se redujeron a la mitad y se agruparon en 17 categorías, para aumentar la transparencia, la coherencia y la interacción entre las divisiones. Supachai estableció un fondo fiduciario para permitir la participación de expertos de los países en desarrollo en las reuniones intergubernamentales. El número total de series de publicaciones de la UNCTAD disminuyó, y al mismo tiempo se reforzó el trabajo en las publicaciones emblemáticas.

Sin embargo, la decisión de incluir el *Economic Development in Africa Report* (Desarrollo Económico en África) en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados* puede haber estado motivada por otras consideraciones, como la desaprobación suscitada por la evaluación crítica que el *Economic Development in Africa Report* hacía de la IED o el deseo de distanciar el informe de la influencia del enfoque analítico del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. No obstante, debido a la intensa oposición de muchas delegaciones africanas, la fusión del *Economic Development in Africa Report* y el *Informe sobre los Países Menos Adelantados* nunca ha tenido lugar.

Aunque la UNCTAD no pudo tener la iniciativa en el ámbito del comercio, se dio un nuevo énfasis a su labor en el campo de la inversión. Una de las pocas recomendaciones que el informe del Grupo de Personalidades Eminentes contenía al respecto era que la UNCTAD debería tomar la iniciativa en materia de políticas de inversión. Esta recomendación sentó las bases para introducir un cambio importante de orientación en la labor en materia de inversiones, bajo la dirección de James Zhan, y dio como resultado el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible (2012). La tendencia de los 15 años anteriores había sido dar prioridad a la libertad de los inversores, como mínimo para destacar la necesidad de eliminar las disposiciones reglamentarias que discriminaban a los inversores extranjeros y como objetivo máximo crear un contexto favorable a los inversores, fuesen o no nacionales.

Con la elaboración del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible se lograron dos cambios. El primero fue satisfacer el imperativo de un crecimiento sostenible e inclusivo. El segundo, generar un conjunto de principios, y directrices y opciones normativas nacionales para los acuerdos internacionales de inversión a fin de reforzar la sostenibilidad e inclusión de las estrategias de inversión de cada país. Para modificar el paradigma inversión-desarrollo resulta fundamental contar con un conjunto de herramientas normativas de ese tipo.

El primer informe del Grupo de Personalidades Eminentes contenía algunos comodines pero, en términos generales, puede afirmarse que puso en marcha una útil racionalización y consolidación de las actividades de la UNCTAD con las que compensar el no haber tomado la iniciativa en materia de comercio. Esto fue suficiente para crear un ambiente propicio para la XII UNCTAD, celebrada en Accra en abril de 2008. El rápido aumento de los precios de los alimentos constituía una preocupación importante e hizo que se formulara nuevamente un llamamiento

para que la UNCTAD reactivase su labor en el área de los productos básicos, que habían quedado al borde del camino desde el decenio de 1980. La Conferencia de São Paulo había solicitado la creación de un nuevo grupo de trabajo sobre los productos básicos, pero nunca se comprometieron los fondos necesarios para que la idea se materializase.

La inclusión de la reducción de la pobreza en el programa de Accra, a raíz del apoyo de la UNCTAD a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, brindó la oportunidad de seguir tratando de lograr acuerdo sobre la forma de compatibilizar la integración en la economía mundial con la reducción de la pobreza. Esta cuestión continúa siendo especialmente pertinente para las economías en desarrollo que dependen de los productos básicos con predominio de los sectores extractivos. A pesar de llevar más de una década registrando altos niveles de crecimiento económico, en muchos de estos países la reducción de la pobreza ha sido poca o inexistente. En los sectores del petróleo, el gas y la minería, el valor añadido interno sigue siendo minúsculo. En el sector agrícola también queda mucho por hacer para ayudar a los países en desarrollo a ascender en la cadena de valor de los productos.

Tras la Conferencia de Accra, se creó la Unidad Especial de Productos Básicos de la UNCTAD para ayudar a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, por ejemplo mejorando las bolsas de productos básicos y la financiación de las cadenas de suministro. Desde entonces, algunas de las nuevas iniciativas han sido el lanzamiento del *Commodities and Development Report* (Informe sobre productos básicos y desarrollo) y de una publicación que promueve las pequeñas explotaciones agrícolas, así como el establecimiento de la plataforma interinstitucional denominada Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas.

En Accra se reafirmó el amplio mandato de la UNCTAD, y lo que incluyó el reforzamiento de la inversión para la iniciativa de desarrollo sostenible. El Acuerdo de Accra disipó toda preocupación al señalar: "El comercio y el desarrollo seguirán ocupando un lugar central en las reformas en curso de las Naciones Unidas y a la UNCTAD le corresponderá desempeñar un papel bien definido en el cumplimiento de la misión de las Naciones Unidas relacionada con el comercio y el desarrollo". Tras el asedio que la UNCTAD había sufrido en la Conferencia anterior, celebrada en África, ese resultado era satisfactorio para la organización.

Sin embargo, los países desarrollados no aceptaron la propuesta del Grupo de los 77 y China de que se creara una nueva comisión sobre globalización y estrategias

de desarrollo. Como solución de avenencia, se acordó incluir las estrategias de desarrollo en un mundo globalizado como tema permanente en el programa del período de sesiones anual de la Junta de Comercio y Desarrollo. Aunque en la Declaración de Accra aparecía una fugaz referencia al "desencadenamiento de los problemas actuales", parecía presuponerse que esos problemas se verían contrarrestados por el continuo crecimiento de las economías emergentes y que estas se convertirían en el nuevo motor del crecimiento mundial.

C. Crisis financiera y económica de 2007-2008

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2004* había advertido de que "grandes disparidades entre los principales países industriales en lo que se refiere al vigor de la demanda interior, y los desequilibrios comerciales cada vez mayores entre los principales bloques económicos podrían [...] acentuar la inestabilidad en los mercados financieros y monetarios". El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006* destacaba que los desequilibrios financieros mundiales se estaban gestionando de forma anómala y asimétrica. Señalaba que, en el caso de los países en desarrollo, cuando estos solicitaban al FMI giros sobre sus cuotas, el Fondo exigía que se adoptasen medidas para corregir el déficit en cuenta corriente. Dichos giros iban siempre acompañados por la estricta condicionalidad del FMI. Por el contrario, cuando se generaban déficits (y excedentes) mucho mayores entre las principales divisas utilizadas para efectuar transacciones comerciales y pagos internacionales, estos se abordaban en las discusiones que mantenían los países que emitían esas monedas en el Grupo de los Siete o el Grupo de los Ocho. El FMI no tenía poder en esa materia y no se aplicaba ninguna condicionalidad con respecto al marco temporal o la magnitud del ajuste requerido. Puesto que los déficits debían financiarse de alguna manera, la situación abría las puertas a innovaciones financieras peligrosas. Además, dado que los déficits que debían financiarse eran muy elevados en ese entonces, los riesgos asociados a ese tipo de financiación a gran escala se habían convertido en riesgos sistémicos.

Una vez que la crisis financiera de 2007-2008 hubo desencadenado la mayor recesión económica desde la Gran Depresión, la UNCTAD estuvo en posición de afirmar de manera creíble que podía haberse evitado. Aunque sin precisar cuándo y cómo iba a estallar finalmente la burbuja económica —algo que no estaba en medida de hacer—, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* había señalado cuáles eran las condiciones que estaban contribuyendo a la gestación de la crisis mucho antes de que esta se desencadenase. El epígrafe del *Informe sobre el*

Comercio y el Desarrollo, 2009 fue el célebre comentario de Keynes sobre las causas de la Gran Depresión: "Cuando el desarrollo del capital de un país se convierte en un subproducto de las actividades de un casino, es probable que el trabajo se haya hecho mal". En el informe se reprueba duramente a "autoridades" y "responsables de la formulación de políticas" anónimos por su fe ciega en la eficiencia de los mercados financieros desregulados. Habían permitido que el apalancamiento del crédito alcanzara niveles sin precedentes y que una economía de casino operase con unos requisitos de capital y un grado de supervisión inadecuados.

Las reacciones de las autoridades ante la crisis de 2007-2008 también fueron objeto de críticas. La flexibilización de la política monetaria y las grandes operaciones de rescate habían conseguido evitar el colapso del sistema financiero, pero se consideraban insuficientes para reactivar la demanda e impedir el aumento del desempleo. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2009* preveía un programa de políticas mucho más amplio y presentaba una gama de propuestas de actuación radicales. A nivel nacional, el informe recomendaba una mayor participación del Estado en el accionariado de los bancos, como parte de una reestructuración y reregulación profundas del sistema financiero. En la esfera internacional, se recomendaba la adopción de políticas que promoviesen un mayor uso de los controles de capital para atenuar el auge de los flujos de capital. También se proponía que se recurriese en mayor medida a los DEG para neutralizar los efectos nocivos de la hegemonía del dólar en las finanzas internacionales. La propuesta más ambiciosa fue la de un nuevo sistema monetario internacional basado en el mantenimiento de la estabilidad de los tipos de cambio reales y no en los tipos de cambio nominales fijos pero ajustables de la era de Bretton Woods.

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010* señaló que se observaban signos de recuperación económica impulsada por el crecimiento en algunos países en desarrollo. También apuntaba que la política coordinada de relajación monetaria y expansión fiscal del año anterior había dado paso a una divergencia de políticas en los países desarrollados: en vista de la crisis de la deuda griega, Europa había tomado el camino de la austeridad, mientras que los Estados Unidos continuaban en modo reflacionario. Se consideraba prioritario fomentar el crecimiento económico fomentando el consumo interno en lugar de aumentar las exportaciones. Puesto que un reequilibrio del consumo interno entre los Estados Unidos y China podría tener consecuencias deflacionarias, el informe recomendaba una serie de políticas que podrían contribuir a la creación de empleo tanto allí como en otros países. Estas incluían bajos tipos de interés reales, el uso de diversos instrumentos de

política industrial para fomentar la inversión, y la negociación salarial centralizada para mantener los salarios en armonía con el crecimiento de la productividad. Aún más heterodoxas las propuestas para encontrar maneras de reforzar el papel de los sindicatos en las negociaciones salariales y de aplicar una política de ingresos en caso de que la inflación comenzase a acelerarse.

Cuando se insta a los gobiernos a hacer más esfuerzos para fomentar el empleo cabe plantearse si disponen de espacio fiscal para hacerlo. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011* abordó esa cuestión. Reconocía que el déficit fiscal no era consecuencia de un despilfarro fiscal realizado en el período anterior a la crisis, sino que se debía a los estabilizadores automáticos que se habían activado con esta y al costo de los rescates bancarios y los paquetes de medidas destinadas a estimular la economía. El Informe sostenía que el hecho de que los coeficientes de deuda-PIB de los países de la Unión Europea fuesen más elevados en aquel momento que los de otras regiones no hacía imperativo ni obligatorio adoptar políticas de austeridad, como estaba haciendo la Unión Europea. La razón para hacerlo era apaciguar a los mercados financieros, los mismos mercados que se habían mostrado tan ciegos ante las realidades macroeconómicas unos años antes. Según el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, el espacio fiscal es en gran medida un factor endógeno. Una política fiscal expansiva aumenta los niveles de renta y, por tanto, los ingresos fiscales, pero reduce el gasto público social (las transferencias sociales), mientras que una política fiscal restrictiva reduce los niveles de renta y los ingresos fiscales, pero aumenta las transferencias sociales. Habida cuenta de esta dinámica, las políticas de austeridad pueden llegar a ser contraproducentes y agravar el déficit fiscal que trataban de disminuir.

En contraste con los cuatro años anteriores, la crisis financiera y económica llevó a la UNCTAD a adoptar líneas de investigación y promoción más independientes de las opiniones y los deseos de los países del Grupo B. La crisis hizo recordar a Supachai su propia experiencia de ser puesto en causa por el FMI en 1997-1998, y eso lo llevó a criticar vehementemente en sus discursos las deficiencias de los principales países industrializados. Esa exposición de los defectos de los mercados financieros desregulados y las políticas macroeconómicas de los principales países industrializados pareció envalentonar a la UNCTAD para sacudir los restantes vestigios de las doctrinas económicas neoliberales y reforzar su apoyo a las ideas neokeynesianas.

D. Las negociaciones en la Conferencia de Doha

Inevitablemente, los discursos de Supachai y la postura más independiente de la UNCTAD no fueron bien recibidos por los países del Grupo B. Desde la primera Conferencia, celebrada en Ginebra, estos se habían opuesto a que la UNCTAD interviniese en las cuestiones monetarias internacionales. Desde un primer momento, Sidney Dell se había mostrado convencido de que el comercio y el desarrollo, principales ejes de la labor de la UNCTAD, no podían abordarse de manera eficaz o realista sin considerar sus dimensiones monetarias y financieras internacionales. Dell consiguió que se aprobase una resolución inicial que preveía la creación de un grupo de expertos cuya misión sería formular recomendaciones en materia de reforma monetaria.

Los países desarrollados y las instituciones de Bretton Woods no estaban dispuestos a permitir que las Naciones Unidas se inmiscuyesen en ese ámbito. Querían que las cuestiones monetarias se abordasen en organizaciones internacionales con sistemas de voto ponderados en su favor, y no el sistema de "un país, un voto" de las Naciones Unidas. La UNCTAD nunca trató de usurpar las funciones del FMI y el Banco Mundial, pero sí reclamó el derecho de analizar temas macroeconómicos y financieros y formular recomendaciones que el FMI y el Banco Mundial podían aceptar o rechazar libremente.

Los países desarrollados nunca aceptaron por completo esa solución y, durante los 50 años transcurridos desde la I UNCTAD, intentaron esporádicamente eliminar esa parte del mandato de la UNCTAD. Su mayor éxito al respecto fue la supresión de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en 1992, una de las decisiones que se adoptaron en la VIII UNCTAD, celebrada en Cartagena. Así, la UNCTAD quedó desprovista de un foro formal para debatir las cuestiones monetarias y financieras internacionales. La debacle de 2007-2008 puso de manifiesto lo mal que los países desarrollados habían gestionado el sistema financiero internacional. Puesto que la UNCTAD había señalado expresamente las causas y consecuencias de su fracaso, los países del Grupo B reanudaron sus tentativas de cerrar esa fuente de críticas y opciones alternativas. Su oportunidad llegó en el 13º período de sesiones de la Conferencia (XIII UNCTAD), que tuvo lugar en Doha en diciembre de 2012.

En el informe del Secretario General a la Conferencia se denunciaban elocuentemente la desigualdad, la inestabilidad y las injusticias que causaba una globalización dirigida por las finanzas. Al mismo tiempo, el informe explicaba cómo

ciertos países habían sido capaces de lograr un robusto crecimiento económico. Subrayaba la importancia de reequilibrar la situación para poder avanzar hacia un modelo de globalización más ligado al desarrollo. Eso implicaría trabajar para que los Estados adoptasen políticas de corte desarrollista, aumentar la capacidad de las instituciones internacionales para responder de manera más contundente y colectiva, y fomentar la cooperación Sur-Sur. El documento vigorizaba el Grupo de los 77 y la sociedad civil, ya que reflejaba la visión alternativa que querían que defendiese la UNCTAD. Al final de su mandato, Supachai tuvo la oportunidad de distanciarse del documento pero, en lugar de hacerlo, lo defendió enérgicamente.

Los países del Grupo B llegaron a Doha con una actitud militante. La Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas acababa de presentar un informe en el que criticaba algunas de las prácticas de gestión de la UNCTAD. Aunque normalmente esos informes no se incluían en el programa de la Conferencia, el Grupo B insistió en que este se discutiera en Doha. El informe fue un arma más para tratar de abatir el verdadero objetivo, la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo de la UNCTAD.

Se argumentó que la labor de la UNCTAD en los ámbitos de la macroeconomía y las finanzas duplicaba la realizada por el FMI y el Banco Mundial y que, por lo tanto, era un despilfarro de recursos. En realidad, los análisis de la UNCTAD eran muy diferentes a los de las instituciones de Bretton Woods. Por ejemplo, en su informe anual de 2006, el FMI había afirmado que "la dispersión del riesgo de crédito de los bancos entre un grupo de inversores más amplio y diverso", en lugar de almacenarlo en sus balances había contribuido a que "el sistema bancario y financiero en general sea más resistente". Además, dicha dispersión del riesgo mitigaría y absorbería las sacudidas a las que pudiese verse sometido el sistema financiero, por lo que ese aumento de la resiliencia podría traducirse en una reducción del número de quiebras bancarias y en políticas de concesión de crédito más coherentes. Cabe preguntarse: ¿cómo pudo una institución oficial dejarse seducir tanto por el pensamiento grupal del sector de la banca privada? Esto ocurrió cuando el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2004* ya había advertido de que se avecinaba un aumento de la inestabilidad en los mercados financieros y de divisas.

La siguiente línea de ataque del Grupo B fue admitir que los análisis que la UNCTAD había elaborado antes del colapso financiero de 2007-2008 habían sido vanguardistas, pero que desde aquel entonces hasta 2012 el FMI había revisado

por completo su postura y que la existencia de este nuevo FMI más sabio hacía redundante que la UNCTAD siguiese trabajando en ese terreno.

Dado que desde 1987 todas las Conferencias de la UNCTAD debían concluir con un acuerdo —un documento final— aprobado por consenso, en el que se estableciese el mandato para el programa de trabajo de los cuatro años siguientes, los países en desarrollo se esforzaron por obtener un resultado que no menoscabase la labor de la UNCTAD en materia financiera. Algunos países, como Etiopía, Indonesia, Marruecos, Tailandia y Túnez, adoptaron una actitud más emoliente, mientras que otros querían resistirse de plano a cualquier recorte de las atribuciones de la UNCTAD en esa esfera. Optaron por una línea dura Argelia, Bolivia, Egipto, el Perú y Zimbabwe, con el apoyo de China. Como los países desarrollados se mantenían firmes en sus exigencias, durante la mayor parte de la Conferencia se tuvo la impresión de que, por primera vez desde 1987, no iba a alcanzarse un consenso sobre el mandato siguiente. Supachai escribió posteriormente: "Ese entorno complejo hizo que la negociación del mandato de Doha fuera aún más difícil que la de muchos documentos finales anteriores".

La negociación giró en torno a si el nuevo acuerdo debía "tomar como base" o "reafirmar y tomar como base" el Acuerdo de Accra. La primera expresión habría permitido eliminar parte del mandato anterior, mientras que la segunda lo impediría. Los Ministros de Comercio de la India y Sudáfrica —que habían dado prioridad a una reunión del grupo BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) celebrada en México antes que a la XIII UNCTAD de Doha, que llevaba mucho tiempo planeada— llegaron a último momento y se hicieron cargo de las negociaciones finales sobre la formulación con la Unión Europea y los grupos de la OCDE que no eran miembros de la Unión Europea. En la versión final del Acuerdo de Doha se optó por la expresión "reafirmar y tomar como base", gracias a la intervención de los Estados del grupo BRICS, pesos pesados entre los miembros del Grupo de los 77.

E. El largo plazo: elementos de continuidad y cambios

Lo que sucedió en Doha permite hacerse una idea de algunos de los elementos de continuidad y cambios en los 50 años de historia de la UNCTAD. Un elemento de continuidad es el resurgimiento periódico de la división Norte-Sur. A pesar de que la UNCTAD modificó su táctica a mediados del decenio de 1980, pasando del enfrentamiento a la cooperación, el objetivo de asociación en el sentido más amplio

no se ha alcanzado. Esto no debería causar sorpresa, ya que esa meta siempre fue poco realista. Kenneth Dadzie, primer Secretario General de la UNCTAD de origen africano y artífice de esa transformación táctica, lo entendió a la perfección. Como dijo en 1986:

Parece muy poco probable que en un futuro próximo pueda haber en un mundo de más de 160 naciones extremadamente heterogéneas un entendimiento común y universal del significado del desarrollo o de las medidas y políticas mediante las cuales se pueden alcanzar los objetivos de desarrollo de los Estados. Si bien existen algunas áreas de convergencia, sigue habiendo grandes diferencias de concepción y método entre los países en desarrollo y los donantes de asistencia para el desarrollo.

Añadía que esas diferencias se habían cristalizado en las fricciones entre los países en desarrollo, por un lado, y el FMI y el Banco Mundial, por el otro.

A menudo se argumenta que la división Norte-Sur es artificial y engañosa, ya que lo que las estadísticas muestran es un espectro continuo de niveles de desarrollo que va desde los países más ricos hasta los más pobres. No obstante, la brecha sigue siendo real, precisamente porque los países se dividen en grupos para defender los diferentes puntos de vista y métodos a los que hacía referencia Dadzie. Otro elemento de continuidad en los últimos 50 años ha sido la existencia y estabilidad de la OCDE como organización que define y representa las posturas y los métodos de sus miembros, originalmente 20 países ricos, hoy en día 34. El Grupo de los 77, integrado hoy por 130 Estados, se concibió como contrapeso a la OCDE, pero siempre ha sido una organización menos estable y dotada de menos recursos. En el presente, es una colección de agrupaciones regionales cuya orientación se determina en Nueva York sin dar cabida a las propuestas que llegan de otras partes.

Los acontecimientos de Doha 2012 ilustran cómo el Grupo de los 77 ha cambiado desde sus inicios. En los primeros años de la UNCTAD, el Grupo conformaba su postura general y su táctica de enfrentamiento, pero se basaba en gran medida en las recomendaciones de la secretaría de la UNCTAD para elaborar sus políticas. Así, cuando estas no producían los resultados esperados se generaban tensiones entre el Grupo y la secretaría, que lograron controlarse hasta principios del decenio de 1990. La consecuencia de los cambios de procedimiento introducidos por Dadzie en la VII UNCTAD fue que el Grupo de los 77 quedó despojado de su táctica de votación en bloque. A pesar de ello, Dadzie continuó manteniendo relaciones

muy estrechas con el Grupo, incluso durante las sesiones de la Asamblea General cuando el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas mantenía sus distancias. Cabe destacar que después de Dadzie no se han vuelto a celebrar reuniones periódicas entre el Grupo de los 77 y el Secretario General de la UNCTAD.

Desde el intento fallido de Pérez Guerrero para impulsar la creación de una secretaría del Grupo de los 77 (a que se hace referencia en el capítulo IV), la ausencia de una institución de ese tipo había complicado la posición de la secretaría de la UNCTAD. Shridath "Sonny" Ramphal reconoció el problema: "Tratamos de convertir a la UNCTAD en secretaría [del Grupo de los 77] y, por supuesto, sucedió lo inevitable. Los países grandes que estaban sufragando los gastos de la UNCTAD dijeron: 'No lo vamos a permitir'. Por eso no lo conseguimos". La extensión lógica de la breve existencia (1987-1990) de la Comisión del Sur de Julius Nyerere era la existencia de una secretaría permanente de investigación independiente; sin embargo, tuvieron que transcurrir cinco años más hasta que se creó en Ginebra la organización intergubernamental denominada Centro del Sur. Muchos de los que simpatizaban con las aspiraciones del Sur consideraron que la iniciativa llegaba demasiado tarde y era insuficiente. En palabras de Adebayo Adedeji: "Nyerere creó el Centro del Sur para establecer una especie de OCDE del Sur. Creo que Nyerere murió frustrado por no haber logrado ese objetivo. El Sur tenía la capacidad de generar los recursos suficientes para hacerlo, pero simplemente se negó". Con todo, y aunque quizás no responda a la gran ambición de Nyerere, el Centro del Sur florece en la actualidad como un centro de estudios más bien pequeño que produce buenos trabajos de investigación y promueve vigorosamente el espíritu original del Grupo de los 77.

El Centro del Sur no es la única organización nueva que proporciona servicios de investigación y asesoramiento a los países en desarrollo en materia de comercio y desarrollo. En 1996 se creó en Ginebra el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, una organización no gubernamental sin ánimo de lucro. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que en el pasado había apoyado generosamente a la UNCTAD en el ámbito de la cooperación técnica, comenzó a ocuparse de cuestiones de comercio y desarrollo a finales del decenio de 1990 bajo los auspicios del Marco Integrado Mejorado, y en la actualidad elabora sus propios análisis y lleva a cabo labores sustantivas en ese campo. Esta evolución implica que el vínculo simbiótico entre la UNCTAD y el Grupo de los 77 se ha roto, y los países en desarrollo disponen de una gama de opciones para

obtener asesoramiento y asistencia. Al no ser ya la opción por defecto, la UNCTAD debe esforzarse continuamente por ofrecer soluciones que aporten una ventaja competitiva.

La multiplicación de las actividades de la OMC ha creado otra dificultad para la UNCTAD. Toda organización internacional necesita contar con interlocutores en el ámbito nacional, además de los funcionarios del ministerio de relaciones exteriores que asisten a las reuniones en su sede. Para la UNCTAD, esos interlocutores nacionales, cuando existían, estaban en los ministerios de comercio de cada país. La atención de estos últimos ministerios se centra ahora mucho más en la OMC. La cartera de actividades de la UNCTAD es más heterogénea, pues abarca toda una serie de cuestiones relacionadas con el comercio, como las finanzas, la inversión, las empresas o la tecnología. Esto hace necesario contar con más de un interlocutor en cada gobierno nacional y plantea un doble problema, dado que los gobiernos tienen que poder transmitir sus líneas políticas a las organizaciones internacionales que apoyan, y estas necesitan una vía de acceso a través de la cual tratar de canalizar su influencia en los procesos nacionales de formulación de políticas.

En el decenio de 1990, algunos países en desarrollo económicamente pujantes, como México o la República de Corea, abandonaron el Grupo de los 77 para unirse a la OCDE. Desde 2000, los países en desarrollo más poderosos —Brasil, China e India— han rebajado el nivel de sus relaciones con la UNCTAD y el Grupo de los 77. Sudáfrica había mantenido siempre sus distancias. El interés de estos países se centró más en la creación de vínculos entre sí y con la Federación de Rusia, para construir sus propias iniciativas BRICS, que en liderar el Grupo de los 77. Si bien haber llegado a Doha en el último minuto muestra cuáles son sus prioridades, su intervención final en favor del Grupo de los 77 da testimonio de que, en la práctica, se siguen solidarizando con este. Puede que los BRICS hayan dejado la dirección del Grupo de los 77 en manos de países más pequeños y débiles, pero su solidaridad con el grupo sigue siendo grande.

Después de 50 años, la UNCTAD se enfrenta hoy a nuevos retos, pues el contexto en el que opera se ha vuelto más difícil. Tiene que lidiar con divisiones mundiales persistentes que resurgen sin previo aviso, con la disolución gradual de su composición tradicional y con la aparición de competidores en las áreas de trabajo con las que estaba más familiarizada. Estos retos son colosales. En el capítulo siguiente presentaré mi punto de vista personal sobre la forma en que podrían abordarse.



CAPÍTULO

IX

**CON LA VISTA PUESTA EN
EL FUTURO DE LA UNCTAD:
MI OPINIÓN PERSONAL**

A. El multilateralismo en dificultades

Objeto de debate entre los filósofos debe ser la cuestión de si los historiadores, inmersos como están en el pasado, pueden saber menos del futuro que otras personas, pero, si fuera posible, probablemente lo harían. Este reconocimiento de mi incapacidad es un prefacio necesario para expresar una opinión personal sobre el futuro de la UNCTAD en este capítulo. No tengo lentes mágicos ni bola de cristal, así que debo admitir, al igual que Sam Weller en *Los papeles del Pickwick*, que mi visión es limitada.

¿Qué puede decir un historiador? Mi primer consejo sería: No conviertan al pasado en ídolo. En mi opinión, la UNCTAD aún no se ha desprendido enteramente de la persistente nostalgia de la época en que era una organización más grande y dejaba una huella más marcada en la escena mundial. Esto puede afectar al personal y distorsionar el juicio de los comentaristas externos que celebran los decenios de 1960 y 1970 como "los años dorados". De hecho, esos fueron años en que la UNCTAD tuvo brevemente un dirigente carismático en la persona de Raúl Prebisch, un equipo de funcionarios excepcionalmente talentosos y dedicados y el valioso objetivo de promover el desarrollo de los países pobres. Sin embargo, a excepción de algunos logros notables, ese período fue seguido de un decenio de desengaño y frustración.

Treinta años después del gran desafío que planteó a la hegemonía económica de Occidente el Nuevo Orden Económico Internacional han cambiado completamente las condiciones geopolíticas que en aquel momento parecían poner el Nuevo Orden al alcance de los países en desarrollo. Actualmente no existe ninguna posibilidad de utilizar el arma del petróleo contra Occidente ni ninguna amenaza de defección al campo soviético, ya que este imploró hace mucho. Además, incluso cuando esas amenazas eran aún potentes, demostraron ser insuficientes para transformar el mundo.

Los valores y principios que inspiraban la causa de Prebisch (justicia económica, trato justo y fin de la explotación) son eternos y no han cambiado. Son tan válidos hoy como hace cincuenta años. Sin embargo, la puesta en práctica de esos valores y principios debe ser un proceso pragmático, cuyo éxito dependerá de las circunstancias concretas existentes.

La verdadera clave para comprender el pasado y el futuro de la UNCTAD está en la idea que se tiene de la globalización, que suele malinterpretarse. Algunos

dicen que la globalización es benigna, otros que es maligna y otros que en todo caso es irreversible, por lo que debe implicar la posibilidad de alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible. Ninguno de esos juicios simples es adecuado. A mi entender, aquello que se mide estadísticamente como "globalización" (aumento del comercio internacional y de las corrientes de inversión) es la resultante de dos factores completamente distintos aunque relacionados entre sí.

Uno es espontáneo y surge en el sector privado. Los inventores y los empresarios suscitan cambios técnicos que resultan en una especialización cada vez mayor y en la división del trabajo, por lo que el comercio exterior y la inversión extranjera pueden ser más rentables e importantes. La otra fuerza motriz se manifiesta en las políticas concretas que adoptan las autoridades públicas para sumarse a la acción colectiva internacional destinada a eliminar los obstáculos que entorpecen el comercio y los flujos financieros. La decisión de sumarse a otros en una acción colectiva es lo que limita necesariamente la discrecionalidad soberana de una nación.

Esta delimitación debería dejar claro que ni el tipo espontáneo ni el deliberado de globalización son intrínsecamente benignos en relación con el potencial de desarrollo económico sólido. Los cambios técnicos espontáneos pueden dar lugar a nuevas clases de riesgos desfavorables al comercio y las corrientes de inversión, mientras que las decisiones normativas desacertadas reducirán el espacio normativo nacional sin que se extraigan beneficios equivalentes de la acción colectiva. La globalización tampoco es irreversible. Puede verse menoscabada espontáneamente y además los gobiernos nacionales pueden decidir dejar de participar en la acción colectiva internacional, como ocurre cuando se disuelven las uniones aduaneras existentes.

También es importante reconocer cuán poca globalización ha habido hasta ahora y cuánta globalización de la que miden los estadísticos resulta simplemente de la integración de las economías de la Unión Europea (un 40% del total). Si se contara a América del Norte (Canadá y Estados Unidos) y Asia, se elevaría aún más el porcentaje. La imagen popular del gigante de la globalización se debe en parte a que la globalización que se ha producido no siempre ha sido inclusiva y sostenible, sino que se ha basado a veces en un poder desigual de negociación y en la coerción. La creencia de que la globalización aún no ha alcanzado sus límites sino que todavía tiene camino por recorrer implica que ese camino puede hacerse más inclusivo y sostenible. La globalización impulsada por el desarrollo, que se

describe en el informe de Supachai a la XIII UNCTAD, es realmente una aspiración creíble para el futuro.

El régimen hegemónico internacional que floreció en el siglo XX, en el que un pequeño grupo de países ricos invitaba a los demás a participar en una acción colectiva, aunque cediéndoles poco control, ahora se considera inadecuado para el futuro. La economía mundial necesita más y mejor gobernanza internacional, lo que ya no puede lograrse en el marco del antiguo y desacreditado régimen hegemónico.

La UNCTAD tomó conciencia de esto desde el principio. Se la creó para responder al descontento existente respecto al régimen hegemónico internacional resultante de la no aplicación de la Carta de La Habana. La UNCTAD buscaba para los países en desarrollo una forma novedosa y diferente de integración en la economía mundial, que estuviera basada en la reparación de las desigualdades históricas mediante políticas de trato preferencial no recíproco. En la práctica, este método de integración produjo resultados mediocres, ya que muchas de las políticas que se pretendía aplicar eran polémicas y el régimen hegemónico seguía siendo lo suficientemente fuerte como para desbaratarlas. Además, por diversas razones muchos países pobres no habían aprovechado el trato diferencial que se les concedía.

Reconociendo la fuerza del bloqueo en ese momento, la UNCTAD dio un nuevo giro y se embarcó en la facilitación de un método diferente y más familiar de integración de los países en desarrollo, a saber, la plena participación en la labor de las organizaciones internacionales relevantes. Esta constituyó una vía alternativa para la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, en la que estos se internaron con la esperanza de mejorar sus perspectivas de desarrollo. Pero esa vía, que se presentaba tan prometedora, ahora también se ha llenado de obstáculos.

¿Cuáles son los obstáculos que bloquean el camino? En el plano más general, se puede decir que la mayoría de las organizaciones internacionales se enfrentan a una disyuntiva entre legitimidad y eficacia. Cuanto más inclusivas se vuelven, menos capaces son de cumplir sus funciones y alcanzar sus objetivos. Esto se puede constatar claramente en la esfera del comercio. En 1964, el GATT, que era notoriamente "un club de ricos", carecía de legitimidad pero logró de manera sorprendente alcanzar su objetivo de reducir los obstáculos al comercio de

productos industriales y estimular así el crecimiento económico. La UNCTAD, con una composición más universal, tenía mucho más legitimidad pero penaba en lograr acuerdo sobre su programa de políticas de reparación histórica de las distorsiones económicas del colonialismo. Desde 1995, la transformación del GATT en la OMC y el rápido incremento del número de sus miembros han resuelto su déficit de legitimidad, pero es sumamente significativo que en sus casi veinte años de existencia, la OMC no haya llevado a cabo una ronda importante de liberalización del comercio y que solo haya logrado los magros resultados del "Paquete de Bali" de diciembre de 2013.

La disyuntiva entre legitimidad y eficacia no se limita a la esfera del comercio. También la pusieron de manifiesto la ampliación de la Unión Europea y la subsiguiente crisis de la zona del euro. Se evidencia asimismo en los veinte años de fructíferas negociaciones mundiales sobre un protocolo obligatorio relativo al cambio climático. La disyuntiva es un problema general de diplomacia multilateral y afecta a muchos ámbitos distintos. Su causa fundamental es la creciente dificultad para lograr consenso o compromiso a medida que aumenta el número de participantes en una negociación.

Otro obstáculo es la mayor diversidad entre los países en desarrollo. En los últimos cincuenta años, una tendencia fundamental, tal vez la más importante, ha sido la diferenciación económica de esos países. En 1964 ya integraban una categoría heterogénea, desde subcontinentes densamente poblados hasta islas empobrecidas y ciudades cuasi-Estados, pero en los últimos cincuenta años sus resultados económicos han sido cada vez más divergentes. Algunos han experimentado un crecimiento con tasas sin precedentes, otros han crecido lo suficientemente rápido como para no sucumbir al aumento de su población y otros por fin se han deslizado por una espiral de declive económico. La UNCTAD reconoció ese declive promoviendo en el decenio de 1970 la categoría de las Naciones Unidas de los países menos adelantados y otras categorías especiales, como los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. El resultado de la diferenciación es que los países en desarrollo más poderosos económicamente son ahora lo suficientemente poderosos como para plantarse en el camino de los nuevos acuerdos internacionales contrarios a sus intereses. La diferenciación económica ha creado nuevos obstáculos a la diplomacia multilateral.

B. Cinco amenazas a la globalización

Se suele considerar que los acuerdos multilaterales son el método ideal para garantizar la acción pública deliberada destinada a promover la globalización. En el estado actual del mundo, la mayor dificultad para forjar esos acuerdos (en el siglo XXI ha habido poquísimos acuerdos nuevos en todos los ámbitos) es que ahora existe un número de amenazas de generación espontánea a la globalización a las que no se está haciendo frente debidamente. Esas amenazas están surgiendo precisamente a causa de las brechas existentes en la arquitectura de la gobernanza internacional. Algunas de ellas tendrán implicaciones para el futuro programa de trabajo de la UNCTAD.

En los primeros veinte años de la UNCTAD, el postulado de Prebisch sobre la influencia de las limitaciones en materia de divisas en el desarrollo de los países en desarrollo proporcionó a la organización la motivación para buscar acuerdos sobre los productos básicos, el financiamiento adicional y las preferencias comerciales. En los últimos treinta años, su metanarrativa ha versado sobre la cosecha de los beneficios de una economía mundial en vías de liberalización. Por las razones que se acaban de exponer, una metanarrativa sería oportuna. Debería partir de la crisis del multilateralismo en un mundo cada vez más policéntrico y los riesgos que plantea un mundo de ese tipo a una globalización inclusiva y sostenible.

Sin pretender ser exhaustivo, se pueden señalar cinco grandes riesgos que ya están presentes pero no se han abordado. En materia de comercio e inversión, la falta de progreso multilateral ha desencadenado una proliferación de acuerdos regionales y el bilateralismo, que ha sido rápido y a veces caótico. Ha resultado en lo que se ha descrito de modo colorido como un "bol de espaguetis". Se ha fomentado la multiplicación de acuerdos bilaterales de inversión teniendo escasamente en cuenta si son eficaces para aumentar o mejorar la calidad de las corrientes de IED. Es sumamente improbable que cada acuerdo o tratado sea totalmente compatible con un multilateralismo abierto. Es hora de tratar de poner orden en esta situación.

La crisis financiera y económica mundial, de la que el mundo apenas está empezando a recuperarse, tal vez sea un ejemplo reciente más evidente de amenaza a la globalización. La innovación financiera en un entorno de insuficiente regulación nacional e internacional generó una crisis que redujo el crecimiento del comercio, la inversión y la producción y frenó las aspiraciones al desarrollo en todo el mundo. Sin lugar a dudas, la innovación financiera espontánea va a continuar; lo dudoso es que las nuevas salvaguardias internacionales que se han puesto

en práctica sean suficientes para impedir que la crisis se repita y el consiguiente contagio financiero.

El más poderoso propulsor espontáneo de la globalización ha sido el rápido progreso de la tecnología de la información, especialmente las nuevas oportunidades comerciales generadas por la creación de Internet. Sin embargo, la utilización de Internet es muy difícil de regular y, en todo caso, esa regulación es objeto de una amplia oposición por motivos políticos. La ciberdelincuencia se ha generalizado y se extiende desde las formas sofisticadas de malversación hasta el robo de secretos comerciales e industriales. Como los ciberdelincuentes pueden actuar utilizando computadoras en terceros países, es difícil detectarlos y más difícil castigarlos. Sin embargo, los organismos policiales nacionales son reacios a colaborar con terceros, pese a que la ciberdelincuencia no es un problema que se pueda resolver unilateralmente.

La cuarta amenaza a la globalización es la migración internacional incontrolada. Las migraciones transfronterizas tienen enormes consecuencias económicas tanto para el país de origen como para el país receptor. El éxodo intelectual y la consiguiente exportación de capital menoscaban los recursos del país de origen, si bien la recepción de las remesas procedentes del extranjero contrarresta hasta cierto punto esos efectos negativos. El país anfitrión se beneficia de una capacidad y una recaudación tributaria adicionales, pero estas pueden venir acompañadas de una mayor división de la sociedad y un aumento de los trastornos sociales. Cuando las migraciones internacionales se descontrolan, esto es, se vuelven propensas a producirse en grandes oleadas o en oleadas imprevistas, los gobiernos intervienen poniendo barreras. Sin embargo, los intentos de regulación que hacen los países en esas circunstancias suelen fomentar la migración ilegal de trabajadores menos calificados, lo que disminuye los beneficios que obtiene el país anfitrión, sobre todo porque baja la recaudación tributaria.

Por último, determinados tipos de desarrollo económico pueden terminar amenazando la globalización. El desarrollo económico que depende en gran medida de la energía producida por la quema de combustibles fósiles aumenta las emisiones de carbono y, por lo tanto, acelera el cambio climático de origen humano. El aumento de las temperaturas globales cambia las pautas meteorológicas, aumenta la frecuencia e intensidad de los desastres naturales y hará que algunas regiones del mundo se vuelvan inhabitables. La globalización no puede favorecer el desarrollo si la propia base del desarrollo es en sí insostenible.

Estas serán pues cinco grandes amenazas a una globalización inclusiva y sostenible en los años venideros. Los países que actúan solos no tienen ningún poder para resistirse a ellas. Es la razón por la cual esas amenazas a la globalización también son amenazas generadas por una globalización prematura. Las formas de globalización que se desarrollan con independencia de las brechas existentes en el régimen de gobernanza internacional pueden ser peligrosas y perjudiciales. Pese a que actualmente es difícil lograr acuerdo multilateral sobre el suministro de los necesarios bienes públicos internacionales, es vital conservar la posibilidad de una acción multilateral en el futuro. Este será el contexto para las futuras operaciones de la UNCTAD y proporciona los indicadores de los tipos de investigación, promoción y cooperación técnica que la UNCTAD, en colaboración con otros agentes internacionales, puede poner en práctica provechosamente.

C. Implicaciones para la futura labor de la UNCTAD

La primera amenaza que se cita hace peligrar el multilateralismo abierto. Mientras el estancamiento diplomático continúe dificultando la negociación de reglas internacionales que puedan hacerse cumplir, será necesario recurrir por defecto a una modalidad alternativa para contrarrestar esa amenaza. A diferencia de las normas "duras" que ya no se aplican, esa modalidad puede denominarse "elaboración de normas blandas". La UNCTAD ya ha llevado a cabo algunas iniciativas pioneras de elaboración de normas blandas en el ámbito de las políticas nacionales de competencia. Como parte de un mandato que recibió en 1981, la organización elaboró inicialmente un modelo para estas políticas. Se invitó a los países miembros a que, de manera voluntaria, lo utilizaran como base y permitiesen a otros países examinar sus políticas nacionales de competencia y protección del consumidor. La UNCTAD proporcionó asistencia técnica con ese fin a los países que, a la luz del análisis realizado por sus homólogos, tenían interés en modificar sus políticas nacionales. Un proceso de ese tipo, iniciado en una región concreta, puede extenderse a otras y a la larga aplicarse a escala mundial. Esa dinámica no elimina en ningún momento la posibilidad de adoptar en última instancia normas multilaterales convenidas.

La modalidad de un examen voluntario entre homólogos conducente a la prestación de asistencia técnica para el cambio podría aplicarse en otras esferas. Por ejemplo, en el contexto de la política comercial podría ser beneficioso someter a un proceso de ese tipo la pertenencia de los países a los diversos acuerdos regionales de comercio vigentes (más de 400), desde zonas de libre comercio a uniones

económicas completas. Algunos países son signatarios de 20 o más acuerdos comerciales regionales. Con frecuencia, dichos convenios son el resultado de negociaciones asimétricas celebradas entre un país desarrollado económicamente más poderoso y un grupo más débil de países en desarrollo en detrimento de estos últimos. Si bien esos acuerdos pueden contribuir a crear corrientes comerciales, también puede ocurrir que desvíen el comercio, con repercusiones negativas para terceros países, que suelen ser países en desarrollo. Desde una perspectiva empírica, tampoco está claro que los acuerdos comerciales regionales contribuyan en gran medida a aumentar la capacidad productiva de sus miembros ni a estimular el crecimiento económico.

Valdría la pena realizar una auditoría voluntaria de la composición de los diversos acuerdos comerciales regionales, con miras a que los países se retirasen de los que no fueran compatibles con el multilateralismo abierto. Sin embargo, hoy la UNCTAD no está capacitada para llevar a cabo esa tarea. Sería necesario contar con más personal y solamente podría hacerse en colaboración con las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

La política de inversión es otro ámbito que se presta a la elaboración de normas blandas. En la actualidad, la escena global en materia de inversión está muy fragmentada. La componen más de 3.100 tratados básicos. De ellos, unos 2.200 son acuerdos bilaterales de inversión y el resto son acuerdos de otro tipo que contienen disposiciones sobre inversión. Es preciso redoblar esfuerzos para eliminar las incoherencias y duplicaciones que menoscaban la política de inversión a nivel internacional. Dado que no hay ningún órgano internacional encargado de esa tarea, la UNCTAD podría aprovechar la oportunidad y ofrecerse para desempeñar esa función.

Los pocos estudios que se han realizado sobre los acuerdos bilaterales de inversión despiertan ciertas dudas en cuanto a su eficacia para aumentar la cantidad o calidad de las entradas de IED. El Brasil, importante receptor de IED, no ha ratificado ningún acuerdo bilateral de inversión, y Sudáfrica ha decidido no renovar algunos de sus acuerdos vigentes. Por otra parte, la oportunidad adicional que los acuerdos bilaterales de inversión proporcionan a los inversores para cuestionar las políticas gubernamentales puede resultar costosa y poco útil en relación con los objetivos nacionales de desarrollo. Ya las empresas tabacaleras están demandando al Gobierno de Australia por su legislación sobre el empaquetado genérico, los inversores extranjeros están haciendo lo mismo con el Gobierno

de Costa Rica a causa de sus decisiones en materia de política ambiental y las empresas europeas están demandando al Gobierno de Alemania por su decisión de abandonar la producción de energía nuclear. Estos casos son un anticipo de lo que puede avecinarse.

Todo esto sugiere que existe margen para una mayor coordinación y que esta debe tener en cuenta las necesidades nacionales en materia de desarrollo. En el ámbito de la inversión, la UNCTAD ha elaborado ya un nuevo marco de políticas de inversión, y su capacidad de asistencia técnica, que despliega a través de su mecanismo de análisis de las políticas de inversión, es en la actualidad considerable. Otros organismos internacionales reconocen sus conocimientos técnicos y experiencia en materia de inversión. Algunas iniciativas recientes, como los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos, dan testimonio de la labor de colaboración que la UNCTAD está llevando a cabo con dichos organismos.

La segunda amenaza es la que pesa sobre la estabilidad del sistema financiero internacional. Muchas personas parecen pensar que, ahora que se ha identificado el problema del riesgo sistémico, también se ha resuelto. Por desgracia no es así. Las medidas que se han adoptado hasta el momento para limitar el riesgo sistémico son parciales e inadecuadas. El FMI ha elaborado un conjunto de herramientas para detectar el riesgo sistémico, con el fin de proporcionar una alerta temprana del estallido de una futura crisis global. Si bien la gestación de las crisis financieras tiene elementos comunes, el desenlace de cada una es diferente. Así pues, en el caso de los bancos no pueden aplicarse mecánicamente herramientas como las pruebas de estrés o los requisitos de adecuación de capital; en el caso de las nuevas formas de instituciones financieras que no han sido clasificadas legalmente como bancos, puede que no se disponga de ningún instrumento capaz de evaluar los riesgos que presentan.

Uno de los elementos comunes de las crisis financieras inminentes es la euforia general y la creencia de que los problemas financieros del pasado se han resuelto. Cuando ciertos analistas de riesgo avezados expresan una opinión contraria, se los tacha de alarmistas y se los ignora. Incluso cuando algunos funcionarios de organismos como el FMI o el Banco de Pagos Internacionales albergan fundadas dudas acerca de la sostenibilidad de unas condiciones tan boyantes, la línea oficial de la organización no refleja sus posturas. Aunque disponen de sistemas de alerta

temprana, las organizaciones de alto perfil son reacias a hacer sonar la alarma por temor a que se las acuse de inclinar la economía mundial hacia la recesión.

En estas circunstancias, es fundamental que la UNCTAD prosiga e intensifique su labor en los ámbitos de la macroeconomía y las finanzas. Muchas de las condiciones que hicieron posible la última crisis financiera siguen existiendo: los desequilibrios macroeconómicos causados por la búsqueda de grandes excedentes comerciales, el hecho de que todavía queden muchos bancos de los denominados "demasiado grandes para quebrar" que gozan de garantías oficiales implícitas, y la ausencia de mecanismos de adaptación a los cambios de los niveles de productividad dentro de la zona del euro. Es esencial que estas y otras fuentes de fragilidad financiera mundial se vigilen de manera independiente y que se publiquen informes imparciales al respecto. La UNCTAD es una consagrada fuente independiente de conocimientos técnicos y experiencia en esta área y tiene la reputación de hablar sin miedos ni favoritismos. Vista la magnitud de la tarea, habría que contar con la colaboración de otras organizaciones. Estas tendrían que seleccionarse cuidadosamente, verificando que su trayectoria —como la de la UNCTAD— fuese excepcional. En el mundo existen miles de grupos de estudios económicos, pero en lugar de organizar un gran circo, debería seguirse la consigna de la selectividad.

La tercera amenaza es la propagación de la ciberdelincuencia. Si bien esta adopta formas múltiples y variadas, la UNCTAD debería centrarse en los delitos que tienen claras implicaciones para el comercio y el desarrollo. En esta categoría figuran los delitos de malversación, fraude bancario, robo de identidad, espionaje comercial e industrial y robo de derechos de autor que se cometen a través de las fronteras nacionales. Es preciso realizar estudios sobre la verdadera magnitud de este tipo de ciberdelincuencia y las repercusiones negativas que tiene en el crecimiento del comercio internacional.

Debería privilegiarse el apoyo a los métodos de prevención de reconocida eficacia. Algunos organismos regionales, como la Unión Africana, están preparando convenciones en materia de ciberseguridad. Sería útil para los países con escasa capacidad en esta área que se analizara ese tipo de iniciativa, para evaluar su eficacia. Sigue existiendo el riesgo de que las medidas de prevención puedan resultar costosas, inhibir las transacciones que esas medidas están destinadas a proteger o volverse ineficaces con la llegada de aplicaciones informáticas nuevas. También pueden socavar los loables objetivos de transparencia gubernamental y acceso de los ciudadanos a la información. La ciberseguridad es un área en que

las oportunidades de asistencia técnica son evidentes. La UNCTAD cuenta con una ventaja en ese ámbito, puesto que la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, a la que la UNCTAD presta servicios de secretaría, ya está trabajando sobre la cuestión de la gobernanza de Internet.

La migración internacional de la mano de obra, de empleos menos productivos a otros que lo son más, es claramente beneficiosa para el mundo y sus habitantes, considerados como un todo. Sin embargo, las consecuencias para el país de origen y el país receptor son diferentes. El país de origen pierde capital humano en el que se pudo haber invertido, pero gana recursos financieros en forma de remesas voluntarias. El país receptor se beneficia en términos de fuerza de trabajo y, a veces, conocimientos especializados, pero tiene que hacer lo necesario para integrar a los recién llegados económica y socialmente. En algunos casos, al sopesar los beneficios y costos a nivel nacional, se ha optado por intentar erigir barreras a la libre circulación de personas de un país a otro para conseguir empleos más productivos. Esas barreras constituyen la cuarta amenaza a la globalización.

Es sorprendente lo poco que se sabe de las migraciones y sus repercusiones socioeconómicas. En parte, esto se debe a la diversidad de los procesos migratorios. Algunos son obligados y otros voluntarios. Unos son temporales y otros permanentes. En algunos de ellos solo migran hombres, mientras que en otros lo hacen familias enteras. Esta diversidad hace que sea difícil generalizar y, por ello, los estudios sobre las migraciones tienden a ser bastante específicos y fragmentados. Un aspecto de las migraciones que es relativamente fácil estudiar es el de las remesas de los migrantes. Aunque los migrantes de primera generación representan únicamente el 3% de la población mundial, actualmente generan unos 400.000 millones de dólares de remesas, suma que excede el total mundial combinado de la asistencia oficial para el desarrollo.

Resultaría útil que la UNCTAD contribuyese a investigar el fenómeno de la migración. Hasta la fecha se ha investigado sobre el costo del envío de remesas, con el consiguiente énfasis puesto en la necesidad de reducir ese costo. Otra cuestión importante es si las entradas de remesas se comportan como una especie de seguro, o sea aumentando en tiempos de desastre y decreciendo de nuevo en tiempos normales. A medida que las condiciones climáticas se vuelven más extremas, este será un importante factor de resiliencia.

Las remesas no son el único aspecto económico de la migración. También está la cuestión de lo que los migrantes traen consigo, en términos de entradas de

capital, para financiar sus gastos iniciales o establecer un hogar o un negocio. ¿Qué contribución hacen a la inversión en su nuevo país? O bien, si llegan con las manos vacías, ¿cuáles son sus derechos en relación con las prestaciones sociales del país de acogida al no haber aportado al sistema aún?

Numerosos intentos de construir barreras contra la migración tienen su origen en la ignorancia, los prejuicios y el miedo. A menudo, esas tentativas son ineficaces o tienen resultados perversos, como el fomento de la trata de personas o los viajes peligrosos y a veces fatales. La constitución de una base de investigación mejor sobre los efectos socioeconómicos de la migración es una tarea para la UNCTAD y los demás organismos oficiales que se ocupan de las migraciones. Esa tarea permitiría mejorar la formulación de las políticas nacionales y contribuiría a reducir la pobreza.

Esto es especialmente urgente, ya que la quinta amenaza a la globalización —el cambio climático provocado por el ser humano— seguramente causará un aumento de las migraciones. Casi todos los países se verán afectados en alguna medida por el calentamiento global y el consiguiente aumento del nivel del mar y las condiciones climáticas más extremas. Sin embargo, las previsiones apuntan a que los países en desarrollo se llevarán la peor parte, en zonas como las islas del Pacífico, la región costera de China, las tierras bajas de Bangladesh o las partes de África que sufren sequías. La desigual distribución de los daños previstos, sumada a la repartición igualmente asimétrica de la responsabilidad financiera a la hora de mitigarlos, que recaerá principalmente en los países industrializados, son razones que explican por qué los resultados de las negociaciones multilaterales han sido tan exigüos.

La UNCTAD podría contribuir a resolver ese estancamiento elaborando estudios sobre el cambio climático. Todavía no se ha dado respuesta a preguntas importantes relativas a la localización de los daños causados por ese cambio y la tipología de estos. Por ejemplo: ¿hasta dónde se propagarán las llamadas enfermedades tropicales en las zonas hasta ahora templadas? Enfermedades como la malaria o el dengue no son exclusivas de las regiones tropicales o subtropicales y pueden propagarse a otras zonas si no hay una estación fría que obligue a los insectos portadores a hibernar. A medida que la temperatura del planeta aumenta, ¿a qué nuevas poblaciones afectarán estas enfermedades (contra las que, por cierto, no existe vacuna ni tratamiento) y a cuánto ascenderán las pérdidas en términos de producción y comercio? ¿Cuál será el costo de aplicar medidas preventivas? Una

mejor comprensión de los riesgos que entraña el cambio climático para el comercio y el desarrollo permitiría crear más conciencia sobre lo importante que es mitigarlo.

La medida de atenuación más prometedora es la adopción de tecnologías verdes en los sectores de la energía y la construcción. En ese terreno, la UNCTAD puede desempeñar un papel de promoción. Es más, dada su experiencia en la transferencia de tecnología, puede crear oportunidades de cooperación técnica. Esta tarea podría centrarse en difundir las normas ambientales que deberán cumplirse en el futuro y en ayudar a los gobiernos a promover la inversión extranjera y nacional que se ajuste a ellas.

No quisiera que se malinterpretase esta selección personal de cinco amenazas a la globalización, y generadas por la globalización prematura, ni mis sugerencias acerca del tipo de labor que la UNCTAD podría llevar a cabo para contrarrestarlas. Son los Estados miembros los que deciden los mandatos de la organización y aprueban los programas de trabajo derivados de esos mandatos. Es posible que algunas de las propuestas anteriores no sean de su agrado.

Asimismo, la UNCTAD recibe asesoramiento sobre su rumbo futuro de muchas otras fuentes. Por ejemplo, el Grupo de Personalidades Eminentes presentó un segundo informe en una reunión especial en mayo de 2013, en el que recomendaba a la organización futuras labores en una serie de esferas sustantivas enmarcadas en su ámbito de competencia principal. El informe proponía medidas para poner en práctica nuevas iniciativas en esferas existentes, como las finanzas, el comercio, la inversión, los productos básicos, la empresa y la tecnología. También proponía actividades en terrenos más novedosos, como la migración internacional, la economía verde, el empoderamiento de la mujer y el crecimiento del sector informal.

D. Cambio de cultura en la UNCTAD

Para hacer frente a algunos de los grandes desafíos de la próxima década, la UNCTAD puede enarbolar el estandarte de una meta-narrativa renovada de su misión, por ejemplo: "defender una globalización inclusiva y sostenible en un mundo policéntrico". No obstante, si lo que se persigue es encaminar a la UNCTAD hacia un futuro floreciente, delimitar las cuestiones sustantivas en las que es preciso trabajar para obtener resultados en el marco de esa misión es solo una dimensión del problema. La pregunta de "¿qué hacer?" debe complementarse con "¿cómo hacerlo?".

En cierto modo, es desalentador descubrir, como se desprende del informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas de 2012, que algunas de las deficiencias de larga data de la UNCTAD en materia de gestión y administración ya eran evidentes entonces. Por ejemplo, la crítica de que la secretaría era demasiado poderosa y usurpaba las legítimas actividades de los Estados miembros, como la redacción de textos de consenso, se había expresado ya al comienzo del decenio de 1980 en los "libros verdes" elaborados por el grupo de reflexión del Grupo B (véase el capítulo VI), pero la práctica no había desaparecido. Desde un punto de vista, los Estados miembros solo deben rendir cuentas a sí mismos si no cumplen con su responsabilidad de redactar los textos clave y el reto que se plantea es encontrar vías para que sus representantes colaboren más estrechamente con la organización e impriman a la secretaría la orientación política requerida.

La calidad de cualquier organización depende de su personal, por lo que también resulta desalentador leer sobre la insatisfacción y frustración del personal respecto a la gestión pasada de los recursos humanos, así como su percepción de que existe una débil correlación entre rendimiento y ascenso. En cierta medida, sería un error culpar exclusivamente de este malestar a la cúpula directiva de Ginebra, pues su poder de decisión se ve limitado por la reglamentación de las Naciones Unidas en materia de recursos humanos, demasiado burocrática, políticamente correcta y no necesariamente eficaz para garantizar que se cuente con el personal más cualificado. Ese grupo de directivos también recibe presiones de los Estados miembros para contratar o ascender a los candidatos de sus respectivos países y, si bien deberían resistirlas en todos los casos, a veces no pueden hacerlo. Sin embargo, la aplicación efectiva de una política de desarrollo de la carrera del personal que sea transparente y meritocrática tendría un potente efecto positivo sobre la moral de la organización y la capacidad de esta para llevar a cabo su misión. De la misma manera, el no hacerlo las socavaría gravemente.

Un aspecto en el que la cúpula directiva de Ginebra tiene una responsabilidad menos discutible es la creación de una identidad institucional unificada y un enfoque de liderazgo de equipo. En ocasiones, los Secretarios Generales anteriores y sus Adjuntos se habían quedado aislados en la cúspide de la pirámide y distanciados del personal a pesar de trabajar individualmente a pleno rendimiento. Cuando esto sucede, el nivel de gestión siguiente se refugia en sus "silos" separados —las divisiones— y la coherencia institucional disminuye. Es preciso introducir un cambio estructural que instituya alguna forma de responsabilidad de gabinete

para los directivos y que asigne a los directores de división una responsabilidad funcional, como la recaudación de fondos o las alianzas externas, que se agregaría a su descripción de funciones en la división. Si se quiere fomentar una auténtica cultura de gestión de equipo, será necesario cierto grado de ese cambio formal en el nivel directivo.

Tradicionalmente la cooperación técnica se ha percibido injustificadamente como una función de la secretaría menos prestigiosa que las de investigación y promoción. Este estatus de segunda clase persistió porque su base financiera era insegura y dependía de aportes a corto plazo de los donantes. Es comprensible la preocupación que se generó cuando el crecimiento de la cooperación técnica llegó a absorber el 40% del total de gastos del presupuesto ordinario y de gastos extrapresupuestarios. Sin embargo, el hecho de que ciertas actividades de cooperación técnica constituyan algunos de los logros importantes de la UNCTAD indica que es preciso encontrar una fuente de financiación más sólida y estable para la cooperación técnica. Esta debe entenderse como una valiosa contribución de la UNCTAD a la salvaguardia de los intereses especiales de los países en desarrollo.

E. Competencia entre las instituciones económicas internacionales


En última instancia, ¿necesita realmente el mundo una UNCTAD? Aunque la creación de la OMC no supuso el fin de la organización, muchos no aceptan todavía que siga existiendo. Cabe reconocer que ninguna organización internacional tiene un derecho consagrado a ocupar un lugar en la arquitectura económica global. De hecho, la metáfora "arquitectura" es en sí engañosa, ya que implica un diseño definitivo de instituciones, en lugar de unas Naciones Unidas flexibles y capaces de reaccionar ante las cambiantes amenazas mundiales que requieren el suministro de nuevos bienes públicos internacionales.

En este debate, los partidarios de ambas posturas tienen opiniones contradictorias. El punto de vista de la OCDE es que, si bien es cierto que la UNCTAD puede estar realizando algunas tareas útiles de investigación, recopilación de datos y asistencia técnica, el Banco Mundial o el FMI podrían hacerlas igual de bien o mejor. El Sur considera que las instituciones controladas por el Norte están tratando de socavar la UNCTAD usurpando funciones en las que esta ha establecido una ventaja comparativa. Cada lado apela a la vez tanto a la lógica de una asignación fija de funciones como al criterio de un desempeño superior. Cada grupo tiene una forma

particular de abogar por su postura, pero ambos métodos presentan incoherencias y resultan poco convincentes.

Si dejamos a un lado la equívoca metáfora de la arquitectura institucional, aceptamos la posibilidad de competencia entre las instituciones internacionales. Si aceptamos que las personas sean juzgadas por su rendimiento, el principio debería aplicarse también a todas las instituciones económicas internacionales. Esto nos lleva a reconocer que las instituciones pueden hacer ciertas cosas bien y otras mal y que es esencial que lo descubran lo antes posible para adoptar medidas correctivas.

Por consiguiente, quizás la recomendación más urgente e imperativa de las que figuran en el informe de 2012 de la Dependencia Común de Inspección es la última, la número 11: "para que se asegure de que se asignan recursos suficientes para fortalecer la capacidad de evaluación independiente y eficiente de la secretaría de la UNCTAD". El Banco Mundial cuenta desde 1975 con el Departamento de Evaluación de Operaciones, que funciona de manera independiente. Es evidente que ese Departamento ayudó al Banco a abandonar más rápidamente las actividades en las que consideraba que estaba fallando. Tardíamente, en 2001, el FMI creó su Oficina de Evaluación Independiente, lo que contribuyó a reafirmar la pretensión del Fondo de haber aprendido las lecciones de la crisis de 2007-2008. En mi opinión, la mayor necesidad de la UNCTAD, si quiere competir con éxito en sus numerosas y diversas áreas de actividad actuales (comercio, inversión, finanzas y tecnología), es la de dotarse de un mecanismo independiente que evalúe los resultados de sus actividades.



ANEXO
ANOTACIONES
SOBRE LECTURAS
COMPLEMENTARIAS

A los lectores que deseen explorar en mayor profundidad las cuestiones que aborda esta breve historia, se recomienda consultar en primer lugar la obra de John Toye y Richard Toye *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development* (Indiana University Press, 2004). Constituyó la base de investigación para los cinco primeros capítulos del presente volumen. Los interesados en el recorrido personal de Raúl Prebisch, así como en su papel al frente de la UNCTAD, pueden encontrar más información al respecto en la excelente biografía escrita por Edgar Dosman *The Life and Times of Raul Prebisch 1901-1986* (McGill Queens University Press, 2008). Ciertos elementos de dicha biografía resultaron de gran utilidad a la hora de reforzar mis capítulos II y III.

New Directions for World Trade (Royal Institute of International Affairs, Londres, 1963) reseña lo sucedido en la conferencia de Bellagio. El artículo de Diego Cordovez "The making of UNCTAD" (*Journal of World Trade Law*, 1:3, 1967, págs. 243 a 328) describe los primeros pasos de la UNCTAD. Thomas G. Weiss y Hans W. Singer exploran las implicaciones de las negociaciones de grupo en *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD: The lessons of Group Negotiations, 1964-1984* (Macmillan, Londres, 1986). Anindya K. Bhattacharya estudia el papel de la secretaría en su artículo "The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences" (*International Organization*, 30:1, 1976, págs. 75 a 90).

En *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order* (Princeton University Press, Princeton, 1979), Robert L. Rothstein presenta un panorama general de las primeras negociaciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional. Gamani Corea escribió *Taming Commodity Markets: The Integrated Programme and the Common Fund in UNCTAD* (Manchester University Press, 1992), que permite entender mejor su pensamiento sobre la cuestión del Nuevo Orden Económico Internacional y el papel de los acuerdos sobre productos básicos. Véase también su artículo "UNCTAD and the New International Economic Order" (*International Affairs*, 53:2, 1977, págs. 177 a 187). *The Social and Political Economy of Commodity Control* (Macmillan, 1980), de Christopher P. Brown, ofrece una opinión más crítica de la campaña para el Programa Integrado.

Economic Development: Theory, Policy and International Relations (Basic Books, 1982), de Ian Little, es un ejemplo representativo de la exposición de teorías e ideas de políticas neoliberales del decenio de 1980. La obra se basa en parte en el estudio que el autor había elaborado anteriormente para la OCDE junto con

Tibor Scitovsky y Maurice Scott: *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

Sobre el nuevo rumbo adoptado por la UNCTAD en el decenio de 1980 existen varios estudios útiles. Uno es "Ideas within a context: the African group in an evolving UNCTAD" (*The Journal of Modern African Studies*, 39:1, págs. 25 a 50), de Kathryn C. Lavelle. Otro, escrito por Carlston B. Boucher y Wolfgang E. Siebeck, es "UNCTAD VII: New Spirit in North-South Relations?" (*Finance and Development*, 24:4, págs. 14 a 16). El capítulo 5 de *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (Routledge, 2007), cuyos autores son Ian Taylor y Karen Smith, es una guía fiable sobre los eventos de ese período. Marc Williams analiza la evolución del Grupo de los 77 en *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD* (Pinter, Londres, 1991).

Kenneth Dadzie dejó poco material a la luz del cual analizar sus ideas. No obstante, una fuente útil a tal efecto es su capítulo titulado "The United Nations and the problem of economic development" en *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations* (Clarendon Press, 1988, págs. 139 a 157), editado por Adam Roberts y Benedict Kingsbury.

The World Trade Organization: a Guide to the Framework of International Trade (Zed Books, 1999), de Bhagirath Lal Das, presenta un análisis sólido del significado de los acuerdos de la OMC. Anne O. Krueger, editora de *The WTO as an International Organization* (University of Chicago Press, 1998), presenta en dicho texto una diversidad de posturas sobre la relación entre la OMC y otras organizaciones internacionales, como la UNCTAD. John Toye editó *Trade and Development: Directions for the 21st Century* (Elgar, 2003), que explora la multitud de cuestiones de política económica que se abordaron en la X UNCTAD, celebrada en Bangkok.

En el artículo "The role of international and national agencies in trade-related capacity-building" (*The World Economy*, 25:9, 2002, págs. 1235 a 1261), Susan Prowse critica incisivamente las actividades de fomento de la capacidad en esferas relacionadas con el comercio y formula propuestas para reformarlas. Los informes elaborados por el Grupo de Personalidades Eminentes de la UNCTAD pueden consultarse en la página web de la organización. Si lo que se busca es familiarizarse con las causas y consecuencias de la crisis financiera de 2007-2008, las siguientes son obras lúcidas y populares al respecto: *Fool's Gold* (Abacus, 2009), de Gillian Tett; *The Storm: The World Economic Crisis & What It Means* (Atlantic Books, 2009), de Vince Cable; y *Fault Lines: How Hidden Fractures Still*

Threaten the World Economy (Princeton University Press, 2010), de Raghuram G. Rajan.

La segunda mitad de *Governing the World: the History of an Idea* (Penguin, 2012), de Mark Mazower es un impresionante estudio de la gobernanza internacional en los últimos 50 años e incluye algunas observaciones pertinentes sobre la UNCTAD. Thomas G. Weiss ha aportado su diagnóstico acerca de los fallos de las Naciones Unidas en *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (Polity Press, Cambridge, 2012). *Globalization for Development: Meeting new Challenges* (Oxford University Press, 2012), de Ian Goldin y Kenneth A. Reinert, explora las amenazas a las que se enfrenta la globalización y cómo pueden contrarrestarse. En el artículo "UNCTAD and e-commerce success" (*The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 11, 2003), Murray Jennex describe la labor de la UNCTAD en materia de comercio electrónico.

