

La sexta sesión de la UNCTAD

por Francesc Granell *

I. ANTE UNA ECONOMIA MUNDIAL EN CRISIS

Al débil comportamiento de la economía mundial en 1980-1981 siguió, en 1982, una aguda recesión en la que tanto la producción como el comercio mundiales se contrajeron, estimándose que la producción mundial —entendida como rendimiento combinado de la agricultura, la minería y la industria manufacturera— disminuyó un 2 % en 1982 y que el comercio mundial disminuyó también en un 2 %, siendo éste el tercer descenso experimentado por el volumen del comercio mundial desde la Segunda Guerra Mundial habiendo sido los dos anteriores en 1975 (un 3 %) y 1958 (menos del 1 %) (1). El 1983 aparece como año de leve recuperación respecto a tal situación, pero todo parece indicar que ésta será breve una vez pasadas las elecciones norteamericanas.

La disminución de la demanda global de exportaciones ha afectado a toda la economía mundial, pero muy especialmente a los países en desarrollo, que dependen de la exportación de materias primas y que han sufrido las consecuencias de unos precios de los productos primarios más bajos que nunca en términos reales, al tiempo que las tendencias proteccionistas han venido aumentando en los países industriales a causa, principalmente, del crecimiento implacable del desempleo y de las dificultades financieras de empresas que han dejado de ser competitivas en el plano internacional (2).

El proteccionismo de los países industriales es el más relevante a efectos de quebrar, en parte, la interdependencia económica global en razón de que tales países suponen el 63,5 % de las importaciones mundiales, pero muchos países de nueva industrialización se han refugiado también en actitudes res-

(*) Profesor Agregado de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

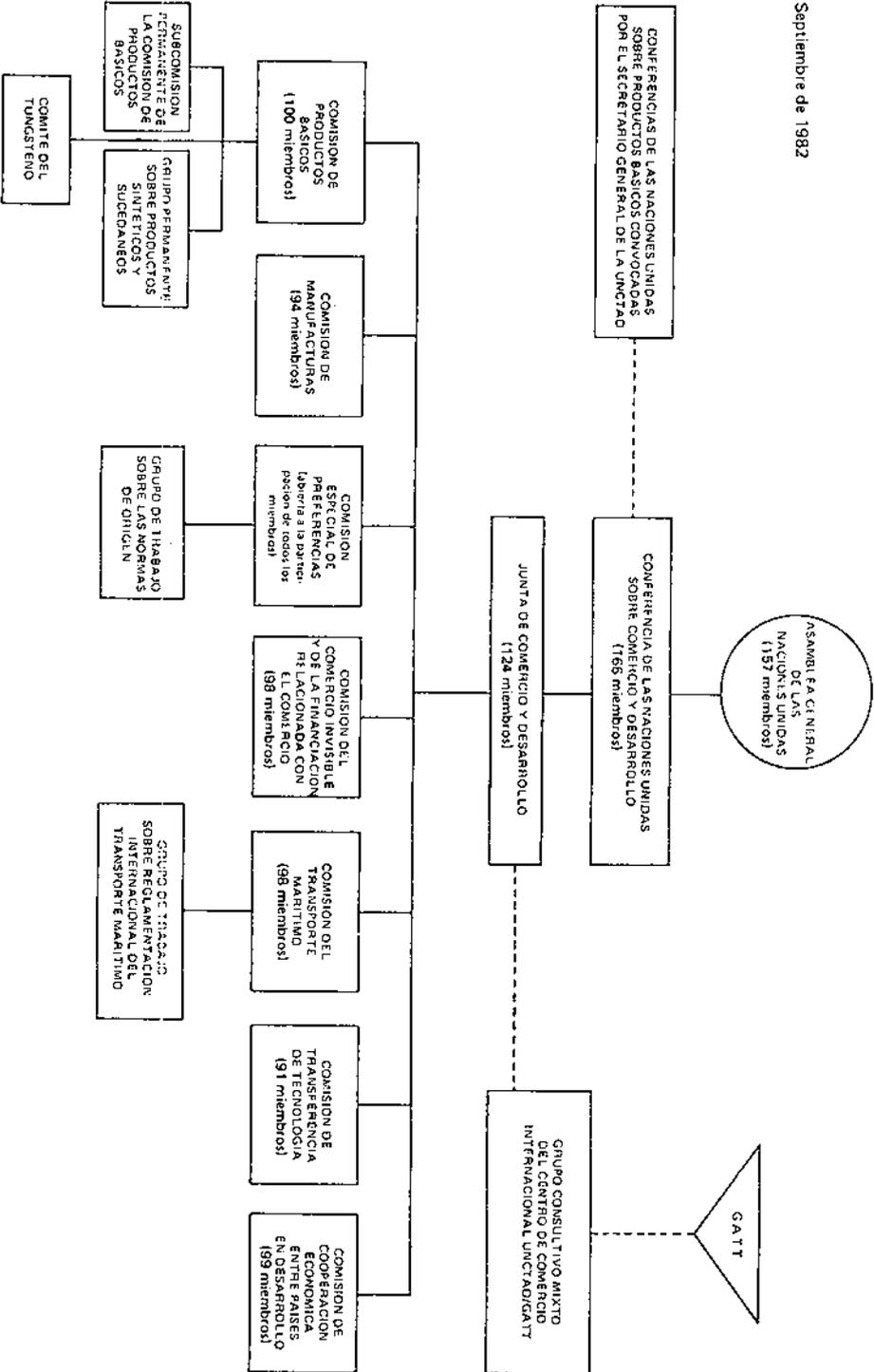
(1) GATT: El Comercio Internacional en 1982/83, Ginebra, 1983.

(2) Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1983 (6.º año de publicación), Washington, 1983.



UNCTAD: su estructura

Septiembre de 1982



triccionistas respecto a las relaciones internacionales (3).

Los países socialistas, por su parte —alegando no tener responsabilidades históricas respecto al subdesarrollo—, mantienen esquemas autárquicos de relación exterior (4).

Por todo ello, pero básicamente por el ritmo lento alcanzado por la transferencia real de recursos de los países Norte a los países Sur y por la diferencia de actitud en los países ricos que la crisis internacional ha motivado en relación a la predisposición que en favor de una nueva división internacional de trabajo, existía en la época de creación de la UNCTAD —en 1964— (5) o aún en la de puesta en marcha del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (6), existe un ambiente de decepción bastante generalizado sobre el alcance y la eficacia que en una etapa de crisis económica como la actual puedan tener medidas en pro de transferir unos recursos cada vez más escasos o las propuestas elaboradas por países, expertos o foros internacionales, públicos o privados, para reformar las reglas de juego económico mundial o las instituciones sobre las que se asientan (7).

Este es el panorama económico internacional en el que se celebró, en el Centro Sava de Belgrado, la Sexta Sesión de la UNCTAD y en el que se habían producido los tra-

bajos preliminares de toma de posición de los diferentes países desarrollados y subdesarrollados cara a la misma y cuya efemérides más notable fue la Conferencia celebrada del 28 de marzo al 9 de abril en Buenos Aires por el Grupo de los 77, de la que salió la plataforma reivindicativa que el mundo subdesarrollado planteaba al desarrollado (8).

Si todas las UNCTAD anteriores (Ginebra, 1964; New Dehli, 1968; Santiago de Chile, 1972; Nairobi, 1976, y Manila, 1979) han estado poderosamente influidas en su concepción y resultados por el contexto económico mundial del momento, no podía ser de otra forma en esta sexta sesión, en la que la preocupación por la crisis financiera en que están sumidos numerosos países, agobiados por su deuda exterior, y los movimientos proteccionistas han connotado la preocupación de las reuniones preparatorias y la misma conferencia.

II. RECONOCIENDO LA INTERDEPENDENCIA

Como ha venido ocurriendo en todas las sesiones de la UNCTAD, los países subdesarrollados de los grupos A (afroasiáticos) y C (latinoamericanos) se concertaron en la postura común que suponía la Plataforma de Buenos Aires, más

(3) International Monetary Fund: Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 1983, Washington, 1983.

(4) R. M. CUTLER: East-South Relations at UNCTAD: global political economy and the CMEA, en pp. 121-142 del n.º 1 del vol. 37 (invierno 1983), de «*International Organization*».

(5) OCDE: L'interdépendance économique mondiale et l'évolution des relations Nord-Sud, París, 1983.

(6) F. GRANELL: Insuficiencia y Problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, en pp. 147-169 del n.º 1/1973 de «*Revista Española de Economía*».

(7) The Brandt Commission: Common Crisis, North-South: Cooperation for World Recovery; London, Pan Books, 1983.

(8) Group of 77: The Buenos Aires Platform, Final Document of the Fifth Ministerial Meeting of the Group of 77, Doc. mimeo 77/MM(v)/13, de 10 abril 1983.

adaptada al reconocimiento de que los problemas del Tercer Mundo no pueden resolverse reivindicando sólo medidas en su favor, sino reconociendo más las cuestiones de la interdependencia que las plataformas reivindicativas anteriores Argel, 1968; Lima, 1972; Manila, 1976, y Arusha, 1979).

En línea con este espíritu, el informe del Secretario General de la UNCTAD, Gamani Corea, a la Conferencia pudo dejar bien explícito que para que pueda avanzarse en la lucha contra el subdesarrollo y en favor del nuevo orden económico internacional debe conseguirse que los países ricos puedan salir de la crisis económica por la que atraviesan (9), pues en caso contrario los reajustes estructurales domésticos que tienen que afrontar van en contra de los intereses de los gobernantes en el poder en los países ricos, hoy más acosados que nunca por los grupos económicos y sociales más afectados por la crisis económica general.

En esta perspectiva han cobrado nuevos bríos las discusiones sobre la manera en que los países en desarrollo deben beneficiarse de la recuperación económica global, en la eliminación de obstáculos comerciales para que los aumentos de demanda en los países centro permitan activar el desarrollo de las exportaciones de los países pobres y en la necesidad que el mundo desarrollado tiene del mercado que suponen los países subdesarrollados para impulsar su propia reactivación.

La actitud de los Estados Unidos —con la Administración Reagan

más partidaria que nunca de que el único orden económico internacional válido sea el que dicte el libre juego de las fuerzas de mercado— se basa en decir —como Gran Bretaña y la R.F. Alemana— que la base del desarrollo de los pobres está en la reactivación de los ricos; mientras que Francia, los países nórdicos y los del Benelux son partidarios de nuevas medidas institucionales para facilitar el desarrollo de los países pobres y que ello repercuta luego positivamente sobre el sistema global.

En esta perspectiva los países pobres —con su Plataforma de Buenos Aires— están dando en estos momentos una visión más homogénea en las negociaciones Norte-Sur que los países ricos, que en su reunión previa a la UNCTAD —el 9 y 10 de mayo en París, en el seno de la OCDE— no pudieron llegar a un substancial consenso en una postura común a adoptar en Belgrado.

Gran parte de los desacuerdos se conectan con la mayor o menor confianza en el mercado o en el estado-protector que tiene cada uno de los gobiernos y que conducen a distintos diagnósticos sobre la crisis económica actual y a posturas dispares, en búsqueda de una nueva racionalidad global (10).

III. LA UNCTAD DE BELGRADO

La sexta edición de la UNCTAD debía celebrarse en La Habana en 1982, pero la oposición de los Estados Unidos llevó a una serie de peripecias institucionales que retra-

(9) Development and Recovery —The realities of the new interdependence. Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development to UNCTAD VI, Doc. TD/271, 1983.

(10) R. PREBISCH: The crisis of capitalism and the Periphery, texto de la Conferencia pronunciada por el autor como 1.ª Lectura Prebisch, el 6 de julio de 1982, incluida en la revista de la UNCTAD «Trade and Development», n.º 4 (1983).

saron un año su celebración. Ante el rechazo de los Estados Unidos, Latinoamérica renunció a su turno pasándolo a África, pero Gabón, que en principio aceptó convocarla, renunció por problemas presupuestarios. Los Estados Unidos propusieron entonces celebrarla en Ginebra, siempre para rebajar costes, pero la URSS se opuso, proponiendo a Bulgaria como candidata. Fue finalmente el Grupo de los 77 quien eligió como país huésped a su único miembro europeo: Yugoslavia.

La conferencia se celebró así en el Sava Centre de Belgrado —lugar que dos años atrás dio cobijo a las juntas anuales de gobernadores del FMI y del BIRF— y fue presidida por el ministro de Asuntos Exteriores de Yugoslavia, Lazar Moisev.

En ella participaron 1.735 representantes de un total de 148 países de los 166 miembros de la UNCTAD, y más de 500 representantes de numerosos organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

Siete jefes de Estado o de gobierno estuvieron presentes, mientras que fueron 144 los representantes de rango equivalente al ministerial.

Tras los discursos inaugurales del presidente yugoslavo, Mika Spiljak, y del secretario general del Secretariado de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, la conferencia llegó a presenciar 117 discursos ministeriales. Iniciada el 6 de junio debía concluir el 30, aunque por interrupciones y búsqueda final de consenso, fue preciso prolongarla hasta el día 3 de julio, en que se adoptó la declaración final, que no fue, empero, aprobada por la delegación norteamericana, que criticó

el texto por «demasiado negativo, partidista y, en pasajes, demasiado ideológico para ser aceptable».

Una actitud favorable al documento final, pero con matices, fue adoptado por Australia, Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, Japón, República Federal Alemana y Suiza.

El delegado norteamericano expresaba, por otra parte, que «Los Estados Unidos están convencidos de que la recuperación económica está ahora iniciada y de que se dispone de la oportunidad de construir, sobre esta recuperación, y reforzar la confianza mutua y determinación para alcanzar un crecimiento y desarrollo sostenido y no inflacionario para todos los países».

Como viene siendo normal en la UNCTAD, la deliberación de todos los puntos del orden del día de la conferencia venía acompañada por abundante documentación preparatoria, efectuada por miembros de la Secretaría Permanente de la UNCTAD en Ginebra y por los trabajos de las comisiones principales y grupos de trabajo de la Junta de Comercio y Desarrollo.

Las resoluciones, recomendaciones y decisiones adoptadas por la UNCTAD en este su sexto período de sesiones (11) van desde la 136 (VI) a la 167 (VI).

Sólo la 146 (VI), referida a la asistencia al pueblo palestino; la 147 (VI), referida a asistencia a los pueblos de Namibia y Sudáfrica; la 152 (VI), sobre medidas económicas coercitivas como instrumento de presión política contra algunos países en desarrollo, y la 157 (VI), sobre Financiación compensatoria de los déficit de los ingresos de exportación se aprobaron con más o menos votos en contra,

(11) UNCTAD: Resoluciones, recomendaciones y decisiones del Sexto Período de Sesiones, Belgrado, Yugoslavia, 6 de junio a 2 de julio de 1983, Doc. mimeo UNCTAD/CA/2168.

aprobándose el resto sin disenti-
miento.

En este contexto hay que señalar que la conferencia deliberó sobre una docena de temas sustantivos, además de los accesorios normales. A continuación se mencionan los resultados alcanzados en estos temas.

1) Atención especial a los *países en desarrollo sin litoral* —resolución 137 (VI)— y a los *países insulares* —Resolución 138 (VI)—.

2) *Cooperación económica entre países en desarrollo*, tanto impulsando los esquemas de integración regional como tratando de establecer un Sistema Global de Preferencias Arancelarias entre países en desarrollo —Resolución 139 (VI)—.

3) Aplicación del Programa Substantial de Acción para el decenio de 1980 en favor de los *países menos adelantados*, aprobado por la Asamblea General de las NU el 17 de diciembre de 1981 —Resolución 142 (VI)—.

4) *Transformación tecnológica de los países en desarrollo* —Resolución 143 (VI)—.

5) Impulso al *transporte marítimo* de los países en desarrollo y satisfacción por la entrada en vigor del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas —Resolución 144 (VI)—.

6) Incremento de las *relaciones comerciales con los países socialistas* —Resolución 145 (VI)—.

7) *Asistencia a los movimientos nacionales de liberación* de Palestina —Resolución 146 (VI)—, y de Namibia y Sudáfrica —resolución 147 (VI)—.

8) *Asistencia al Líbano* —Resolución 149 (VI)— y al Yemen —Resolución 150 (VI)— e impulso al programa de reconstrucción y rehabilitación de la región sudanesa-heliana —Resolución 151 (VI)—.

9) *Rechazo a medidas económicas coercitivas* adoptadas por paí-

ses desarrollados en contra de subdesarrollados —Resolución 152 (VI)—.

10) En cuanto al tema de los *Productos Básicos*, la Conferencia aprobó las resoluciones 153 (VI) a 157 (VI) y una 158 (VI) que reafirmaba el papel promotor del Centro de Comercio Internacional en lo relativo a tales productos. En este campo —que era uno de los que inicialmente se intuía como más importante de la Conferencia— no se ha podido aún ver en vigor el Fondo Común para los Productos Básicos —pieza clave del Programa Integrado para esos productos aprobados en la UNCTAD de Nairobi por la Resolución 93 (VI)—, pues solamente 108 países han firmado su texto de Constitución de 27 de junio de 1980 y de éstos solamente 54 lo han ratificado, de los 90 necesarios para su puesta en marcha.

La Conferencia se ha ocupado así de temas parciales que corresponden a la esfera de su competencia, como es el caso de la negociación de un Acuerdo Internacional del Trigo —Resolución 154 del Programa Integrado de Productos Básicos en la esfera de la esta- (VI)— y de aplicación de aspectos bilización —Resolución 155 (VI)— o de la comercialización —Resolución 156 (VI)— y de otros mecanismos, como es el caso del Servicio de Financiación Compensatoria del FMI o el Sistema STABEX de la Convención de Lomé —Resolución 157 (VI)—.

Es bien sabido el descontento que vuelven ahora a mostrar los países productores de materias primas por la tendencia a la baja de precios de los productos básicos registrada desde 1980, que se ha extendido también al mercado del petróleo y que agravan los problemas de liquidez exterior de tales

países (12) y que hace que se vuelva a hablar del deterioro de la relación real de intercambio que fue, antes de 1964, en que se iniciaran los trabajos la UNCTAD, uno de los temas estelares que dominaron el debate de los economistas de la época (13).

11) En cuanto a *comercio internacional en bienes y servicios*, la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD ha llevado adelante un buen trabajo de sensibilización antiproteccionista en diferentes momentos y situaciones. Su director, el venezolano R. Figueredo, ha expuesto en numerosas ocasiones las diferencias entre el sistema comercial internacional mundial que se articuló en torno a la cláusula de la nación más favorecida del GATT y las prácticas actuales en que las salvaguardas, determinadas restricciones basadas en supuestos casos de desorganización de mercado y pérdida de puestos de trabajo domésticos, los tratos discriminatorios por razón de participación en uniones aduaneras o zonas de libre cambio o por nivel de desarrollo y acceso a preferencias arancelarias y las prácticas de precios en el seno de las empresas multinacionales suponen un reto a la búsqueda de fórmulas más apropiadas para impulsar el comercio internacional en términos apropiados a las necesidades de desarrollo (14).

Es por esto y porque a pesar del fracaso de la última sesión ministerial del GATT, celebrada en Ginebra del 24 al 29 de noviembre de 1982, nadie se atreve a hacer pública profesión de proteccionismo en los foros internacionales, que la Conferencia aprobó dos resoluciones rechazando una el proteccionismo y reafirmando la importancia del ajuste estructural en el marco de una división internacional de trabajo, dinámica con la que los países en desarrollo alcancen el 25 % de la producción mundial en el año 2000, establecida en la Declaración y Plan de Acción de Lima, así como la necesidad de mejorar el Sistema Generalizado de Preferencias y estudiar mejor el Comercio de Servicios —Resolución 159 (VI)— y confiando a la Junta de Comercio y Desarrollo estudios favorecedores del Comercio y el ajuste estructural —Resolución 160 (VI)—.

La UNCTAD da con todo esto un paso adelante en la comprensión de la auténtica realidad del comercio internacional, que parece escapar a los estudios del GATT, anclados siempre en creer que las disputas comerciales pueden resolverse con excepciones y remiendos a su envejecido código de conducta (15).

12) Por lo que se refiere —tema último pero no por ello el menos importante— a las *cuestiones mo-*

(12) UNCTAD: Cuestiones relativas a los productos básicos: examen y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Doc. mimeo TD 273 de 11 de enero de 1983 elaborado para la UNCTAD VI.

(13) TH. MORGAN: Les tendances des termes de l'échange et leurs répercussions. Informe presentado a la Conferencia de la Asociación Económica Internacional celebrada en Brissago en 1961, en pp. 99-142, de «*Cahiers de L'Issea*», noviembre 1965.

(14) R. FIGUEREDO: Statement at the Third Meeting of Sessional Committee I of the Twenty-fifth session of the Trade and Development Board, mimeo, 8 septiembre 1982 y Declaración en la onceava sesión del Comité Especial de Preferencias, celebrada el 3 de mayo de 1982, mimeo, 3 de mayo 1982.

(15) UNCTAD: El proteccionismo, las relaciones comerciales y el ajuste estructural. Doc. mimeo TD/274 de 7 de enero de 1983 elaborado para la UNCTAD VI.

netarias y financieras, la UNCTAD de Belgrado aprobó una serie de resoluciones sin disenso.

En estos últimos tiempos, tanto la Secretaría de la UNCTAD como el FMI, el BIRF, el BPI, la OCDE y otros organismos se han ocupado de la reforma y expansión de la ayuda al desarrollo y de la caótica situación que se ha venido decantando como consecuencia de la insolvencia exterior en que se encuentran una serie de países, así como de la dimensión global del ajuste de pagos y de su financiación y el papel que los organismos internacionales tienen o pueden tener al respecto. Se ha dicho que el temor a la bancarrota en cadena ha creado una auténtica psicosis internacional (16).

En un tema que no le es estrictamente propio, las resoluciones adoptadas en Belgrado al respecto, urgen a los donantes bilaterales y multilaterales a facilitar el reescalamiento de la deuda exterior y un mejor estudio de las necesidades de cada país respecto a su deuda externa —Resolución 161 (VI)—; invitan a dotar de mayores recursos el FMI y a mejorar las funciones de este organismo en la regulación de la liquidez internacional —Resolución 162 (VI)—; solicitan estudios de la Junta sobre un servicio internacional de garantía del crédito a la exportación —Resolución 163 (VI)—; piden encarecidamente a los países desarrollados que reafirmen los compromisos que contrajeron en la Estrategia Internacional del Desarrollo

respecto del objetivo del 0,7 % del PNB a título de ayuda oficial para el desarrollo y del logro de este objetivo para 1985 —Resolución 164 (VI)—; invitan, por último, a reforzar el papel de instituciones internacionales de ayuda: piden al BIRF que aumente sus préstamos en un 5 % anual a partir de 1985 e instan a una ampliación de recursos de la AIF, PNUD y FIDA —Resolución 165 (VI)—.

IV. UN BALANCE DINAMICO

Algunos observadores se han apresurado a decir que la UNCTAD ha tenido resultados insignificantes. La prensa norteamericana ha sido muy explícita a este respecto (17), (18), aunque no ha sido la única (19), (20).

Es importante destacar, empero, que no resulta arropiado hablar de éxito o fracaso de una determinada sesión de la UNCTAD.

La primera UNCTAD se reunió en Ginebra del 23 de marzo al 16 de junio de 1964, pero con la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas se establecía la UNCTAD como órgano permanente de la Asamblea General, que se iría reuniendo periódicamente para llevar adelante toda una serie de funciones, al tiempo que se establecía la Junta de Comercio y Desarrollo como órgano permanente de la Conferencia y como parte del sistema de las Naciones Unidas en el terreno Económico con el novedoso sistema

(16) P. M. Oppenheimer y W. B. Reddaway: World Recession and World Debts, en el n.º de primavera de 1983 de la «Midland Bank Review».

(17) UNCTAD Talks Fail to Find Agreement on Third World, «International Herald Tribune», 4 julio 1983.

(18) UNCTAD: Conference Concludes with Small Gains, «The Wall Street Journal», 4 julio 1983.

(19) La UNCTAD VI finaliza con la Declaración de Belgrado, rechazada por EE.UU. y que no satisface al Tercer Mundo, «El País», Madrid 4 julio 1983.

(20) Con aplausos más de alivio que de satisfacción finalizó la VI UNCTAD. «Uno Más Uno», México, 4 de julio 1983.

de agrupar a los países miembros en cuatro grupos: A (países afroasiáticos), B (países desarrollados occidentales), C (países latinoamericanos) y D (países socialistas) (21).

Pese a tener muchos detractores, la UNCTAD ha ido vertebrando una estructura institucional amplia (ver cuadro) para responder a su función de articulación de las reivindicaciones de los países pobres y de mejora del clima de diálogo en las cuestiones conflictivas de las relaciones Norte-Sur (22).

Veinte años de funcionamiento de la UNCTAD han permitido llevar adelante una serie de negociaciones y la puesta en marcha de medidas que van desde el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias en favor de los países en desarrollo (1 julio 1971) hasta el Código de Conducta sobre Conferencias Marítimas (6 de octubre de 1983), han permitido crear una base permanente de diálogo y de dinamización de otros organismos internacionales en aspectos que el fracaso en la ratificación de la Carta de La Habana, por la que se hubiera creado la Organización Internacional de Comercio, había dejado sin plataforma de contacto (23) y han permitido una cierta cohesión entre los países pobres agrupados en el Grupo de los 77, denominado precisamente así en atención al número de subdesarrollados que participaron en la UNCTAD I (24).

Por esta razón cada edición de la UNCTAD es un escalón más en la

construcción de tal diálogo y de lo que desde la Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y su programa de acción aprobados en la 2.229 sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1 de mayo de 1974) ha pasado a conocerse por todos como el NOEI.

La UNCTAD ha hecho ganar honorabilidad a las peticiones de los países pobres y ha conseguido impulsar un ambiente global más predispuesto a la cooperación en pro del desarrollo.

Es el trabajo a lo largo de los años y no el contenido más o menos amplio o novedoso de las resoluciones de una sesión concreta de uno de sus órganos lo que puede llevar a hacer juicio valorativo de una organización económica internacional de la complejidad de la UNCTAD

Quizá los resultados concretos de la UNCTAD VI no son excesivamente positivos, pero el ambiente de crisis mundial existente no propiciaba otra cosa que la voluntad de convergencia (25) que, con sus lógicos altibajos, permite que el diálogo Norte-Sur prosiga aún en un conexto en el que las medidas restrictivas características del período posterior a la crisis de 1929 parecen tener muchos partidarios a los que sólo la cooperación internacional puede hacer callar en la medida en que se aplique a combatir los problemas comunes de una manera constructiva y enérgica (26).

(21) UNCTAD: Documentos Básicos relativos a su establecimiento y actividades, Nueva York, Naciones Unidas, 1966.

(22) R. KRISHNAMURTI: UNCTAD as a negotiating Institution, en «*Journal of World Trade Law*», enero-febrero 1981.

(23) R. S. WALTERS: The use of UNCTAD by LDCs, en el núm. de otoño de 1971 de «*International Organization*».

(24) K. P. SAUVANT: The Group of 77: Evolution, Structure, organization, Nueva York; Oceana Publications, 1981.

(25) G. VIRATTELLE: Les travaux de la VI CNUCED: Une certaine volonté de convergence. «*Le Monde*», 8 de junio 1983.

(26) OCDE: Declaration de E. van Lennep, Secrétaire Général de l'OCDE, à la VI Session de la CNUCED, Communiqué de Presse de l'OCDE de 8 juin 1983.