

## La Comisión Brandt: una perspectiva latinoamericana\*

Quizás sea útil explicar brevemente cual ha sido el proceso de gestación de la Comisión Brandt y en que se diferencia de esfuerzos similares que se han hecho en este campo, subrayando aquellos aspectos que podrían considerarse originales en cuanto a la forma en que está operando.

En enero de 1977, en un discurso pronunciado en Boston, el presidente del Banco Mundial planteó una idea inspirada en los resultados más bien precarios del diálogo Norte-Sur que en ese momento se estaba desarrollando en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional de París, convocada por el presidente de Francia. Durante el curso del año 1978 se discutió, primeramente con el canciller Brandt y luego con distintos gobiernos, la conveniencia de convocar un foro *ad hoc* no gubernamental para que, en forma enteramente independiente, efectuara una revisión de la problemática Norte-Sur, incluyendo tanto los problemas de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo, y formulara algunas recomendaciones a la comunidad internacional. La idea de que los miembros de ese foro actuaran en calidad individual, sin ninguna representación gubernamental, era parte esencial de la idea.

En septiembre de 1977 el canciller Brandt anunció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas su voluntad de intentar un esfuerzo de esta naturaleza. A fines de noviembre de ese año se anunció la composición de la Comisión, y la primera reunión de la misma se llevó a cabo en Alemania en diciembre de 1977.

Entre los principales antecedentes de un esfuerzo de esta naturaleza se cuenta la Comisión Pearson, comisión que se constituyó a fines de la década de 1960 por iniciativa del Banco Mundial, con el objeto de formular recomendaciones en el campo de la cooperación para el desa-

\*Comentarios del Sr. Rodrigo Botero en el seminario sobre América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional organizado por el CPU y el RIAL en Viña del Mar, entre el 7 y el 10 de enero de 1979.

rrollo, y que en 1969 entregó un informe que en cierta forma constituyó la culminación del pensamiento de los años sesenta en materia de desarrollo. Dicho informe fijó claramente en la conciencia de los líderes mundiales la preocupación por la cooperación económica internacional y planteó una meta, meta que no se cumplió pero que tuvo un efecto psicológico importante, a saber la transferencia del 0,7% del producto bruto de los países industrializados por concepto de ayuda pública para el desarrollo.

La configuración de la Comisión Brandt tiene algunas diferencias con la Comisión Pearson. Por una parte, la Comisión Pearson fue financiada por el Banco Mundial. En cambio, para dejar claramente establecida su independencia frente a cualquier organismo internacional, la Comisión deliberadamente no ha aceptado financiamiento del Banco Mundial ni de ningún organismo del sistema de las Naciones Unidas. Su financiamiento ha provenido fundamentalmente de gobiernos y fundaciones privadas. Por otra parte, en la Comisión Pearson los representantes de los países en desarrollo estaban en franca minoría, incluyendo solamente a Sir Arthur Lewis del Caribe Británico y a Roberto Campos del Brasil, dentro de una Comisión integrada en su mayor parte por miembros de los países industrializados. Reflejando la sensibilidad propia del mundo de hoy, la Comisión Brandt se ha integrado en forma paritaria: de sus 18 miembros, 9 provienen de los países industrializados y 9 de los países en vías de desarrollo. De esta manera, desde su inicio la Comisión ha querido establecer una relación entre representantes de países pobres y países ricos un poco menos asimétrica en lo que respecta a su composición, y mantener una gran independencia frente a los organismos internacionales en lo que se refiere a su financiamiento, para de esta manera disponer de la libertad necesaria para formular sugerencias o críticas a la forma como estos organismos han venido actuando en el pasado, junto con mantener claramente su libertad frente a los gobiernos.

La escogencia del presidente de la Comisión fue bastante simbólica, tratándose de un estadista que había efectuado una contribución muy importante al avance de las relaciones internacionales contemporáneas, al realizar un esfuerzo audaz y valeroso para encontrar una solución pacífica a la división de Alemania, y a las relaciones de Alemania Occidental con los países de la Europa del Este (y más específicamente con la Unión Soviética) a través de una política hacia los países de Europa Oriental que se conoció como la *ostpolitik*. Ese esfuerzo se basó en la búsqueda a partir de una situación de casi total conflicto de interés, de algunos elementos de interés común sobre los cuales se

podiera edificar una solución permanente. La idea, pues, al proponer que fuera el Canciller Brandt quien dirigiera la labor de la Comisión fue la de aplicar el mismo enfoque que había alcanzado tanto éxito en el mejoramiento de las relaciones Este-Oeste a una situación que en la segunda mitad del decenio de 1970 parece ser no menos conflictiva, cual es la de las relaciones Norte-Sur.

En diciembre de 1978 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión en Alemania, en las afueras de Bonn, trazándonos como primera tarea la creación de un marco de referencia y de una línea de acción, y procurando en la medida de lo posible de limitar nuestras labores, ya que el tiempo acordado para los trabajos de la reunión era limitado. Fue así como nos trazamos como fecha límite para el cumplimiento de nuestras labores el mes de octubre de 1979, a fin de poder tener en diciembre redactado el informe final que el Presidente de la Comisión entregará al Secretario General de las Naciones Unidas. Hemos completado así un año de labor, hemos celebrado cinco reuniones y nos quedan otras cuatro reuniones de trabajo. En diciembre de 1979 debe estar listo para ser entregado a la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, nuestro informe final.

#### PREOCUPACIONES DE LA COMISION: PRESENCIA LATINOAMERICANA

A propósito de la composición de la Comisión, vale la pena mencionar que los nueve miembros provenientes de los países en desarrollo se escogieron de tal manera que correspondieron tres de ellos a cada una de las tres grandes regiones en vías de desarrollo, Asia, Africa y América Latina. Ahora bien, uno de los tres representantes de América Latina es el señor Shridath Ramphal, de Guyana, quien es Secretario General de la Comunidad Británica de Naciones, por lo que su marco de referencia y su campo de mayor interés está constituido, por una parte, por los países del Caribe de habla inglesa —un elemento cada vez más importante de nuestra realidad regional— y, por otra, por los restantes países de la comunidad. Así pues, desde cierto punto de vista, la Comisión cuenta con dos miembros que representan exclusivamente los puntos de vista latinoamericanos, el Presidente Frei y yo. Por ello, desde un principio quisimos trazar con el Presidente Frei una estrategia de acción que hasta ahora hemos podido mantener y que consiste en actuar, en la medida de lo posible, en forma muy coordinada dentro del seno de la Comisión y en tratar de transmitir la sensación de que América Latina está hablando con una sola voz. Por una parte, a través de consultas con los principales centros de pensamiento latino-

americanos y con representantes de los diversos países, hemos procurado enterarnos de cuáles son sus inquietudes, mientras que por la otra, hemos tratado de coordinar nuestra acción de tal manera que América Latina aparezca planteando en la Comisión un mismo tipo de inquietudes. Me atrevo a decir, a menos que el Presidente Frei tenga una opinión diferente, que hasta ahora lo hemos logrado.

Uno de los principales temas tratados a través de las cinco reuniones celebradas hasta ahora ha sido el de los países de menor desarrollo relativo. Ese fue uno de los primeros puntos específicos que quiso abordar la Comisión. La reunión posterior a la celebrada en Suiza y la primera realizada en un país en vía de desarrollo, tuvo lugar en Mali, uno de los países más pobres del mundo. Este escenario sirvió, por un lado, como un marco simbólico para tratar estos temas, y por otro, para sensibilizar a la Comisión acerca de los problemas que enfrentan este grupo de países, que —bajo diversos nombres, como países de menor desarrollo económico relativo, países más afectados por la recesión mundial o países del cuarto mundo— está básicamente constituido por los países africanos del Sur del Sahara, los países del Sur de Asia y, en nuestro continente, por Haití.

Otros temas que se han venido discutiendo incluyen los de las migraciones, la fuga de cerebros, los precios de los productos básicos (para lo cual se realizó una reunión de trabajo en Londres), el acceso a los mercados, el endeudamiento externo de los países en desarrollo, el funcionamiento de los mercados internacionales de capital y la cooperación entre países en vía de desarrollo (para lo cual se efectuó otra reunión de trabajo, en Nueva Delhi).

Entre los temas pendientes se cuentan los problemas financieros, y muy específicamente los que se refieren a la organización de los mercados de capital; el papel de los organismos internacionales y la representación que deben tener en ellos los países en desarrollo: el problema del proteccionismo, que se ha ido agudizando en los centros industriales, los problemas relacionados con la transferencia de tecnología y con la elaboración, por parte de los países en desarrollo, de tecnologías propias; el problema de la energía, y la reforma del sistema monetario internacional.

Como se puede apreciar, el tipo de problemas que nos estamos planteando, no es propiamente nuevo. La razón por la cual se creó la Comisión radica en la percepción de que los foros intergubernamentales en los cuales se estaban debatiendo estos problemas habían llegado a una situación de impasse. Surgió entonces la esperanza, porque ciertamente no contamos con ninguna garantía de éxito, de que

un grupo de personas de buena voluntad, que no recibe instrucciones gubernamentales sino que actúa en forma independiente, pueda sugerir a los gobiernos enfoques nuevos y vías de solución a problemas que han estado bloqueando las negociaciones internacionales durante años, a lo largo de los cuales se intentó resolverlos a través de los mecanismos tradicionales.

#### EL ENFOQUE CENTRAL

El leitmotiv que se escogió para los trabajos de la Comisión fue el de los intereses mutuos, precisamente porque su surgimiento se debió a que la comunidad internacional llegó a la sensación de que el esquema de confrontación, esto es, el esquema basado en discusiones intergubernamentales inspiradas por posición radicalmente antagónicas, no avanzaba. Se pensó entonces que tal vez un enfoque que pusiera más énfasis en aquellos puntos que tocaran intereses comunes y menos en aquellos que representan intereses antagónicos podría ofrecer algún aporte nuevo a la comunidad internacional.

La Comisión no tiene ninguna responsabilidad negociadora. Deliberadamente se ha abstenido de tomar posiciones —e incluso de emitir conceptos— sobre negociaciones que se encuentran en curso, y de dar la impresión que, de una u otra manera sus labores van a sustituir los esfuerzos multilaterales de negociación que se han venido desarrollando hasta ahora, o podrían interferir en ellos. Así, por ejemplo, cuando la Comisión discutió en Londres el problema de los precios de los productos básicos, se abstuvo de opinar sobre el Fondo Común que se está negociando en el seno de la UNCTAD con el objeto de financiar el Programa Integrado de Productos Básicos.

A diferencia de la Comisión Pearson, que básicamente trató de recopilar lo que podría considerarse la sabiduría convencional de la década de los sesenta, el enfoque de la Comisión Brandt consiste en tratar de avisorar los problemas que habrán de plantearse durante la próxima década. En otras palabras, no referirse demasiado a los problemas de la década de 1970, sino que tratar de anticipar los problemas que la comunidad internacional habrá de enfrentar durante el próximo decenio —y esto incluso por razones prácticas, ya que el informe de la Comisión será entregado a la opinión pública al iniciarse la década de 1980.

Hay que señalar que la Comisión tiene un gran ausente y que está consciente de ello, si bien no fue por falta de esfuerzos por parte de la Comisión que se produjo esa ausencia. Entre los nueve miembros pro-

venientes de los países industrializados no se incluye ningún representante de los países industriales con economía centralmente planificada. El canciller Brandt, en la etapa de conformación de la Comisión, intentó que su composición fuera más ecuménica, esto es, que no estuvieran exclusivamente representados en ella el primer y el tercer mundo, sino también el segundo, integrado por la Unión Soviética y los países de Europa Oriental. Hasta ahora la posición de la Unión Soviética es la de no participar en ese tipo de negociaciones, por cuanto a su juicio no tiene ninguna responsabilidad en el surgimiento de los problemas a que ella se refieren, debido a circunstancias históricas que permiten considerarla como un país sin pasado colonial. Como consecuencia de una gestión realizada por el canciller Brandt ante el presidente Brezhnev, se han establecido contactos a nivel técnico, y miembros del Secretariado de la Comisión han viajado a la Unión Soviética para discutir con miembros de la Academia de Ciencias de ese país algunos problemas específicos que interesan a la Comisión. Dichos técnicos han expresado que seguirán con mucho interés las labores del grupo, manteniendo la posesión de los países de economía centralmente planificada, en el sentido de no participar en él.

Otro de los aspectos que en cierto modo ha sido excluido de los trabajos de la Comisión es el petróleo, precisamente uno de los temas que más problemas ha causado en el ámbito de las relaciones Norte-Sur, debido a que los países exportadores de petróleo han insistido en que este dispone de un foro propio, que es precisamente el de la OPEP, cuya sede está en Viena, y en que no corresponde discutir estos temas en un foro distinto al anteriormente mencionado. En el fondo, es posible que el haber excluido ese tema facilite un poco las labores de la Comisión.

Para finalizar, sobre todo tratándose de un foro de esta naturaleza, al cual concurren personalidades tan distinguidas y que llevan tanto tiempo analizando la manera como América Latina percibe el porvenir de las relaciones económicas internacionales, tal vez sea útil mencionar brevemente algunos de los aspectos que, por lo menos en mi caso, han sido más novedosos en cuanto a la forma como uno entiende que los países industrializados están percibiendo ese escenario.

#### ¿COMO VEN LOS PAISES INDUSTRIALES EL FUTURO DE LAS RELACIONES NORTE-SUR?

Uno de los aspectos más interesantes, particularmente escuchando los planteamientos de los representantes de los países de Europa Occiden-

tal, consiste en darse cuenta que éstos están mirando la evolución económica mundial con un relativo pesimismo, no sólo respecto del presente sino también del futuro. La forma como los voceros más inteligentes de los países de Europa Occidental ven el mundo es más o menos la siguiente, según nos lo han transmitido. En una coyuntura mundial depresiva que ellos están empezando a temer que no sea de características cíclicas sino más bien estructurales, comienzan a concebir el futuro, hasta fines del presente siglo, como una situación en que van a tener que acostumbrarse a tasas fundamentalmente más bajas de crecimiento, a niveles sustancialmente mayores de desempleo y a niveles de inflación más altos que aquellos a los que se habían acostumbrado en la postguerra —y, lo que es más peculiar, a niveles crecientes de protección a ciertos sectores industriales en los cuales hasta ahora ellos creían estar en primera línea. Y, lo que es más serio, tendrán que acostumbrarse a estas nuevas condiciones, no sólo durante un período transitorio, sino en forma permanente.

Lo que ha sido para mí más sorprendente en la forma como Europa Occidental (y también el Japón) percibe en el mundo, y sus relaciones con los países en desarrollo estriba en su sensación de estar perdiendo sistemáticamente sectores industriales en los cuales antes creían tener la primacía, debido a la competencia proveniente de algunos países en desarrollo. Es así como uno escucha el relato de como Gran Bretaña o algunos países de Europa Continental, que ya habían aceptado el desmantelamiento de su industria textil, se vean enfrentados hoy a la necesidad de aceptar que están perdiendo competitividad frente a los que ellos llaman los nuevos países industrializados o los países avanzados en vías de desarrollo, en sectores enteros como el de la siderurgia o el de los astilleros. Están teniendo que cerrar esas actividades, de nuevo no ya por razones coyunturales sino que porque la capacidad para llevarlas a cabo se ha ido trasladando a algunos países en vías de desarrollo que pueden ofrecer no solamente el incentivo de costos más bajos sino también, lo que es más sorprendente, una tecnología más avanzada. Nos decía el señor Heath la sorpresa que había experimentado al visitar algunos países de Asia Sur Oriental, al encontrar astilleros que contaban con tecnología y equipos mucho más modernos que los que existían en instalaciones similares en el Reino Unido. Es decir, no se trata ya del viejo problema que se discutía en los años cincuenta o sesenta en torno a las perspectivas de una competencia industrial basada en salarios bajos, sino de una competencia basada en la utilización de tecnologías y equipos más avanzados por parte de los países en desarrollo.

Conociendo la forma como algunos voceros latinoamericano están mirando el mundo, y su temor de que no se puedan realizar avances sustanciales en el campo industrial, resulta sorprendente, por decir lo menos, ver como en el Japón y en Europa Occidental se empieza a aceptar como un hecho el que la redistribución industrial a nivel mundial, un tema que se ha discutido tanto en esta década, en la práctica ya se está llevando a cabo, y ver como esos países —y en menor medida los Estados Unidos— van viendo desaparecer sectores enteros de su parque manufacturero como efecto de la mayor competencia ejercida por los países en desarrollo. En otras palabras, esos países tienen la impresión de que no sólo están perdiendo mercados en el tercer mundo, debido al esfuerzo interno de sustitución de importaciones que han venido realizando los países en desarrollo, sino que adicionalmente están empezando a perder mercado en los propios países industrializados.

Nos decía el señor Heath que el golpe que significó para el Reino Unido el incremento de los precios del petróleo no pudo ser compensado aprovechando en toda la extensión que hubiera sido de desear las oportunidades para exportar a los países de la OPEP que estaban acumulando grandes excedentes financieros, debido a la agresividad exportadora de los países en desarrollo más avanzados, que también están capitalizando esas oportunidades, en abierta competencia con los países industrializados.

Lo anterior tiene algunas implicaciones para América Latina. A medida que los recursos disponibles para programas de cooperación internacional se vuelvan cada vez más escasos y en la medida en que —correcta o incorrectamente— la comunidad internacional perciba el nuevo status de América Latina dentro del Tercer Mundo como una situación privilegiada, podremos tener la casi seguridad de que nuestra región dejará de ser receptora de ayuda oficial. Ya en este momento la participación de América Latina en los flujos de ayuda externa provenientes de los países de la OCDE es inferior al 5% y creo que no es exagerado afirmar que a mediados de la próxima década ese porcentaje será muy cercano a cero. El efecto práctico que tiene la nueva clasificación que se ha creado en el interior de los países en desarrollo, al distinguir entre los países más pobres, los países miembros de la OPEP y los llamados países de ingresos medios (categoría en la cual estamos prácticamente todos los países latinoamericanos junto con varios países de Asia Sur Oriental), es que este último grupo de países muy pronto dejará de recibir recursos por concepto de ayuda internacional.

Adicionalmente, aquellos países que dentro de este grupo se en-

cuentran dentro de la categoría más estrecha de los llamados países en desarrollo más avanzados o nuevos países industrializados, están siendo mirados crecientemente como competidores de los países industriales en los mercados de manufacturas, y no solamente como exportadores de materias primas. De allí que, muy correctamente, este último grupo de países esté centrando sus preocupaciones sobre la reacción que este fenómeno ha creado en los países industrializados, que es el proteccionismo, y un proteccionismo selectivo, que en muchos casos está dirigido casi con nombre propio a las manufacturas provenientes de los países en desarrollo más avanzados.

#### ALGUNAS LECCIONES DEL SUR ESTE ASIÁTICO

Ha sido especialmente valiosa la oportunidad de conocer la experiencia de otros países de ingresos medios, distintos de los latinoamericanos, como los del Sur Este Asiático. Lo que en ellos llama la atención es el predominio de actitudes poco convencionales, es decir, la tremenda agresividad comercial, industrial, tecnológica y financiera de ese grupo de países, y el optimismo con el cual están mirando el futuro. Sorprenden estas actitudes, sobre todo cuando uno se encuentra acostumbrado a oír hablar en nuestro continente, de las dificultades que existen para exportar, de los obstáculos que plantea el proteccionismo y del efecto negativo que tuvo la recesión de los países de la OCDE sobre el ritmo de desarrollo en nuestra región. Entre los años 1974 y 1978 los países del Sur Este Asiático, en cambio, lograron mantener unas tasas impresionantes de incrementos de sus exportaciones, particularmente en los rubros manufactureros y en aquellos mercados cuya penetración consideramos más difícil, como el Japón y la Comunidad Económica Europea.

Es corriente escuchar en los Estados Unidos la queja de que los japoneses se las arreglan para proteger sus sectores industriales y limitar sus importaciones de manufacturas empleando toda clase de mecanismos diferentes de los instrumentos arancelarios. Sin embargo, para mi sorpresa, al visitar el Japón en noviembre del año pasado escuché de labios de funcionarios japoneses del MITI, que ellos están resignados a perder algunos sectores industriales de tecnología relativamente baja en favor de un grupo de países en desarrollo del Este Asiático, que ellos llaman "la pandilla de los cuatro". Y lo que es aún más sorprendente es que no solamente se han resignado a hacerlo, sino que han resuelto acelerar deliberadamente este proceso, transmitiendo, según su estilo peculiar, sugerencias a los industriales japoneses a fin de prepa-

rarlos para el desmantelamiento total de esos sectores en el curso de la próxima década, mientras que en forma paralela inician físicamente tal desmantelamiento. El Japón se está retirando de la industria textil de algodón por ejemplo, y de otras ramas industriales de tecnología tradicional o poco avanzada, con el objeto de permitir que esos sectores se desarrollen en países en proceso de industrialización, a los cuales ellos esperan seguir vendiendo los bienes de capital necesarios para su crecimiento.

En suma, frente al pesimismo que a veces sentimos en América Latina, resulta interesante observar la agresividad con que algunos países en desarrollo que cuentan con niveles de ingreso no muy superiores a los nuestros se han lanzado a diversificar sus economías, a adquirir tecnologías y a elevar el contenido tecnológico de sus exportaciones y a conquistar mercados, penetrando precisamente en aquellos mercados de países industrializados que actualmente consideramos más protegidos. Lo que está haciendo ese grupo de países no nos puede resultar indiferente, ya que independientemente de que nos guste o no la forma en que actúan, vamos a encontrarnos con ellos en los mercados mundiales y, muy probablemente, en nuestros propios mercados, pues dentro de su estrategia mundial ellos también están mirando hacia América Latina.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar estas reflexiones sobre la labor de la Comisión Brandt, conviene subrayar que se trata de una labor de buena voluntad, como decía Felipe Herrera al comenzar este debate. Hay grandes expectativas acerca de los resultados que arroje el informe de la Comisión. La receptividad que tenga este informe va a depender, en buena parte, de factores impredecibles. No hay dudas de que si para fines de 1979 no se ha logrado una mayor recuperación en los países de la OCDE no vamos a encontrar un terreno muy abonado para recomendaciones que requieran de una mayor solidaridad e inviten a un esfuerzo mayor de cooperación internacional. En cambio, si para esa época se vislumbra una situación menos angustiosa y existen síntomas de reactivación, sería posible que los gobiernos y la comunidad internacional en su conjunto acogieran fórmulas nuevas y más audaces. Por lamentable que sea, es una realidad que cuando un país está atravesando por una situación económica difícil su reacción visceral lo llevará a un mayor nacionalismo económico, y a una menor preocupación por la solidaridad internacional.

En todo caso, ésta ha sido para todos nosotros una experiencia extraordinariamente didáctica, lo cual puede considerarse en sí mismo como un resultado. Sin embargo, aspiramos a mantener el consenso dentro de la Comisión, y poder producir, a partir de él, un informe para las Naciones Unidas hacia finales de este año, que contenga sugerencias que permitan introducir un poco más de justicia y de racionalidad en las relaciones económicas internacionales entre los países pobres y ricos, con el apoyo de la opinión pública mundial.