



COMERCIO Y AYUDA AL DESARROLLO: UNCTAD, NORTE-SUR, AOD

Félix López Palomero

Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produjeron grandes cambios, planteándose en la década de 1960 la necesidad de una acción global para el desarrollo de los países menos avanzados, que por entonces estaban accediendo a la independencia de sus antiguas metrópolis. De lo cual se hizo eco la ONU, con la celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; que tuvo lugar en Ginebra en 1964, con la meta global de un crecimiento mundial del 5 por 100 acumulativo anual del PNB a lo largo de diez años; a base de un complejo sistema de preferencias generalizadas, financiación especial, facilidades de transporte, precios estables para los productos básicos, etc. Cuatrienalmente desde entonces, se han celebrado doce Conferencias plenarias de la UNCTAD en los más distintos países, siendo la última la que tuvo lugar en Doha en abril de 2012. Sin embargo, por los insatisfactorios resultados de tales encuentros, la ONU estableció el año 2000 los Objetivos del Milenio (OMD), para reducir la pobreza, merced a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en el horizonte de 2015; con resultados hasta ahora muy poco relevantes.

Abstract

After the Second War World, many changes took place, emerging in the 60' the need of some kind of global aid vis-à-vis the less advanced countries, which at that time were achieving independence from its previous metropolis. In that sense, the United Nations called for a new organization in 1964: the United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD. An agreement that has had twelve plenary meetings (one every four years) to create a global system in favour of less developed countries: generalized preferences, special financing, transport facilities, price stabilization for basic products, etc. The last UNCTAD conference took place in Doha (Qatar) during April 2012, and there, once more, there were many critics regarding the tasks of the Conference, that does not fulfil the aims of less developed countries. That is why in 2000, the United Nations created the so called Targets of the Millennium, to reduce poverty and favour development with the horizon 2015. Until now, with not so great achievements.

1. Consideraciones generales¹

Cuando amainaron los traumas de la Segunda Guerra Mundial, llegaron importantes cambios; sobre todo en las décadas de 1970 y 1980, cuando varios países pasaron a crecer más rápidamente que los demás del Tercer Mundo, especialmente en Oriente; rompiéndose de esa forma el maleficio de lo que Gunnar Myrdal había denominado el *drama asiático* –una especie de estancamiento *sine die*– del que fueron escapando los denominados cuatro tigres asiáticos: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, inicialmente;

nómina que luego se ampliaría a Tailandia y Malasia. Países, todos ellos, que durante un tiempo también se conocieron, como *newly industrialized countries* (NIC). Situación a la que contribuyó de manera decisiva la guerra de Vietnam, pues todos esos territorios se beneficiaron del ingente esfuerzo bélico de EEUU. Como ya habría sucedido con Japón en la primera mitad de la década de 1950 con la guerra de Corea.

En la década de 1980 se entró en una nueva fase, oyéndose cada vez más lo de países emergentes. Expresión que –como se recordaba en una separata de *The Economist* (20 de septiembre de 2008)– fue acuñada en 1981, por el experto en finanzas Antoine Van Agtmael, en ocasión de estar intentando crear un Fondo de Inversiones del Tercer Mundo, para entrar en negocios con los países en desarrollo. «Estrujándome el cerebelo –recuerda Van Agtmael– para hacer más

¹ Ramón Tamames, *Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones*, Edaf, Madrid, 2009, 2ª edición. Sobre los BRIC, el artículo de Eugenio Bregolat, «BRIC: realidad e ilusión», *La Vanguardia-Dinero*, 9 de agosto de 2009. Y acerca del caso concreto de Brasil dentro de los BRIC, Geri Smith, «Brazil's coming rebound», *BusinessWeek*, 17.VIII.2009. En cuanto al caso particular de los países árabes, *The Economist*, «Waking from its sleep. A special report on the Arab world», 25 de julio de 2009.

atractiva esa posibilidad de inversiones, se me ocurrió lo de mercados *emergentes*, que sonaba mucho mejor que lo de menos desarrollados o del Tercer Mundo: la idea de emergencia, en vez de atraso lo que sugiere es una expectativa de progreso y dinamismo». Posteriormente, el diario económico *Financial Times* propuso tres niveles de países emergentes: los avanzados, los secundarios y los en transición; entre estos últimos, la Federación Rusa. Lo cual los millonarios moscovitas consideraron un insulto; prefiriendo la notación «países en rápido crecimiento».

En cualquier caso, la nueva categoría más importante dentro de los emergentes, surgió con los BRIC, en 2001, cuando Jim O'Neill, economista jefe de Goldman Sachs, agrupó bajo ese acrónimo las iniciales, de Brasil, Rusia, India y China. «Los BRIC –BRICS, para incluir Sudáfrica– más Corea del Sur y México, dijo entonces O'Neill, «no deberían ser considerados ya como simples mercados emergentes en el sentido clásico, sino que deberíamos mirarlos como partícipes de la moderna economía globalizada». El fenómeno BRIC se manifiesta en términos análogos en otras áreas en rápida expansión, como lo son el Golfo Pérsico, con los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Omán, Qatar, Bahrein y Kuwait, que han surgido como nuevos protagonistas en el universo financiero; al lado de Singapur, Corea del Sur y las naciones de la ASEAN en el Sudeste asiático².

A la altura de 2012, los BRICS constituyen ya un bloque autoorganizado³, con cuatro conferencias plenarias para analizar su situación global de fuerte expansión; merced a la amplitud de su territorio, ingente población, capacidades energéticas, y otras ventajas comparativas. Con todo lo cual imprimen fuertes impulsos a la economía mundial, hasta cierto punto compensadores de las flaquezas de otras áreas en menor crecimiento⁴.

Para entrar en el análisis del fondo de la cuestión, subrayaremos ante todo, que estructuralmente el mundo

de hoy (2012) está conformado por tres *placas tectónicas* de carácter económico, bien diferenciadas entre sí. Apreciación decisiva si es que realmente aspiramos a tener una visión clara de qué está sucediendo en la economía mundial; espacios que son los siguientes:

- *Los países desarrollados maduros*, de alto consumo y bajo ahorro, que tienden a crecer más lentamente que en el pasado, y que de manera inevitable están cediendo gran parte de su absoluto protagonismo anterior. Se trata de EEUU, la UE y Japón, fundamentalmente.
- *Los países emergentes*, con amplios recursos humanos, fuerte generación de ahorro, y rápida expansión de sus PIB. Dentro de ellos, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) revisten crucial importancia, pues más del 50 por 100 del crecimiento mundial se promueve en ellos, y las mayores reservas internacionales se ubican en sus bancos centrales⁵.
- *China, dentro de los emergentes*, ha adquirido una relevancia máxima por la expansión de casi dos dígitos de su producto nacional desde 1978, y también por su espectacular acumulación de reservas internacionales (3,2 billones de dólares en junio de 2011). Así, el país más poblado del planeta, se ha convertido en el *máximo adquirente de activos* de todo tipo y en todo el orbe, y principal *tesorero mundial*; no sólo respecto a EEUU, sino también, previsiblemente, de cara a la Eurozona. Al tiempo que está influyendo en la expansión de áreas como Iberoamérica y Asia Meridional, y con incidencia igualmente en los otros grandes emergentes como Rusia e India. De modo que

² Martin Hutchinson, «Ladrillo a ladrillo», *El País Negocios*, 18 de abril de 2010.

³ «The world turned upside down. A special report on innovation in emerging markets», *The Economist*, 17 de abril de 2010.

⁴ José Ignacio Torreblanca, «¿Qué quieren los BRIC?», *El País*, 5 de julio de 2010.

⁵ Jim O'Neill publicó en 2001 un artículo titulado *The world needs better economic BRICS*, en el que por primera vez se utilizó ese acrónimo, para hacer referencia al rápido crecimiento que podrían experimentar Brasil, Rusia, la India y China. Dos lustros después (2011), la sigla BRICS se han convertido en un término de uso corriente en el mundo de la economía y los negocios, configurando además una agrupación de países de indudable alcance político. Jim O'Neill, «Diez años de nuevos BRIC», *El Mundo, Negocios*, 11 de diciembre de 2011.

una eventual desaceleración del crecimiento chino tendría las peores consecuencias económicas en las áreas mencionadas.

- *Los países en vías de desarrollo (PVD), que están despertando de su prolongado estancamiento*, no por la ayuda oficial al desarrollo (AOD, 0,7 por 100 PNB, recuerden) sino, sobre todo, por el comercio Sur-Sur con los emergentes. En esa dirección, África está convirtiéndose en una provincia económica de China.

2. La Conferencia Mundial

A comienzos de la década de 1960, se iniciaron los pasos para crear lo que con el tiempo podrá ser una acción mundial integrada en pro del desarrollo, concretando un ritmo de crecimiento adecuado para la economía mundial y, sobre todo, para los países en vías de desarrollo (PVD). Para ello se celebraron una serie de reuniones preparatorias, y al final de ellas, en la sesión del 19 de diciembre de 1961, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 1.170, fijó como meta global un crecimiento del 5 por 100 del PNB, que en diez años habría de suponer una expansión del 63 por 100. Al propio tiempo se proponían las grandes líneas de acción para que los PVD pudiesen alcanzar el ritmo de progreso indicado.

Para instrumentar el nuevo organismo proyectado, se pidió que el secretario general de la ONU iniciara las consultas pertinentes «a fin de celebrar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo». La solicitud siguió el oportuno proceso, hasta que el 3 de agosto de 1962, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo» (CNUCD)⁶, más conocida por sus siglas inglesas de UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). Como secretario general actuó el señor

⁶ Por la Resolución ECOSOC 917 (XXXIV), confirmada en diciembre del mismo año por la Resolución de la Asamblea de la ONU, n. 1.785 (XVII).

Raúl Prebisch, célebre economista argentino, antiguo director de la CEPAL y tenaz líder de las aspiraciones de todos los pueblos económicamente subdesarrollados.

A la Conferencia, generalmente designada como «Primera UNCTAD», asistieron delegaciones de 120 países; prácticamente todos los miembros de las Naciones Unidas a la sazón, e incluso algunos no miembros (como Suiza, R. F. de Alemania, Vaticano, Mónaco, Liechtenstein, etc.). La ausencia más importante fue la República Popular China, pues, no obstante los reiterados esfuerzos del bloque socialista y de un buen número de afroasiáticos, su candidatura no llegó a ser admitida, por la tenaz y miope postura de Estados Unidos. Sólo en 1972 estuvo presente China Popular en la UNCTAD (III) por primera vez, tras su ingreso en las Naciones Unidas en 1971.

Las sesiones de trabajo de la Conferencia, iniciadas el 23 de marzo de 1964, se desarrollaron durante casi tres meses, hasta el 16 de junio, fecha en que fue suscrita el Acta Final, en la que se resumieron, en una especie de carta programática, los principales problemas del desarrollo en su relación con el comercio internacional. Asimismo, quedaron sentadas las bases institucionales, que ulteriormente fueron perfeccionándose a través de las distintas reuniones. La UNCTAD, a estos efectos, se estructura según el esquema funcional siguiente:

- *La Conferencia Ministerial*. Es el más alto órgano normativo, formada por todos los Estados miembros a nivel ministerial y se reúne cuatrienalmente en la sede que se seleccione. Presenta su informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- *La Junta de Comercio y Desarrollo*. Supervisa las actividades de la organización en los intervalos de las conferencias cuatrienales, reuniéndose en Ginebra –sede de la UNCTAD– una vez al año, para los *periodos ordinarios* de sesiones; y hasta tres veces anualmente para finalidades ejecutivas: asuntos urgentes, temas institucionales y de gestión.
- *Comisiones*. En la Junta de Comercio y De-

sarrollo funcionan tres comisiones, que se reúnen una vez al año:

- *Comercio Internacional de Bienes y Servicios, y Productos Básicos*⁷.
 - *Inversión, Tecnología y Cuestiones Financieras Conexas*.
 - *Empresas y Facilitación de la Actividad Empresarial y Desarrollo*.
- La Secretaría de la UNCTAD presta también servicios de apoyo a la *Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
 - *Reuniones de expertos*. Las comisiones reciben apoyo técnico con alta especialización. Cada Comisión pueden convocar hasta diez reuniones de expertos por año.

3. El fondo común de materias primas

Fue ésta una de las cuestiones más debatidas en la I UNCTAD, a petición de los PVD, que tradicionalmente figuraban en el comercio internacional como proveedores de productos básicos, generalmente con muy escaso grado de elaboración o valor añadido, y obtenidos con mano de obra a muy bajos niveles de retribución.

En todos estos productos, a pesar de las grandes diferencias que median entre ellos, se presentan características comunes, sobre todo la falta de control y regularidad en la producción, lo cual provoca importantes fluctuaciones en los precios. Más concretamente, la tendencia al aumento desordenado de las producciones conducía en la década de 1960 a un deterioro secular en los precios y, en definitiva, a un empeoramiento en la relación real de intercambio para los PVD.

⁷ La UNCTAD clasifica los productos básicos (PB) en tres categorías: A) PB que causan preocupación inmediata: azúcar, cacao, café, caucho, fibras duras; B) PB que requieren una atención sostenida: aceites vegetales y semillas oleaginosas, arroz, té, tabaco, algodón, minerales de hierro, cobre, plomo y cinc; y C) Otros productos no agrícolas: petróleo, bauxita y aluminio, estaño y tungsteno.

También sucedía que en los países desarrollados existía un fuerte proteccionismo para algunos productos agrícolas de los PVD (azúcar, cereales, carnes, frutas, etcétera), tasas fiscales elevadas para otros (té, café, cacao), desarrollo sistemático de los sucedáneos (sintético contra natural, fibras químicas frente a las naturales, plásticos en vez de madera, edulcorantes artificiales en lugar de azúcar, etc.), incluso necesidades decrecientes de insumo de un producto básico por unidad de producto, o fuertes elasticidades de sustitución con el paso de un producto básico con altos precios a otro más barato (del cobre al aluminio, por ejemplo). Por otra parte, en el caso de los minerales y metales, es muy fuerte la penetración de las empresas de los grandes países industriales en los PVD, manteniéndose de hecho un auténtico sistema extractivo que favorece sobre todo a las industrias transformadoras de las grandes concentraciones industriales del Norte⁸. Frente a esta situación, se planteó la aspiración de lograr acuerdos internacionales sobre productos básicos que permitan estabilizar sus precios y que, por tanto, garanticen a los países subdesarrollados sus ingresos externos⁹.

La única forma de mantener los precios sería la fijación de cuotas de exportación, para disminuir la presión de la oferta sobre la demanda. Pero el establecimiento de cuotas tropezaba en primer término con la pretensión de muchos PVD de aumentar sus producciones nacionales, lo cual iba contra la lógica de un autocontrol colectivo de la oferta. Por otra parte, a nadie se le ocultaba el recelo de los desarrollados de que las cuotas condujeran a la larga a precios demasiado altos¹⁰.

⁸ Entre la abundante bibliografía sobre la UNCTAD publicada en español hay que citar, por lo menos, a Raúl Prebisch (*Nueva Política Comercial para el Desarrollo*, FCE, México, 1964) y el extenso artículo de José Manuel Revuelta, «La UNCTAD en el escenario económico internacional», en *ICE*, agosto-septiembre 1985, págs. 125 a 153. Asimismo, y especialmente para las relaciones centro-periferia, José María Vidal Villa y Javier Martínez Peinado, *Estructura económica y sistema capitalista*, Pirámide, Madrid, 1987. Además, naturalmente, están los informes de la propia UNCTAD citados más arriba.

⁹ Entre la abundante bibliografía sobre la UNCTAD publicada en español hay que citar, por lo menos, a Raúl Prebisch (*Nueva Política Comercial para el Desarrollo*, FCE, México, 1964) y el extenso artículo de José Manuel Revuelta, «La UNCTAD en el escenario económico internacional», en *ICE*, agosto-septiembre 1985, págs. 125 a 153. Asimismo, y especialmente para las relaciones centro-periferia, José María Vidal Villa y Javier Martínez Peinado, *Estructura económica y sistema capitalista*, Pirámide, Madrid, 1987. Además, naturalmente, están los informes de la propia UNCTAD citados más arriba.

¹⁰ Sobre esta cuestión ya son clásicas las tesis de H. W. Singer sobre la «forma tradicional de las inversiones extranjeras», expuestas en su trabajo «The distribution of gains between investing and borrowing countries», en *American Economic Review* (Papers and Proceedings), mayo de 1950.

Ante tal cúmulo de problemas, ya desde la Primera UNCTAD se analizó la posibilidad de un Acuerdo General sobre Productos, y después de tres conferencias *ad hoc* en junio de 1980 se llegó a un acuerdo para la creación de un *Fondo Común de Materias Primas*. Sin embargo, por los procesos de globalización crecientes (OMC, etc.) tales acuerdos no llegaron a funcionar. Por consiguiente, el comercio de productos básicos se desenvuelve hoy en función de los mercados; donde desde el 2000 han venido experimentando fuertes elevaciones de precios como consecuencia de las fuertes demandas de los países emergentes y sobre todo China.

4. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

El problema de los países PVD en este punto, radica en su fuerte carencia de tecnología (casi por completo dependiente de las grandes potencias industriales), en sus bajos niveles de productividad y en su calidad muchas veces deficiente. Por tanto, en función de su escaso grado de desarrollo y de diversificación industrial las posibilidades de expansión de las exportaciones son limitadas. Esas posibilidades se ven aún más reducidas por la creciente competencia de las naciones industriales entre sí.

Ante una situación como ésta, ya en la Primera UNCTAD se apreció la necesidad de que para forzar las exportaciones de manufacturas de los PVD, los desarrollados deberían concederles un trato arancelario de favor. De este modo quedó planteado el tema de las preferencias de los países industriales (PI) en favor de los PVD. Un proyecto que siguió diversos avatares, hasta que en la Segunda UNCTAD se llegó a un acuerdo de principio, con vistas a un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), por el cual se concedían a los PVD el acceso, en franquicia o con derechos arancelarios reducidos, a los mercados de manufacturas de los PI. Tales preferencias se otorgaban «gratuitamente» en una sola vía; es decir, sin reciprocidad, a diferencia de las preferencias bilaterales. Ello significó, por con-

siguiente, la supresión de las preferencias inversas de los PVD a favor de los PI.

Alcanzado el acuerdo en el seno de la UNCTAD, los trámites para su aprobación legislativa en el seno del GATT fueron más rápidos. Así, por decisión de las partes contratantes del GATT de 25 de junio de 1971 se acordó eximir a las Partes Contratantes desarrolladas del cumplimiento de las disposiciones del artículo 1º del Convenio del GATT (cláusula de nación más favorecida), para que pudieran conceder un trato arancelario preferencial a los países y territorios en desarrollo. La UNCTAD, sin embargo, mantuvo un papel protagonista, pues, es en el seno de su Comisión Especial de Preferencias donde se llevó a cabo la evaluación prácticamente anual del SPG.

A lo largo del funcionamiento del SPG, se vio que era un instrumento viable de política comercial para el establecimiento de relaciones comerciales y económicas más equitativas entre los PI y los PVD. En 1980, los países otorgantes de preferencias aceptaron que el SPG continuase en vigor después de cumplirse el plazo inicial previsto de diez años y aún se mantienen, pero no con la relevancia que tuvieron en los primeros tiempos de su funcionamiento. Y de hecho, el sistema, de cara al futuro, podría verse sustituido enteramente con la iniciativa EBA (*everything but arms*) de franquicia absoluta según lo previsto por la Organización Mundial de Comercio en la Ronda Doha.

5. Transacciones invisibles y nueva financiación para los países menos desarrollados

Uno de los primeros problemas de los PVD, por no decir el más importante, estriba en su insuficiente formación de capital que por lo general no llega al 15 por 100 del PIB, impidiendo, por tanto, un crecimiento como el de los PI.

Los problemas del insuficiente ahorro e inversión de los PVD se han abordado en cierta medida a través de los créditos del FMI, BM, y, también vía las ayudas

bilaterales, generalmente «vinculadas» o «ligadas». Pero en todos estos casos, los niveles de ayuda han dependido de la coyuntura económica general en los PI y de sus intereses concretos.

Tanto en la Primera como en la Segunda UNCTAD, como en los trabajos intermedios, uno de los temas que más atrajeron el interés de los PVD fue el de la financiación internacional, que ocupó las deliberaciones para avanzar en la elaboración de una tipología y una doctrina de la ayuda financiera. En ese sentido, se plantearon dos clases de financiación diferentes, según los objetivos que se persigan: financiación complementaria (o suplementaria, como también se dijo en ocasiones) y financiación compensatoria.

La primera, la financiación complementaria, era aquella que los PVD podrían utilizar para cubrir las diferencias entre los ingresos previstos y los ingresos efectivos necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo. Serían, por consiguiente, recursos a utilizar para cubrir los defectos de las estructuras fiscales y de ahorro interno de los PVD.

La segunda, la financiación compensatoria, tendería a «contrabalancear» los efectos de las fluctuaciones de los precios internacionales, de manera que cubriría la diferencia entre los ingresos externos previstos y efectivos, diferencias imputables al mercado. Sin embargo, las previsiones de la UNCTAD en esta materia se vieron superadas por la realidad de un movimiento de capitales creciente a escala mundial, con flujos especialmente fuertes a los destinos que resultaban más rentables; entre ellos, los países emergentes, como Brasil, India y sobre todo China. Pero también en áreas de la más alta productividad como EEUU; con la ventaja adicional de que el debilitamiento del dólar permitió adquisiciones de activos muy interesantes a precios mucho más convenientes. Por lo demás, con sus ingentes reservas de 3,2 billones de dólares (enero de 2012) China se ha convertido en el principal proveedor de recursos financieros a EEUU y al resto del mundo.

6. Transporte marítimo y fletes

Los problemas de los PVD no se constriñen, naturalmente, a la balanza comercial (productos básicos y manufacturas) y a la balanza de capitales (financiamiento), sino que afectan además a la balanza de servicios, y dentro de ésta destacaron de manera muy especial en los primeros tiempos de la UNCTAD los problemas del transporte marítimo y los fletes. Hasta el punto de que en la II Conferencia, celebrada en Delhi en 1968, la UNCTAD dedicó a estos temas gran parte de su tiempo. Un problema de indudable interés para los PVD, por tres razones fundamentales:

- Los PVD son, en general, *periféricos* en la terminología de Prebisch; es decir, se encuentran en la periferia de los PI, en general al sur del paralelo 30º de latitud Norte, y casi siempre muy distantes de los grandes mercados internacionales que forman Europa occidental, EEUU y Japón. Por tanto, el peso del transporte en el precio final es muy fuerte.
- La principal fuente de recursos externos de los PVD son los productos básicos, que, generalmente, tienen escaso valor por unidad de peso (en contra de lo que sucede con las manufacturas y los bienes de equipo), lo cual, unido a las largas distancias hace que la incidencia del transporte en el precio final de los productos exportados por los PVD se sitúa en muchos casos al 20 por 100 del valor CIF del producto.
- Los PI a través de sus flotas propias o de sus barcos abanderados bajo pabellón de conveniencia (de Liberia o Panamá) absorben la inmensa mayor parte del transporte mundial. Ello es posible merced al sistema, en principio, de libre competencia para el transporte de carga; que sin embargo se restringe por los propios países industriales vía las Conferencias navieras sobre fletes.

Lo realizado en la UNCTAD sobre transporte marítimo se concreta en los siguientes convenios, que reseñamos:

- *Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas*. Concluida en 1974, entró finalmente en vigor en 1985.
- *Reglas de Hamburgo*. Concluidas en 1978, no permitirán a los armadores declararse exentos de responsabilidad frente a los cargadores.
- *Convenio sobre transporte multimodal*, concluido en 1980, destinado a conseguir que con un solo documento una misma carga pueda ser objeto de transporte en distintos modos (barco, ferrocarril, carretera, aire). Pensado fundamentalmente para agilizar los sistemas de contenerización, cada vez más frecuentes.
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre las condiciones de matriculación de buques*, reunida en 1982 y 1983, estudió los problemas del dominio casi total que las flotas con pabellón de conveniencia ejercen sobre las cargas a granel y los hidrocarburos líquidos.

Los acuerdos conseguidos dentro de la UNCTAD son interesantes sobre fletes y otros temas de transporte marítimo, pero como en tantos otros aspectos, el proceso de globalización de la economía mundial y los trabajos de la OMC han restado mucho a la labor de la UNCTAD en esta área de cuestiones, como igualmente ha sucedido en otras.

7. Las trece conferencias de la UNCTAD

La primera Conferencia, ya lo vimos, fue la inaugural en Ginebra 1964; la segunda en Delhi en 1978 (tema del 0,7 de ayuda al desarrollo), y la tercera en

1972 en Santiago de Chile. Tanto en Ginebra como en Delhi se discutieron los temas ya examinados hasta aquí. Seguiremos pues, con la labor de la UNCTAD en sus sucesivas conferencias cuatrienales a partir de la tercera.

III. Conferencia Santiago de Chile (1972)

Los problemas sectoriales siguieron siendo los mismos que en la Primera y la Segunda UNCTAD, pero en cierto modo cambió la atmósfera, pues en vez de proseguirse en una búsqueda global de soluciones, los PVD se lanzaron a sus reivindicaciones sin buscar el consenso de los PI, que por su parte no estaban en manera alguna predispuestos a él. Así, el teórico propósito de entendimiento se transformó en un verdadero diálogo de sordos. Sin embargo, se aprobaron algunas resoluciones¹¹ de las que seguidamente sintetizamos lo más interesante:

- *El papel del movimiento cooperativista en el comercio y el desarrollo*. Se recomendó que los gobiernos de los Estados miembros de la UNCTAD facilitasen el fomento de las cooperativas y contribuyesen a la financiación de la infraestructura que les fuera necesaria.
- *Seguros y reaseguros*. Se recomendó que para alcanzar los objetivos de los PVD en la materia se adoptasen una serie de medidas en las siguientes materias: coste y condiciones de los servicios de seguros y reaseguros; inversión de las reservas técnicas; sistema internacional unificado de estadística; contratación por los inversionistas efectuada fuera del país; cooperación regional y subregional; asistencia técnica.
- *Carta de deberes y derechos económicos de los Estados*. Se constituyó un grupo de trabajo, con representantes de 31 Estados miembros, para la elaboración de un proyecto de Carta que efectivamente se aprobó dos años después, el 12 de diciembre de 1974.

¹¹ Periódicamente, la UNCTAD publica informes sobre estos problemas.

IV. Conferencia, Nairobi, Kenia, 1976

Se trataron cinco cuestiones principales: productos básicos, manufacturas y semimanufacturas, empresas transnacionales, transferencia de tecnología y ayuda del 0,7 por 100 del PNB de los países industriales a los PVD¹². En lo concerniente a *manufacturas y semimanufacturas*, la Secretaría de la UNCTAD elaboró un extenso informe, que junto con otras aportaciones permitió llegar a un acuerdo (resolución 96-IV) para reforzar y prorrogar hasta 1980 el sistema de preferencias generalizadas (SPG), del que ya nos hemos ocupado.

La IV Conferencia también se pronunció sobre el objetivo del *0,7 por 100 del PNB como asistencia al desarrollo* —un tema ya vislumbrado en Nueva Delhi en 1968— según el cual «todos los países desarrollados deberían aumentar de manera efectiva su asistencia al desarrollo a fin de alcanzar lo más pronto posible, y a lo más tarde para 1980, el objetivo del 0,7 por 100 del PNB». Sin embargo, este propósito no tuvo mayor éxito, y sólo el aprovechamiento de la globalización por los países emergentes cambió el panorama.

V. Conferencia, Manila, Filipinas, 1979

No debería haberse reunido hasta 1980, pero ante la previsión de que a mediados de ese año estaba convocado un período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas sobre el *Nuevo Orden Económico Internacional*, la V UNCTAD se adelantó a la primavera de 1979. La conferencia tuvo resultados muy escasos; casi de completo fracaso por las siguientes razones:

- *Falta de existencia de un tema central.* En la V Conferencia se abordaron todos los temas, pero ninguno en profundidad (interdependencia, panorama económico mundial, crisis energética...).

- *Una Secretaría de la UNCTAD con mayores competencias y recursos.* No se consiguió ese objetivo, pues la propuesta fue apoyada por el Grupo de los 77, encontró la oposición de los países desarrollados.
- *Menor solidez de los bloques,* con la tradicional división de los países desarrollados en progresistas y conservadores; en el Grupo de los 77 (PVD y emergentes) se formó un colectivo de moderados (fundamentalmente latinoamericanos) frente a otros más radicales.
- *Mayor politización,* con una vasta confrontación entre el mundo subdesarrollado y los países ricos.

VI. Conferencia, Belgrado, Serbia, 1983

Tendría que haberse reunido en Libreville (Gabón), pero las dificultades materiales y financieras por las que atravesaba ese país le hicieron renunciar a ser la sede. Como temas principales, debe señalarse que en el campo de los *productos básicos* se aprobó una resolución sobre el ya comentado Fondo Común, sin mayores resultados. Y en los debates sobre *comercio*, se trataron los temas de ajuste estructural y sistema comercial internacional. La Conferencia rechazó el proteccionismo por dañar al comercio y al desarrollo, en particular a los PVD. En cuanto al Sistema de Preferencias Generalizadas, se preconizó que los países desarrollados introdujeran mejoras sustantivas en sus esquemas, prestando especial atención a los productos no suficientemente contemplados.

En el tema del *Servicio Internacional de Garantía del Crédito a la Exportación*, la Conferencia analizó la posible necesidad de un mecanismo internacional de refinanciación de los créditos a la exportación concedidos a favor de los PVD¹³; pero como en tantos otros aspectos, sin mayores consecuencias.

¹² Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Tercer período de sesiones*, Santiago de Chile, volumen I, páginas. 55 y sigs.

¹³ También se abordaron en la Cuarta UNCTAD los «tradicionales» temas de los problemas monetarios internacionales (que ya hemos examinado en el capítulo 3 de este mismo libro) y de las negociaciones comerciales multilaterales (*idem*, capítulo 5); asimismo, se analizaron otros aspectos no menos tradicionales como los problemas de los PVD insulares y sin litoral, las marinas mercantes, la futura configuración de la UNCTAD, etc.

VII. Conferencia, Ginebra, Suiza, 1987

Sus principales logros, como de costumbre, se recogieron en el Acta Final, conocida como «Declaración de Ginebra», comprensiva de dos bloques de cuestiones:

- En el primero se caracterizaron los rasgos de la economía mundial y sus profundos cambios estructurales, así como la lentitud del crecimiento.
- En el segundo bloque, referente a los «recursos para el desarrollo», se subrayó su escasez en relación con las necesidades de los PVD, acentuada por la fuga de capitales de ellos mismos, la pesada carga de la deuda externa, las limitaciones de la ayuda oficial al desarrollo y las penurias del Banco Mundial.

VIII. Conferencia, Cartagena de Indias, Colombia, 1992

Los cambios políticos simbolizados en la caída del «muro de Berlín» en 1989 fueron objeto de los enfrentamientos entre las delegaciones del Norte, del Sur y del Este. Lejos quedaron los discursos de Prebisch o de Che Guevara en Ginebra en 1964, cuando se ponía el énfasis en la *brecha del desarrollo*. Muy diferentemente, prevalecieron los tecnicismos, para hacer más flexibles los sistemas económicos de los PVD, a fin de lograr su plena inserción en el *nuevo concierto monosistema*, sustituyéndose así la reivindicación política dura y pura, de pobres contra ricos de antaño, por una negociación técnica prolija y continua.

IX. Conferencia, Johannesburgo, Sudáfrica, 1996

En paralelo a las sesiones oficiales, tuvieron lugar otros encuentros: el simposio sobre la *Eficacia del Comercio Internacional*, y el *Forum de organizaciones no gubernamentales*; sin olvidar las voces en favor de una mayor inversión internacional privada en África.

Por otra parte, la UNCTAD se comprometió a prestar toda su ayuda a fin de preparar a los PVD de cara a las negociaciones en la OMC; lo que con el tiempo sería la Ronda Doha. Al tiempo, se promovió un sistema de alerta rápida a fin de prevenir los efectos desestabilizadores de los flujos financieros y de las migraciones, contribuyendo asimismo a la preparación de una infraestructura más idónea para las inversiones directas extranjeras.

A la vista de todo lo anterior, en la IX Conferencia se tomó conciencia de que la maquinaria de la UNCTAD había de simplificarse, buscando más coordinación con otras agencias especializadas de las Naciones Unidas. A lo cual se unió la idea de dar más beligerancia a las organizaciones no gubernamentales (ONG), y a las grandes empresas, en busca de mayor eficiencia del sistema en su conjunto.

X. Conferencia, Bangkok, Tailandia, 2000¹⁴

La conferencia fue abierta por Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas con algunas observaciones de interés: «Del simple hecho de que los mercados funcionen bien y las finanzas y la industria marchen a escala mundial, no cabe esperar que se den beneficios para todos los países. Suponer tal cosa es olvidar algo sencillo pero esencial: los procesos paralelos de liberalización y globalización han hecho que el éxito económico dependa cada vez más de la adquisición rápida de conocimientos, y del acceso a la tecnología y a los mercados mundiales. En este entorno, la brecha que separa a los países en desarrollo de los desarrollados va en aumento. Así pues, la tarea más urgente consiste en arbitrar procedimientos, mecanismos y medidas que vinculen a los países en desarrollo a los beneficios de la globalización.

Pero lo cierto es que la Conferencia de Bangkok apenas pasó de ser una reflexión sobre la dudosa eficacia de la propia UNCTAD e, incluso, acerca de su

¹⁴ Para un amplio tratamiento de la Sexta UNCTAD, el artículo de José Manuel Revuelta en *Información Comercial Española*, diciembre de 1987.

continuidad. Sobre todo, porque la OMC pasó a tener las más amplias competencias para las cuestiones de comercio y desarrollo que son objeto principal de la preocupación de la UNCTAD¹⁵, que parecía haber llegado, claramente, al *nivel de su incompetencia*.

XI. Conferencia, Sao Paulo, Brasil, 2004

Concluyó con la adopción del *Consenso de São Paulo* en el cual se puso el énfasis en cuatro asuntos: estrategia de desarrollo en la economía mundial en vías de globalización; fomento de la capacidad de producción y de la competitividad internacional; obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema de comercio internacional y las negociaciones de la Ronda Doha; y asociación para el desarrollo.

XII. Conferencia, Accra, Ghana, 2008

Coincidió con el punto de inflexión de la economía mundial tras cinco años de vigoroso crecimiento económico, una nueva etapa de la globalización en la que los países emergentes desempeñaron un papel importante; como nuevos propulsores de la economía mundial, pero sin dar solución, a muchos antiguos problemas de las PVD, en particular la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, se puso de manifiesto la idea de que el potencial de cooperación Sur-Sur debería aprovecharse plenamente como auténtico complemento de la cooperación Norte-Sur.

XIII. Conferencia, Doha, Qatar, 2012

La Junta de Comercio y Desarrollo seleccionó cuatro temas para este encuentro:

- Promoción de un entorno económico favorable a todos los niveles en apoyo de un desarrollo incluyente y sostenible.
- Fortalecimiento de todas las formas de cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo, como la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.
- Respuesta a los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo, en relación con sus implicaciones para el comercio y el desarrollo y cuestiones conexas en los ámbitos financiero, tecnológico, de inversión y de desarrollo sostenible.
- Fomento de la inversión, el comercio, el espíritu empresarial y las políticas de desarrollo conexas para impulsar un crecimiento económico sostenido que favorezca un desarrollo sostenible e incluyente.

En definitiva, puede decirse que la UNCTAD es una entidad reiterativa en sus planteamientos, y de escaso éxito en términos reales. Por ello, existiendo el FMI, la OMC, y el G-20, hay que preguntarse si tiene sentido seguir con la UNCTAD.

8. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Obviamente, con la insatisfactoria realidad de la UNCTAD, tuvo que surgir alguna nueva iniciativa sobre el tema del desarrollo. Eso sucedió con el llamado *III Milenio* cuando la ONU convocó un encuentro de los jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados de la Organización en Nueva York, en enero del 2000, en la que se fijaron objetivos para el año 2015¹⁶:

- *Erradicar la pobreza extrema y el hambre:*

¹⁵ Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, «La Décima Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo», *Boletín Económico de ICE*, nº 2646, 13 de marzo de 2000.

¹⁶ Francesc Granell Triás, «La X sesión de la UNCTAD», en *Boletín Económico de ICE*, nº 2646, 13 de marzo de 2000.

reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día, y acabar con el hambre¹⁷.

- *Lograr la enseñanza primaria universal*: velar porque todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria.
- *Promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como la autonomía de la mujer*: eliminar las desigualdades en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
- *Reducir la mortalidad infantil* en dos terceras partes.
- *Mejorar la salud materna*, disminuyendo la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- *Combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades*¹⁸.
- *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales a base de:
 - *Acabar con la pérdida de recursos ambientales.*
 - *Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable.*

- Mejorar, hasta el 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes que viven en infraviviendas.
- *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo* con las siguientes metas:

- *Mejorar el sistema comercial y financiero mundial abierto haciéndolo no discriminatorio; y con el compromiso de lograr una mejor gestión de los asuntos públicos, así como la reducción de la pobreza en cada país y en el plano internacional.*
- *Atender las necesidades especiales de los países de bajo ingresos, incluidos el acceso libre de aranceles y cupos para sus exportaciones, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de asistencia para el desarrollo más generosa a los que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.*
- *Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares.*
- *Encarar de manera general los problemas de la deuda con medidas internacionales a fin de hacerla soportable a largo plazo.*
- *En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo.*
- *En cooperación con las empresas farmacéuticas, facilitar acceso a los medicamentos esenciales en los países menos avanzados.*
- *En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías; sobre todo, la información y las comunicaciones.*

¹⁷ Cuando corresponda, el año base es 1990. Véase información más detallada sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el texto de la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en los sitios siguientes: www.un.org/millenniumgoals/index.html y www.developmentgoals.com.

¹⁸ Sobre los problemas del hambre en el mundo, algunos documentos de interés: «Cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después», Conferencia Internacional para evaluar los resultados en la lucha contra el hambre, *Comunicados de prensa de la FAO*, 26 de diciembre de 2000; Jeremy Rifkin, «Ante una auténtica crisis alimentaria global», *El País*, 10.VI.2002; Roger Jiménez, «La lucha contra el hambre fracasa», *La Vanguardia*, 11 de junio de 2002; Rubén Amón, «Los países ricos plantan a la Cumbre contra el hambre», *El Mundo*, 11 de junio de 2002; «El estado mundial de la alimentación y la agricultura», *Noticias del exterior*, boletín nº 58, 19 de noviembre de 2002; John Mason, *Financial Times*, «Hunger reduction slows to dismal level», 16 de octubre de 2002. Pero el hambre ya no es el único gran problema de la alimentación mundial. En el otro extremo está la obesidad, que cada vez preocupa más no sólo en el mundo desarrollado, sino también a las minorías más acaudaladas del Tercer Mundo. Algunas referencias sobre el tema: Sandra Satterlee, «Fat chance», *FT Expat*, noviembre de 2002; Mark Wallace, «Land of the fat», *FT Weekend*, 23/24 de noviembre de 2002; Neil Buckley, «Fast-food companies chew the fat over obesity epidemic», *Financial Times*, 27 de noviembre de 2002.

En definitiva, los Objetivos del Milenio (ODM) se plantearon como un propósito de rápida realización, en quince años. Pero luego, todo fue demorándose, por mucho que hubiera invocaciones para su efectivo cumplimiento; como sucedió en las dos conferencias del G-20 de 2008 (Washington) y 2009 (Londres y Pittsburgh).

La razón de fondo de esas demoras, es la falta de un verdadero *animus operandi*, de voluntad de convertir tanta promesa en realidades. Y no por ausencia o escasez de recursos, sino porque la mayoría de los países más ricos no quieren ceder sus comodidades para favorecer a los más pobres. Prevalciendo también *el complejo industrial-militar* sobre la solidaridad, a poco que se subraye que el gasto de defensa mundial es diez veces la ayuda oficial al desarrollo (2008): 750.000 millones de dólares, frente a sólo 75.000.

Por otro lado, muchos estiman que la ayuda no es mayor por la sensación, tantas veces corroborada, de que la AOD resulta muy poco eficaz: ingentes cantidades no llegan a su destino final, al quedarse en manos de oligarcas y dictadores, o perderse en los vericuetos de corruptelas y burocracias. En ese sentido, los chinos están dando una lección a Occidente en cuanto a eficacia; por mucho que evidentemente no sean filántropos ni defensores de la democracia ni de los derechos humanos, lo cierto es que los créditos de una serie de entidades públicas chinas ya suponen un monto mayor que la propia AOD y que los créditos del BM. Y en materia monetaria, lo mismo podría suceder respecto al FMI.