

## Hasta la UNCTAD y de regreso: divulgando el evangelio, 1964-1968

*Edgar J. Dosman*  
*David H. Pollock*

LA BIBLIOGRAFÍA CADA DÍA MÁS ABUNDANTE sobre la vida y obra de Raúl Prebisch sigue siendo sumamente fragmentaria, por estar centrada en las diversas etapas de su carrera y no en un concepto global. Esto no es sorprendente, pues la carrera de Prebisch se desarrolló dentro de una vida extremadamente activa que abarcó casi la totalidad del siglo xx. Ésta misma fue una “era de extremos” cuyos rasgos distintivos fueron el conflicto y las tajantes discontinuidades, reflejo de la profunda agitación que ha caracterizado al siglo. Prebisch nació en 1901, ingresó a la universidad durante la Primera Guerra Mundial e inició su primera investigación en medio de esa perturbación. La gran depresión de los años treinta lo lanzó hasta las altas jerarquías burocráticas, como subsecretario de Finanzas del gobierno de Argentina y gerente general del Banco Central, en 1935. Sin embargo, en 1943 la Segunda Guerra Mundial y el emergente movimiento peronista destruyeron su carrera en ese país. Tras cinco años de reflexionar sobre las perspectivas económicas de América Latina, en la realidad de la posguerra de la *Pax Americana*, Prebisch abandonó Buenos Aires e inició una nueva etapa de su carrera al ingresar a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas. Luego de que durante la Conferencia de la CEPAL en La Habana, en 1949, hiciera la extraordinaria presentación de su informe *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, el cual llegó a ser conocido como su “Manifiesto”, Prebisch descolló como un gran experto en la teoría del desarrollo y la modernización latinoamericana. Estos años en los que permaneció en la CEPAL, de 1950 a 1963, del senador McCarthy al presidente Kennedy, representan sin duda el periodo más estudiado de su vida, pero salvo contadas excepciones, dichos trabajos críticos no logran integrar suficientemente la experiencia de Raúl

Prebisch previa a la CEPAL. Sus años en la Comisión y sus “Tesis de la CEPAL” parecerían estar aislados de sus experiencias formativas más tempranas, con lo que éstas resultan descontextualizadas y se oculta la continuidad esencial en la vida y la obra de Prebisch.<sup>1</sup>

Estos mismos problemas de continuidad e integración son evidentes en las últimas etapas de la contribución de Prebisch y, en particular, durante la de su traslado a Nueva York y más tarde a Ginebra, como secretario general fundador de la UNCTAD (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas). Los ensayos críticos sobre la vida de Prebisch durante los años de 1963 a 1969 son predeciblemente contrastantes; tanto en la UNCTAD como en la CEPAL y en Buenos Aires, Prebisch provocó pasiones intensas y discordantes.<sup>2</sup> Si en opinión de algunos analistas la creación de la UNCTAD representó para Prebisch un enorme paso hacia el Diálogo Norte-Sur, para otros este periodo fue básicamente estéril en términos de políticas, en tanto que desde el punto de vista intelectual, cuando Prebisch y su equipo identificaron la famosa “brecha comercial”, durante la UNCTAD I de 1964 en Ginebra, ello representó la reflexión más débil que hubiera podido hacer de su contundente “Manifiesto” de La Habana. El presente trabajo retoma la controversia sobre la UNCTAD, pero con el propósito antes mencionado de establecer la continuidad de la vida y obra de Prebisch a lo largo de los cambios que se presentaron en su carrera y, además, explicar su decisión de dejar el cargo en la UNCTAD luego de concluir un periodo. Si bien esta inusual decisión —Prebisch había aceptado un segundo periodo apenas seis meses antes de su abrupta renuncia— fue muy compleja y motivada por varios factores, las dos principales razones de su partida derivan de su vida personal, por una parte, y de su inconformidad con la doctrina de desarrollo que era evidente, pero que no había sido resuelta, en los años de transición hacia la UNCTAD (1961-1963), cuando aún estaba en Santiago de Chile.

En muchos sentidos, el tránsito de Raúl Prebisch de la CEPAL a la UNCTAD, en 1963, representó un ascenso lógico desde el nivel regional hacia el mundial. Durante trece años había sido secretario ejecutivo de la Comisión Regional, a la cual seguía dominando con su notable presencia, aún como asesor, en la Conferencia de la CEPAL en La Habana, de 1949. En 1950 ya se había abierto el camino hasta la cima de la organi-

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nueva York, Naciones Unidas, E/C. 12/R.1, 1950. Para un análisis detallado de este tema véase Edgar J. Dosman y David H. Pollock, “Raúl Prebisch, 1901-71: la búsqueda constante”, en Enrique V. Iglesias (comp.), *El legado de Raúl Prebisch*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

<sup>2</sup> Edgar J. Dosman y David H. Pollock, *op. cit.*, pp. 11-14.

zación, que transformó en un poderoso secretariado regional. Ahora era tiempo de avanzar y la UNCTAD, autorizada por la Asamblea General de la ONU el 8 de diciembre de 1962, representaba una extraordinaria oportunidad para proyectar su concepto del Diálogo Norte-Sur hacia el escenario mundial.

Pero había también otros motivos que hacían más conveniente el que Prebisch tomara a su cargo la nueva UNCTAD y la moldeara a su imagen.

En primer lugar, el debate internacional en torno al comercio y al desarrollo que sostenían las diversas regiones económicas del mundo se había identificado singularmente, desde 1945, con América Latina, luego del fracaso de la OIC (Organización Internacional de Comercio). Aun antes de que Prebisch ingresara en la CEPAL, la política comercial se había convertido en un motivo de fricciones constantes e intensas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y seguía siéndolo. A lo largo de los años cincuenta, y con la asesoría de funcionarios del secretariado de la ONU —como Wladek Malinowski— los países latinoamericanos habían seguido promoviendo nuevas iniciativas comerciales.<sup>3</sup> Sin embargo, hasta el surgimiento de la UNCTAD, su mayor logro fue la creación en la ONU de cuerpos nuevos e ineficaces, como la Comisión de Comercio de Mercancías. Los Estados Unidos y otras economías de mercado desarrolladas (EMD) estaban conformes con el GATT y no deseaban que la autoridad de la ONU se ampliara a este campo vital de los intereses comerciales. Pero la idea se mantuvo viva y los países en vías de desarrollo de Asia y África se agregaron al número creciente de voces que pugnaban por el cambio, lo cual finalmente precipitó la aceptación de la Resolución de la UNCTAD por las EMD, en el mes de diciembre de 1962. En pocas palabras, el liderazgo que en esta materia tuvo América Latina desde 1945 otorgó a la región un voto prioritario para que ésta se colocara a la cabeza de la UNCTAD.<sup>4</sup>

En segundo lugar, el propio Prebisch era el principal teórico y portavoz del Tercer Mundo en el tema de comercio y desarrollo. El debate en torno a la política comercial lo había seguido, desde Argentina hasta Santiago. En la investigación que realizó en los años veinte sobre el comercio de carnes entre Argentina y Gran Bretaña, así como durante sus actividades de 1933 en la Conferencia Económica Mundial, en Gi-

<sup>3</sup> Raúl Prebisch, "Two decades after" y Sidney Dell, "The origins of UNCTAD", ambos en Michael Zammit Cutajar (comp.), *UNCTAD and the North-South Dialogue: Essays in Honour of V. R. Malinowski*, Oxford, Nueva York y Toronto, Pergamon Press, 1985.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Branoslav Gosovic, *UNCTAD: Conflict and Compromise*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972.

nebra, y en las negociaciones Roca-Runciman, en Londres, Prebisch había constatado la enorme influencia que ejercía el poder sobre el comercio internacional. La mayor parte de su trabajo en el Banco Central de Argentina, desde la creación del organismo en los años treinta hasta que él fue despedido en 1943, estuvo encaminado a contrarrestar los cambios radicales que en los patrones mundiales de comercio habían provocado la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Durante el tiempo que pasó dentro de la selva política, tras su despido, nuestro autor desarrolló el núcleo conceptual de la "Tesis de Prebisch", que vinculaba intrínsecamente los conceptos de comercio y desarrollo. Pero, desde su forzado lugar de retiro en la Universidad de Buenos Aires, observó el derrumbe de las esperanzas que durante la guerra tuviera América Latina de acceder a una nueva era de comercio y desarrollo. Al tiempo que se desvanecían las expectativas respecto a la tan enarbolada OIC, también se esfumaban las ilusiones latinoamericanas sobre un nuevo Consejo Interamericano para el Comercio y la Producción que condujera la transición de la posguerra. A partir de 1948 la política comercial se convirtió en un constante motivo de tensión en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, y la CEPAL encabezaba la campaña de esta última para corregir el fracaso de la OIC. En resumen, desde sus primeros años Prebisch tuvo la misma convicción que después de 1945 compartirían todos los países en desarrollo —no sólo de América Latina— sobre la centralidad de las relaciones comerciales en los procesos de desarrollo y, por tanto, la necesidad de una acción internacional concertada para elaborar nuevas políticas comerciales. El comercio, las finanzas y la asistencia estaban intrínsecamente relacionados. En consecuencia, insistía Prebisch, un nuevo sistema internacional de comercio tendría que brindar la agenda para que se diera un debate profundo sobre el futuro de las relaciones Norte-Sur. Si al ingresar en la CEPAL en 1950 Prebisch heredó una organización consciente de la importancia del comercio, bajo su dirección el problema de las políticas comerciales se entrelazó aún más con el programa de trabajo de la Comisión.<sup>5</sup>

A fines de 1960 y particularmente en el curso de 1961, tras la elección del presidente John F. Kennedy, empezó a desatorarse el prolongado estancamiento que había prevalecido en los planos regional y mundial respecto a las políticas comerciales y de desarrollo. El 15 de diciembre

<sup>5</sup> Entre la numerosa literatura a este respecto, véase Celso Furtado, *La fantasía organizada*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, en donde se encuentra un análisis profundo, aunque breve, del ambiente político que enfrentaron Prebisch y la CEPAL durante los años de formación.

de 1960 la resolución 1519 de la Asamblea General, "Fortalecimiento y desarrollo del mercado mundial y mejoramiento de la situación comercial de las naciones menos desarrolladas", recibió un apoyo comparativamente mayor y fue tomada con seriedad por el Secretariado de la ONU, quien ordenó al DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) que involucrara a las comisiones regionales en la investigación tendiente a fortalecer las perspectivas comerciales del Tercer Mundo. El 8 de julio de 1961, justo antes de que se anunciara la Alianza para el Progreso en la reunión de la OAS en Punta del Este, Prebisch y otros tres secretarios ejecutivos de las comisiones regionales de la ONU se reunieron en Nueva York con Philippe de Seynes (subsecretario general de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales y, por tanto, director general del DAES) a fin de diseñar una estrategia de la ONU nueva y más ambiciosa, que vinculaba explícitamente las iniciativas internacionales en materia de políticas comerciales para dar cumplimiento a la primera Década de Desarrollo de la ONU.

Prebisch destacaba en dicha reunión, lo que le dio notoriedad y oportunidad para explicar sus puntos de vista sobre otros asuntos comerciales de mayor alcance, como: la necesidad de trascender la fase de elaboración de productos primarios para llegar a la exportación de manufacturas; el abordar de una manera más activa la cooperación comercial intrarregional y Sur-Sur; el examinar los requisitos para el financiamiento comercial; el incrementar el comercio con los países del este de Europa y, sobre todo, analizar la idoneidad de la maquinaria internacional existente relativa al comercio y el desarrollo. Como resultado de todo ello se emitió la resolución 1707 de la Asamblea General, "El comercio internacional como instrumento primario para el desarrollo económico", que constituyó por mucho el argumento más persuasivo para que la ONU emprendiera una acción inmediata en este polémico ámbito y para que solicitara a su secretario general que circulara un cuestionario entre los gobiernos miembros sobre la conveniencia de que dicha organización dispusiera una conferencia relativa a asuntos de comercio internacional y desarrollo.

El escenario político internacional había cambiado súbitamente. Hacia finales de 1961 la promesa de la nueva era Kennedy tuvo una enorme influencia y fue un catalizador del interés internacional por el desarrollo del Tercer Mundo, la descolonización y el inicio de una nueva era en las relaciones de los Estados Unidos y América Latina. La inauguración de la Década de Desarrollo de la ONU, tras el discurso del presidente Kennedy del 25 de septiembre de 1961 ante la Asamblea General de la ONU, dio el tan requerido impulso a las relaciones Norte-Sur y pareció ampliar la Alianza para el Progreso con carácter mundial. Tanto

la Alianza como la iniciativa de Kennedy ante la ONU dieron mayor ímpetu a la idea de celebrar una gran conferencia mundial sobre comercio. Durante 1962 la batalla se libró dentro de la ONU, en donde los países en vías de desarrollo aportaban la energía para llevar el concepto más adelante, mientras que las EMD se oponían con vigor a la idea de lanzar una iniciativa sobre políticas comerciales bajo la bandera de la ONU. Pero el 3 de agosto el Coecs (Consejo Económico y Social) finalmente aprobó la celebración de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU y, cuatro meses más tarde, el 8 de diciembre, la Asamblea General concluyó los lineamientos para la misma, que habría de llevarse a cabo en Ginebra antes de 1965. La pregunta central —si la Conferencia de Ginebra sería un evento único o si ésta daría lugar a la creación de un nuevo secretariado de la ONU, con carácter permanente— se dejó explícitamente abierta.

En todo caso, lo cierto era que la comunidad internacional había aprobado en forma oficial una importante iniciativa de la ONU. Relacionados desde mucho tiempo atrás con la CEPAL y Raúl Prebisch, el comercio y el desarrollo se habían ganado un lugar. Si bien Prebisch ya no era joven, a sus lozanos 61 años no estaba tampoco dispuesto a retirarse. En el otoño de 1961, luego de algunas primeras vacilaciones, tenía una actitud más que entusiasta ante la posibilidad de que U Thant lo nombrara secretario general de la UNCTAD. Con el reiterado estímulo de Malinowski y el apoyo de los países latinoamericanos y de algunas de las principales naciones en vías de desarrollo, como India, Egipto y Yugoslavia, en noviembre de 1962 se reunió con una delegación del Tercer Mundo, en Nueva York. “Permítanme pensarlo —respondió— yo no estoy solicitando este cargo, pero si me lo ofrecen, lo aceptaré”. De hecho, su deseo de obtener ese puesto se acentuó en diciembre, pese a que aumentara la oposición política a su nombramiento por parte de las EMD y de la propia ONU. Prebisch ahora veía a Eric Wyndham-White, el formidable secretario general del GATT, con quien se había encontrado en las reuniones del Coecs en Ginebra durante los años cincuenta, menos como a un enemigo que como a un desafío, un poderoso rival para la reformulación de las políticas comerciales con el fin de hacerlas más favorables al desarrollo del Tercer Mundo. En opinión de Prebisch, existía una rendija abierta por la cual podría hacerse avanzar el diálogo Norte-Sur. Sin embargo, las EMD no lo apoyaban y su mejor candidato era Sir John Crawford, de Australia, cuyo gobierno se había opuesto en un principio a la iniciativa de la UNCTAD. Por otra parte, dentro de la ONU el propio Philippe de Seynes había observado el potencial que tenía la UNCTAD y declaró que no rechazaría el cargo. U Thant se demoraba en su decisión y Prebisch aguardaba con ansia, en Santiago; el silencio se prolongó

hasta la tercera semana de enero de 1963. Dado que el primer Comité Preparatorio de la UNCTAD había sido convocado para el 23 de enero, el tiempo apremiaba. No fue sino hasta la mañana del mismo día 23, en el último momento, cuando U Thant se comunicó con Prebisch por teléfono, pues ya no había tiempo para presentarle una oferta formal por escrito. Prebisch recibió un contrato por un periodo fijo, hasta el 1 de julio de 1964, dado que no se tenía la seguridad de que fuera a crearse una institución permanente.<sup>6</sup>

Una vez que cesó su incertidumbre, las energías de Prebisch se redoblaron y empezó los preparativos para ponerse al frente de la UNCTAD. En los meses anteriores había estado sufriendo las dolencias de la artritis; como coordinador de los “Nueve Hombres Sabios” había visto, hacia finales de 1962, cómo se desvanecía el optimismo respecto a la Alianza para el Progreso; el recién creado ILPES (Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social) ya no representaba un reto suficiente para Prebisch, como primera opción para un empleo de tiempo completo, pero en mayo de 1962 aceptó el cargo de director general fundador. Sin embargo, ahora todas esas tribulaciones quedaban atrás. En el mes de abril alquiló una habitación en el Hotel Beekman Towers, a unas cuadras de las oficinas centrales de la ONU, y en mayo pronunció su discurso de despedida de la CEPAL, en Mar del Plata, y cedió formalmente su cargo de secretario ejecutivo al venezolano José Antonio Mayobre, a partir del 16 de agosto. Al aceptar este nuevo nombramiento, el “Señor Desarrollo de América Latina” se convirtió en el “Señor Diálogo Norte-Sur”. Pero su vida habría de conocer otro enorme y dramático vuelco, cuando iniciara la siguiente y “cuarta” etapa de su carrera.<sup>7</sup>

Sin embargo, la transición de Prebisch de la CEPAL en Santiago, a la UNCTAD en Nueva York y más tarde en Ginebra, fue mucho más compleja de lo que podría pensarse del progreso lógico de una carrera. Tanto en el plano personal como en el intelectual, estos años fueron particularmente turbulentos, lo cual es esencial para entender con precisión la inesperada decisión de retirarse de la UNCTAD, que tomó a finales de 1968,

<sup>6</sup> R. Krishnamurti, *Some UNCTAD Events and Reminiscences*, Ginebra, 30 de abril, 1991. El capítulo “Beginnings of the UNCTAD Secretariat” es particularmente importante. Véase también, entre otros, Diego Cordovez, “The making of UNCTAD: institutional background and legislative history”, *Journal of World Trade Law*, vol. 1, núm. 3, mayo-junio, 1967, pp. 243-328; así como su extraordinario artículo, “UNCTAD and development diplomacy”, *ibid.*, 1971.

<sup>7</sup> Raúl Prebisch, “Five stages in my thinking of development”, en G. M. Meier y Dudley Seers (comps.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1984.

apenas unos meses después de haber aceptado el nuevo contrato que le ofreciera U Thant, secretario general de la ONU. A lo largo de sus años en la UNCTAD, sus amigos más cercanos observaron que el largo y feliz matrimonio de Prebisch con su tan admirada esposa Adelita podría terminarse. El nacimiento de su hijo, en 1963, y su posterior matrimonio con una mujer más joven, a finales de 1968, confirmaron esa posibilidad. Por tanto, la vida personal de Prebisch durante sus años en la UNCTAD fue radicalmente distinta de lo que había sido durante las décadas previas de matrimonio con Adelita. Las tensiones emocionales que todo esto le generó, aunadas a las consecuentes presiones económicas, fueron muy grandes y siguieron aumentando a lo largo de su estancia en la UNCTAD, hasta convertirse en uno de los motivos por los que decidiera marcharse antes de lo previsto.

Otro problema personal, como mencionamos antes, fue su salud. Prebisch sufría cada vez más de problemas de artritis en las piernas, los cuales se volvieron más graves e intensos, hasta el punto de que el hecho de viajar —especialmente los largos y encerrados vuelos en avión— le resultaba sumamente doloroso. Y en la UNCTAD, más aún que en la CEPAL, Prebisch se veía constantemente obligado a emprender prolongados viajes por todos los países del mundo.

Pero, si bien estos factores personales tuvieron un gran peso, el principal motivo de perturbación para Prebisch fue el cuestionamiento que se hacía sobre su anterior paradigma del desarrollo, englobado en la “Doctrina de la CEPAL”, que elaborara en los primeros años de la década de los cincuenta y que llegó a constituir el marco teórico que guiaba a esta institución. Ya hacia 1961 esto era evidente, cuando escribió su primera crítica seria sobre el abuso que hacían los gobiernos latinoamericanos de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones), un instrumento político por el cual la CEPAL intentara en un principio elevar, y no así limitar, la competitividad internacional de América Latina. Sin embargo, en lugar de ello, los gobiernos latinoamericanos estaban abusando de la política para proteger de la competencia a ciertos grupos clientelares locales y del todo ineficientes, mediante aranceles protectivos prohibitivamente elevados. Esta no era en absoluto la idea de la ISI, y menos aún, del desarrollo. De hecho, el propio Prebisch había optado por el término IIA (industrialización interna acelerada) para diferenciarse del concepto autodestructivo de la ISI, como era practicada, por ejemplo, en la Argentina peronista. Hacia finales de los años cincuenta Prebisch estaba cada vez más preocupado, por lo que no es de sorprender que en 1961 su primera idea fuera abandonar la CEPAL, como signo de que los años de gloria de la Comisión habían llegado a su fin. La CEPAL parecía haber perdido gran parte de su dinamismo; a medida que los estacio-

namientos se llenaban de autos importados, el compromiso e idealismo del personal se esfumaba. Cuando la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy se apropió de gran parte del programa de la CEPAL, el papel histórico de esta última quedó en el pasado. En 1963, en su discurso de despedida dirigido a sus colegas de la CEPAL, la crítica de Prebisch contra el clientelismo de la ISI se amplió hasta volverse un análisis crítico mucho más general de la sociedad y la política de América Latina.<sup>8</sup>

Por lo tanto, entre 1961 y 1963 Prebisch entró en una fase de transición de su desarrollo intelectual, profundamente preocupado por la falta de dinamismo que presentaban todas las sociedades latinoamericanas, lo que ponía en peligro el futuro a largo plazo de la región. En 1962 creó el ILPES, como un vehículo para empezar desde cero, es decir, para volver a examinar las premisas y reanalizar los enfoques sobre el desarrollo latinoamericano. Su nombramiento en la UNCTAD, con el entusiasmo que implicaba el emprender una muy importante iniciativa mundial, hizo esas dudas e inquietudes a un lado, pero no por mucho tiempo; la preocupación de Prebisch respecto del modelo de desarrollo latinoamericano que él había contribuido a conformar volvió a surgir una vez que la UNCTAD quedó establecida y que sus limitaciones como cuerpo negociador de la ONU se hicieron evidentes.

Prebisch sintió que volvía a la vida cuando concluyó la UNCTAD I, en Ginebra, el 16 de junio de 1964. Aquel evento maratónico se había iniciado el 23 de marzo, con la asistencia de más de cuatro mil delegados oficiales de 119 países, y con la de los medios de comunicación y diversas organizaciones internacionales e instancias no gubernamentales; fue la reunión internacional más grande que nunca antes se hubiera organizado sobre tema alguno; el Banco Mundial la describió como la “más extraordinaria conferencia”, que nadie quería perderse. Prebisch estaba rodeado por un conjunto de estrellas y, en su opinión, el evento había sido un éxito; la UNCTAD I no sólo había hecho época en cuanto a exponer la importancia del vínculo comercio-desarrollo a un auditorio mundial, sino que también la Conferencia finalmente había aprobado una estructura comercial internacional de carácter permanente, dentro del sistema de la ONU. Ya fuera que caminara por las playas del Lago Lemán, en Ginebra, o por las menos atractivas calles de Nueva York, Prebisch

<sup>8</sup> Raúl Prebisch, “Toward a Dynamic of Latin American Development”, reproducido en Adolfo Guerrieri, *La obra de Prebisch en CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. Entre algunas de las principales publicaciones de Prebisch posteriores a la CEPAL se encuentran *Towards a New Trade Policy for Development*, UN 64.II.B.4 (UNCTAD); y “Economic problems of developing countries: structural reforms needed to solve them”, *Commerce Annual*, 1966.

ahora avanzaba con un espíritu renovado y vigoroso. Durante el largo año de trabajo de preparación para la UNCTAD, desde su nombramiento en enero de 1963, paulatinamente fue cobrando mayor confianza en que, al igual que lo ocurrido en la época inicial de la CEPAL, había logrado atrapar de nuevo el momento correcto. Así como la conferencia de la CEPAL en 1949 en La Habana marcara el inicio de su ascenso hacia la ONU y el liderazgo de América Latina, la UNCTAD I de Ginebra representaba un parteaguas de trascendencia internacional. Prebisch consideraba que su búsqueda había terminado. La UNCTAD era ahora un cuerpo permanente de la ONU y él tenía una nueva misión. También estaba integrando un nuevo y entusiasta equipo para el secretariado. Físicamente se encontraba en excelente forma, aun cuando temporalmente cansado por la larga y estresante conferencia de Ginebra. Desde principios de los años cincuenta, su confianza y su espíritu de lucha no habían estado más fuertes.

Con esa enorme capacidad de trabajo, Prebisch se dio a la tarea de crear un nuevo secretariado a partir de la nada, aplicando toda su energía para infundirle su singular visión. Consideraba que la UNCTAD debía ser activista, que debía ser más que la CEPAL. Desde un principio rechazó la idea de ver a la UNCTAD sólo como portavoz o como un “foro de discusión”. Procuraba, por el contrario, hacer de ella una organización con empuje; un organismo que, como lo declaraba continuamente, pudiera “llevar a cabo negociaciones para llegar a soluciones prácticas”. Tampoco deseaba Prebisch que, bajo su dirección, la UNCTAD fuera neutral respecto a las políticas.<sup>9</sup>

Por el contrario, Prebisch aspiraba a un orden económico mundial más equitativo, que habría de lograrse haciendo más justas las reglas del juego del comercio internacional. Esto implicaba arremeter contra las relaciones desiguales de poder, mismas que las naciones de la OCDE habrían de defender con fuerza. El sistema internacional de comercio, recordaba Prebisch a los países en vías de desarrollo, era “una lucha abierta”; ellos debían reconocer y aceptar esa realidad y unirse en torno al G77, con la suficiente coherencia y fuerza para impugnar las reglas del juego que habían establecido las naciones del Grupo B de la OCDE. Así

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, Thomas G. Weiss escribió: “De hecho, la UNCTAD podría ser la imagen refleja del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional [...] Raúl Prebisch [...] declaraba que, frente a los problemas del desarrollo, el secretariado de la UNCTAD no podría tener una actitud más neutral que el secretariado de la OMS ante los esfuerzos para erradicar la malaria”. Thomas G. Weiss, *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD*, Londres, Macmillan, 1986, p. 88. Véase, también, Joseph S. Nye, “UNCTAD poor nation’s pressure group”, en Robert W. Cox y Harold K. Jacobson (comps.), *The Anatomy of Influence: Decision-Making in International Organization*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1973.

como Prebisch rechazara las acusaciones que le hicieron durante sus primeros años en la CEPAL de que era antiestadounidense, también en la UNCTAD refutó la idea de que tenía algo en contra del Grupo B (los países de la OCDE). Un sistema económico mundial reformado y más equitativo beneficiaría, en el largo plazo, tanto a los países desarrollados como a aquellos en vías de desarrollo. Para tal efecto Prebisch insistía en que los países del G77 llevaran a cabo algunas reformas. Pero, como la UNCTAD había sido creada para reexaminar las reglas del juego que habían diseñado los países desarrollados, este organismo sería abiertamente tercermundista en su visión y en su orientación. En la hiperconservadora Ginebra todo esto resultaba una excentricidad, y aún más porque ahí se encontraba la sede del GATT.

Con su agudo sentido del poder, Prebisch advirtió los enormes obstáculos que se alzaban frente a la recién nacida organización. Si bien la UNCTAD había sido un catalizador para la creación del G77, que comprendía al Grupo A (América Latina) y al Grupo C (África, Asia y Yugoslavia), sus recursos palidecían frente a aquellos de los que disponía el Grupo B —los países de la OCDE—, que a diferencia del G77 contaba con un poderoso secretariado que controlaba al GATT. Más aún, la Conferencia de Ginebra había dejado ver la fragilidad del G77, en el interior del cual había diferencias tajantes de intereses entre las muy diversas economías, que se hallaban en distintas etapas de desarrollo. Pero en la euforia de 1964 todo parecía posible. Durante la UNCTAD I Prebisch observó la mala gana con que los países del Grupo B, particularmente Gran Bretaña, habían aceptado que se incrementara el multilateralismo. El Banco Mundial, bajo el mando de George Woods, también parecía estar comprometido con un cambio más profundo. En el momento decisivo, que tuviera lugar en el departamento de Prebisch de la calle Pare de Bude, en la última semana de mayo, cuando ya amenazaba el estancamiento, se hizo patente un espíritu de genuina reciprocidad, así como cuando el G77 exigió y obtuvo las concesiones cruciales que se requerían para cerrar la UNCTAD I con una nota triunfal.

Pero ahora que la UNCTAD había sido aprobada, Prebisch debía proseguir con los asuntos cruciales de la agenda si quería seguir recibiendo el apoyo del G77. El Sur estaba impaciente. En Ginebra, Prebisch había tenido dificultades para persuadir al G77 de que aguardara para la creación de la nueva maquinaria institucional, es decir, un nuevo cuerpo de la ONU, cuando en su propio informe ante la conferencia, *Hacia una nueva política comercial para el desarrollo*, él mismo había destacado la necesidad urgente de entrar en acción. Los países del G77 estaban desilusionados y preocupados al ver que la ONU era muy eficiente para crear nuevos secretariados que no hacían nada. Prebisch estaba consciente de

que la paciencia del G77 era tan corta como el espíritu de compromiso que evidenciara la OCDE en Ginebra, de ahí que no hubiera tiempo que perder si se quería aprovechar el momento.

Por tanto, durante los siguientes cuatro años, Prebisch “arrancó”, de manera literal y figurada, en busca de su evasivo santo grial. Entre 1964 y 1968, según el *New York Times* del 5 de febrero de 1968, Prebisch recorrió alrededor de 600 mil millas, viajando por las ciudades capitales de todo el mundo para difundir, como lo llamara una persona, “el evangelio de la UNCTAD según San Raúl”. Prebisch habría de convertirse en el agente vendedor del Norte-Sur más activo y notorio del mundo. “El estilo de Prebisch era el del profeta y su instrumento elegido, las palabras”.<sup>10</sup>

Dado que Prebisch se percataba de que su nueva institución “debía entrar en acción lo antes posible”, estaba ansioso por terminar la primera etapa de trabajo de organización. Pero su temperamento impaciente lo hizo subestimar en mucho la complejidad de esa fase inicial. Tres tareas básicas debían concluirse antes de que la UNCTAD pudiera estar lista para arrancar. En primer lugar, el marco del nuevo secretariado debía ser diseñado aun antes de que su sede permanente fuera determinada por la ONU, y el avance inicial era lento. El 29 de julio de 1964, De Seynes comentó que “las conversaciones con Raúl sobre el establecimiento de su secretariado siguen siendo vagas”. En efecto, Prebisch tenía la firme intención de constituir una UNCTAD fuerte, que fuera ajena al control del DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales). En su opinión, el secretariado de la UNCTAD debía ser “independiente, en el sentido de tener la capacidad de asumir toda la responsabilidad, bajo el secretariado general de la ONU [no del DAES] para hacerse cargo de la conferencia, de la Junta de Comercio y Desarrollo (JCD) y de los cuerpos subsidiarios”. Por tanto, la UNCTAD no sólo necesitaba contar con una cláusula presupuestaria “con total autonomía, sujeta a las reglas y procedimientos financieros usuales de Naciones Unidas”, sino también con su propia Oficina de Investigación y Programación y con su División de Políticas Comerciales. El ser miembro de la familia de la ONU no implicaba dependencia o alguna clase de subordinación. De Seynes protestó e interrumpió las conversaciones. Y, aunque Prebisch ganó esta partida, pagó un precio muy alto en tiempo perdido, pues no pudo presentar a U Thant el borrador de la nueva organización propuesta sino hasta finales de octubre de 1964.<sup>11</sup>

En segundo lugar, la propuesta formal de la Asamblea General sobre la resolución 1995 —por la cual se creaba la UNCTAD y se planteaba

<sup>10</sup> *New York Times*, 5 de febrero, 1968.

<sup>11</sup> Entrevistas, Nueva York y Ginebra, 1991 a 1993.

su estructura gobernante— debía ser negociada bajo el fiero escrutinio de los países del Grupo B y del G77, y no era seguro que esto ocurriera antes de diciembre de 1964. Aquí, de nuevo, hubo un precio que pagar: una maquinaria sumamente compleja, con la organización de una conferencia cada cuatro años; una JCD, cuyos cincuenta Estados miembros, que representaban a los cuatro grupos regionales, y su presidente, habrían de sesionar dos veces al año, en Nueva York y Ginebra, respectivamente; cuatro comités principales de la UNCTAD (Mercancías; Manufacturas; Invisibles y Financiamiento Relacionado con el Comercio; y Transporte Marítimo), que presentarían informes a la JCD; y, finalmente, los inevitables grupos de trabajo y comités intergubernamentales subsidiarios. El movimiento perpetuo que generaba esta compleja arquitectura requería de una División para Asuntos Relativos a la Conferencia, independiente dentro del secretariado.<sup>12</sup> En tercero y último lugar, Prebisch tuvo que contratar personal ejecutivo, sin descuidar el equilibrio regional, para poder hacer que el programa de trabajo de la UNCTAD despegara. Durante varios meses Prebisch estuvo virtualmente solo, viajando de ida y vuelta entre Ginebra y Nueva York, y sólo con el personal más indispensable como respaldo.

No fue sino hasta finales de octubre de 1965, un año y medio después de la UNCTAD I, cuando finalmente se resolvieron los asuntos relativos al marco. Ese mismo mes se convocó a una reunión especial de la nueva JCD en Nueva York para aprobar la recomendación de que el Palais des Nations, en Ginebra, fuera la nueva sede de la UNCTAD. En esa misma resolución se establecía que Prebisch habría de “concluir lo antes posible la contratación del personal”. Finalmente, las últimas dificultades que enfrentara el secretariado parecían haber sido superadas. Prebisch había conservado a algunos miembros del personal en Ginebra, al término de la UNCTAD I, quienes trabajaban fuera de la Oficina Europea de la ONU, en el desaliñado Palais des Nations, y a éstos ahora se unían los nuevos elementos llegados de Nueva York. La contratación se aceleró y las distintas divisiones iniciaron sus labores. Con el rápido aumento del personal de base, la UNCTAD avanzó hacia una etapa superior. Los problemas más difíciles habían quedado atrás y el personal estaba muy animado, con la profunda sensación de que era pionero en el experimento multilateral más fascinante desde la Segunda Guerra Mundial. También la vida personal de Prebisch recibió un estímulo cuando —en reconocimiento de su prestigio y de la promesa que representaba la UNCTAD— le fue ofrecida la Villa La Pelouse, en los terrenos del Palais, como residen-

<sup>12</sup> Esta complejidad se analiza en R. Krishnamurti, “UNCTAD as a negotiating institution”, *Journal of World Trade*, vol. 15, núm. 1, enero-febrero, 1981, pp. 3-40.

cia oficial. Raúl estaba muy entusiasmado cuando la UNCTAD inició el año de 1966.

Si acaso Prebisch quería ofrecer algo concreto al G77, la UNCTAD I había identificado claramente las áreas clave de las cuales eso podría obtenerse. Así, tan pronto terminó la conferencia de 1964, aunque dentro de las limitaciones de las crecientes dificultades del secretariado, Prebisch empezó a trabajar en las áreas prioritarias, a saber, el financiamiento suplementario especial, los acuerdos internacionales sobre comercio de mercancías, las preferencias para la exportación de manufacturas del G77 y las políticas internacionales sobre embarque. La UNCTAD II, programada para inicios de 1968 en Nueva Delhi, ya se avistaba en el horizonte, lo que agudizaba la sensación de premura. Prebisch sabía que la conferencia de Nueva Delhi no podría ser una réplica del tutfri de Ginebra, sino que tendría que centrarse en una agenda muy específica y manejable. La UNCTAD II debía ser una reunión de negociación, lo que significaba que él debía llegar a la India con algunos acuerdos ya terminados, o casi terminados.

Las dos áreas más promisorias eran el financiamiento suplementario y el comercio de mercancías. El primero significaría que la UNCTAD recibiera apoyo del Banco Mundial, es decir, una portentosa victoria moral. Por otra parte, la administración del mercado de mercancías era vital para la mayoría de los países en vías de desarrollo y desde mucho tiempo atrás se consideraba que las negociaciones comerciales en este ámbito eran responsabilidad de la ONU. Prebisch estaba consciente de que, para poder establecer la credibilidad de la UNCTAD como negociadora mundial, era preciso conseguir un triunfo que sentara un precedente, cuando menos en una mercancía. Por lo tanto, a lo largo de 1966 dedicó gran parte de su tiempo a esas dos áreas. Lograr el éxito aunque fuera en una sola de ellas podría cambiar completamente las perspectivas futuras de la UNCTAD. El tema del financiamiento suplementario, como una iniciativa de la UNCTAD, y el papel central del Banco Mundial para llevar adelante dicha iniciativa, se habían planteado aun antes de que se celebrara la UNCTAD I, durante las reuniones preparatorias, cuando Prebisch los expuso en la carta dirigida al Banco, el 17 de julio de 1963. En ella, Prebisch había solicitado que esta institución financiera “analizara el papel que el International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), la AID y el International Finance Corporation (IFC) podrían tener, como proveedores de asistencia a los países en vías de desarrollo que sufrían una caída espectacular en sus ingresos por exportaciones”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> European Office of the United Nations, *Interoffice Memorandum*, 17 de julio,

La idea no era nueva. De hecho, las naciones en desarrollo la habían estado planteando durante años ante la Asamblea General y ante el GATT. La diferencia ahora era la forma en que la había recibido George Woods, el nuevo presidente del Banco Mundial. Lejos de rechazar la propuesta de Prebisch, Woods mostró una actitud positiva ante ese concepto: el discurso que pronunció en la sesión de apertura de la UNCTAD, en marzo de 1964, en la que destacó las “nuevas fronteras” del Banco en lo relativo a la asistencia técnica, la educación y la agricultura, fue recibido con entusiasmo por los delegados de los países en vías de desarrollo. Al día siguiente, Prebisch se refirió a él de manera grandilocuente, como “el Papa Juan XXIII de los países en desarrollo”. El dirigente británico conservador, Edward Heath, también apoyó la idea de que el nuevo Banco Mundial ofreciera un financiamiento para compensar la inesperada caída de los ingresos por exportaciones de las naciones en vías de desarrollo, que podría poner en peligro los planes de desarrollo. El resultado de ello fue la disposición incluida en el acta final de la UNCTAD I, en la que se estipulaba que el Banco habría de redactar un “Borrador de propuesta sobre las medidas de financiamiento suplementario”. El equipo empezó a trabajar inmediatamente en ello y prosiguió a lo largo de 1965. El informe fue presentado en la primera reunión del Comité sobre Invisibles y Financiamiento de la UNCTAD, en Ginebra, en el mes de diciembre de 1965.

La trayectoria que tuvo este asunto —del entusiasmo inicial al estancamiento— preconizó lo que sería la fortuna de la UNCTAD en la preparación de la conferencia de Nueva Delhi. Al principio todo parecía positivo. En efecto, Prebisch comentó el 21 de diciembre de 1965 que el estudio del Banco Mundial era “una evidencia de que las ideas expuestas en la primera conferencia de la UNCTAD se estaban abriendo camino”. Aun cuando el tema no se debatió con detalle durante aquella reunión del Comité sobre Invisibles y Financiamiento, la recepción por parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo fue tan favorable como podría haberse esperado. El concepto del Banco Mundial establecía un vínculo entre el financiamiento suplementario y el desempeño, y Prebisch estuvo de acuerdo con ese grado de condicionalidad. Algunas naciones, incluidas las latinoamericanas, objetaron que ello significaba una intrusión en su soberanía, pero otras murmuraron que era previsible. Se convocó a una reunión extraordinaria del Comité sobre Invisibles y Financiamiento para el mes de abril de 1966, en Ginebra, a fin de analizar específicamente ese tema.

---

1963. El 12 de noviembre de 1963 este concepto fue formal y favorablemente discutido en Washington, en el curso de una reunión con algunos altos ejecutivos del Banco Mundial.

Prebisch estaba muy esperanzado. Irving Friedman, quien dirigiera el estudio del Banco, le envió una tarjeta de año nuevo con una felicitación personal. En la respuesta que le envió por cable desde Santiago, Raúl le manifestó sus “más calurosos saludos”, a lo que añadió: “Permítame expresarle, a la luz de su excelente informe sobre el financiamiento suplementario, mi convicción sobre el importante papel que el Banco Internacional habrá de tener para el desempeño positivo de la UNCTAD”. Prebisch abrió la reunión de abril de 1966, en la que Irving Friedman encabezaba la delegación del Banco Mundial, con la declaración de que el esquema propuesto por este último “representaba una solución adecuada y viable” para dar respuesta a los graves problemas que enfrentaban los países en vías de desarrollo, debido a las fluctuaciones en sus ingresos por exportaciones. Prebisch añadió que el hecho de que el Comité tomara en consideración dicha propuesta “marcaba un importante cambio para la UNCTAD, que pasaría de ser un foro de discusión para convertirse en un instrumento de acción”.

La Unión Soviética no estaba de acuerdo con el plan, pero era la única; todos los otros países del Cocom (Consejo para la Cooperación Económica Mutua) en el Comité estaban interesados en la idea. De hecho, los países desarrollados y en vías de desarrollo tenían tal grado de acuerdo que la reunión concluyó en tres días, en lugar de siete. La propuesta del Banco Mundial representaba una solución práctica y viable, aun cuando “diversos asuntos importantes de detalle, administración y finanzas deben ser analizados con más profundidad antes de que sea posible llegar a un acuerdo internacional”. Había consenso en cuanto a que las inesperadas caídas de las exportaciones podían y debían ser calculadas mediante proyecciones de exportaciones. Asimismo, los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo concordaban en que el nuevo esquema debía ser coordinado con la facilidad de financiamiento compensatorio de corto plazo del FMI. Los representantes del Fondo estuvieron de acuerdo. Lo que ahora se requería era un grupo técnico de trabajo del Comité, integrado tanto por los países desarrollados como por las naciones en vías de desarrollo, para resolver los detalles pendientes. El acento se puso, sobre todo, en los “detalles pendientes”, por lo que se pensó que la firma del acuerdo sería inminente.

En efecto, el clima de este inusual romance fue tal que llevó a Irving Friedman, al parecer estupefacto ante aquella muestra de solidaridad mundial, a hacer un comentario sorprendente. Lleno de esperanzas respecto a la Década de Desarrollo de la ONU, las minutas de la reunión asentaron que el señor Friedman “concluyó expresando su satisfacción al escuchar que muchos delegados de los países donadores y receptores

subrayaron la necesidad de incrementar el flujo de financiamiento para el desarrollo y de otorgar dicha asistencia con más concesiones”.<sup>14</sup>

Prebisch reconocería más tarde que esa reunión de abril de 1966 había sido el pináculo del optimismo, antes de que se infiltrara el espíritu de críticas y cinismo. Una y otra vez, en aquel verano, Prebisch reiteró su convicción de que el esquema de financiamiento suplementario que estaba siendo estudiado por el Banco representaba el modelo del papel que la UNCTAD tendría que seguir en la política comercial internacional. Dicho esquema expresaba el concepto de la mutualidad, lo que Prebisch gustaba de llamar “medidas convergentes, que son tomadas de manera simultánea por los países desarrollados y por los países en desarrollo, con base en la planeación”. El 14 de julio de 1966, ante el Consejo Económico y Social (Coecs), Prebisch propuso específicamente que la UNCTAD adoptara un sistema de funcionamiento similar al de la Comisión Interamericana para la Alianza para el Progreso (CIAP), es decir, un grupo imparcial de expertos internacionales que examinaran los planes nacionales de desarrollo antes de que éstos fueran presentados ante las principales dependencias de préstamo. Esto significaba, por supuesto, una condicionalidad, la que se imponía de manera multilateral, con base en el desempeño real, y no así la más tradicional y estrecha condicionalidad definida por el FMI. En pocas palabras, el esquema del Banco podría representar la misma ruptura con el pasado, en el plano mundial, como lo hiciera la CIAP en las relaciones interamericanas. “La necesidad de convergencia para una política de desarrollo mundial” se tornaría cada vez más el *leitmotiv* de Prebisch, en su trabajo de preparación para la UNCTAD II.

Pero después de esa reunión, el proyecto del Banco Mundial empezó a marchitarse y finalmente murió. La clave de este enigma fue la súbita fractura, a mediados de 1966, del consenso político de la UNCTAD I. Durante la reunión de otoño de la JCD, en Ginebra, Prebisch adoptó por vez primera una actitud defensiva. Varios países en vías de desarrollo se quejaron de la falta de avances de la UNCTAD, mientras que las naciones del Grupo B se mantenían en silencio o sólo hablaban sobre las perspectivas para la Ronda Kennedy de negociaciones del GATT. Y al gélido clima que reinaba en la UNCTAD no le favoreció la creciente susceptibilidad de los africanos, quienes afirmaban que estaban siendo

<sup>14</sup> Friedman, asesor especial del presidente, siguió apoyando la iniciativa después de la UNCTAD II, cuando Prebisch intentó infructuosamente revivirla. Sin embargo, el 10 de junio de 1968 informó a Prebisch que ciertos funcionarios estadounidenses le habían dicho que el esquema estaba “muerto”. United Nations, *Interoffice Memorandum*, 10 de junio, 1968.

excluidos de las posiciones directivas en el nuevo secretariado de Prebisch.

Inmediatamente después de la UNCTAD I, éste había intentado colocar a algunos candidatos africanos calificados, pero eran muy escasos, se cotizaban muy alto y habían muchas otras opciones. En 1965, Prebisch pensó que tenía ya dos candidatos adecuados, uno de los cuales tendría un nombramiento D-2, pero en julio de ese año U Thant le indicó que los descartara, pues los dos economistas eran de Nigeria y de Ghana, dos países que ya estaban sobrerrepresentados en el secretariado de la ONU. En el curso de los años sesenta, los Estados africanos se fueron independizando a la velocidad de diez por año. Algunos de ellos atacaban abiertamente a Prebisch, acusándolo de favoritismo hacia los latinoamericanos y de no ofrecer a los africanos sino empleos que, en sus palabras, eran de “mensajeros elegantes”.<sup>15</sup>

Este cambio en la opinión internacional afectó el esquema de financiamiento suplementario del Banco Mundial. Tanto el FMI como los Estados Unidos ahora lo rechazaban y avivaron a los elementos hostiles, latentes y siempre vigilantes que había dentro del Grupo B y de las instituciones financieras. Los Estados Unidos, Francia y aún más la Gran Bretaña lanzaron objeciones. Prebisch sorprendió a Woods al declarar públicamente que el FMI, más que las divisiones entre el Grupo B y el G77, constituía el principal obstáculo para llegar a un acuerdo. Hacia mediados de 1967, cuando George Woods estaba en camino de asumir la presidencia, el cambio en el ánimo entre los funcionarios del Banco Mundial respecto a la UNCTAD, en general, y al financiamiento suplementario, en particular, estaba definido. Ya no había esperanzas de que se llegara a un acuerdo en Nueva Delhi; la UNCTAD había sido congelada.

Una suerte similar corrió el intento de Prebisch de marcar un hito en lo relativo a la administración de los mercados de mercancías primarias. En un principio hubo un gran optimismo, pues Prebisch sentía que la UNCTAD podría registrar un éxito con la cocoa. Las primeras investigaciones sugerían que, entre las principales mercancías del comercio mundial —hojalata, cobre, azúcar, café, etc.—, la cocoa encontraba menos obstáculos para negociar un importante AIM (Acuerdo Internacional sobre Mercancías). La UNCTAD intentaría conseguir algunos avances con otros productos —el azúcar y la hojalata estaban definitivamente en la agenda—, pero los progresos en esos mercados podrían verse limitados por ciertas complejidades que no afectaban a la cocoa. Por ejemplo, a

<sup>15</sup> UNCTAD, *Meeting of Representatives of the African States with Dr. Raúl Prebisch*, Ginebra, 29 de agosto, 1966.

diferencia de lo que ocurría con el azúcar, los principales productores de cocoa estaban en el G77, por lo que no tenían competencia en la producción de los países desarrollados. Tampoco había aquí el factor cubano. La sobreproducción no constituía un problema grave y la demanda de cocoa estaba aumentando de manera constante en los mercados mundiales, incluidos los mercados del Cocom. Más aún, había relativamente pocos productores de cocoa y, por fortuna, sin la presencia de algún proveedor predominante en África o en América Latina. De hecho, ya en 1962 América Latina había aceptado la necesidad de establecer un AIM de la cocoa. “Si, a pesar de todas estas ventajas [expresó Prebisch ante la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1966] no es posible llegar a un acuerdo sobre la cocoa, me pregunto qué quedaría entonces por hacerse para responder a las expectativas de los países en desarrollo con respecto a otras mercancías primarias”.<sup>16</sup>

Alfred Maizels, especialista británico en reservas reguladoras, quien se hallaba en su casa en Londres, con la pierna enyesada, aceptó unirse al equipo de Ginebra. Juntos contrataron a Jan Tinbergen, entonces asesor económico en los Países Bajos, para crear un modelo de simulación para el AIM de la cocoa y preparar un estimado de costos para el prefinanciamiento de la reserva reguladora. La empresa Lever Brothers de Londres había solucionado recientemente sus problemas de almacenamiento de cocoa mediante el uso de nuevos tipos de bodegas con aire acondicionado, y también había elaborado un proceso barato para convertir los excedentes de grano de cacao en óleo-margarina. Una vez que se resolvieron los principales aspectos referentes a la prenegociación, Prebisch integró un grupo experto de trabajo a fin de prepararse para las negociaciones que conducirían a la convocatoria de la Conferencia sobre la mercancía de la cocoa.

La División de Mercancías tenía confianza en que se llegaría a un acuerdo y convocó a la Conferencia sobre el Cacao en Ginebra para mediados de agosto de 1966, inmediatamente antes de la reunión de la JCD que tendría lugar ahí. Alentado por el modesto éxito que en 1965 tuviera el Acuerdo Internacional sobre la Hojalata y por el aparentemente próximo triunfo del mecanismo de financiamiento suplementario del Banco Mundial, Prebisch pensó que asistiría a la reunión de la JCD llevando bajo el brazo una autoridad sobre la cocoa, conseguida por mediación de la UNCTAD. Tal poder de negociación le otorgaría un gran control sobre los preparativos para la UNCTAD II.

<sup>16</sup> Declaración de Raúl Prebisch, secretario general de la UNCTAD, 9 de diciembre, 1966.

Pero, en lugar de la victoria, Prebisch tuvo que admitir que había llegado a un punto muerto. El G77 criticaba con encono al secretariado de la UNCTAD —en particular, África, la región del G77 a la que le atañía más directamente el AIM—, debido al fracaso de la tan anunciada Conferencia sobre la Cacao. Prebisch se sentía igualmente molesto ante lo que en su opinión era una postura irrazonable por parte de los Estados Unidos y Alemania Occidental, y en un inusual momento criticó sus actitudes ante el Coecs y ante la Asamblea General. Washington objetó el AIM con base en fundamentos ideológicos habituales (oposición, en principio, a la administración mundial de mercancías), así como por motivos financieros (el prefinanciamiento de las reservas reguladoras caía fuera de los estatutos del Banco Mundial y, en todo caso, Washington rechazaba la fórmula de prefinanciamiento de la UNCTAD). También los intereses del sector privado se sentían amenazados: los comerciantes neoyorquinos de cacao habían realizado un intenso cabildeo para mantener el control de ese mercado. Pero aún más decisiva era la objeción de los Estados Unidos a que la UNCTAD lograra un éxito importante, pues ello no haría sino consolidar al electorado del G77. Una autoridad sobre la cocoa podría conducir a la firma de un mayor número de acuerdos internacionales sobre mercancías, en el foro de la UNCTAD, lo que reforzaría su posición como rival del GATT y, como resultado de esto, surgirían otras demandas sobre el Grupo B. Hacia mediados de 1966, Gran Bretaña y los países europeos ya compartían esta preocupación. De manera conjunta, el Grupo B anunció a Prebisch que únicamente aceptaría realizar negociaciones sobre el azúcar en la Ronda Kennedy. Una vez más, para los países del Grupo B, las siglas “UNCTAD” parecían significar: “Under No Condition Take Any Decisions” (“Bajo ninguna circunstancia se toman decisiones”).

Los reveses que sufrió Prebisch con el financiamiento suplementario y con el AIM de la cocoa significaban que no podría anunciar en Nueva Delhi logros trascendentes, pero no implicaban la derrota. Por el contrario, la UNCTAD puso en marcha una estrategia diferente: avanzar por una pendiente, de largo plazo, de cambios progresivos, con una lucha centímetro a centímetro y tema por tema hasta conseguir reformar el sistema internacional de comercio. La realidad del reto que enfrentaban Prebisch y la UNCTAD II en 1967-1968 era el deterioro cíclico del multilateralismo mundial, dado que casi todos los países del Grupo B, a diferencia de la situación que prevalecía en Ginebra, en 1964, vivían problemas económicos y políticos muy graves. El gobierno de Johnson confrontaba la guerra de Vietnam, un movimiento antibélico cada día más intenso, una fuerte inflación y reclamos relativos a los derechos civiles. El mercado financiero de Londres, por su parte, se hallaba inesta-

ble y habría de enfrentar una fuerte caída del oro, durante la celebración misma de la UNCTAD II. La sociedad francesa se estaba dividiendo con rapidez y pronto se levantarían las barricadas estudiantiles en las calles de París. Tokio sufría una parálisis gubernamental y Canadá era presa de un nuevo ataque en la extenuante crisis de su unidad nacional. Qué diferente era todo en 1964, cuando el optimismo era grande y la economía internacional boyante. En esta ocasión, el Grupo B no estaba con ánimos para ser generoso.

El GATT explotó esta situación de manera brillante dentro del Grupo B, así como las críticas del G77 hacia Prebisch por su aparente falta de éxito en las negociaciones comerciales. Cuando se agudizaron las tensiones del G77 dentro de la UNCTAD, el GATT agujoneó esas divisiones al urdir alianzas estratégicas con los países desarrollados más avanzados y debilitar su apoyo a la UNCTAD. Prebisch veía el contraataque del GATT sobre la UNCTAD con una sensación creciente de enojo. El súbito interés que mostrara el GATT por los problemas comerciales de los países en vías de desarrollo, después de 1963, había sido, después de todo, un elogio para Prebisch. La reunión de la UNCTAD I y la consecuente reacción que se dio entre la opinión mundial tuvieron un profundo efecto en el GATT. Ya en 1963, previendo la conferencia de Ginebra, Eric Wyndham White había dado algunos primeros pasos apresurados para aliviar el enfado del Tercer Mundo respecto al fuerte acento que ponía el GATT en los países de la OCDE y más tarde intentó debilitar al nuevo competidor copiando el mandato de la UNCTAD desde una posición de fuerza. En 1964, por ejemplo, cuando se celebraba la UNCTAD I, el GATT finalmente inauguró su tan prometido Centro de Información sobre Comercio Internacional, lo que constituía el primer subterfugio de una campaña sostenida para seducir a los dirigentes y a las regiones del G77. Asimismo, el GATT integró un comité especial para que analizara las formas y maneras de adaptarse al nuevo interés mundial en el comercio y desarrollo, una de las cuales fue la recomendación de que se añadiera al Acuerdo General una nueva Parte IV —básicamente similar al acta final de la UNCTAD I y titulada “Comercio y Desarrollo”—. La rápida acción permitió que ésta fuera adoptada a principios de 1965. La nueva Parte IV del GATT le daba margen para que se introdujera enérgicamente en el territorio de la UNCTAD, por lo que el GATT estableció con rapidez un nuevo “Comité sobre Comercio y Desarrollo”, con grupos de trabajo en materia de mercancías, preferencias y en la expansión del comercio entre los países en vías de desarrollo. En cuanto a las mercancías, el GATT emprendió dinámicas negociaciones sobre cereales y azúcar, aun cuando Wyndham White había declarado públicamente en la UNCTAD I que el GATT no tenía ningún mandato en este rubro, ni intención alguna de entrar en él. Pero, de

pronto, el secretariado del GATT tomó la dirección contraria, en una abierta apropiación del poder. De hecho, el GATT empezó a utilizar sus más altos recursos para deteriorar la eficacia y futura evolución de la UNCTAD aun antes de que ésta llegara a convertirse en rival. Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea compartían el deseo de marginar a la UNCTAD, dejando ver dónde se encontraba el poder, dentro de la comunidad internacional de comercio. A finales de 1966, por ejemplo, ciertos dirigentes europeos informaron a Prebisch que habían decidido que el GATT era el indicado para manejar las negociaciones internacionales sobre el azúcar. La UNCTAD, afirmaban ellos, debía “evitar la duplicación de funciones” y retirarse voluntariamente de su ámbito de responsabilidad, internacionalmente reconocido, en favor del GATT.

“Estamos siendo testigos”, escribió Prebisch a U Thant en marzo de 1967, “de una tendencia generalizada a la dilatación del ámbito de competencia del GATT, con una clara duplicación de las funciones, mandatos y actividades de la UNCTAD”. El GATT, que en el pasado se había mostrado básicamente indiferente a los problemas referentes a la expansión comercial e integración entre los países en desarrollo, ahora trataba de apropiarse el título de primera organización mundial en el campo del comercio y el desarrollo. “La competencia del GATT en el tema de las políticas y prácticas relativas a las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio es muy clara”, afirmaba Prebisch, al tiempo que añadía: “Y es igualmente claro que la UNCTAD es el órgano central en lo que se refiere a todos los asuntos del comercio relacionado con el desarrollo. Este hecho debería ser plenamente reconocido por la familia de las Naciones Unidas, de tal suerte que el GATT no se presentara como un socio igual o más competente en esta materia”.<sup>17</sup>

El blanco del GATT no era la ONU, en general, o siquiera la existencia de la UNCTAD; su objetivo era más bien debilitar el apoyo que ofrecía el G77 a la UNCTAD como su instrumento *primario* de negociación. Las profundas fisuras que había dentro del G77 respecto a la visión sobre la UNCTAD y el GATT eran evidentes para cualquiera, y la postura de los principales Estados del grupo (como India y Brasil) determinaría el éxito o fracaso de la UNCTAD. Brasil había sido elegido como coordinador del G77 para la UNCTAD II, en Nueva Delhi. La postura del GATT frente a la UNCTAD era muy simple: ésta era un foro útil para el debate y la investigación, pero era el GATT y no ella quien debía tener la autoridad para tomar decisiones

<sup>17</sup> UNCTAD, *Review of Relations Between the United States Conference on Trade and Development and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Ginebra, 10 de junio, 1968. Diego Cordovez elaboró el informe. Krishnamurti, *Some UNCTAD Events...*, *op. cit.*, anexo 9.

respecto de los asuntos relativos al comercio y el desarrollo internacionales. Según la imagen de la ONU, la UNCTAD sería el equivalente de la Asamblea General, mientras que el GATT funcionaría como el Consejo de Seguridad. En esta concepción, la UNCTAD desempeñaría un papel meramente de apoyo y deliberación, en tanto dejaría que las negociaciones multilaterales fueran llevadas a cabo por un GATT preeminente.

Prebisch objetó enérgicamente tal idea, argumentando que ello destruiría la credibilidad y poder de negociación de la UNCTAD, pero la conclusión de la Ronda Kennedy de negociaciones del GATT, en mayo de 1967, ahondó las diferencias entre el G77 respecto al propósito y funciones de la UNCTAD. La ambivalencia del G77 en cuanto al estatus de negociación del GATT y de la UNCTAD reflejaba las realidades políticas de finales de los sesenta. Las diferencias dentro del G77 iban en aumento, a medida que los intereses políticos del Tercer Mundo se volvían más y más heterogéneos. Por tanto, Nueva Delhi prometía presentar una interesante confrontación, en las complejas interconexiones existentes entre la UNCTAD, el GATT y el sistema mundial de políticas comerciales.

En estas difíciles circunstancias, agravadas aún más por la espectacular ofensiva Tet de Vietnam, dos días antes de la inauguración oficial de la UNCTAD II por la primera ministra Indira Ghandi, el 1 de febrero de 1968, la sorpresa que provocó la Conferencia no radicó en lo que ésta no pudo cumplir, sino más bien en los modestos avances que realmente logró. Si bien no hubo un “logro trascendente”, como muchos esperaban, tales expectativas (como lo había mostrado el financiamiento suplementario) no eran realistas para unas negociaciones internacionales sobre comercio. En efecto, había sido un error alimentar tantas esperanzas respecto a la UNCTAD II, cuando un enfoque gradual habría sido el más probable y adecuado. Así, por ejemplo, las negociaciones sobre el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) previas a los preparativos para la UNCTAD II no tuvieron nada de espectacular, pero fueron efectivas, con un grupo de trabajo de la OCDE que presentó un informe en la Reunión Ministerial anterior a la de Nueva Delhi, mientras el G77, por su parte, coordinó una postura de negociación conjunta en la Reunión Ministerial de Argel de octubre de 1967. En la propia reunión de Nueva Delhi, las diferencias entre el Grupo B y el G77 casi impidieron que se firmara un acuerdo sobre el SGP, pero cuando surgió la amenaza de un estancamiento, no sin dificultad se consiguió que se adoptara un compromiso, poco antes de la “Reunión Cumbre del Everest” en el Hotel Oberoi. Instrumentado en 1969, el SGP sería considerado más tarde como uno de los grandes éxitos de la UNCTAD, aun cuando esta y otras victorias parciales no impidieron que el embajador brasileño Olivera, portavoz del G77, declarara en la víspera misma de la sesión de clausura que la UNCTAD II

había sido un fracaso. Días antes, durante una cena ofrecida a las delegaciones latinoamericanas, Olivera había llamado a Prebisch “traidor al Tercer Mundo”, a lo que éste respondió con palabras similares, con lo que la reunión concluyó en medio de la confusión y el desorden. En términos generales, pese a la gran hospitalidad de Indira Ghandi e incluso a la construcción de un nuevo auditorio de conferencias y de un edificio para hospedaje en la calle Curzon, aquella descomunal congregación, hinchada con las delegaciones de 131 países y 44 organizaciones internacionales, careció del espíritu de cauteloso optimismo y de la sólida organización que caracterizaron a la UNCTAD I de Ginebra. La proliferación de comités y grupos de contacto dio por resultado que se celebraran 965 reuniones de los grupos de trabajo, durante las ocho semanas de duración de la conferencia. “No entiendo qué está ocurriendo”, se lamentaba Prebisch cuando su propia oficina perdió el control de la Conferencia. La prensa india e internacional se tornaron hostiles y centraron su atención en Vietnam, la “Primavera de Praga” y las revueltas en París, mientras que dentro del G77 las relaciones entre los países africanos y latinoamericanos empezaron a agriarse.<sup>18</sup>

De esta manera, la UNCTAD II concluyó con el pesimismo característico de las expectativas frustradas, lo que el *Washington Post* resumió sucintamente con las siguientes palabras: “No surgió de Nueva Delhi ningún acuerdo importante [...] el SGP no fue sino una migaja”. Por su parte, el *New York Times* dijo que, en el mejor de los casos, la Conferencia “no fue un éxito” y, en el peor, “fue casi un fracaso total”.<sup>19</sup> La realidad política que enfrentó Prebisch después de la UNCTAD II implicaba un gran reto. Él calificó los resultados como “positivos, pero muy limitados”, si bien se encontraba sumamente desilusionado por el fin de la luna de miel. “Una estrategia global sin medidas concretas [escribió a U Thant en su sombría evaluación final] no es sino otro documento más con declaraciones piadosas, pero sin consecuencias prácticas”.<sup>20</sup> El fundamental reto institucional Norte-Sur para conseguir una UNCTAD efectiva aún seguía vigente. La *Realpolitik* que emanaba del patente poder económico de los países del Grupo B habría de determinar cuáles serían los mecanismos institucionales que diseñaran e instrumentaran las políticas internacionales en materia de comercio, asistencia y finanzas, y esos me-

<sup>18</sup> Cordovez, “UNCTAD and development diplomacy”, *op. cit.*, p. 83.

<sup>19</sup> *New York Times*, 10 de marzo, 1968.

<sup>20</sup> La frustración de Prebisch fue recogida por Cordovez en “UNCTAD and development diplomacy”, *op. cit.*, así como en las entrevistas realizadas en Nueva York, Washington y Ginebra (entre otros), con funcionarios de la ONU y de la UNCTAD de este periodo.

canismos jamás estarían en la ONU, es decir, no estarían en el Coecs ni en la Asamblea General ni mucho menos en la UNCTAD. No importaba cuán lógico o válido fuera lo que surgiera de su pluma o de la de sus colegas respecto a nuevos enfoques hacia las políticas de cooperación internacional para el desarrollo; tampoco importaba el abrumador número de votos que el G77 pudiera sumar en la Asamblea General; la realidad era que las reglas internacionales del juego serían siempre definidas por las EMD, ya fuera en forma bilateral o multilateral, mediante las decisiones tomadas en Bretton Woods, en el GATT o en la OCDE.

Pero si bien Nueva Delhi inició la cuenta regresiva para su salida de la UNCTAD, como ciertos analistas han afirmado, ésta no fue su reacción inmediata. Pese a su desilusión, Prebisch aceptó un nuevo contrato para conducir a la UNCTAD a una nueva era de cambios graduales; hasta ese momento no había indicios de su futura renuncia. En efecto, tanto U Thant como De Seynes y otros amigos cercanos de la ONU consideraban esencial que Prebisch permaneciera allí durante un segundo periodo, pues en su opinión el G77 lo necesitaba más que nunca para enfrentar las secuelas de Nueva Delhi. Las resoluciones adoptadas debían ser instrumentadas y la maquinaria de la UNCTAD había mostrado ser demasiado voluminosa y requerir de un recorte drástico. Ellos no consideraban que Nueva Delhi hubiera sido un fracaso total —como Prebisch pensaba— ni tampoco creían que los logros que había conseguido la UNCTAD desde su nacimiento, en 1964, debieran ser desestimados con ligereza. En su opinión, lo que sucedía era que Prebisch había esperado conseguir demasiado en muy poco tiempo. De acuerdo con los criterios de desempeño habituales de la ONU —tales como la inculcación gradual de nuevos conceptos y normas; la función educativa mediante informes de calidad y reuniones de expertos; y la adopción de algunas importantes medidas de fondo, como las preferencias comerciales y la nueva legislación internacional sobre embarques—, su opinión era que la UNCTAD estaba convirtiéndose en un nuevo e importante miembro de la comunidad internacional del desarrollo. Y de manera indirecta, señalaban también, la UNCTAD había dado un mayor ímpetu a las políticas y prácticas que llegaron a madurar fuera de ella, a saber, la facilidad del Financiamiento Suplementario en el FMI, la meta de 1% de ODA (Official Development Assistance) en la Asamblea General y la Parte IV del GATT.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Raúl Prebisch, discurso ante la Asamblea General de la ONU, 4 de noviembre, 1968. Sobre los siguientes modestos éxitos en las negociaciones del SGP, véanse Michael Zammit Cutajar, *op. cit.*, pp. 101-234; y Krishnamurti, *Some UNCTAD Events...*, *op. cit.*, pp. 75-79.

Ese verano hubo algunos desarrollos positivos, si bien aquellos éxitos parecieron insignificantes frente a los reveses mundiales. Incluso el tan importante suceso de 1968 —la conclusión, después de mucho tiempo, del borrador del Acuerdo Internacional sobre el Azúcar, el 23 de octubre— resultó ensombrecido tanto por el fragoroso boicot de la CEE como por la estudiada y elaborada salida de los Estados Unidos, cuando entraron los cubanos. Prebisch obtuvo la autorización para poner en práctica algunas medidas a fin de adelgazar la maquinaria de la UNCTAD, tales como recortar el número de reuniones anuales de la JCD, así como una aclaración formal de su papel y facultades vis a vis la Conferencia. Su secretariado de Ginebra pronto se puso a caminar a toda marcha, luego de la extravagancia de Nueva Delhi; el trabajo que éste había iniciado para el Comité Especial sobre Comercio y Preferencias Comerciales —quizás el principal logro de la UNCTAD II— había logrado suficiente avance para poder convocar a una primera reunión para principios de diciembre de 1968. De hecho, incluso a finales de octubre, Prebisch parecía tan entusiasmado por estos signos esperanzadores que habló con U Thant sobre la posible contratación de un candidato de Escandinavia para el puesto de secretario general adjunto que él tanto necesitaba.

No obstante, en la práctica los hechos ocurridos en el verano y otoño de 1968 convencieron a Prebisch de que había llegado el momento de que se marchara, de ahí que no cumpliría con la renovación del contrato que firmara en abril de 1968. Durante su ausencia de Ginebra, en el verano de 1968, Prebisch integró dos grupos del secretariado, uno para asuntos esenciales y otro para cuestiones administrativas, lo cual, al menos visto en retrospectiva, era un indicio de su intención de renunciar. De pronto, a mediados de noviembre, Prebisch decidió que ya había tenido suficiente. El 18 de noviembre mencionó abiertamente, por vez primera, la posibilidad de su retiro. Cinco días después, luego de hablar con U Thant sobre su posible sustituto —el doctor Manuel Pérez Guerrero, su amigo desde 1944, embajador de Venezuela y delegado permanente de la ONU—, Prebisch anunció que se retiraría el 1 de marzo de 1969.

De inmediato se suscitaron controversias en torno a los motivos de su súbita renuncia. Algunos dijeron que había sufrido dos desmayos durante las reuniones de noviembre en Washington; otros dudaban de que su retiro se debiera a motivos de salud, como afirmó en su carta formal de renuncia, y se inclinaban por otras razones de tipo personal y familiar.<sup>22</sup> Ciertamente el debate que tuvo lugar en la Asamblea General de

<sup>22</sup> Cordovez, "UNCTAD and development diplomacy", *op. cit.*, p. 55.

la ONU en noviembre de 1968 sobre el futuro de la UNCTAD no fue muy esperanzador, como tampoco lo fue la actitud de los Estados Unidos respecto de la cooperación internacional luego de la elección de Richard Nixon. Ahora parecía menos claro que nunca que Gran Bretaña, el nuevo gobierno republicano de los Estados Unidos y la OCDE en su conjunto, tuvieran el propósito de alcanzar las metas de Nueva Delhi sobre la organización del mercado de mercancías, la liberación comercial, el financiamiento suplementario o el objetivo de alcanzar 1% de ODA, por no hablar de otros asuntos más amplios sobre el multilateralismo y una estrategia mundial.

Hubo, así, muchos antecedentes que contribuyeron a que Prebisch decidiera renunciar. En primer lugar, 1968 fue un año desmoralizante en términos políticos: las revueltas y barricadas en París, el asesinato de estudiantes en México, el homicidio de Robert Kennedy y de Martin Luther King Jr., y la elección de Richard Nixon en los Estados Unidos. El único punto de luz —el aparente resurgimiento de la democracia en Checoslovaquia, durante la primavera— fue apagado el 21 de agosto. En segundo lugar, Prebisch estaba siendo duramente atacado desde ambos bandos —el G77 y el Grupo B— por los magros resultados de Nueva Delhi. Los medios de comunicación de todo el mundo hablaban sobre la necesidad de “una nueva era” en la dirigencia de la UNCTAD, lo que ofendía el amor propio de Prebisch. En tercer lugar, y aún más importante, él era un hombre de poder que gustaba de jugar en las grandes ligas de la diplomacia. La UNCTAD I, con la congregación de todos los poderosos, había respondido a sus expectativas y, de acuerdo con tales estándares, dicha institución debía ejercer una influencia directa operativa para que pudiera considerársele un éxito; Prebisch no tenía interés alguno en que la UNCTAD se convirtiera en la Asamblea General del G77 ante el Consejo de Seguridad del GATT. Por último, Prebisch estaba cansado. Todos éstos eran motivos de peso.

Sin embargo, los factores inmediatos que explican lo súbito de su salida, que no fue anunciada en Ginebra sino en Nueva York, fueron intelectuales y personales. Respecto de los primeros, Nueva Delhi había significado la cúspide del proceso de desilusión que se iniciara dos años antes, cuando los obstáculos al trabajo de la UNCTAD se intensificaron tanto y tan rápido. La verdad era que Prebisch era presa de una crisis cada vez más profunda en lo relativo a su enfoque conceptual sobre el desarrollo. El concepto que antes tuviera sobre la ONU, y que traía consigo desde la CEPAL, empezaba a resquebrajarse. Prebisch siempre debía tener una misión, no sólo un empleo, y esa misión requería de un nuevo, coherente e importante enfoque teórico sobre las relaciones Norte-Sur. Hacia 1968 advirtió que había agotado la “Tesis Prebisch”, tanto en el

plano regional como en el mundial, y que tenía una necesidad urgente de generar nuevas ideas. América Latina enfrentaba problemas cada día más profundos, pensaba él, y con la elección del nuevo gobierno de Nixon resultaba imperioso revivir las relaciones interamericanas. La Alianza para el Progreso había caído en un momento oscuro y el desarrollo de América Latina se hallaba en una encrucijada.

A mediados de noviembre de 1968 se reunió con Felipe Herrera, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para hablar sobre la sugerencia de que el Banco fundara la "Comisión Pearson" sobre las perspectivas de desarrollo de América Latina. Ésta hacía referencia a la comisión de los "hombres sabios", que se creara bajo los auspicios de los Estados Unidos y el Banco Mundial para estudiar los problemas del diálogo Norte-Sur y encontrar soluciones. Lester B. Pearson, antiguo primer ministro de Canadá y ganador del Premio Nobel, fue nombrado su presidente. Los latinoamericanos rechazaron la idea de que el plan general internacional fuera elaborado por el "club de los hombres ricos" y urgieron al BID para que les diera una respuesta. Herrera estaba dispuesto a financiar una réplica de la Comisión Pearson si Raúl Prebisch aceptaba encabezar el estudio. Dado que luego del derrumbe de la Alianza para el Progreso el BID había surgido como el instrumento de autoridad para el desarrollo de América Latina, Prebisch era la única personalidad latinoamericana con el prestigio internacional necesario para dar a sus hallazgos la legitimidad requerida. A Prebisch le interesó la propuesta y, en efecto, apenas una semana después de sus conversaciones en Washington, presentó su renuncia como secretario general de la UNCTAD, efectiva a partir del 1 de marzo de 1969.

Pero si bien la preocupación de Prebisch en torno a la necesidad de una renovación teórica fue anterior a la creación de la UNCTAD, los preparativos para la Conferencia de Ginebra demoraron el momento en el que Prebisch pudo emprender ese trabajo. Su artículo de 1963, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, representó otra ronda de innovaciones en la CEPAL, como en los años gloriosos de 1950 a 1955. Por el contrario, la creación de la UNCTAD fue en esencia una iniciativa diplomática mundial; un llamado a la acción por las partes contendientes —la OCDE, el Sur en desarrollo y los países socialistas de Europa oriental—. El concepto de la "brecha comercial", elemento central de aquel informe que presentara en la UNCTAD I, parecía derivar demasiado de la ortodoxia de la CEPAL para despertar mayor interés entre los economistas y, hacia la conferencia de Nueva Delhi, éste ya había desaparecido casi por completo tanto en Ginebra como en Nueva York. Según lo que escribiera el propio Prebisch, sus años en la UNCTAD fueron los más estériles en términos teóricos. Incluso el concepto nuclear de su

discurso de Nueva Delhi —la cooperación internacional para el desarrollo— era una reformulación de la estrategia de la CIAP para América, elaborada cinco años antes.

Prebisch estaba consciente del vacío intelectual que había en sus trabajos de la UNCTAD. A mediados de 1966, cuando el avance en casi todos los asuntos prioritarios de la UNCTAD fue presa del malestar entre el Norte y el Sur, creció el descontento de Prebisch frente a los dos bandos (el bloque de los países soviéticos ya había sido relegado). Si bien la modesta cooperación que el Norte había mostrado durante la conferencia de Ginebra, en 1964, se había debilitado al suscitarse las graves crisis políticas y económicas, Prebisch también había observado un abuso deliberado del concepto de la brecha comercial por parte de muchos países en vías de desarrollo. Al igual que abusaron los gobiernos latinoamericanos del ISI, los países del Grupo C estaban recurriendo a ataques contra el Norte para desviar las críticas hacia las irracionales políticas internas, motivadas por la corrupción, y hacia las demandas especiales de los grupos privilegiados que querían evitar la competencia.

Prebisch estaba enojado consigo mismo. Había presenciado esto mismo en Argentina, durante los años cincuenta, y también lo había visto en otros países latinoamericanos, antes de mediados de los sesenta. Sus amigos y sus críticos, por igual, le habían advertido de los excesos a los que podría llevar la ISI. Ahora la diferencia era la incontrovertible evidencia que mostraba el este de Asia, en donde Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong e incluso el recién independizado Singapur, presentaban economías muy dinámicas, sin que hubieran recurrido a estrategias orientadas a la exportación y conducidas por el Estado. Prebisch veía que en América Latina estaban surgiendo industrias competitivas en la exportación, en nuevos sectores manufactureros, sobre todo en Brasil y en México, pero le preocupaba la falta de dinamismo de la región, considerada en su conjunto. Si bien era cierto que a lo largo de los años sesenta se había seguido presentando un crecimiento económico, éste no era equiparable al del este asiático. América Latina se estaba quedando rezagada.

La pregunta era: ¿por qué? Contrariamente a la hipótesis de la brecha comercial que desarrollara en 1964 con tal convicción, Prebisch se daba cuenta de que el comercio mundial estaba conociendo un auge. Por tanto, ahora hablaba menos de la brecha comercial y más de una brecha en el ahorro. Pero la condicionalidad —el prerrequisito para que los países en desarrollo tuvieran acceso a los recursos económicos del norte— adquirió un tono más definitivo en sus prescripciones sobre una estrategia mundial de desarrollo. Así, Prebisch afirmaba que sólo aquellos países del Tercer Mundo que estuvieran tan comprometidos con el desarrollo como lo determinara un proceso de evaluación aplicado por expertos

neutrales, tipo el de la CIAP, debían esperar ser candidatos para recibir la asistencia internacional.

Esto era otra manera de decir que las políticas nacionales y las estructuras institucionales eran elementos esenciales de una adecuada teoría del desarrollo. Prebisch consideró que sus escritos anteriores tenían un enfoque demasiado estrecho y le molestaba el vacío teórico en el que había caído. Durante la conferencia de Nueva Delhi fue brutalmente franco: “las medidas de convergencia”, dijo, son un aspecto vital para el desarrollo internacional. Pero, añadió, la cooperación internacional “será en gran medida desperdiciada” a menos que los países en desarrollo se den cuenta de que la responsabilidad primaria para la acción está en sus manos. Asimismo, Prebisch destacó: “Esta política de desarrollo interno hace absolutamente necesario que los países en desarrollo pongan en marcha, con determinación, una serie de transformaciones internas de sus estructuras y actitudes, donde esto no haya sido hecho”.

Después de Nueva Delhi, Prebisch siguió criticando a los gobiernos de los países en desarrollo que se quejaban de los obstáculos externos, a la vez que se negaban a hacer reformas internas. El 14 de septiembre de 1968 llegó incluso a pedir con urgencia a la JCD de la UNCTAD que jerarquizara a los países en desarrollo que solicitaban el apoyo del Grupo B según la voluntad que mostraran para emprender una reforma estructural y adoptar planes de desarrollo realistas. Esto no les agradó a muchas delegaciones del G77 que estaban presentes. En pocas palabras, Prebisch había llegado a la convicción de que el principal problema para el desarrollo de América Latina y, de hecho, del Tercer Mundo era la falta de disciplina interna y no así el desequilibrio externo provocado por los países desarrollados, mediante políticas internacionales basadas en un “intercambio desigual”, lo cual había sido el núcleo de sus escritos previos de la CEPAL. Así, resultaba claro que Prebisch estaba maduro para elaborar nuevos enfoques sobre el desarrollo.

Más aún, la crisis de las relaciones interamericanas, que se agudizó en 1965, luego de la invasión de la República Dominicana por los Estados Unidos, lo afectó con una inmediatez visceral superior a lo ocurrido con Ginebra y con el G77. Frente a la guerra de Vietnam y al auge en la región Asia-Pacífico, América Latina empezó a ocupar un lugar secundario en la política exterior de Estados Unidos, lugar que mantendría durante las dos siguientes décadas.

La oferta de Felipe Herrera, en noviembre de 1968, fue una solución a los muchos dilemas de Prebisch, a saber, conceptuales, institucionales y personales. El BID era el punto ideal desde el cual podría tener una nueva y autorizada perspectiva del desarrollo de América Latina, al tiempo que lo traería de regreso a América. “Quiero volver a trabajar sobre

América Latina”, declaró, simplemente. “Creo que el hecho de trabajar para nuestro continente significará un cambio total”.

Al fin en su hogar, en América, Prebisch podía ahora contemplar el inicio de un nuevo periodo en su vida profesional y personal. A su regreso, *La Nación* de Buenos Aires, el diario que publicara los comentarios del joven Raúl cuarenta años atrás, lo llamó “el profeta solitario”. Pero Prebisch veía las cosas de otra manera.<sup>23</sup> Para él, el estudio del BID, *Transformation and Development: Latin America's Great Task* (1970), representaba una oportunidad para reclamar un lugar de honor y no así la vida futura.

Recibido y revisado en septiembre de 1997

Correspondencia: Dosman: International Relation/Department of Political Science/York University/4700 Keele Street/Toronto, Canadá, M3J 1P3/e-mail edosman@yorku.ca

Pollock: The Norman Paterson School of International Affairs/Carleton University/Ottawa, Canadá/e-mail dpollock@ccs.carleton.ca

<sup>23</sup> Raúl Prebisch, *Change and Development: Latin America's Great Task*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1970.