DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

7

REINVENTAR LA UNCTAD[1]

Documento presentado ante el Grupo de Personalidades Eminentes establecido para potenciar el papel y la influencia de la UNCTAD

por Boutros Boutros-Ghali
ex Secretario General de las Naciones Unidas
Presidente de la Junta Directiva del Centro del Sur

CENTRO DEL SUR

JULIO DE 2006

[1] El presente documento fue preparado por el Sr. Muchkund Dubey, Presidente del Consejo de Desarrollo Social de la India, a solicitud del Sr. Boutros Boutros-Ghali, Presidente de la Junta Directiva del Centro del Sur, y en estrecha colaboración con este último, a fin de presentarlo ante el Grupo de Personalidades Eminentes establecido para potenciar el papel y la influencia de la UNCTAD, presidido por el Sr. Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente del Brasil.

CENTRO DEL SUR

En agosto de 1995 el Centro del Sur pasó a ser una organización intergubernamental permanente de países en desarrollo. El Centro del Sur goza de plena independencia intelectual en la prosecución de sus objetivos de fomentar la solidaridad y la cooperación entre los países del Sur y de lograr una participación coordinada de los países en desarrollo en los foros internacionales. El Centro del Sur elabora, publica y distribuye información, análisis estratégicos y recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos y sociales de orden internacional que interesan al Sur.

El Centro del Sur cuenta con el apoyo y la cooperación de los gobiernos de los países del Sur, y colabora frecuentemente con el Grupo de los 77 y el Movimiento de los Países No Alineados. En la elaboración de sus estudios y publicaciones, el Centro del Sur se beneficia de las capacidades técnicas e intelectuales que existen en los gobiernos e instituciones del Sur y entre los individuos de esta región. Se estudian los problemas comunes que el Sur debe afrontar, y se comparten experiencia y conocimientos a través de reuniones de grupos de trabajo y consultas, que incluyen expertos de diferentes regiones del Sur así como también del Norte.

ÍNDICE

I. EL MANDATO DE LA UNCTAD Y SUS PRIMEROS AÑOS 1

II. LOGROS DE LA UNCTAD 4

III. UNCTAD: DECADENCIA Y PRIVACIÓN DE FUNCIONES 5

IV. OPERACIÓN DE RESCATE EN BANGKOK Y SÃO PAULO 10

V. VALIDEZ CONTINUADA DE LA UNCTAD 13

VI. ARGUMENTOS PARA REVITALIZAR LA UNCTAD 15

VII. SUGERENCIAS PARA REVITALIZAR LA UNCTAD 17

A. Necesidad de opiniones alternativas y pluralismo intelectual *17*
B. Las organizaciones de la sociedad civil y la UNCTAD *17*
C. Revivir las funciones en materia de negociación de la UNCTAD *17*
D. Adoptar una visión global e integrada de las cuestiones económicas mundiales. *19*
E. Función de la UNCTAD como centro de armonización de políticas de comercio y desarrollo *20*
F. Cooperación Sur-Sur, incluido el SGPC *20*
G. La UNCTAD y la asistencia técnica *21*
H. Ayuda para el comercio *22*
I. Medidas nacionales de desarrollo o un entorno externo favorable al desarrollo *22*
J. La UNCTAD en la esfera financiera *22*
K. La UNCTAD y las reformas de las Naciones Unidas *23*
L. Asegurar el mandato de la UNCTAD *24*
M. Reinventar la UNCTAD: función del Grupo de los 77 ..... *24*

VIII. CONCLUSIÓN 25

ACRÓNIMOS

AMNA	Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (OMC)
FMI	Fondo Monetario Internacional
ECOSOC	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) entre países en desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
PMA	Países menos adelantados
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

I. EL MANDATO DE LA UNCTAD Y SUS PRIMEROS AÑOS

El establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de conformidad con los términos de la resolución 1995 (XIX), constituyó un hito histórico en la evolución de las Naciones Unidas. Este nuevo organismo permitió a las Naciones Unidas cumplir en mayor medida sus funciones en las esferas económica y social, según fueron establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, y dio inicio a una época dorada de cooperación internacional en materia de desarrollo. Lamentablemente, esta época no duró mucho tiempo y prácticamente llegó a su fin a mediados de la década de 1970. Sin embargo, durante su breve duración, se utilizó plenamente el inmenso potencial de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia económica.

En el párrafo 3 de la resolución 1995 (XIX) se establecen las funciones de la UNCTAD. Entre sus funcionales principales, se imparte a la UNCTAD el mandato de "fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico". Se trata de un mandato muy amplio, que va más allá del mandato más limitado del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de eliminar los obstáculos comerciales y dar mayor libertad a las fuerzas del mercado en la esfera del comercio. El mandato de la UNCTAD incluye medidas cuyos objetivos son: salvaguardar los intereses de los países más pobres en el marco del sistema internacional de comercio; abordar los defectos del mercado, en particular en el comercio de productos básicos, y negociar modalidades de intervención estatal para este fin; hacer frente a prácticas comerciales restrictivas tanto en la esfera nacional como internacional y establecer vínculos entre el comercio y variables más amplias que determinan el proceso de desarrollo, tales como las cuestiones financieras, monetarias y tecnológicas, etc.

La segunda función de la UNCTAD era "[f]ormular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico", [párrafo 3 b) de la resolución 1995 (XIX)]. En esa disposición reside la principal función en materia de negociación de la UNCTAD. Así, se imparte a esta organización el mandato de formular normas indicativas (*soft law*) que son moralmente vinculantes y que deberían guiar la adopción de políticas y medidas en todo el espectro de cuestiones comerciales y asuntos afines relacionados con el desarrollo. De hecho, la UNCTAD ha conseguido sus mayores éxitos en esta área.

Asimismo, se impartió a la UNCTAD el mandato de "[i]iniciar medidas... para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio", [párrafo 3 e) de la resolución 1995 (XIX)]. En esta categoría de instrumentos pueden incluirse los acuerdos sobre productos básicos negociados en el marco de la UNCTAD. Cabe citar también la Convención sobre el comercio de tránsito de los Estados sin litoral, que fue negociada bajo la égida de la UNCTAD. La UNCTAD tiene entonces un claro mandato de funcionar como foro de negociación y de elaboración tanto de normas indicativas como de instrumentos jurídicos vinculantes.

La UNCTAD tenía como tercera función servir de centro de armonización de las políticas en materia de comercio y desarrollo de los gobiernos y de las agrupaciones económicas regionales, en cumplimento de lo dispuesto en el artículo I de la Carta de las Naciones Unidas [párrafo 3 f) de la resolución 1995 (XIX)]. En este artículo se establece, entre los propósitos de la organización, que las Naciones Unidas servirán de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar los objetivos comunes de la organización. En este propósito de la UNCTAD queda implícita la obligación de todos los Estados Miembros de someter sus políticas en materia de comercio y desarrollo a discusión y a una posible armonización en los foros de la UNCTAD. Esto es precisamente lo que sucedió durante la *era de oro*. Uno de los temas que se discutió con miras a alcanzar un consenso en sucesivas reuniones de la UNCTAD y de la Junta de Comercio y Desarrollo fueron las repercusiones de las políticas

macroeconómicas de los países desarrollados sobre las economías de los países en desarrollo y la economía mundial en su conjunto. Esto solía debatirse en el contexto de un tema específico del programa: la relación entre las cuestiones monetarias, financieras, el comercio y el desarrollo. Posteriormente, los países desarrollados sacaron sus políticas macroeconómicas fuera de las fronteras de los debates de la UNCTAD.

Otra función muy significativa de la UNCTAD es "revisar y facilitar en general la coordinación de las actividades de otras instituciones que formen parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional y los problemas conexos del desarrollo económico", [párrafo 3 d) de la resolución 1995 (XIX)]. Mediante esta disposición, la UNCTAD se convierte en el instrumento principal de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para cumplir su función holística en la esfera económica, de conformidad con lo dispuesto en la Carta.

La resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General no imparte a la UNCTAD el mandato específico de llevar a cabo actividades de asistencia técnica. Sin embargo, el artículo 3 c) de la resolución, que autoriza a la UNCTAD a "[p]resentar propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas", puede servir de base para presentar propuestas de cooperación técnica.

Desde sus inicios, la UNCTAD ha asumido el papel de centro de coordinación, en el contexto del sistema de las Naciones Unidas, para el tratamiento integral de todos los problemas de comercio y desarrollo. En el marco de esta labor, se debatieron y abordaron asuntos relacionados con el comercio, las cuestiones monetarias y financieras, la deuda externa, la creación de capacidades de producción para la exportación, incluidos la industrialización, el transporte, los seguros, la transferencia de tecnología y la creación de capacidades tecnológicas, las prácticas comerciales restrictivas, las agrupaciones de integración regional y la cooperación económica entre los países en desarrollo. De hecho, el Acta Final de la I UNCTAD es un testimonio elocuente del enfoque amplio de comercio y desarrollo adoptado desde un comienzo por esta organización.

En el contexto político más amplio, la UNCTAD asumió varias funciones y adoptó características no estipuladas ni previstas en la resolución 1995 (XIX). En primer lugar, la UNCTAD se convirtió en un foro donde los países en desarrollo podían reunirse para cuestionar el orden mundial existente con miras a reestructurarlo a fin de eliminar sus desigualdades y desequilibrios. Estos países expresaron claramente dicha intención en la Declaración Conjunta de los setenta y siete países en desarrollo, realizada al término del primer período de sesiones de la UNCTAD. En la primera oración de la declaración, los países reconocen a la I UNCTAD como "un paso significativo en la creación de un orden económico nuevo y justo". A través de la UNCTAD, estos países intentaron establecer nuevos principios y normas destinados a desarrollar las relaciones económicas internacionales y a crear un entorno económico internacional más favorable al desarrollo.

Asimismo, la UNCTAD se convirtió también en el medio principal para expresar, así como para reunir en un marco coherente, las demandas de los países en desarrollo en las esferas de comercio y desarrollo. En este contexto, el Grupo de los 77, que surgió como una organización hermana de la UNCTAD, desempeñó un papel complementario muy importante. El proceso de la UNCTAD dio lugar a la cohesión del Grupo de los 77 y contribuyó a mantenerla. Por su lado, el Grupo de los 77, al adoptar posiciones comunes, facilitó enormemente el proceso de negociación en la UNCTAD, lo que se tradujo en una ventaja tanto para los países desarrollados como en desarrollo. Uno de los mejores ejemplos de la adopción de una posición común del Grupo de los 77 fue la Carta de Argel, adoptada por dicho grupo en la etapa de preparación para el segundo período de sesiones de la UNCTAD en 1968.

Los países desarrollados, en lugar de considerar este fenómeno como perjudicial para sus intereses, lo acogieron como un evento positivo. En aquel momento, un representante de los Estados Unidos en Ginebra dijo que "…al menos, se puede saber exactamente con quién se está tratando. Esto da claridad en términos de la demanda." Además, la posibilidad de conjuntar las demandas de los países en desarrollo mediante el mecanismo del Grupo de los 77 activó el aumento de respuestas por parte de

los países desarrollados a través de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Si bien los países en desarrollo promocionaban sus propias demandas, intentaron, en la mayor medida posible, tener en cuenta las preocupaciones de los países desarrollados. Con este fin, acordaron ofrecer una representación más que proporcionada a los países desarrollados en la Junta de Comercio y Desarrollo, el órgano ejecutivo de la UNCTAD. También crearon procedimientos de conciliación en la Junta, que todo Estado Miembro podría invocar para aplazar la votación cuando considerarse que una propuesta de acción, presentada por la Junta, afectaba considerablemente sus intereses económicos o financieros. Si bien nunca se invocaron estos procedimientos, su propia existencia ejerció una influencia moderadora, que favorecía las fórmulas conciliadoras en lugar de votaciones sobre propuestas que no reunían consenso. Ésta ha sido una de las razones por la que casi todas las decisiones sobre temas de fondo de la UNCTAD, durante su apogeo, se adoptaron sin que hubiera desacuerdo.

Puede parecer que el amplio programa de la UNCTAD duplica los temas de los programas de otros órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, el programa entra dentro del ámbito de la Carta y las actividades son competencia de la UNCTAD en calidad de órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas que respalda la función más amplia de las Naciones Unidas en la esfera económica, de conformidad con lo dispuesto en la Carta. Además, como lo señaló un experimentado representante del Norte “si la UNCTAD se interesa por cuestiones que le son ajenas, tal vez eso motive a los demás a ocuparse de sus asuntos con mayor eficiencia.”

II. LOGROS DE LA UNCTAD

Durante sus 40 años de existencia, la UNCTAD ha cosechado, por mérito propio, una extraordinaria serie de logros, con frecuencia pioneros, que han quedado registrados en la literatura sobre la materia. Para mencionar sólo unos pocos de sus logros significativos, cabe destacar que la UNCTAD impulsó al Fondo Monetario Internacional (FMI) a que ampliara su servicio de financiamiento compensatorio. Contribuyó a dar dinamismo al tema de la creación de liquidez adicional en el marco del FMI al vincularla con el suministro de recursos adicionales para el desarrollo. Estimuló, en el Banco Mundial, el debate sobre el financiamiento suplementario, que tuvo consecuencias de amplio alcance para la estrategia que el banco adoptó posteriormente para apoyar el desarrollo en los países en desarrollo. Sus decisiones contribuyeron al logro del objetivo de la asistencia oficial para el desarrollo mientras que su labor en materia de la deuda externa llevó a la creación del Club de París y a la elaboración de medidas para reducir la carga de la deuda. En la UNCTAD se negoció el primer sistema generalizado de preferencias (SGP). Esta organización proporcionó un foro para negociar algunos acuerdos internacionales muy significativos sobre productos básicos y, mediante el Programa Integrado para los Productos Básicos, definió la estructura de un ambicioso programa de negociación y aplicación de dichos acuerdos, incluido el financiamiento de existencias reguladoras, para prácticamente todos los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Si bien el Programa Integrado para los Productos Básicos nunca funcionó, éste es otro tema.

Gracias a su labor de investigación y análisis en materia de políticas, la UNCTAD pasó a ser un caldo de cultivo para nuevas ideas. El trabajo de la UNCTAD puso de relieve las desigualdades y anomalías prevalecientes en los elementos hasta entonces más recónditos, lejanos e inexplorados de la economía mundial, tales como los seguros, el transporte, la transferencia de tecnología, etc. En sus estudios se informaba sobre las relaciones de intercambio decadentes de los países en desarrollo, el costo de una ayuda condicionada para los países beneficiarios, la importancia de los obstáculos no comerciales y la brecha entre los tipos arancelarios efectivos y los nominales. Si todavía existe una mayor transparencia en el sistema económico mundial, se debe en gran medida a la manera implacable en la que la UNCTAD, especialmente durante sus primeros años de vida, expuso la injusticia de ese sistema. Según un comentador del Norte que escribía apenas cuatro años después de la puesta en marcha de la UNCTAD, “la UNCTAD ha impresionado a los ricos con los problemas de los pobres, ha dado ímpetu a las nuevas propuestas y ha estimulado a otros organismos internacionales para que reevalúen sus esfuerzos y los intensifiquen.”

III. UNCTAD: DECADENCIA Y PRIVACIÓN DE FUNCIONES

Desde principios de la década de 1980 y hasta nuestros días, las principales potencias económicas han emprendido esfuerzos concertados a fin de privar a las Naciones Unidas de las funciones en materia económica definidas en la Carta y socavar gradualmente su papel y autoridad en general. Como consecuencia de ello, las funciones, el programa y el discurso de los órganos de las Naciones Unidas con actividades en este ámbito han sufrido modificaciones, y las competencias fundamentales de sus secretarías se han visto menoscabadas.

La UNCTAD ha sido parte de este proceso; de hecho, ha sido el objetivo principal de este violento ataque. Como resultado, los debates intergubernamentales de la UNCTAD se han visto reducidos a una farsa, y su labor de investigación y de análisis de políticas ha perdido todo su impulso, fuerza y carácter distintivo previos.

Las Conferencias de Cartagena (1992) y de Midrand (1996) dieron el toque final al trabajo de demolición que había comenzado en la década previa. En estas conferencias, se debilitó radicalmente el mandato y las funciones de la UNCTAD, y su dirección y aspiraciones políticas se apartaron de su ámbito de actividad y alcance originales, según están reflejados en el Acta Final adoptada en 1964 durante el primer período de sesiones de la UNCTAD.

La UNCTAD ha sufrido una transformación de forma tal que resulta irreconocible en varios aspectos fundamentales:

a) Se la ha privado de su función en materia de negociación, la que ha quedado reducida a la creación de consenso. Esto ha sucedido no sólo en la esfera del comercio, en la que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha tenido un rol preponderante, sino en otras áreas tales como la monetaria, las finanzas, las partidas invisibles, la transferencia de tecnología y las prácticas comerciales restrictivas.

b) Ha sufrido una erosión progresiva de su capacidad de investigación y análisis. En las esferas en las que se ha permitido el desarrollo de actividades de investigación, éstas se han llevado a cabo con recursos drásticamente reducidos, con una orientación preestablecida y dentro de un marco ideológico predeterminado. Además, se le cuestionan algunas de las actividades que aún preserva. Su proyecto insignia, el Informe anual sobre el Comercio y el Desarrollo, así como sus Informes sobre África y los países menos adelantados, que han cuestionado las ideas comúnmente aceptadas, se toleran por el momento.

c) Ya no se le permite proponer un enfoque de desarrollo general integrado y abarcador, que solió ser su sello distintivo.

d) En nombre de la coherencia, se le exige que se ajuste a las opiniones dominantes en materia de globalización, liberalización y estrategias de desarrollo que defienden los países desarrollados y sus organizaciones internacionales preferidas, es decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Se le prohíbe cuestionar el orden mundial existente o destacar las desigualdades y desequilibrios. Se la ha conducido fuera de todas las esferas en las que solía presentar posiciones encontradas respecto del pensamiento económico dominante. Como resultado, se ha privado, por un lado, a la comunidad internacional de enfoques alternativos a los problemas de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales y, por otro, a la comunidad intelectual de un razonamiento y una generación de conocimientos pluralistas, que han gozado de gran estima.

e) El papel de la UNCTAD se ha visto reducido a asistir a los países en desarrollo en su integración en la economía mundial bajo condiciones completamente desiguales con el objeto de que obtengan un máximo de ventajas de la globalización y del proceso de liberalización, proceso que está al servicio de la primera.

f) Como corolario de todo ello, la UNCTAD se centra actualmente en las políticas nacionales de los países en desarrollo y publica principalmente recomendaciones que los países deben aplicar por sus propios medios. Por lo tanto, la asistencia técnica es la actividad de la UNCTAD que goza de mayor notoriedad. Esta asistencia está impulsada por los donantes, quienes la utilizan para asegurarse de que los países en desarrollo beneficiarios adoptan políticas correctas desde la perspectiva de los donantes.

g) La UNCTAD ha dejado prácticamente de lado su función previa de ofrecer apoyo directo al Grupo de los 77 y, de forma general, de contribuir a mantener la unidad y cohesión de dicho grupo.

Como consecuencia de estos acontecimientos, prevalece un alto grado de escepticismo sobre la utilidad y efectividad de la UNCTAD. Éste es un sentimiento que comparten incluso los países en desarrollo, quienes consideran a la UNCTAD un asunto menos prioritario en términos de asignar sus limitados recursos humanos para que participen en reuniones de las organizaciones internacionales.

En la VII UNCTAD, celebrada en Cartagena, se abrió la puerta a la transformación ideológica y organizativa de la UNCTAD. Y en la novena sesión de la UNCTAD, celebrada en Midrand, se cerró prácticamente el trato. El Acuerdo de Cartagena se refirió a casi todos los aspectos de la organización: su mecanismo intergubernamental, su mandato, la orientación del programa y su método de trabajo. Después de Cartagena, la UNCTAD se convirtió en el primer organismo de las Naciones Unidas en sufrir una transformación drástica mediante un acuerdo intergubernamental. Fue en ese contexto que la UNCTAD pasó de ser un foro de negociación a uno de creación de consenso. Se reformuló la labor de análisis e investigación con el objeto de que se centrara en las políticas nacionales y en asuntos internos. Asimismo, se impartieron nuevos mandatos a sus órganos subsidiarios a fin de que interrumpieran la práctica de criticar el orden existente y sugerir nuevos paradigmazas, y de que se asistiera a los países en desarrollo a integrarse al sistema económico internacional.

El cambio ideológico llegó a su conclusión lógica en Midrand. En esa conferencia, la UNCTAD abandonó por completo la tarea de oponerse al sistema internacional y redefinió sus objetivos en el contexto de la liberalización y la globalización. El argumento a favor de este cambio, que varios países en desarrollo deben haber encontrado favorable a sus intereses en el corto plazo, era que la UNCTAD debía abandonar su posición ideológica y redefinirse como una institución práctica y pragmática. Se adujo que redundaba en el interés de los países en desarrollo que la UNCTAD les ofreciera asistencia práctica para que crearan capacidades a fin de beneficiarse del orden económico existente, en lugar de dedicarse al ejercicio aparentemente fútil de cuestionar ese orden. Esto lógicamente provocó que el énfasis pasara del entorno externo de desarrollo a los problemas de desarrollo nacionales y colocó a la asistencia técnica en el primer plano de las actividades de la UNCTAD.

Una innovación insidiosa que se introdujo en Cartagena y se reafirmó y continué elaborándose en Midrand fue la de *asociaciones para el desarrollo.* Esta innovación constituyó un intento por restar importancia a la función de los gobiernos y de las medidas normativas respecto del desarrollo, y por destacar el papel de lo que se denominó agentes no estatales u organizaciones de la sociedad civil. Con esta nomenclatura conveniente, se dio primacía al sector privado, en particular a las empresas transnacionales. Se adujo que en un período en que disminuía la asistencia oficial para el desarrollo, ése era el mejor medio para movilizar recursos. Posteriormente, la UNCTAD organizó varios cónclaves de asociaciones para el desarrollo, incluida la Cumbre de Lyon. Para ello, se realizó una cuidadosa selección de sectores tales como el comercio electrónico, los alimentos biológicos, la microfinanza, el movi-

miento mundial de bienes y la gestión de riesgos, sectores en los que era probable que los socios privados se mostraran interesados e hicieran contribuciones útiles.

En la Declaración de Midrand se afirma que Cartagena había anunciado "un nuevo enfoque para la asistencia al desarrollo." La labor en Midrand consistía en concretarlo. En la Declaración se establecía específicamente que la labor era "inicia[r] reformas encaminadas a dar un significado nuevo y real a la asociación para el desarrollo." En materia de globalización, la Declaración afirmaba que los "Estados miembros de la UNCTAD se han fijado como objetivo la plena integración en la economía mundial y en el sistema de comercio internacional de los países en desarrollo… a fin de que puedan aprovechar cabalmente los beneficios de la liberalización y la globalización". En la Declaración se disponía también que la UNCTAD necesitaba "adaptarse a las nuevas modalidades económicas e institucionales creadas por el proceso de globalización, la conclusión de los acuerdos de la Ronda de Uruguay y la creación de la OMC."

Tanto la Conferencia de Cartagena como la de Midrand lograron que los problemas nacionales de desarrollo de los países en desarrollo fueran un elemento central del mandato y de las preocupaciones de la UNCTAD. En ambas conferencias se hizo hincapié en la creación de un marco macroeconómico estable mediante reformas y ajustes estructurales, sistemas jurídicos transparentes, la promoción de la inversión privada, la creación de condiciones apropiadas para el flujo de inversión extranjera directa (IED), el desarrollo de recursos humanos, la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la promoción de la democracia y del estado de derecho, una gobernanza transparente y responsable y el ejercicio de los derechos humanos y las libertados fundamentales.

En materia de medidas económicas, la Declaración de Midrand puso máximo énfasis en las medidas orientadas a proporcionar incentivos y a crear un entorno apropiado para el sector privado, incluidas las empresas extranjeras. Estas medidas incluyen asegurar un funcionamiento eficiente del mercado interno, políticas macroeconómicas sólidas, esfuerzos para promocionar los ahorros nacionales y para atraer capital extranjero, competencias técnicas y tecnología.

La Declaración de Midrand es más que impetuosa en su elogio de los acuerdos de la Ronda de Uruguay que, según consta en la Declaración, "ofrecen el marco para un sistema de comercio multilateral abierto, basado en normas, equitativo, seguro, no discriminatorio, transparente y previsible." Todos los miembros de la OMC deben aplicar plenamente y en el plazo acordado los compromisos que contrajeron en el marco de los acuerdos. La Declaración dispone además que "[d]ebe proseguir la liberalización del comercio en los países desarrollados y en desarrollo."

El documento incluye por primera vez en el programa de la organización la función de las empresas en la promoción del desarrollo. De hecho, el término 'empresa' figura en el nombre mismo de una de las nuevas comisiones que se establecieron después de la reestructuración del mecanismo intergubernamental de la UNCTAD. Una vez más, el énfasis recae sobre las medidas nacionales destinadas a promocionar las empresas, tales como los marcos jurídicos, una adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual y la privatización, y no sobre las responsabilidades de las empresas o sobre los países receptores de las empresas extranjeras.

La Declaración de Midrand apoya plenamente la posición de los países desarrollados en el sentido de favorecer la elaboración de normas en el área de políticas de competencia e inversión. Esto prácticamente convierte a la UNCTAD en una organización del Norte más que del Sur. La Declaración establece que "[e]xiste un interés por ampliar el temario del debate sobre el comercio mundial a nuevas esferas. La política en materia de competencia es una nueva esfera importante." La Declaración argumenta a favor de considerar la política en materia de competencia en el plano internacional sobre la base de que el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) reconocía la necesidad de considerar de forma paralela las políticas de competencia e inversión. En materia de inversión, la Declaración define que una de las tareas de la UNCTAD es "[d]eterminar y analizar las consecuencias que pueden tener para el desarrollo las cuestiones relativas a un posible marco multilateral para la inversión".

Además de que se modificara por completo la posición ideológica de la UNCTAD, en la Conferencia de Midrand se adoptaron también medidas de amplio alcance para reestructurar el mecanismo intergubernamental y la Secretaría de la UNCTAD, cambiar su modo de funcionamiento, reducir el número de reuniones, racionalizar las publicaciones, recortar drásticamente el presupuesto de la UNCTAD y asegurar una mejor coordinación con otras organizaciones internacionales.

Se redujo a la mitad el número de comités permanentes de la UNCTAD, y los comités pasaron a llamarse comisiones. Tanto el nombre de las nuevas comisiones como sus mandatos reflejaban con claridad el cambio ideológico que se había producido en Cartagena y Midrand. Se disolvieron los comités permanentes sobre productos básicos, manufacturas, financiamiento e invisibles, transporte y cooperación económica entre países en desarrollo. Entre las tres comisiones que recibieron autorización para su establecimiento, se puede mencionar la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Se estableció una única comisión sobre comercio que combinaba bienes, servicios y productos básicos. La actividad manufacturera desapareció del vocabulario de la UNCTAD al igual que el transporte. Las cuestiones financieras no aparecen de forma independiente y la labor sobre financiación para el desarrollo, incluida la deuda externa, se vio gradualmente reducida. En lo que respecta al mandato de todas las comisiones, el énfasis se puso en la asistencia técnica. Los servicios quedaron restringidos a la infraestructura de servicios relacionados con el comercio.

La Conferencia de Midrand también impartió el mandato de realizar una reestructuración de la Secretaría proporcional a esos cambios, que se llevó a cabo con posterioridad. Se redujo el número de divisiones de nueve a cuatro. El cambio más significativo fue la disolución de la División de Finanzas. Además, se suprimieron las divisiones de manufacturas, productos básicos, transporte y cooperación económica entre países en desarrollo. Al igual que con las comisiones, tanto en términos de las denominaciones como de los mandatos de las nuevas divisiones, el énfasis se puso en las cuestiones nacionales de desarrollo y en las áreas que se prestan a la ampliación de la asistencia técnica. Además de las cuatro divisiones, se autorizó a la UNCTAD a mantener una Oficina de los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

La magnitud colosal de la pérdida que representó para los países en desarrollo la reducción del mandato de la UNCTAD, resultado de la drástica reestructuración del mecanismo intergubernamental y de la Secretaría de la organización, se hace patente en el hecho de que cada acreción del mandato de la UNCTAD supuso esfuerzos importantes y prolongados para vencer la resistencia de los países desarrollados. Estos logros, que tanto costó obtener, se sacrificaron sin recibir nada a cambio en estas dos reuniones de la Conferencia de la UNCTAD.

Para el Grupo de los 77 y la Secretaría de la UNCTAD, el desafío en la Conferencia de Midrand residía en asegurar la continuidad de la UNCTAD. Los principales países desarrollados amenazaron con abandonar la UNCTAD y no contribuir a su financiación a menos que se la transformara en consonancia con las propuestas de estos países. La Conferencia de Midrand logró salvar a la UNCTAD pagando el costo de respaldar un cambio respecto de su espíritu, naturaleza y mandatos básicos.

En el siguiente proceso de reforma, se recortó de manera drástica el presupuesto de la UNCTAD y se redujo significativamente la fortaleza de su personal. Como consecuencia, se destruyeron prácticamente las principales competencias de la UNCTAD. En sus primeros años, la UNCTAD atraía a los economistas más talentosos del mundo, quienes se sentían motivados por el idealismo de estar al servicio de la gran mayoría de la humanidad que vivía en los países en desarrollo y de contribuir a configurar el orden económico mundial de manera que fuese justo y equitativo, objetivo que interesaba tanto a los países en desarrollo como desarrollados. Se marginó o se excluyó a los expertos comprometidos con ese idealismo mediante varias medidas que se adoptaron con ese fin. El mandato y los programas, provistos de una nueva orientación, y el tipo de entorno que se ha creado no ofrecen posibilidad de atraer nuevos y brillantes talentos comprometidos con un ideal ni despiertan iniciativa en ellos. Esto ha convertido cada vez más a la Secretaría de la UNCTAD en una oficina incapaz de despertar inspiración.

La UNCTAD llegó a esta situación como parte de un plan más amplio elaborado por las potencias dominantes con el objeto de evitar y neutralizar los cuestionamientos a las estructuras y sistemas existentes, de controlar esas estructuras y sistemas y de desalentar y apaciguar la acción colectiva por parte de los países en desarrollo destinada a producir un cambio en la estructura del poder económico mundial. En términos generales, las potencias dominantes han logrado cumplir su misión debido a la creciente vulnerabilidad de los países en desarrollo y a los cambios en las ecuaciones del poder político en el mundo. La decadencia de la UNCTAD no sólo ha coincidido con la erosión general de las funciones de las Naciones Unidas en el ámbito económico, según están plasmadas en la Carta, y con la transferencia de la responsabilidad de las Naciones Unidas en esta esfera a las instituciones de Bretton Woods y la OMC, sino que la UNCTAD es también parte de ese proceso.

IV. OPERACIÓN DE RESCATE EN BANGKOK Y SÃO PAULO

Incluso en medio de la adversidad, y con todas sus limitaciones de recursos y de personal, la UNCTAD logró desempeñar un importante papel correctivo respecto de las nuevas opiniones emergentes en materia de comercio y desarrollo. Así, demostró que los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI tenían como resultado el estancamiento y retraso del desarrollo en varios países en desarrollo. La UNCTAD destacó el hecho de que el sobreendeudamiento exterior de los países en desarrollo había perjudicado el proceso de desarrollo, y que la liberalización de los mercados de capital y la inestabilidad causada por la desregulación de las corrientes financieras mundiales suponían una importante amenaza para los países en desarrollo. Continuó con su labor de defender la función esencial del Estado en el proceso de desarrollo, de poner de relieve la volatilidad y la disminución de los precios de los productos básicos y de advertir sobre el hecho de que la globalización estaba generando mayores desigualdades entre los países en desarrollo y desarrollados.

Parte del terreno ideológico que se cedió en Cartagena y Midrand fue recuperado, hasta cierto punto, en la X UNCTAD (celebrada en Bangkok en 2002) debido en parte a las secuelas de la crisis financiera asiática y al fracaso de Seattle, y en la XI UNCTAD, celebrada en São Paulo en 2004. Se reafirmó entonces el mandato original de la UNCTAD y se revirtió, en cierta medida, el vaivén hacia la ideología neoliberal. Se articularon los descontentos sobre la globalización y se cuestionaron con severidad los principios subyacentes al orden existente. Pero todo esto ocurrió sólo a nivel conceptual. En términos prácticos, los cambios que se produjeron después de las Conferencias de Cartagena y de Midrand continuaron determinando la realidad *in situ*. Las deliberaciones en los órganos intergubernamentales de la UNCTAD continuaron siendo una farsa. La competencia de la Secretaría de la UNCTAD que subsistió a los profundos recortes presupuestarios era escasa para hacer frente al mandato reestablecido y adicional en la esfera de investigación y análisis. Entre las actividades de la UNCTAD predominó la asistencia técnica impulsada por los donantes, que contribuyó a mantener la organización alejada de su mandato original.

Además, pese a una corrección bastante profunda de la inclinación ideológica, se reafirmaron también las principales ideas en materia de políticas neoliberales que se habían presentado en Cartagena y Midrand. En el Plan de Acción de Bangkok, se afirma que, si bien la globalización plantea serios problemas, "también ofrece nuevas perspectivas para la integración de los países en desarrollo en la economía mundial". Asimismo, en el Plan de Acción se destaca la importancia, en términos de desarrollo, de factores nacionales tales como la democracia, el imperio de la ley, la gobernanza y la lucha contra la corrupción. Por otro lado, se hace referencia a la importancia del desarrollo de la empresa.

Sin embargo, una idea central del Plan de Acción de Bangkok es cuestionar la utilidad y la validez del paradigma neoliberal. En el Consenso de São Paulo se establece que no existe una convergencia automática de las economías abiertas, que no puede haber una fórmula uniforme para el desarrollo y que los países en desarrollo deberían tener flexibilidad para elegir las medidas normativas que mejor se adapten a su desarrollo. En el Consenso, se promueve la necesidad de que los países en desarrollo "apli[quen] un enfoque estratégico debidamente escalonado de la liberalización, después de haber analizado cuidadosamente el potencial de exportación de los sectores claves." En el Plan de Acción de Bangkok se afirma que la liberalización del comercio debe ser acorde con los objetivos de desarrollo. La evaluación que se hace del acuerdo de la Ronda de Uruguay es también más equilibrada y realista.

Ambos documentos subrayan en detalle los factores negativos de los actuales sistemas comerciales y financieros internacionales. Se enumeran todos los problemas que afrontan los países en desarrollo en el marco del sistema internacional de comercio. En ese contexto, se menciona que la liberali-

zación del mercado laboral no ha avanzado en la misma medida que la liberalización del capital. Asimismo, se trata en detalle los problemas que generan las subvenciones agrícolas de los países desarrollados y aquéllos que afectan a los productos básicos.

El tema de la coherencia normativa se ha abordado también desde una perspectiva muy diferente. En lugar de que la *coherencia* constituya una excusa para que la UNCTAD se atenga a las consideraciones del FMI, del Banco Mundial y de la OMC, se hace hincapié en la coherencia normativa en los planos nacional e internacional. Es decir, en lugar de que UNCTAD guarde conformidad con las políticas del FMI, del Banco Mundial y de la OMC, se la insta a que "sig[a] cooperando estrechamente [con otras organizaciones internacionales]…para aumentar las sinergias, la congruencia, la complementariedad, la coherencia y el apoyo mutuo de las políticas,…evitando al mismo tiempo las duplicaciones."

En el Plan de Acción de Bangkok se define la función de la UNCTAD como una organización que está particularmente bien situada para examinar la cuestiones de financiación, tecnología y desarrollo sostenible y para crear un consenso con miras a la reformulación de políticas con una perspectiva de desarrollo, en un proceso de creciente mundialización. El Plan de Acción entra en detalles en su intento por devolver a la UNCTAD su función en la esfera de la financiación. En lo relativo a las cuestiones monetarias y de financiación, el Plan de Acción sostiene que la labor de la UNCTAD debería incorporar una perspectiva de desarrollo. Asimismo, se afirma que el elemento central debería ser la financiación para el desarrollo y que la UNCTAD debería concentrarse también en el debate de las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento y la reforma en curso de las instituciones financieras internacionales. Por lo tanto, se hace especial hincapié en el análisis de las causas y los efectos de las crisis financieras y en la contribución al debate sobre las medidas de prevención, gestión y resolución de dichas crisis. Sin embargo, cuando debió implementarse este mandato, no se adoptó ninguna medida práctica y la atención se centró en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo y su seguimiento.

En las dos conferencias, se impartió a la UNCTAD el mandato de realizar una labor en el área de la protección de los recursos biológicos y en relación con el impacto de la biotecnología sobre el desarrollo, así como de analizar la dimensión de desarrollo de los derechos de propiedad intelectual, incluida la protección de los recursos genéticos y el folclore y una distribución justa y equitativa de los beneficios que de esa protección resulten. Se le impartió un mandato en la esfera del medio ambiente y el desarrollo, incluidos todos sus aspectos. Se le pidió también que señalara las repercusiones de las actuales y emergentes normas comerciales internacionales sobre las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. Se reafirmó asimismo su competencia para hacer un seguimiento y analizar las tendencias en la asistencia oficial para el desarrollo y en el endeudamiento externo con miras a sugerir alternativas en materia de políticas. Además, se le pidió que analizara la función de la IED en el proceso de desarrollo. Se la alentó también a "seguir fomentando la capacidad a fin de ayudar a los países a participar eficazmente" en las iniciativas regionales e interregionales.

El Consenso de São Paulo introduce por primera vez en un documento de consenso de las Naciones Unidas un nuevo concepto de interés fundamental para el Sur: la importancia para los países en desarrollo de un *espacio normativo* adecuado. En el párrafo 8 del Consenso se establece que "[c]orresponde 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 espacio normativo." Es muy importante que los países en desarrollo "tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y los compromisos internacionales." Sin embargo, cabe mencionar que el *espacio normativo* sigue siendo un tema conflictivo ya que ciertos países poderosos rechazan toda referencia al concepto en cuestión en el marco de la UNCTAD.

Otro concepto interesante que se introdujo en São Paulo fue el de "una nueva geografía del comercio". En el párrafo 13 del documento titulado "El espíritu de São Paulo" se menciona que "se está generando una fuente considerable de crecimiento mundial en el Sur. Este nuevo fenómeno contribuye a crear una nueva geografía del comercio mundial."

Otra característica interesante del Consenso de São Paulo es el énfasis que se hace en los sectores dinámicos que “ofrecen perspectivas [comerciales] nuevas e incipientes a los países en desarrollo”. En el Consenso se establece que el fortalecimiento de la participación de los países en desarrollo en esos sectores es importante para obtener los beneficios en materia de desarrollo que se derivan del comercio internacional.

Así, en Bangkok y São Paulo, se dio a la UNCTAD un programa muy ambicioso, pero no se le proporcionó ni nuevos recursos ni personal profesional adicional para llevar a la práctica ese programa. Se hace difícil entonces no concluir que los países desarrollados, por un lado, calmaron a sus pares en desarrollo ofreciendo a la UNCTAD un mandato más amplio y, por el otro, privaron a esta organización de su capacidad para abordar cualquier problema serio.

V. VALIDEZ CONTINUADA DE LA UNCTAD

La razón de ser de la UNCTAD se funda en cuestionar el *status quo* del orden económico mundial y en procurar lograr la transformación y democratización de las relaciones económicas internacionales. Esto exige razonar de forma pluralista sobre cuestiones de política económica, facultar al Sur y colocar el desarrollo en el centro del ámbito multilateral como una preocupación prioritaria de la comunidad internacional. Los objetivos de la UNCTAD preservan hoy su validez, y lo mismo sucede con la función de esta organización.

Gracias a la UNCTAD, el desarrollo se convirtió en una preocupación prioritaria de la comunidad internacional. Después de un corto eclipse, cuando se fomentó la idea de que la liberalización y globalización eran sinónimos de desarrollo, el concepto de desarrollo volvió a su lugar en el centro de la escena. En el documento titulado "El espíritu de São Paulo" se afirma que "[a] pesar de los esfuerzos desplegados en los planos nacional e internacional para promover el crecimiento, el desarrollo sigue siendo la cuestión fundamental en la agenda mundial. Los contrastes entre los países desarrollados y en desarrollo que caracterizaban al mundo a principios de los años sesenta persisten en la actualidad. En realidad, la disparidad entre esos países ha aumentado en muchos aspectos. La globalización ha planteado retos importantes y creado nuevas oportunidades para muchos países, pero sus consecuencias han sido muy desiguales en los distintos países y dentro de éstos."

Se tiene cada vez más conciencia de que la liberalización y la globalización no pueden ser un fin en sí mismo, sino sólo un medio para lograr resultados de desarrollo. Existen pruebas concretas que demuestran que el paradigma neoliberal no contribuyó a alcanzar objetivos de desarrollo en una mayoría abrumadora de países en los que se adoptaron opciones normativas conforme a ese paradigma. De hecho, muchos de los países que persiguieron este paradigma fracasaron. Varios han atravesado un proceso de desindustrialización mientras que otros quedaron sumidos en crisis financieras que destruyeron los beneficios que llevó décadas conseguir en materia de bienestar. En muchos de estos países, las clases no privilegiadas sufrieron una mayor marginación social, y se acabó prácticamente con los beneficios sociales obtenidos durante la etapa temprana de su independencia nacional. Se ha demostrado asimismo que el crecimiento no se produce con sólo liberalizar las fuerzas del mercado, sino que requiere esencialmente capacitar los recursos humanos, construir la infraestructura y las estructuras de producción requeridas y crear instituciones que puedan mejorar y sostener el desarrollo humano y las estructuras de producción. De hecho, la experiencia demuestra que son éstas las condiciones necesarias para que el mercado satisfaga las expectativas.

Los desequilibrios que la UNCTAD se propuso reducir no sólo persisten sino que han adquirido mayores dimensiones. La brecha entre los países desarrollados y en desarrollo se ha ampliado y las asimetrías son mayores. Los desequilibrios mundiales siguen siendo el obstáculo más importante al desarrollo y una de las principales fuentes de inestabilidad y conflicto social y político entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Esto constituye, por lo tanto, una amenaza a la paz y la seguridad.

Algunas de las preocupaciones principales de la UNCTAD al momento de su creación eran los problemas relacionados con los productos básicos, las corrientes de recursos, el endeudamiento externo, el proteccionismo agrícola, los obstáculos no arancelarios, la brecha tecnológica y las asimetrías de distinta naturaleza. Los esfuerzos que la comunidad internacional ha desplegado durante los últimos 50 años por mitigar estos problemas no han sido muy fructíferos. Estos problemas continúan asolando la economía mundial y las relaciones internacionales y, por lo tanto, siguen presentes en la agenda internacional. Ésta es otra de las razones por las que la UNCTAD preserva su pertinencia.

En la actualidad, las cuestiones internacionales están más interrelacionadas y, por lo tanto, son más complejas. No existen soluciones a estas complejas cuestiones que puedan aplicarse de forma uni-

forme a todos los países y a todas las situaciones. Estas situaciones requieren que se analicen caminos alternativos, que se elaboren enfoques y estrategias alternativos y que la aplicación se lleve a cabo en etapas diferentes y con secuenciaciones distintas. La UNCTAD es el mejor lugar y foro para analizar esos caminos, elaborar esas estrategias y planificar los distintos escalonamientos y secuencias.

La UNCTAD sigue siendo única en su género, y tiene mandatos y competencia en determinadas esferas que ninguna otra organización del sistema de las Naciones Unidas tiene. Es la única organización a la que se ha impartido el mandato explícito de analizar y debatir la relación entre comercio, financiación, tecnología y desarrollo. Ha sido la fuente principal de nuevas ideas en la esfera de la financiación e, incluso hoy, tiene el mandato de abordar asuntos en esa área. Es el órgano preferido del sistema de las Naciones Unidas para recolectar datos, publicar informes y proporcionar una plataforma para el debate de cuestiones de inversión. La UNCTAD produce el único informe, de publicación regular, sobre las inversiones en el mundo, si bien resulta necesaria una revisión de este informe para asegurarse de que en él se abordan las dimensiones de desarrollo de la IED.

La Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas de la UNCTAD es el único órgano intergubernamental de las Naciones Unidas que aborda cuestiones de inversión y asuntos conexos. Tiene el mando de analizar de forma permanente la dimensión de desarrollo de los acuerdos internacionales de inversión.

En el contexto de las Naciones Unidas, la UNCTAD es asimismo el punto nodal en materia de empresas translaciones y de ciencia y tecnología para el desarrollo. Es la organización que se ocupa del conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. De hecho, este conjunto de principios y normas fue negociado en la UNCTAD, que organizó la quinta conferencia encargada de examinar todos los aspectos de esos principios y normas.

Después de la Conferencia de Cartagena, la unidad sobre ciencia y tecnología fue transferida de la sede de Naciones Unidas a la UNCTAD. Si bien su homólogo intergubernamental, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, continúa funcionando como un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, utiliza los servicios de la UNCTAD. Cabe destacar que la UNCTAD ya no participa en actividades de establecimiento de normas en esta esfera.

Ninguna otra organización ha estado tan implicada, y por un período tan prolongado, en cuestiones de integración regional como la UNCTAD. Estas cuestiones son esenciales para asegurar la eficiencia de las estrategias de crecimiento basadas en la sustitución de importaciones, en particular para los países en desarrollo más pequeños. Hasta hace unos años, la UNCTAD era la mejor depositaria de competencia en esta esfera de todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Su mandato es válido para analizar las tendencias en la creación y el desarrollo de agrupaciones regionales y subregionales y para proporcionar asistencia consultiva y analítica a esas agrupaciones.

Anteriormente, la UNCTAD solía contar con una división completamente desarrollada sobre cooperación económica entre países en desarrollo. De hecho, uno de los elementos importantes de esa cooperación, es decir el sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo (SGPC), fue negociado bajo los auspicios de la UNCTAD. Y es en el contexto de la tercera ronda de negociaciones del SGPC, que se celebran como resultado de una decisión adoptada en la Conferencia de São Paulo, que la UNCTAD ofrece su asistencia.

Por último, la UNCTAD es la principal organización del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones sobre problemas económicos de los países menos adelantados (PMA), de los Estados sin litoral y de los países insulares en desarrollo. Publica con regularidad informes sobre este tema y prepara documentos donde se presentan enfoques políticos destinados a abordar los problemas económicos de eso países, además de prestarles asistencia técnica.

Esta imagen de la posición única de la UNCTAD estaría incompleta si no se hiciera referencia a su principal producto intelectual: el Informe sobre el comercio y el desarrollo. Éste sigue siendo el principal vehículo para cuestionar, si bien hoy de forma apagada, circunspecta y limitada, el paradigma neoliberal predominante de desarrollo. Por esta razón, no es extraño que el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo haya sido blanco de críticas durante algún tiempo.

Lamentablemente, la mayoría de los mandatos y de las funciones únicas de la UNCTAD antes mencionados existen hoy sólo en papel. Mediante presiones y la denegación o amenaza de denegación de recursos, la organización se ve imposibilitada de cumplir esos mandatos. Debido a que algunos de eso mandatos se llevan a la práctica de forma rutinaria, no tienen mucho impacto ya sea en términos intelectuales o prácticos a la hora de influenciar la elaboración de políticas. Algunas de las funciones de la UNCTAD están divididas entre la Secretaría de la UNCTAD en Ginebra y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ubicado en la sede de las Naciones Unidas.

VI. ARGUMENTOS PARA REVITALIZAR LA UNCTAD

Es necesario insuflar un nuevo hálito de vida a estos mandatos únicos y de amplio alcance, y reactivar las funciones de la UNCTAD para que pueda concretarse todo el potencial de las mismas. Esto resulta de interés esencial para los países en desarrollo y para la comunidad internacional en su conjunto. Ningún otro órgano de las Naciones Unidas tiene el mandato o el derecho legítimo de cumplir esos mandatos y de desempeñar esas funciones.

El presente es el tiempo propicio para reinventar la UNCTAD como órgano elegido del sistema de las Naciones Unidas para cumplir sus funciones fundamentales y holísticas en materia económica, según se definen en la Carta de las Naciones Unidas. Los países en desarrollo experimentan un resentimiento generalizado debido al descontento provocado por la globalización y a la destrucción completa de las economías de varios de esos países por la imposición indiscriminada de políticas de liberalización. Estos países procuran que el sistema de las Naciones Unidas proponga nuevas ideas y sugiera enfoques alternativos para abordar los problemas estructurales de desarrollo. La UNCTAD es la organización del sistema de las Naciones Unidas con el mandato y la capacidad para proponer esas ideas y alternativas. Los países en desarrollo se han dado cuenta de que no es posible encontrar una solución a sus problemas económicos en el marco de la globalización y la liberalización, sino que sólo puede abordárselos desde una perspectiva de desarrollo, que es la esfera de la labor de la UNCTAD en el sistema de las Naciones Unidas.

En los últimos años, los países en desarrollo, en particular los PMA, se han dado cuenta de que la apertura de sus economías a las inversiones, los bienes y los servicios extranjeros no ha sido de gran ayuda. Por lo tanto, se resisten a liberalizar aún más sus mercados. Temen que esto desencadene una mayor desindustrialización y que socave las perspectivas de desarrollo de la industria de servicios. Es por esta razón que, en la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, se resistieron tan enérgicamente a ceder terreno en las negociaciones sobre servicios y sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).

Los países en desarrollo han puesto a sus pares desarrollados en una situación defensiva en materia de subvenciones nacionales para la agricultura. Probablemente no pueda esperarse gran progreso en la OMC si no se produce algún cambio en esta esfera. En el área de servicios, parece que los países desarrollados están principalmente interesados en conseguir la apertura de los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, han ofrecido muy poco en términos de liberalización de servicios cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Además, en la actualidad, la liberalización se produce más a nivel regional y subregional, en el marco de agrupaciones de integración económica, que en el plano multilateral, en la OMC. La UNCTAD tiene un mandato específico y desempeña desde hace tiempo una función en la esfera de la integración regional y subregional.

Estos acontecimientos han puesto de manifiesto las limitaciones de la OMC, cuyo ámbito se reduce a paso acelerado debido, en parte, a su incapacidad para ser el foro de elaboración normas sobre cuestiones no relacionadas con el comercio, como las políticas de inversión y competencia. La debacle de Seattle y Cancún y el casi fracaso de la Conferencia Ministerial de Hong Kong son síntomas de este malestar general de la OMC. Esta situación ofrece a la UNCTAD una oportunidad para volver a asumir su papel de liderazgo en la esfera del comercio y desarrollo.

Los países en desarrollo son también cada vez más concientes de los efectos adversos de la concesión que hicieron durante los últimos 25 años respecto del espacio destinado a la elaboración de políticas macroeconómicas, al poner en práctica programas de ajuste estructural y al seguir las políticas de estabilización y liberalización. Estos países desean recuperar tanto espacio perdido como sea posi-

ble y evaluar las ventajas y desventajas de conceder mayor espacio. La UNCTAD ocupa una posición única para proporcionarles asesoramiento y ayudarlos a hacer esta elección fundamental.

La revitalización de la UNCTAD depende, en gran medida, de la unidad, el dinamismo y el propósito del Grupo de los 77. El funcionamiento efectivo que han demostrado recientemente algunas agrupaciones de países en desarrollo en el contexto de la OMC es un buen augurio de que se podría dar mayor dinamismo y un propósito claro al Grupo de los 77. El G-20 y el G-33 han funcionado con eficacia en la OMC debido, principalmente, a la percepción de los miembros de estos grupos de la amenaza que supone para sus intereses económicos las posturas agresivas y rígidas de los países desarrollados. Estos grupos se unieron al G-90, formado en su mayor parte por PMA, y conformaron un grupo más amplio, el G-110, con el objeto de salvaguardar sus intereses. Los países en desarrollo deben darse cuenta de que la manera más efectiva de proteger sus intereses es hacer frente a la ideología dominante que motiva a la OMC, a los países desarrollados individual y colectivamente, y proponer ideas y enfoques normativos alternativos. La UNCTAD es el único foro multilateral donde se puede llevar a cabo esa labor.

VII. SUGERENCIAS PARA REVITALIZAR LA UNCTAD

A. Necesidad de opiniones alternativas y de pluralismo intelectual

La primera y más importante condición previa para revitalizar la UNCTAD es reconocer la necesidad de generar opiniones alternativas en materia de política económica desde una perspectiva de desarrollo. No existe ninguna estrategia ni política de desarrollo que pueda aplicarse a todas las regiones y a todos los países, en toda circunstancia. Mucho depende de la posición estratégica desde la que se consideren los problemas. La UNCTAD ha desempeñado un papel encomiable mediante la propuesta de políticas y estrategias de desarrollo diferentes de las de las instituciones de Bretton Woods. Las opiniones de estas últimas reflejan esencialmente los intereses y las prioridades de los países desarrollados. Desde principios de la década de 1980, se ha obligado a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluida la UNCTAD, mediante presiones de distinta naturaleza, a reflejar la opinión dominante, incluso si existen pruebas suficientes de que esto pone en peligro los intereses de los países en desarrollo. Hoy, existen razones más contundentes para restablecer el pluralismo en el sistema económico internacional, y la UNCTAD está en una posición única para emprender esa tarea.

B. Las organizaciones de la sociedad civil y la UNCTAD

Debido a que se ha obligado a la UNCTAD a ajustarse a la opinión predominante en materia de políticas de desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil han asumido la función de ofrecer opiniones alternativas. Muchas de esas organizaciones han desarrollado su propia capacidad de investigación sobre cuestiones económicas internacionales y han reemplazado así a la UNCTAD en su área decisiva de actividad.

Sin embargo, debido a las limitaciones obvias relacionadas con los recursos y las prioridades, la labor de investigación realizada por las organizaciones de la sociedad civil, con excepción de unas pocas, carece con frecuencia de la rigurosidad y cientificidad suficientes para resultar convincente a observadores neutrales, intelectuales sensatos y a los responsables de la formulación de políticas del Norte. La reanudación por parte de la UNCTAD de su función anterior de presentar opiniones alternativas mediante su investigación y análisis puede reducir la brecha que se ha creado en el pluralismo intelectual, y dar coherencia, mayor rigor y racionalidad y, por ende, crédito a la labor de las organizaciones de la sociedad civil en esta esfera. Esto permitirá también a la UNCTAD recuperar su función destinada a facultar a los países en desarrollo en general y a hacer que la voz de estos países tenga más fuerza en las negociaciones de cuestiones económicas internacionales.

C. Revivir las funciones en materia de negociación de la UNCTAD

El mandato original de la UNCTAD incluye de manera inequívoca desempeñar una función en materia de negociación. La distinción que se ha establecido recientemente entre negociaciones y creación de consenso es errónea y ha sido deliberadamente concebida para privar a la UNCTAD de su papel en materia de negociaciones. La creación de consenso exige negociar. Por lo tanto, la distinción está realmente en el tipo de texto que se negocia. El texto puede adoptar la forma ya sea de normas, principios y directrices o de instrumentos jurídicos. La UNCTAD tiene el mandato de negociar ambas categorías

de textos y no debería permitirse que se menoscabe esta autoridad. Si bien varios instrumentos jurídicos se han negociado en el foro de la UNCTAD o bajo los auspicios de esta organización, los principales logros de la UNCTAD en esta esfera residen en la negociación de textos que pueden considerarse como pertenecientes, en líneas generales, a la categoría de normas indicativas (*soft laws*). En los últimos años, incluso esta función indispensable de la UNCTAD se ha visto seriamente socavada. Debe permitirse a la UNCTAD asumir nuevamente esta función de forma cabal.

Los países en desarrollo han sido parcialmente responsables de la erosión de la función de la UNCTAD en materia de negociación respecto de la elaboración de normas indicativas. Estos países han trasladado a la OMC cuestiones como los recursos financieros, la deuda, los problemas relativos a los productos básicos y la transferencia de tecnología, que no son abordables en el marco contractual de la OMC. Respecto de estas cuestiones, son los países desarrollados quienes deberán hacer las concesiones. No se espera que los países desarrollados den su acuerdo respecto de regímenes que ofrezcan medidas de retorsión en estas esferas. La única posibilidad que existe para los países en desarrollo es incitar a los países desarrollados a que hagan progresos en esas áreas mediante presiones políticas y morales, que es el objeto por excelencia de las normas indicativas.

Puede aducirse que estos temas se han incluido en el programa de trabajo de la OMC con el objeto de dar poder de negociación a los países en desarrollo frente a sus pares desarrollados. Pero lo cierto es que ha funcionado en sentido inverso, ya que esta situación ha permitido a los países desarrollados hacer concesiones meramente orales, como fue el caso del Programa de Doha para el Desarrollo, a fin de arrancar a los países en desarrollo concesiones importantes en materia de liberalización. Asimismo, se ha utilizado el debate sobre estos temas como una oportunidad para dividir a los países en desarrollo. Además, los países en desarrollo se han visto obligados a esforzarse en exceso en la OMC debido a la necesidad de abordar cuestiones incluidas en el marco contractual de esta organización así como aquéllas respecto de las cuales, debido a la naturaleza mismo del asunto, no puede adoptarse ninguna medida en ese foro. En este proceso, los países en desarrollo han terminado contribuyendo, sin quererlo, al propósito de los países desarrollados de despojar a la UNCTAD de su función en materia de negociación.

Por lo tanto, una medida importante que los países en desarrollo pueden adoptar a fin de restituir a la UNCTAD su papel en materia de negociación es limitar la elaboración de normas sobre cuestiones de desarrollo al ámbito de la UNCTAD y no malgastar su tiempo, su energía y sus recursos debatiendo sobre estos asuntos en la OMC. Entre los asuntos que se pueden abordar para elaborar normas indicativas en la UNCTAD, cabe citar las políticas de competencias, las cuestiones de inversión, la conducta de las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología. Además de estos asuntos, pueden abordarse, a los fines de la elaboración de normas indicativas, varias cuestiones que aparecen bajo otras categorías en esta sección.

En relación con la negociación de instrumentos jurídicos, la UNCTAD puede estudiar la posibilidad de negociar acuerdos de regulación del mercado respecto de algunos productos básicos que son objeto de importantes y frecuentes fluctuaciones y disminuciones de precio.

La UNCTAD debería asimismo respaldar de forma importante y ofrecer un foro a los países en desarrollo para que debatan entre ellos y adopten posiciones comunes sobre cuestiones que están en negociación en la OMC, el Banco Mundial, el FMI, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), etc. Las organizaciones de la sociedad civil han llenado también el vacío que se creó en esta área aunque con frecuencia de forma poco efectiva y convincente.

Por último, deben eliminarse las distorsiones que, a instancias de las principales potencias, se han introducido en los procedimientos del mecanismo intergubernamental de la UNCTAD y que han socavado su función en materia de negociación. Un acontecimiento desconcertante a este respecto ha sido la conversión de las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo y las de sus órganos subsidiarios y grupos de expertos en seminarios, en los que expertos externos y representantes de organismos dictan conferencias. Esta estrategia se ha diseñado con la intención de menoscabar el carácter negocia-

dor y representativo de esos órganos. Si esos órganos han de ser verdaderos foros de negociación, no existe entonces margen para que se ocupen de otras cosas.

D. Adoptar una visión global e integrada de las cuestiones económicas mundiales

Una de las ventajas y características exclusivas de la UNCTAD durante sus primeros años era el hecho de que realizaba análisis integrados de cuestiones claves de la agenda internacional sobre cooperación, en el contexto de un marco conceptual amplio. Este tipo de análisis, que se manifestaba principalmente en el Informe del Secretario General a la Junta y a las Conferencias de la UNCTAD y en el Informe anual sobre el Comercio y el Desarrollo de la UNCTAD, publicado por primera vez en 1981, formó la base de los debates, las deliberaciones y las acciones intergubernamentales.

En la actualidad, este tipo de análisis está ausente en el sistema de las Naciones Unidas. Es necesario revivir esta actividad en términos de la investigación y el análisis realizados por la Secretaría y mediante el mecanismo intergubernamental. Por lo tanto, la UNCTAD debería una vez más convertirse en el centro institucional con un enfoque integrado de cooperación internacional para el desarrollo. Varias cuestiones sectoriales o relacionadas con áreas específicas que se debaten hoy de forma separada en diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían reagruparse en el marco de la UNCTAD para que se realice un análisis integrado. Los siguientes temas podrían prestarse a este análisis:

a) La globalización en todos sus aspectos —su potencial y la insatisfacción que genera—, sus características de marginalización y homogenización, su propensión a imponer uniformidad en materia de políticas, su tendencia a estar impulsada por políticas y a ser un instrumento de dominación de los países dominantes y poderosos y de los intereses del Norte;

b) La cuestión de la energía y todos su aspectos;

c) El medio ambiente, el comercio, los alimentos, la bioseguridad, la sostenibilidad y la función de los derechos de propiedad intelectual;

d) El suministro y la gestión de bienes públicos internacionales, el patrimonio mundial (fondo del mar, espacio), los mecanismos internacionales de reglamentación para los bienes públicos mundiales, el suministro de bienes y servicios públicos internacionales;

e) Un análisis integrado de la manipulación y las disfunciones del mercado y los medios para abordarlos, incluidas las crisis financieras, las disfunciones de los mercados de productos básicos, el proteccionismo agrícola y las prácticas comerciales restrictivas;

f) Un análisis de los desequilibrios y las desigualdades en los sistemas comerciales y financieros internacionales. Esto podría cubrir la mayoría de las *cuestiones relativas a la aplicación* que se debaten en la OMC. En la actualidad, los desequilibrios y las desigualdades no pueden calificarse de tradicionales, sino que se trata en esencia de aquéllos que se producen como consecuencia de los regímenes y acuerdos establecidos recientemente. Un debate en la UNCTAD, dentro de un marco conceptual integrado, puede ser de gran ayuda para preparar los argumentos teóricos y empíricos y generar mayor presión para que se revisen esos regímenes y acuerdos.

g) Un nuevo convenio internacional sobre comercio y desarrollo, que actualice y codifique excepciones a las normas de forma que el sistema económico internacional sea justo y equitativo y que el entorno económico internacional sea favorable al desarrollo. Esto podría incorporar, en un marco conceptual unificado, elementos de las normas relacionados con las preferencias,

otras discriminaciones positivas a favor de los países en desarrollo como las que se enuncian en la Parte IV del GATT (1994), la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, instrumentos y principios para la organización del mercado de productos básicos y varios códigos de conducta para guiar las relaciones económicas internacionales.

h) Un régimen especial de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el contexto de los sistemas comerciales, financieros y monetarios mundiales. Este régimen podría abordar las medidas destinadas a proteger a los países en desarrollo de los peligros de la liberalización indiscriminada y prematura y aquéllas encaminadas a respaldar los esfuerzos de esos países por acelerar el desarrollo mediante el uso de las políticas comerciales y de inversión necesarias.

Esta lista no es exhaustiva. Cabe señalar también que algunos de los temas mencionados se superponen. La idea es, en un comienzo, elegir dos o tres temas, que podrían constituir la base para que la UNCTAD emprenda un mayor esfuerzo de investigación y desarrollo y para que organice debates intergubernamentales sobre dichos asuntos.

La UNCTAD tiene una función de promoción bien establecida y su enfoque integrado para abordar los problemas de desarrollo ha sido de gran utilidad para el desempeño de esa función. Es necesario revitalizar este enfoque para apoyar a los países en desarrollo en el marco de una UNCTAD revigorizada y, en términos generales, para promover la cooperación internacional para el desarrollo.

E. Función de la UNCTAD como centro de armonización de políticas de comercio y desarrollo

Se asignó a la UNCTAD la función de armonizar las políticas de comercio y desarrollo en el sentido de la resolución 1995 (XIX). La UNCTAD desempeñó este papel en sus primeros años, cuando contaba con la cooperación de los países desarrollados para debatir sobre las repercusiones de sus políticas en los países en desarrollo y en la economía mundial. Después de principios de la década de 1980, los países desarrollados retiraron sus políticas macroeconómicas del programa de la UNCTAD. Estos países habían coordinado sus políticas macroeconómicas en sus propias agrupaciones, tales como el G-7 (actualmente G-8). Y tienen todo el derecho de hacerlo. Sin embargo, la comunidad internacional, en particular los países en desarrollo, tienen también el derecho de debatir las consecuencias que las políticas de los países desarrollados puedan acarrear, en particular para sus propias economías. Según se dispone en la Carta, esta función se asigna al ECOSOC. En consecuencia, debería permitirse al ECOSOC desempeñar esta función legítima, plasmada en la Carta, y la UNCTAD debería respaldar significativamente al ECOSOC en esta labor.

F. Cooperación Sur-Sur, incluido el SGPC

Desde sus primeros días, la UNCTAD ha sido una organización del sistema de las Naciones Unidas con solidez suficiente para seguir acontecimientos, gestar ideas y elaborar enfoques y, en general, para asistir a los países en desarrollo en la cooperación Sur-Sur. Los nuevos acontecimientos exigen que se infunda nueva vida en las actividades de la UNCTAD en esta esfera. Los países en desarrollo han adquirido una fuerza creciente en la economía y el comercio mundiales. Durante la década pasada, la relación promedio comercio/PIB de los países en desarrolló creció de un 40% a un 60%. Su participación en el comercio mundial pasó de 24% a 33%, y aumentó de 19% a 23% en el comercio mundial de servicios. Con un incremento de su participación en la producción mundial y con la diversificación de sus economías, el alcance del comercio entre ellos se amplió considerablemente. Esto se refleja en las

corrientes comerciales Sur-Sur, que hoy representan el 43% de todas las exportaciones del Sur. Algunos países en desarrollo están surgiendo como los motores regionales o mundiales del crecimiento comercial y económico. Estos factores están configurando lo que se ha convenido en denominar "la nueva geografía del comercio internacional".

Los países en desarrollo ya tenían estas tendencias en mente cuando, en su reunión de São Paulo, que coincidió con la XI UNCTAD, decidieron lanzar la tercera ronda de negociaciones del SGPC, proceso al que la UNCTAD presta su apoyo.

En un informe de la UNCTAD se estima que si los países en desarrollo acuerdan, en la actual ronda de negociaciones del SGPC, reducir en 50% los aranceles promedio que se aplican mutuamente, esto generaría $15.500 millones adicionales en concepto de comercio. En el informe se afirma también que los PMA obtendrán más beneficios de la liberalización preferencial de aranceles en el marco del SGPC que de una liberalización NMF en el contexto del AMNA. Las concesiones que se otorguen a los PMA en el marco del SGPC tienen la ventaja de ser jurídicamente seguras y previsibles, ya que el SGPC es un acuerdo contractual entre los miembros y también guarda conformidad con las normas de la OMC. Además, el SGPC prevé un trato especial para los PMA. Será un acontecimiento de gran importancia política y económica si, en este contexto, los países más desarrollados entre los países en desarrollo, como el Brasil, China y la India, conceden un acceso a sus mercados no recíproco y libre de derechos y contingentes a prácticamente todas las exportaciones de los PMA. Será, entre otros, un factor fundamental para consolidar la unidad de los países en desarrollo, recientemente forjada en el G-110.

G. La UNCTAD y la asistencia técnica

La incursión de la UNCTAD en la asistencia técnica ha sido un acontecimiento negativo, que le ha costado su función en materia de negociación y su labor analítica y de investigación. La asistencia técnica de la UNCTAD, como cualquier asistencia técnica, está impulsada por los donantes. Esto ha dado a los donantes el poder para reconfigurar drásticamente las otras funciones de la UNCTAD según sus intereses.

La UNCTAD estaría en mejor situación sin la asistencia técnica, como fue el caso en sus primeros años. Pero sería irrealista sugerir a esta altura que la UNCTAD abandonara por completo sus programas de asistencia técnica. Se propone, por lo tanto, que la UNCTAD reduzca drásticamente sus actividades de asistencia técnica y que las limite a la asistencia destinada a la formulación de políticas en áreas de su competencia y que están estrechamente relacionadas con su labor de investigación y análisis de políticas. La UNCTAD debería dejar en manos de otras agencias, en particular el Centro de Comercio Internacional, todos los otros tipos de asistencia técnica en el plano nacional sobre comercio y asuntos conexos, incluida la creación de infraestructura comercial. Sin duda, la UNCTAD debería continuar desempeñando su función de asesoramiento y gestión en el Centro de Comercio Internacional.

La asistencia técnica en materia de políticas de la UNCTAD debería incluir asesoramiento en la formulación de políticas comerciales, la gestión de la deuda y la elaboración de legislaciones nacionales a fin de que se lleven a efecto a las obligaciones relativas a los derechos de propiedad intelectual y de que se utilicen de otra manera las flexibilidades previstas en las normas comerciales. En materia de prestación de asistencia técnica, la UNCTAD debería adoptar, por lo general, un enfoque de arriba hacia abajo, y no lo contrario. Esto significa que se prestará asistencia técnica para ayudar a que los países en desarrollo implementen las decisiones en materia de políticas adoptadas en la UNCTAD y foros conexos en lugar de que dicha asistencia surja de manera *sui géneris* a nivel nacional. La asistencia que la UNCTAD ofreció a los países en desarrollo durante la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales es un buen ejemplo de enfoque de prestación de asistencia de arriba hacia abajo. So-

bre todo, los países en desarrollo deberían insistir en que la asistencia técnica de la UNCTAD, una vez reorientada, se financie mediante el presupuesto ordinario y en que las contribuciones voluntarias de los países desarrollados y en desarrollo formen parte integral de todos los recursos de los que dispone la UNCTAD para la cooperación técnica.

H. Ayuda para el comercio

La UNCTAD no debería subirse al carro de la *ayuda para el comercio*, cuestión que es objeto de numerosos debates en distintas organizaciones de las Naciones Unidas. La iniciativa de *ayuda para el comercio* está diseñada para engañar a los países en desarrollo y para explotar sus vulnerabilidades a fin de fomentar y legitimar el programa de comercio neoliberal. Un elemento fundamental de este esquema consiste en contrarrestar los costos de ajuste en los que incurren los países en desarrollo por haber aceptado y llevado a la práctica las demandas de liberalización comercial de los países desarrollados. El otro componente es la asistencia para crear capacidad de producción destinada a la exportación e infraestructura relacionada con el comercio. Es imposible distinguir entre este último tipo de asistencia y la asistencia para el desarrollo *per se*. Por lo tanto, la iniciativa es sólo un esfuerzo por dar un nuevo nombre a la asistencia para el desarrollo de forma que parezca más atractiva y de esconder las deficiencias de cumplir la meta de la asistencia oficial para el desarrollo. Además, no existe ningún criterio para verificar el aporte adicional de la ayuda para el comercio, excepto la posibilidad de establecer una relación con el nivel existente de corrientes de ayuda para el desarrollo.

I. Medidas nacionales de desarrollo o un entorno externo favorable al desarrollo

Una distorsión importante que se ha producido en las funciones de la UNCTAD es su casi exclusiva preocupación por las políticas nacionales de desarrollo de los países en desarrollo a expensas de desatender factores externos favorables al desarrollo. Este cambio es resultado de una campaña concertada por los países desarrollados. No sería posible ni tampoco deseable revertir esta tendencia y excluir de cuajo las medidas nacionales del programa de la UNCTAD. Las medidas nacionales son críticas a los fines del desarrollo, e incluso la eficacia de las medidas internacionales depende de la adopción de medidas nacionales adecuadas. Por esta razón, incluso en su período de apogeo, el programa de la UNCTAD incluía medidas nacionales. Por ejemplo, las medidas destinadas a la movilización de recursos nacionales y las medidas nacionales con fines de diversificación, entre otras, fueron parte del Acta Final del 1º período de sesiones de la UNCTAD. Lo que se necesita es restituir el equilibrio para corregir esta inclinación a favor de las medidas nacionales. Esto podrá lograrse si se saca del programa de la UNCTAD los elementos conflictivos de las medidas nacionales y si la UNCTAD dedica más tiempo a debatir y negociar medidas destinadas a fomentar entornos externos e instituciones favorables al desarrollo.

J. La UNCTAD en la esfera financiera

Los flujos financieros han surgido como el fenómeno más importante de la economía mundial, como un factor tanto positivo como negativo. De hecho, el crecimiento de las economías ha estado más impulsado por los flujos financieros que por las corrientes comerciales. El embargo que se impuso a la UNCTAD con respecto al debate de cuestiones financieras en sus foros y la destrucción de sus capacidades en materia de investigación y desarrollo en esta esfera constituyen una incapacidad importante de la institución. Es necesario mejorar estas condiciones de inmediato y devolver a la UNCTAD todas

sus funciones anteriores en esta esfera. Además, la UNCTAD debería contribuir al debate en curso sobre la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional. En el sistema financiero internacional en constante evolución, será necesario:

i. asegurar una participación plena de los países en desarrollo;

ii. mejorar la capacidad de respuesta del sistema en caso de emergencias;

iii. permitir mayor flexibilidad y autonomía a los países en desarrollo en la gestión de la entrada de capital;

iv. reformar los sistemas de vigilancia y reglamentación;

v. considerar la generación de liquidez adicional, la creación de recursos para el desarrollo, la concertación de acuerdos regionales para los controles de capital, el establecimiento de una moneda regional común y la constitución de reservas regionales para hacer frente a situaciones de emergencia.

El marco ideológico dentro del cual se ha debatido este tema ha dejado sin consideración la mayoría de los asuntos mencionados anteriormente. Por lo tanto, es sumamente importante que la UNCTAD participe de forma enérgica en este debate a fin de proteger los intereses de los países en desarrollo. Restituir a la UNCTAD su función previa en asuntos financieros requerirá un aumento de su capacidad de investigación.

K. La UNCTAD y las reformas de las Naciones Unidas

Durante los últimos 25 años se han llevado a cabo reformas de las Naciones Unidas con el objetivo de debilitar el sistema de las Naciones Unidas y la posición de los países en desarrollo en dicho sistema a fin de subordinarlo a los intereses de las principales potencias. En términos generales, se ha alcanzado este propósito. La UNCTAD ha sido, entre los órganos de las Naciones Unidas, la peor víctima de este proceso. Se la debilitó y menoscabó drásticamente en las Conferencias de Cartagena y Midrand. En la X UNCTAD, celebrada en Bangkok en 2000, el Secretario General de la UNCTAD afirmó que ningún otro órgano de las Naciones Unidas había sufrido una reducción del presupuesto en la medida que se aplicó a la UNCTAD. Por lo tanto, la UNCTAD no puede esperar nada positivo de las reformas en curso de las Naciones Unidas. De hecho, el progreso futuro del actual proceso de reforma sólo tendrá como resultado un mayor debilitamiento del sistema de las Naciones Unidas y de la UNCTAD. En particular, se continuará reduciendo el programa de las Naciones Unidas en materia económica destinado a abordar los problemas estructurales de la economía mundial y el entorno internacional para el desarrollo.

Realmente, no sirve de nada que los países en desarrollo continúen debatiendo con sus pares desarrollados sobre el proceso de reforma. Sú unica respuesta debería haber sido —y debe seguir siendo— tener iniciativa y presentar un programa para la reestructuración de las Naciones Unidas. En este documento de antecedentes se presenta una propuesta relativa a dicho programa en lo que respecta a la UNCTAD. Los países en desarrollo deberían promover activamente ese programa en lugar de reaccionar de forma defensiva al programa de reformas presentado por terceros.

En el análisis final, la batalla por preservar la UNCTAD está estrechamente vinculada con una batalla de mayor envergadura, la de restituir a las Naciones Unidas su papel holístico y sus funciones en la esfera económica, de conformidad con lo que se dispone en la Carta. El resultado de una depende del éxito o fracaso de la otra. Promover activamente un programa para la revitalización de la UNC-

TAD ofrece, probablemente, la última oportunidad de recuperar el terreno perdido y de restaurar la función fundamental de las Naciones Unidas en las esferas social y económica.

L. Asegurar el mandato de la UNCTAD

En el contexto de la revisión en curso de las funciones de la UNCTAD, el Sur debería emprender la tarea fundamental de asegurar que no se socave ni reduzca de ninguna manera los mandatos existentes de la UNCTAD. Sería inútil participar en otro ejercicio de reestructuración del mecanismo intergubernamental o de la Secretaría de la UNCTAD. Sin embargo, es realmente importante provocar un cambio de paradigma en lo que respecta a la naturaleza y orientación de los debates en los organismos intergubernamentales de la UNCTAD y a la labor de investigación y análisis de políticas que realiza la Secretaría así como respecto de los programas de asistencia técnica. Para ello, es indispensable disponer de los recursos financieros adecuados, que deben provenir principalmente del presupuesto ordinario.

M. Reinventar la UNCTAD: función del Grupo de los 77

Las políticas internacionales de desarrollo deberían tener por objetivo la igualdad de condiciones en las relaciones y negociaciones económicas internacionales. Por lo tanto, la UNCTAD debería reasumir su función previa de proporcionar apoyo a los países en desarrollo para que actúen con mayor solidez y eficiencia. Esto es una condición esencial para crear una situación con igualdad de condiciones. Ésta es una contribución que la organización debe hacer para equilibrar el apoyo organizativo que los países desarrollados reciben de la OCDE, el Banco Mundial y el FMI en las negociaciones mundiales con el Sur. El no ayudar al Sur —el interlocutor más débil— equivale *de facto* a ayudar al Norte —el copartícipe más fuerte y dominante— y a consolidar unas condiciones asimétricas. Esto es prácticamente incoherente con el verdadero espíritu del mandato de la UNCTAD.

El apoyo para crear capacidad de forma colectiva y para facultar al Sur puede adoptar una variedad de formas, que van desde responder con cuestiones de fondo a los pedidos del Sur, mediante la provisión de datos, pruebas empíricas, argumentos teóricos y marcos conceptuales, hasta respaldarlo organizativa y logísticamente a fin de contribuir a su esfuerzo por formular sus propias posiciones comunes y de que se preparen de otra manera para las negociaciones. Facultar al Sur y crear mejores capacidades en la región tendrá como resultado negociaciones más productivas y un desenlace más equilibrado, que redundará también en beneficio del Norte.

Debido a que los países en desarrollo tienen tanto interés en la UNCTAD, la responsabilidad de promover activamente el programa reside en ellos. Por lo tanto, el Grupo de los 77 debería, como primera medida, adoptar una plataforma a fin de reactivar la UNCTAD y luego promover la adopción y aplicación de esta plataforma, y ejercer presión con este fin, en los órganos pertinentes de la UNCTAD y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con independencia de que las principales potencias puedan responder en un primer tiempo de forma negativa.

Llevar a la práctica este conjunto de medidas depende fundamentalmente de la disponibilidad de recursos financieros. El Grupo de los 77 debería insistir para que los recursos requeridos se obtengan del presupuesto ordinario. Fue mediante la manipulación de presupuestos, de políticas administrativas y de personal que las principales potencias generaron el estado actual de la UNCTAD. Si los países en desarrollo quieren revertir esta tendencia y reinventar la UNCTAD, tendrán que hacer esfuerzos concertados para influenciar, en sentido contrario, la elaboración de políticas precisamente en estas esferas. Tendrán que luchar de forma coordinada a fin de influenciar las políticas presupuestarias, adminis-

trativas y de personal en los órganos pertinentes de la UNCTAD y en la Quinta Comisión de la Asamblea General. En esta labor, los países en desarrollo cuyas economías han logrado recientemente resultados excepcionales tendrán que asumir una responsabilidad especial. La campaña del Grupo de los 77 de reinventar la UNCTAD debería encaminarse en parte a consolidar su propia unidad y a fortalecer su cohesión.

VIII. CONCLUSIÓN

Los países desarrollados han hecho un esfuerzo concertado por cambiar y menoscabar la UNCTAD durante un período de casi 15 años. Puede llevar a los países en desarrollo muchos años revivir y reinventar esta organización. Pero la UNCTAD debe recuperar su voz y recobrar el respaldo y el respeto de los países en desarrollo que se han identificado con ella y su misión durante décadas. No existe momento más oportuno que el presente para iniciar una campaña destinada a restaurar la preeminencia de la UNCTAD y a situarla en el centro del esfuerzo multilateral por abordar los complejos desafíos mundiales de desarrollo y construir una comunidad internacional estable, viable y genuinamente democrática. El amplio mandato de la UNCTAD es particularmente apropiado para una nueva época en la que la promoción del desarrollo, la democracia y la equidad son los desafíos y las condiciones previas fundamentales para construir un mundo cooperativo y en paz.