

Naciones Unidas  
**ASAMBLEA  
GENERAL**

VIGESIMO SEXTO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales



**SEGUNDA COMISION, 1369a.**  
SESION

Miércoles 29 de septiembre de 1971,  
a las 10.50 horas

NUEVA YORK

Presidente: Sr. Narciso G. REYES (Filipinas).

*Declaración del Secretario General Adjunto  
de Asuntos Económicos y Sociales*

1. El Sr. DE SEYNES (Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales) dice que la situación actual del sistema monetario internacional compromete la estrategia global en la que 127 países depositaron en parte sus esperanzas el año pasado. El orador se pregunta si la Organización no es responsable hasta cierto punto de esta situación, por falta de vigilancia y por haber perdido el sentido de las perspectivas de conjunto que fue capaz de desarrollar en los primeros años de su existencia y del que es testimonio en particular el informe titulado *Medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total*<sup>1</sup>.

2. En virtud de la Carta, corresponde a la Asamblea promover una cooperación internacional que permita a las economías nacionales realizar sus posibilidades, y que asegure que las medidas que afectan a la comunidad de los pueblos sean objeto de decisiones colectivas. ¿La Organización no ha concedido demasiado fácilmente a otros un dominio que le estaba reservado, y su sistema institucional no está demasiado difuso y fragmentado para tratar eficazmente una situación que se caracteriza por la interdependencia de los problemas, es decir, que exige sustituir la compartimentación por una visión de conjunto?

3. La realidad política, económica y social que reflejan los mecanismos monetarios se ha transformado rápidamente durante el decenio de 1960; la lucha por la distribución de los frutos del crecimiento económico se hace cada vez más áspera y más constante y la antigua estratificación social ya no se acepta. Debido al aumento de los ingresos, las propensiones al consumo y al ahorro ya no reflejan las tendencias que el análisis creía haber extraído de ellas; como el fenómeno de la producción internacional que opera a través de las fronteras una redistribución del poder de decisión afecta a importantes sectores de la vida económica y al funcionamiento mismo del sistema monetario, sería sorprendente que las reglas establecidas cuando se celebraron los acuerdos de Bretton Woods de 1948 conservaran en ese contexto tan nuevo todo su valor operativo. Desde el retorno casi general a la convertibilidad de 1958, la coordinación indispensable sólo se ha realizado mediante arreglos improvisados de un día para el otro, de manera que el sistema ha seguido siendo extremadamente precario. Se ha desarrollado un enorme mercado flotante de divisas cuyos riesgos no han podido evitarse a tiempo. Hacia

mediados del decenio de 1960 los movimientos del oro, que servía como elemento estabilizador, llegaron a ser causa de perturbaciones tan grandes que fue absolutamente necesario revisar su función y disociar el mercado libre del mercado oficial. Hacia la misma época la influencia apremiante de la balanza de pagos en la iniciación del proceso de ajuste habría ciertamente provocado tendencias deprimentes e incluso ruinosas si no se hubiera logrado improvisar apresuradamente disposiciones internacionales que permitieron graduar los ajustes a lo largo de un período prolongado.

4. La crisis actual afecta a intereses precisos y mensurables, pero revela también una incertidumbre conceptual, una falta de consenso respecto del diagnóstico y de los remedios posibles. La búsqueda de soluciones sigue obnubilada por conceptos anticuados heredados del período mercantilista, sobre cuya base se acusa a los países deficitarios sin poner suficientemente de relieve las obligaciones de los países excedentarios, lo cual impide que se manifieste rápidamente el sentido de una solidaridad inevitable y de una responsabilidad compartida. Las acciones y las inacciones que contravienen acuerdos firmados o compromisos proclamados y que han provocado la situación actual no deben considerarse aisladamente del contexto histórico e institucional. La situación es tanto más perturbadora cuanto que al parecer la crisis ha sido provocada por un elemento del sistema de Bretton Woods, que sin embargo se invoca como uno de los resortes esenciales para su buen funcionamiento y al que se atribuye el crecimiento sin precedentes del comercio internacional: la inamovilidad de los tipos de cambio.

5. Los mecanismos que servían en otra época para los ajustes económicos nacionales e internacionales se han vuelto más rígidos. El carácter de la competencia en el mundo industrial moderno difiere radicalmente de lo que en las economías más fragmentadas servía para mantener una relación estable entre los precios y los salarios. Los precios hoy son administrados en importantes sectores por estructuras oligopolísticas. Los salarios se negocian en escala nacional con sindicatos que han adquirido un grado elevado de cohesión y de concentración. Los precios y los salarios influyen los unos en los otros con efectos acumulativos que no favorecen el equilibrio, suscitando presiones inflacionarias que no ceden al control de las políticas monetarias y fiscales clásicas. Un sistema de paridades demasiado rígido no puede mantenerse durante demasiado tiempo en presencia de diferencias agudas que pasan de un país a otro al ritmo en que se modifican los costos de producción. Es afortunado que parezca desprenderse ya una tendencia firme de la actual discusión en favor de un sistema en que las fluctuaciones normales de los tipos de cambio puedan producirse dentro de los márgenes menos

<sup>1</sup> Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1949.II.A.3.

estrechos y en que los procedimientos de modificación más fundamentales de las paridades puedan aplicarse en un contexto menos traumatizante que en el pasado. Pero es difícil imaginar que la reforma del sistema monetario internacional pueda por sí sola volver a poner a la economía mundial en la senda de la expansión en condiciones de estabilidad, tanto más cuanto que la "flotación" deberá sin duda ajustarse a ciertos límites para que no obstaculice el desarrollo del intercambio comercial. Después de 25 años de paridades fijas, ha desaparecido la red de intermediarios especializados en el comercio de divisas, que funcionaba con eficacia en los mercados a término, asegurando los arbitrios necesarios y reduciendo los riesgos de cambio para los exportadores y los importadores, y se necesitaría algún tiempo para reconstituirla. Así, la reforma esperada no dispensará a los gobiernos de actuar por sí mismos, a veces aplicando disciplinas hasta hoy desechadas, para dominar mejor los desequilibrios internos. Los métodos habituales de regulación de la demanda frenan hoy la producción sin tener un efecto real sobre la inflación de los costos, y la economía sufre en cierta forma "lo peor de dos mundos". Una política de ingresos puede introducir el sentido del interés público en los procedimientos de fijación de precios y salarios y contribuir al funcionamiento del sistema internacional. Así pues, no es exagerado decir que el éxito de la reforma monetaria depende en gran parte de la aplicación eficaz de una política de ingresos y de otras políticas en algunos de los principales países industriales.

6. La situación actual ofrece oportunidades de innovación y de progreso que es preciso aprovechar a pesar del efecto de choque resultante de una acción unilateral y sean cuales fueren las dudas que se experimenten respecto de la eficacia de una guerra de nervios para la solución de los problemas que ponen en juego intereses tan múltiples. El orador ve dos elementos positivos en los acontecimientos recientes; la implantación, en el más importante de los países de economía de mercado, de una política de ingresos que seguramente tendrá consecuencias más allá de las fronteras de los Estados Unidos, y el hecho de que desde hace algunas semanas el tipo de cambio de las monedas ha podido fluctuar más o menos libremente sin provocar el caos que algunos profetas anunciaban. Estos elementos pueden dar una orientación firme a una negociación delicada y penosa y guiarla hacia arreglos duraderos.

7. Las Naciones Unidas tienen un interés general en la cuestión de una negociación que debería garantizar a la economía mundial, gracias a un sistema monetario viable, un nuevo período de expansión con estabilidad. También tienen intereses más particulares que resultan de una responsabilidad respecto de los países en desarrollo. Para estos países, muchos de los cuales jamás han fijado paridades bajo el antiguo sistema, las relaciones entre los tipos de cambio no son la cuestión esencial. Pero la nueva red de tipos de cambio hará aparecer una depreciación del dólar en función de otras monedas, y tratándose de un instrumento de reserva utilizado en tan gran cantidad sería necesario evitar las consecuencias de una reducción de su poder adquisitivo que se suma a las causadas por la inflación de los últimos años. Para esto, cualesquiera que sean las modalidades que se adoptan finalmente, se necesitarán medidas compensatorias, quizás bajo la forma de una asignación suplementaria de derechos especiales de giro. Esa

medida, aplicada en el futuro próximo, tendría además la ventaja de consagrar el uso de la nueva unidad de reserva que representa el gran progreso de los diez últimos años en la estructura del sistema monetario internacional.

8. Las disposiciones que se basan en la creación voluntaria de liquedeces internacionales responden más a los intereses de los países en desarrollo que las que siguieran dependiendo demasiado estrechamente de las contingencias de la producción de oro, tanto más cuanto que, en circunstancias propicias, deberían conducir a un sistema de distribución de las reservas nuevas que establecieran un vínculo más directo con las necesidades del desarrollo. En el futuro inmediato lo esencial es evitar que un gran número de países sean indirectamente las víctimas de una situación de la que no son responsables.

9. Los países socialistas también tienen interés en que se disipen las incertidumbres actuales. No tienen nada que ganar en un período de baja, coyuntura que sería provocada en los países de economía de mercado por la imposibilidad de restaurar un sistema monetario viable. Eso es aún más cierto en el contexto de las reformas emprendidas para racionalizar las relaciones comerciales dentro de su grupo, y para establecer una unidad monetaria transferible que no sólo facilite la expansión del comercio planificado, sino que permita también responder mejor a las necesidades a corto plazo, que no siempre son previsibles. Puede pensarse que una unidad monetaria que sea transferible dentro de un grupo podría llegar a ser convertible en todo el mundo y participar así más activamente en la expansión del comercio mundial. Esas evoluciones paralelas pueden tener una benéfica influencia en la cooperación internacional, sobre todo en momentos en que el proyecto de conferencia sobre la seguridad parece ampliarse para incluir nuevas modalidades de una cooperación económica y tecnológica.

10. Una de las dificultades proviene de que el campo mismo de la negociación parece dejarse deliberadamente en sombras, y de que su fecha es muy incierta. Es preciso reconocer las interdependencias que existen entre un gran número de fenómenos, pero el hecho de introducir en una negociación — de por sí difícil — un número muy grande de parámetros, o de buscar una sincronización demasiado estrecha en el tratamiento de los diversos factores de que se trata, dejaría el campo libre a una escalada de represalias y de presiones recíprocas.

11. Es inevitable que, en uno u otro contexto, entren en juego los elementos que afectan directamente a las disciplinas del comercio internacional, y que en esta Asamblea se les atribuya una gran prioridad. También en ese aspecto parece haber habido una falta de vigilancia. El éxito de las negociaciones arancelarias Kennedy, logrado al precio de un esfuerzo heroico pero sin duda agotador, no habría debido interrumpir el esfuerzo internacional de liberalización. Quedaba mucho por hacer, y en el umbral de una era que debía caracterizarse por la conjugación de tendencias inflacionarias y recesionarias era de temer el resurgimiento del proteccionismo. En una esfera tan susceptible a toda clase de presiones habría sido esencial que la negociación prosiguiera, que el impulso adquirido no fuera interrumpido por una pausa debilitadora. Al igual que el desarme, la dinámica de la liberalización del intercambio, entraña objetivos ambiciosos y, a largo plazo, una negociación

continua. Cabe esperar que, gracias a los acontecimientos, no se olvide la lección. La ampliación del mercado común europeo no parece un pretexto convincente para diferir el esfuerzo necesario en un marco más amplio. Al contrario, parece que los dos procesos deberían proseguir paralelamente, si se quiere evitar que la posición de los jugadores en el tablero, modificada en extremo por la negociación regional, incite a poner nuevamente en tela de juicio lo que se había adquirido en el plano mundial.

12. En la compleja trama de las políticas necesarias para establecer un ciclo favorable entre el crecimiento económico, la estabilidad monetaria y la liberalización del intercambio, el logro del pleno empleo en las sociedades industriales ocupa un lugar estratégico. Debido a una persistente desocupación, vuelve a surgir, con virulencia inquietante, la amenaza del proteccionismo. Tal vez sea éste el elemento que más preocupaciones ocasiona en la actual situación. El margen de tolerancia es reducido, y un aumento del desempleo, aunque sea a una tasa modesta en comparación con otros períodos o con las tasas de los países en desarrollo, hace más rígida la actitud de las agrupaciones poderosas y activas, sobre todo cuando se une a la expansión de las importaciones de productos acabados procedentes del tercer mundo, uno de los fenómenos más alentadores de los últimos años. El vigor del movimiento proteccionista se expresa en consignas agresivas como “la exportación de los empleos”, que hacen mofa del concepto de una mejor división internacional del trabajo. Sin embargo, precisamente un movimiento de exportación de empleos de este tipo, desde los países que en condiciones normales sufren cierta escasez de trabajadores hacia los que suelen tener un excedente crónico de mano de obra, podría iniciar y consolidar una especialización racional, puesto que, por otra parte, uno de los pocos haberes de que disponen los países en desarrollo para reforzar su papel en la economía mundial es su abundante fuerza de trabajo. No obstante, estas consignas no deben causar asombro en una situación de desempleo prolongado contra la cual debieran precavernos las formas de organización de la sociedad moderna. Es posible que en los últimos años el objetivo del pleno empleo haya perdido parte de su carácter imperativo. Se ha visto encerrado en el dilema de la interacción entre la inflación y el desempleo, ilustrada por la célebre curva de Phillips. Sin embargo, para poder levantar barreras contra el despertar de un nacionalismo económico cuyas desventajas han sufrido las generaciones anteriores y que sólo puede socavar las bases mismas de una estrategia del desarrollo, será preciso volver a dar al pleno empleo su lugar de privilegio en la constelación de los objetivos económicos, como lo afirma clara e inequívocamente la Carta, pues sólo así una de las formas más útiles de la división internacional del trabajo podrá dejar de ser considerada una amenaza.

13. Una política activa y generosa tendiente a facilitar los ajustes necesarios dentro del esquema de la producción, mediante la aplicación de leyes y reglamentos que tengan por objeto la readaptación de la mano de obra y la sustitución de los trabajadores desplazados, podría constituir un instrumento poderoso; actualmente no se utiliza con suficiente vigor. En algunos casos existen leyes a este respecto. Fueron promulgadas en el período de posguerra por una generación de legisladores que no había olvidado los traumatismos del decenio de 1930. Donde fueron aplicadas, han facilitado la rápida redistribución de los

trabajadores de las industrias en retracción en las industrias en expansión. La recomendación A.III.6 del primer período de sesiones de la UNCTAD<sup>2</sup> a este respecto es muy precisa, pero no figuran entre las que han recibido un impulso decisivo. Sin embargo, si los gobiernos de los países avanzados obraran en esta esfera con una determinación espectacular y manifestaran estar realmente dispuestos a superar los obstáculos del sector privado que se yerguen inevitablemente, podrían restablecer la posibilidad de una mejor división internacional del trabajo, que sigue siendo una de las premisas más importantes de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General).

14. La coyuntura actual indica que, en el umbral de este Decenio, el mundo no cuenta todavía con un sistema institucional suficientemente apremiante y alerta que asegure para el desarrollo de los países pobres la atmósfera de continuidad, estabilidad y seguridad que necesita. Es más urgente que nunca organizar las disciplinas inherentes al mecanismo de vigilancia de la estrategia global y reflexionar profundamente sobre las condiciones en que de ahora en adelante deberán funcionar el diagnóstico y el sistema de alerta. Los problemas institucionales no son los únicos que se plantean. También es necesario desarrollar el arte de conciliar el respeto a las susceptibilidades nacionales con el interés que reviste para la comunidad internacional el comportamiento de cada país. En el día de hoy parece evidente que este interés se debe extender a la evolución particular y estructural de los países industriales, pese a que tal vez esto no se haya enunciado explícita, o ni siquiera implícitamente, en la Estrategia.

15. Otra dificultad es que muchos de los 69 elementos incluidos en el modelo de coherencia de la Organización abarcan los sectores sociales y aparecen definidos de manera general debido a una insuficiencia de material estadístico y de instrumentos de análisis. Aún más, las relaciones e interacciones de estas esferas son particularmente complejas y desconcertantes. Por lo general las políticas relacionadas con ellas se determinan en función de presiones sociales, sin que sea posible determinar de manera útil las interacciones dinámicas a través de las cuales influyen en el proceso total del desarrollo. Son producto del crecimiento, pero también son, en una medida que se ignora, factores determinantes. Por lo tanto, la evaluación y la vigilancia significan ante todo un esfuerzo intenso por profundizar los conocimientos. En circunstancias en que a veces surgen dudas sobre los modelos seguidos hasta la fecha sin que se elabore otra metodología, es fundamental avanzar hacia un enfoque integrado de los problemas de la planificación; a este respecto los gobiernos tienen derecho a pedir a la Organización la asistencia que requieran. No se trata de que las Naciones Unidas sugieran preferencias en relación con determinado tipo de desarrollo; simplemente es sensato prever cambios de orientación y poner en tela de juicio las actitudes anteriores adoptadas con respecto a los objetivos mismos y los medios de las políticas de desarrollo.

16. El problema del desempleo y del subempleo en los países subdesarrollados ilustra adecuadamente la situación

<sup>2</sup> *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, primer período de sesiones, vol. I, *Acta final e informe* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.B.11).

difícil en que se encuentra la Organización. En los países industriales, después de la revolución keynesiana, este problema se ha reducido a las dimensiones de un problema coyuntural, aunque la imposibilidad de dominarlo rápidamente puede determinar tendencias negativas de larga duración. No obstante, en los países en desarrollo este problema es parte inextricable de la estructura misma de las sociedades.

17. Los planes tradicionales son útiles y seguirán siéndolo para levantar inventario de los recursos físicos y humanos, calcular cifras críticas que reflejen las necesidades de ahorro interno y de recursos exteriores, definir la esfera del sector público y el grado de esfuerzo fiscal que requiere. Pero como instrumento de análisis y de acción para aplicar medidas y programas con objetivos sociales, su valor es más limitado.

18. Esto es así en relación con la lucha contra el desempleo y el subempleo que se libra en tantos países en desarrollo. Para sociedades que frecuentemente siguen caracterizándose por tradiciones patrimoniales y feudales, donde funcionan, bien o mal, diversos sistemas de seguridad social dentro de los grupos familiares, tribales o de la aldea, no siempre resulta natural asignar alta prioridad a la creación de empleos. Algunos gobiernos han incluido objetivos cuantificados en sus planes. No son muchos. Otros han expresado una preocupación inicial, sin tratar de cuantificarla, pero expresando su voluntad de detener el crecimiento inquietante del número de desocupados. Hay otros que siguen alentando la esperanza de que un crecimiento máximo absorba el desempleo en forma natural, antes de que se produzcan desequilibrios dramáticos. A menudo se requiere el aguijón de la agitación política y de las amenazas al equilibrio social para que se preste verdadera atención al problema del empleo, y para que surja la determinación de atacar primero sus síntomas y luego sus causas.

19. Sin embargo, el análisis y la proyección de las tendencias obligan a considerar poco prudente la hipótesis de una reabsorción natural del desempleo dentro del marco de una política de crecimiento que no prevea medidas especiales. Como lo atestigua el informe sobre la situación colombiana<sup>3</sup>, preparado con los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo por el profesor Dudley Seers, todo contribuye a multiplicar el número de personas en busca de empleo: las tasas de supervivencia, el rejuvenecimiento de la población, los progresos de la educación y las aspiraciones que ésta origina. Por lo general, el desarrollo económico acelera el proceso que los demógrafos llaman “tasa de participación” o sea, en la práctica, esencialmente el esfuerzo de incorporación en la economía urbana. El fenómeno de las migraciones hacia las ciudades es crítico para despertar la conciencia de los gobiernos, puesto que en los centros urbanos prevalece una división mínima del trabajo, que revela con más claridad que en el campo la diferencia entre los que tienen empleo y los que a menudo quedan sin empleo por un período indefinido (los marginados y los excluidos), y porque también se hace muy evidente, en los contrastes y disparidades más explícitos, la desigualdad de los ingresos. El desempleo permanente y las

penurias evidentes han pasado a ser símbolos inseparables de la vida urbana.

20. Pese a conocerse las tendencias generales, aún no se aclaran suficientemente las dimensiones del problema. Ante un drama humano de tanta magnitud, se vacila en mencionar la necesidad de un esfuerzo estadístico. Sin embargo, es preciso medir el fenómeno para poder reducirlo a dimensiones más tolerables. También hay que reconocer que un esfuerzo estadístico puede constituir un acto de valentía política cuando hay poderosos grupos interesados en que ciertas situaciones no sean reveladas por entero. Por lo menos debe ser alentado con programas de asistencia social que tal vez resulten ser los subproductos más útiles de la Estrategia del Desarrollo.

21. El empirismo y la improvisación no bastan para resolver un problema tan complejo. Frecuentemente el contexto socio-económico se caracteriza por un sector de subsistencia, o de economía casi cerrada, y una zona en la que funciona una economía de mercado basada en cierto grado de especialización y en la difusión de instituciones que facilitan la cooperación entre los sectores de la producción. Esta característica fundamental brinda sin duda un ángulo de visión favorable para la definición de un programa de medidas concertadas y coherentes, un tema central que pueda sustentar eficazmente una estrategia del desarrollo, suministrar criterios para evaluar el progreso y coadyuvar a que se forjen los mecanismos de la autoridad coordinadora. Con demasiada frecuencia los lazos orgánicos, los vínculos entre las dos economías, funcionan en condiciones que permiten la perpetuación simultánea de un dinamismo insuficiente en las sociedades agrarias, de elevadas tasas de desempleo en el sector urbano y de una proliferación de población marginales apiñadas en barrios de tugurios. En otra época y en otros lugares, este movimiento del campo hacia la ciudad era el motor mismo del progreso. Se llevaba a cabo de acuerdo con un proceso de equilibrio, o de compensación, entre el incremento de la productividad agrícola en el punto de origen y el crecimiento de la capacidad industrial en el lugar de destino. No obstante, hoy en día este proceso ha degenerado. Los campos, despoblados por el espíritu de innovación, pierden sus trabajadores más enérgicos en tanto que las zonas urbanas, privadas de un mercado rural en expansión, no originan ni atraen los factores complementarios que requiere la industrialización. La tendencia natural de todas las sociedades que han sufrido o sufren la influencia occidental es aumentar la productividad de cada trabajador y no se adapta a situaciones de este tipo. No es fácil orientar a los empresarios hacia una política tendiente a aumentar al máximo el número de empleos en relación con un objetivo de producción determinado.

22. Las políticas de lucha contra el desempleo abarcan un espectro muy amplio, y cada gobierno debe elegir las que mejor se aplican a una combinación de factores dados. Pero la creación de empleos es una cuestión tan crucial que toda medida de carácter económico se debería someter al tamiz de un examen encaminado a poner en evidencia su efecto en el empleo; esto vale para las políticas arancelarias y la elección del tipo de cambio, para las legislaciones del trabajo y las modalidades de la asistencia, como también para las decisiones del capital extranjero, en un contexto que no le es familiar, busca a menudo reducir al mínimo los

<sup>3</sup> *Hacia el pleno empleo*, un programa preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970.

problemas inherentes a la gestión de una masa considerable de trabajadores. Todo órgano de planificación debería incluir una oficina encargada de examinar los proyectos de inversión a la luz de los empleos que procuran. No bastaría por cierto confiar esa evaluación a los departamentos de trabajo, porque con demasiada frecuencia éstos son los portavoces de la mano de obra que ya tiene empleo y cuyos intereses no coinciden siempre, ni mucho menos, con los intereses de los desocupados.

23. La estructura de remuneraciones en el conjunto de la sociedad y, más en particular, las tasas diferenciales que se establecen naturalmente entre los empleos urbanos y el trabajo agrícola pueden ser decisivas. Los gobiernos, mediante toda clase de procedimientos, han financiado más o menos conscientemente el desarrollo de las industrias, de los servicios y el sector público a expensas de las ganancias de la población agrícola. En consecuencia, es necesario restablecer el equilibrio en favor de la campaña si se quiere que renazca en las sociedades rurales un espíritu de innovación cuya falta se hace sentir duramente.

24. Ante la impotencia de las soluciones fragmentarias, nos vemos llevados a ampliar el campo de investigación. El desempleo y el subempleo aparecen entonces como un aspecto particular del fenómeno más general de la pobreza masiva que abarca una parte tan considerable de la humanidad. Buscamos planificar las medidas necesarias en el marco de una concepción que responda verdaderamente a un sistema. Es el camino que ha seguido el Comité de Planificación del Desarrollo al sugerir en el informe sobre su 7º período de sesiones (E/4990) una acción de conjunto para la erradicación de la pobreza masiva. Sin duda no hay nada más apropiado para dar vida al concepto de una estrategia global y protegerla del rápido envejecimiento que amenaza a los más grandes documentos contemporáneos. La estrategia será más dinámica si desde ahora es capaz de engendrar en el seno de su propio sistema nuevas formas, nuevas interpretaciones y nuevas dimensiones.

25. Hay situaciones en que el desempleo y el subempleo están tan difundidos que sólo es posible aguardar a que una acción a largo plazo en favor de la creación de empleos realice sus promesas. A veces se impone una política que tienda a un mínimo de bienestar social y dignidad humana incluso antes que la acumulación de capital la haga aparecer oportuna. En momentos en que el objetivo de un ingreso mínimo garantizado comienza a apuntar apenas en la legislación de los países más avanzados, donde se presenta como el resultado y coronamiento de una larga evolución, probablemente este objetivo va a surgir también en ciertos países que se encuentran en el otro extremo de la escala de los recursos. Un estudio reciente de la Universidad de Poona, India, trastorna a este respecto muchas ideas hechas. No son raros los casos en que el desarrollo económico prosigue una marcha rápida sin que aumente proporcionalmente el ingreso real de los más pobres. Como la pobreza es un concepto relativo, la condición de las capas más desheredadas a menudo empeora, incluso cuando sus ingresos parecen aumentar. Se hace necesaria la determinación de "líneas de pobreza", de "niveles mínimos adecuados" que incluyan condiciones que aseguren al individuo no sólo la supervivencia física, sino también cierto grado de participación en las actividades de la sociedad. En el contexto de los países en desarrollo, este

enfoque significa concentrarse sobre las formas más agudas de la pobreza, aquéllas que requieren una acción inmediata o urgente, y determinar normas por debajo de las cuales la masa de la población no se debería encontrar. Las políticas fundadas sobre estas premisas suponen, cuando las estructuras y las instituciones son todavía primitivas, cambios radicales y un grado elevado de redistribución de la riqueza que no es seguro que esté al alcance de muchos países. Pueden significar una reestructuración de la sociedad, que exija un grado de cohesión política que la existencia misma del problema parece negar. Pero esta aparente paradoja no debería impedir que la comunidad internacional se abra a estas situaciones y busque facilitar su mejoramiento.

26. En efecto, son preocupaciones vecinas las que han conducido a distinguir los países que desde ahora se identifican como los de menor desarrollo relativo. El texto de la Estrategia y ciertas decisiones del Consejo Económico y Social y de la UNCTAD ya han establecido una responsabilidad particular a este respecto. No hay ninguna razón para demorar el lanzamiento de los programas hasta que se resuelva el problema de la clasificación por categorías de los países en desarrollo. Los atributos de los países de menor desarrollo relativo son evidentes desde ya: la pobreza predomina, los ingresos son en general inferiores a 100 dólares por habitante, la economía está insuficientemente diversificada, la industria representa apenas del 6 al 7% del producto total, el índice de analfabetismo sigue siendo sumamente elevado y el ritmo de crecimiento se cuenta entre los menos rápidos que se hayan registrado en el curso del Decenio de 1960, en general del 2 al 3 por ciento. En realidad, los indicadores pertinentes sugieren que unos 30 países siguen estando muy atrasados en la carrera del desarrollo.

27. En ciertos aspectos, los problemas de los países de menor desarrollo relativo se asemejan a los de la zona relativamente pobre de los países en vías de desarrollo rápido. Estas zonas, a veces más vastas que países enteros, manifiestan un atraso indignante respecto del conjunto de la economía. Pero una zona económicamente atrasada enclavada en un país en vía de rápido crecimiento no está sin embargo abandonada a su propia suerte y a sus propios recursos; los capitales y los conocimientos técnicos, fundamentalmente móviles, vienen a irrigarlas y por lo menos una parte de la mano de obra se puede desplazar hacia zonas de empleo productivo. Ahora bien, este no es el caso de los países de menor desarrollo relativo que dependen del mundo exterior para poder acelerar su progreso. En general, no disponen de polos de desarrollo que atraigan ellos mismos recursos suplementarios en un movimiento de acumulación. El ideal del "desarrollo autónomo" no es viable en estos casos, suponiendo que sea el mejor, y se debe invocar la solidaridad internacional bajo las mismas formas que el Comité de Planificación del Desarrollo ha definido tan bien. Aunque la aplicación de medidas especiales en el marco de las políticas comerciales plantea evidentemente problemas delicados, no ocurre lo mismo de ninguna manera con las políticas de ayuda y asistencia técnica que deberían adaptarse sin dificultad, en volumen y cantidad, a las necesidades de los países de menor desarrollo. Es necesario un comienzo de acción, incluso modesto, que la Asamblea tiene a su alcance, en el actual período de sesiones, si tiene a bien apoyar la iniciativa del Consejo Económico y Social en favor de un refuerzo de los



servicios de asesoramiento que beneficiarían en particular a los países de menor desarrollo. Por otra parte, hay que insistir sobre la importancia de las investigaciones geológicas que se deberían realizar de manera mucho más sistemática. Un programa de prospecciones que la comunidad internacional ofreciera sin obligaciones financieras de contraparte podría desempeñar un papel decisivo, ya que las técnicas modernas revelan todos los días recursos hasta ahora desconocidos y permiten la explotación comercial de los que hasta ahora se consideraban como no económicos. Hay probablemente muy pocos países en los cuales una investigación sistemática de los suelos, los recursos hidráulicos, los minerales, las fuentes de energía y el clima no revelarían nuevas posibilidades; allí, donde éste no fuera el caso, se podría por lo menos comenzar a organizar, con toda la asistencia internacional necesaria, las inevitables migraciones hacia los polos de desarrollo reconocidos.

28. La comunidad internacional debe tener constantemente presente este sentido de la pobreza y las desigualdades fundamentales, aunque otros temas reclamen ahora con insistencia su atención. Así, por ejemplo, la protección del medio figura en la actualidad entre los objetivos de la Organización y una ofensiva concertada moviliza ya los mejores espíritus y las energías más vivas. Sin duda serán necesarios nuevos instrumentos internacionales, se propondrán normas y reglamentos, se emprenderán actividades correctivas sobre cuyo costo pesa ya el efecto de los atrasos acumulados en el curso de un siglo de negligencia. El esquema del consumo, la repartición del exceso social, la evolución de la tecnología, el contenido y valor del intercambio internacional, todos esos elementos se verán afectados de una manera que todavía no estamos en condiciones de evaluar. En el estado actual de los conocimientos, no es posible decir si el balance de los cambios posibles será en su conjunto positivo o negativo respecto de una política internacional del desarrollo. Sin embargo, se puede prever desde ahora que se producirán situaciones de incompatibilidad de objetivos; corresponderá a la Organización identificarlas y encontrar los medios de conciliar los objetivos en apariencia divergentes. Será ésta una disciplina difícil, y en cierta medida nueva, para la cual el esfuerzo internacional en favor del desarrollo no la había preparado, ya que éste postulaba, por lo menos a largo plazo, una convergencia de intereses entre diversos grupos de países, incluso si se debían presentar a corto plazo dificultades y divergencias. La tarea se vería complicada inútilmente si se pusiera en tela de juicio la noción de crecimiento y, con ella, la tecnología que fue uno de sus motores principales. Se correría el riesgo de que se produjera la polarización ideológica allí donde conviene ante todo reconocer los términos de un problema económico y técnico. Podría resultar de ello una distorsión del sistema de valores que dio impulso a la acción de la Organización en su lucha contra el subdesarrollo. Este peligro no es imaginario, porque ya se insinúan corrientes nuevas de pensamiento en ciertos engranajes de las estructuras tecnológicas. En consecuencia, es necesario reafirmar que el crecimiento sigue siendo un resorte irremplazable y, de algún modo, el genio tutelar del progreso social.

29. Incluso los países más desarrollados deben cuidar de mantener una tasa de crecimiento suficiente. La persistencia de islotes de pobreza, la existencia de grupos cuyo horizonte está bloqueado por la estrechez de los recursos, la

manifiesta insuficiencia de equipo y los servicios colectivos, las aspiraciones de mayor igualdad y seguridad, todos esos factores piden, en la Organización de la sociedad, cambios profundos que sólo se pueden prever en condiciones de crecimiento sostenido. En cuanto a los países en desarrollo, su suerte sigue vinculada inextricablemente al crecimiento de los países industriales. En efecto, un mercado mundial en expansión sigue siendo una de las condiciones fundamentales de éxito de toda estrategia del desarrollo. Sin duda, pueden presentarse nuevos enfoques que disminuirán en algo la dependencia de los países menos favorecidos respecto de los mercados industriales, favorecerán el comercio entre los países del tercer mundo y la integración regional y suscitarán esquemas nuevos de desarrollo que dependan más directamente del esfuerzo nacional. Pero la integración fundamental, la correlación secular — en la actualidad plenamente demostrada — entre el progreso del tercer mundo y el crecimiento de los países industriales, sigue siendo un factor esencial. No hay nada en la organización presente o previsible de las relaciones mundiales que permita prever que algún nuevo genio pueda sustituir a esta correlación benéfica, ni una doctrina de distribución a escala mundial, ni la voluntad de una administración central de los recursos del mundo.

30. Por lo tanto, es demasiado temprano para cambiar de rumbo. Ningún veredicto científicamente fundado sobre la capacidad de la biosfera o sobre el agotamiento de los recursos naturales autoriza por el momento a proclamar que se debe interrumpir o hacer más lento el crecimiento para detener la lenta destrucción del planeta o asegurar la supervivencia de la especie humana. Sin embargo, hay que aprender a escrutar el futuro para poder darle forma. Hay que reconocer la existencia de problemas y nociones de reciente aparición en el panorama mundial. Hay que aprender a tratarlos, no aisladamente, sino en una perspectiva de conjunto que aclare las intenciones y las órdenes según los criterios de una investigación rigurosa impulsada por un ideal humanitario.

31. Es esto lo que da tanta actualidad a la transformación de las instituciones internacionales y que debe ayudar a trazar las líneas directrices. Hay que confirmar las antiguas fidelidades, al mismo tiempo que se aceptan los nuevos desafíos. Pero esto no puede ser la obra de alguna "mano invisible", hacen falta para ello instituciones concebidas y construidas a este efecto y que, provistas de un carácter altamente representativo, estén dotadas de capacidad de síntesis y animadas de voluntad de actuar.

#### *Organización de los trabajos de la Comisión (continuación)* (A/C.2/263, A/C.2/L.1142, A/C.2/L.1143)

32. El PRESIDENTE informa a la Comisión que tiene ante sí una nota sobre un proyecto de plan de trabajo (A/C.2/L.1142) y una lista de los documentos correspondientes a cada tema que le ha enviado la Asamblea General (A/C.2/L.1143).

33. El orador señala a la atención de la Comisión que, al establecer el proyecto de plan de trabajo, ha tenido en cuenta las diversas opiniones expresadas en la 1368a. sesión. Para responder a los deseos de muchos representantes, el Presidente propone a la Comisión que empiece sus trabajos

por un debate general que, en realidad, puede considerarse que ha sido iniciado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales. El orador opina que se puede prever una decena de sesiones para el debate general, a partir del viernes 1° de octubre. Después de la clausura del debate general, la Comisión podría examinar el tema del programa sobre las actividades operacionales para el desarrollo (tema 44) y luego el del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (tema 43).

34. La Comisión podría examinar a continuación las propuestas que origine el informe del Consejo Económico y Social, es decir las propuestas que son consecuencia de las recomendaciones hechas a la Asamblea General por el Consejo y las propuestas que presentarán a la Comisión algunas delegaciones y que podrían referirse a cualquier cuestión relativa a las partes del informe del Consejo que han sido asignadas a la Segunda Comisión (tema 12). El Presidente señala a la atención de los miembros de la Comisión que, de conformidad con el proyecto de plan de trabajo, la Comisión examinaría las propuestas que origine el informe del Consejo Económico y Social no solamente durante las semanas del 11 al 15 de octubre y del 18 al 22 de octubre, sino también durante las semanas siguientes. El Presidente opina que esa distribución es necesaria no sólo porque resultaría imposible examinar todas las propuestas durante el lapso demasiado breve entre la clausura del debate sobre el tema del programa relativo al UNITAR y el 22 de octubre, sino también porque se puede prever que algunas propuestas no serán formuladas antes de la continuación del 51° período de sesiones del Consejo Económico y Social.

35. El Presidente aclara que se han adoptado las medidas necesarias para que, dentro de lo posible, los funcionarios de categoría superior de la Secretaría puedan participar en los trabajos de la Comisión durante el examen de los temas del programa relativos a las cuestiones que les interesan. El orador agrega que al preparar el proyecto de plan de trabajo, tuvo en cuenta la necesidad de asegurar que no se examine ningún tema sin que las delegaciones hayan tenido el tiempo necesario para estudiar los documentos pertinentes.

36. El Presidente espera que la Comisión apruebe el proyecto de plan de trabajo en la inteligencia de que será aplicado, como es usual, con toda la flexibilidad necesaria y que la Comisión podrá modificarlo en cualquier momento.

37. El Sr. RUTTEN (Países Bajos) dice que para estudiar la declaración del Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales y los resultados de las reuniones anuales del F.M.I. que se celebran actualmente en Washington, sería conveniente prolongar el examen general después del 8 de octubre. Por una parte, se puede comprobar que dentro de la semana del 18 al 22 de octubre, el 18 de ese mes está dedicado a la conferencia sobre promesas de contribuciones para el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el 19 de octubre a la continuación del 51° período de sesiones del Consejo Económico y Social. Estos dos días coinciden con la Conferencia del Grupo de los 77 que debe celebrarse en Lima. Sería conveniente destinar más tiempo al estudio de los temas del programa y aplazar para más adelante la

Conferencia sobre promesas de contribuciones y la continuación del 51° período de sesiones.

38. El Sr. AHMED (Secretario de la Comisión) recuerda que la fecha de la Conferencia sobre promesas de contribuciones para el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización ha sido establecida por el Secretario General hace muchos meses y que se ha informado a los gobiernos. En cuanto a la continuación del 51° período de sesiones del Consejo Económico y Social, es necesario que la Junta de Comercio y Desarrollo presente a su debido tiempo su informe al Consejo, el cual lo enviará a continuación a la Asamblea General después de haberlo examinado. El Secretario General de la UNCTAD debe estar en condiciones de asistir a la reunión de Lima. Por otra parte, el informe del Consejo Económico y Social está dividido en muchas partes y la Segunda Comisión deberá tener en cuenta los trabajos realizados por otras comisiones.

39. El Sr. DE RIVERO (Perú) dice que el programa de trabajo (A/C.2/L.1142) satisface plenamente al Grupo de los Setenta y Siete.

40. El Sr. MAKEEV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), apoyado por el Sr. RUTTEN (Países Bajos), dice que sería conveniente aclarar en qué orden examinará la Comisión las propuestas que origine el informe del Consejo Económico y Social.

41. El Sr. PRAGUE (Francia) apoya las opiniones expresadas por los representantes de la URSS y de los Países Bajos respecto de las propuestas que origine el informe del Consejo Económico y Social. En cuanto a la semana del 18 al 22 de octubre, el programa propuesto parece estar en contradicción con lo que se había convenido durante la 1368a. sesión. Se había convenido en que no habría reuniones entre el 25 de octubre y el 5 de noviembre, pero que la Comisión se esforzaría por adelantar sus trabajos durante la semana del 18 al 22 de octubre. El Secretario de la Comisión dijo que era imposible modificar las fechas de la Conferencia sobre promesas de contribuciones y de la continuación del 51° período de sesiones del Consejo, pero sus explicaciones no parecen convincentes. El empleo del tiempo del Consejo debe estar subordinado al empleo del tiempo de la Segunda Comisión, y el del Secretario General de la UNCTAD al del Consejo. El debate general no podrá prolongarse si no se utiliza plenamente la semana del 18 al 22 de octubre.

42. El Sr. AHMED (Secretario de la Comisión) recuerda que durante el vigésimo quinto período de sesiones se hicieron pocas declaraciones generales, debido a que el lapso correspondiente se dedicó a negociaciones para preparar el texto de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Durante el período de sesiones actual, la Comisión decidió realizar un debate general dedicado principalmente al informe del Consejo Económico y Social. Cada delegación tendrá amplia libertad para formular sus comentarios sobre las diversas cuestiones mencionadas en el informe del Comité. Entre las propuestas que origine el informe del Consejo Económico y Social, cabe distinguir las recomendaciones concretas del Consejo y las propuestas hechas por las delegaciones dentro del marco de los temas mencionados en el informe del Consejo. Es imposible saber

en el momento actual cuáles serán las propuestas de las delegaciones. Por otra parte, es necesario tener en cuenta las recomendaciones que pueda formular el Consejo en la continuación de su período de sesiones.

43. El Sr. MAKEEV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) pide al Presidente que solicite a la Secretaría que prepare una lista y un calendario aproximados de las cuestiones que deberán estudiarse en el tema 12.

44. El Sr. RUTTEN (Países Bajos) recuerda que se había decidido durante la 1368a. sesión aplazar la fecha de la Conferencia sobre promesas de contribuciones para el PNUD para adelantar los trabajos relativos al Segundo Decenio. Por lo tanto parece posible un cambio de fecha.

45. El PRESIDENTE dice que tomará nota de la propuesta del representante de los Países Bajos y estudiará la posibilidad de aplicarla.

46. El Sr. PRAGUE (Francia), apoyado por el Sr. HEMANS (Reino Unido), expresa el deseo de que se pueda examinar al mismo tiempo la posibilidad de aplazar para más adelante la continuación del 51º período de sesiones del Consejo.

47. El Sr. DRISS (Túnez) dice que el programa de trabajo (A/C.2/L.1142) parece aceptable y que siempre será posible introducir cambios en él. Habida cuenta de las dificultades que suscita la continuación del 51º período de sesiones del Consejo Económico y Social el 19 de octubre, las propuestas de aplazamiento serán examinadas por la Mesa del Consejo. Por otra parte, sería conveniente, durante el debate general, limitar la duración de las intervenciones a media hora para cada delegación.

48. El PRESIDENTE reconoce con el representante de Túnez que la Mesa del Consejo deberá decidir sobre una posible modificación de la fecha de la continuación del 51º período de sesiones. Por otra parte, se invitará a las delegaciones a intervenir lo más brevemente posible durante el debate general.

49. El Sr. ZAGORIN (Estados Unidos de América) expresa la esperanza de que el Secretario General de la UNCTAD pueda participar en los trabajos de la Comisión. La delegación de los Estados Unidos no puede menos que aprobar las consultas que puedan celebrarse con el Presi-

dente del Consejo Económico y Social, así como también con el Secretario General de la UNCTAD para saber si podría asistir a los trabajos de la Comisión. Por otra parte, habida cuenta de la cantidad de cuestiones que figuran en el informe del Consejo Económico y Social, sería conveniente disponer de aclaraciones sobre los diferentes temas que han de estudiarse.

50. El Sr. RANKIN (Canadá) dice que aun cuando cualquiera de las cuestiones contenidas en el informe del Consejo Económico y Social puede ser examinada por la Comisión, ésta adoptó hace algunos años una decisión en el sentido de no enumerarlas por separado en el programa de la Comisión debido a que esto no haría más que estimular la reapertura de debates que ya se habían realizado en el Consejo.

51. El Sr. KHALIL (Egipto) dice que parece conveniente prolongar quizá el debate general y si fuere necesario aplazar el examen del tema 44.

52. El PRESIDENTE dice que si no hay objeciones considerará aprobado el programa de trabajo contenido en el documento A/C.2/L.1142.

*Así queda acordado.*

53. El Sr. MAKEEV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) declara que su delegación aprobó el programa de trabajo a reserva de que se tengan en cuenta las propuestas hechas por las delegaciones de los Países Bajos, de Francia y de la URSS.

54. El Sr. AHMED (Secretario de la Comisión) dice que respecto del tema 12, el Consejo Económico y Social sólo ha recomendado un proyecto de resolución a la Asamblea General para su aprobación.

55. El PRESIDENTE recuerda la importancia del artículo 108 del reglamento de la Comisión y del anexo IV a este reglamento, que deben servir de base para los trabajos. La puntualidad de todos, la presentación a tiempo de los proyectos de resolución y la celebración de consultas oficiosas facilitarán el examen de los temas incluidos en el programa de la Comisión.

*Se levanta la sesión a las 12.50 horas.*