

# DIALOG UTARA-SELATAN DAN PERTEMUAN PUNCAK CANCUN\*

Pertemuan internasional mengenai kerja sama dan pembangunan di Cancun (Meksiko), yang dihadiri oleh 22 kepala negara atau pemerintah atau menteri luar negeri mereka memberikan lampu hijau bagi persiapan-persiapan Perundingan-perundingan Global. Perundingan-perundingan ini disarankan pada tahun 1979 oleh Kelompok 77, tetapi belum jadi diadakan akibat perbedaan pendapat antara negara-negara berkembang dan negara-negara industri. Pertemuan Puncak Cancun itu tidak dimaksud untuk sebagai kerangka kerja alternatif bagi PBB, melainkan sebagai kesempatan tukar pendapat dalam suatu lingkungan kecil menuju suatu sintese pandangan-pandangan yang berbeda, dan secara demikian menciptakan suatu suasana yang memungkinkan pengambilan keputusan-keputusan di lain tempat yang mengikat. Dengan kata lain, Cancun dimaksud untuk meratakan jalan untuk keputusan-keputusan dan pokok-pokok orientasi politik bagi seluruh kompleks Utara-Selatan dan mempermudah Perundingan-perundingan Global.

Dalam tulisan ini dilukiskan persiapan Pertemuan Puncak itu berupa tiga pertemuan menteri luar negeri yang menetapkan tema-tema untuk Cancun: kerja sama internasional mendatang untuk pembangunan dan reaktivasi ekonomi dunia. Kemudian dibahas jalannya pertemuan puncak itu sendiri dengan mengulas soal-soal spesifik dan keputusan untuk meneruskan persiapan bagi Perundingan-perundingan Global dalam kerangka kerja PBB. Persetujuan Washington untuk mengadakan perundingan-perundingan semacam itu dianggap sebagai hasil pertemuan Cancun yang menentukan. Partisipasi Amerika Serikat adalah suatu keharusan untuk keberhasilan Dialog Utara-Selatan.

---

\*Diambil dari Hans Günter Sulimma, "North-South Dialogue and the Cancun Summit," dalam *Aussen Politik*, 1/82, hal. 46-58, oleh Kirdi DIPOYUDO.

## I

Dua puluh dua negara yang kebanyakan diwakili oleh kepala negara atau pemerintah mereka (empat oleh menteri luar negeri mereka) berkumpul di Cancun, Meksiko, untuk mengadakan suatu "Pertemuan Internasional Mengenai Kerja Sama dan Pembangunan," pada 22 dan 23 Oktober 1981.<sup>1</sup>

Sebagai hasil seleksi peserta, yang menimbulkan banyak masalah, negara-negara industri Barat kurang lebih diwakili oleh negara-negara yang paling penting. Akan tetapi sayang bahwa suatu negara yang begitu penting untuk Dialog Utara-Selatan seperti Australia dan sejumlah negara lain yang bertekad untuk membantu Dunia Ketiga seperti Belanda dan Norwegia tidak ikut serta. Hal yang sama berlaku untuk Italia.

Negara-negara blok Timur, terutama Uni Soviet, tidak ikut serta. Uni Soviet menolak usul Jerman Barat untuk hadir sebagai anggota penuh karena tidak mau menjadi peserta pertemuan itu, dan pers Uni Soviet mengecam persiapannya. Bahwa dalam penerbitannya tanggal 25 Oktober 1981 *Pravda* bicara tentang "hasil tidak menentu" pertemuan itu tampak sebagai pengakuan akan keberhasilan negara-negara industri Barat, terutama Amerika Serikat, dan sebagai ungkapan kegagalan taktik Uni Soviet.

Sementara pers Dunia Ketiga menilainya positif (Meksiko), sedangkan lain-lain tidak pasti atau pandangan mereka skeptis dan bahkan negatif (Nigeria). Pers Barat, terutama di Amerika Serikat, berhati-hati, sedangkan pendapat positif menonjol di Jerman Barat.

Menurut pandangan Pemerintah Bonn sesudah pertemuan, resiko partisipasinya layak diambil. Pertemuan puncak itu berhasil menciptakan suatu dasar kepercayaan antara Utara dan Selatan dan mendorong mereka untuk meneruskan dialog.

Bagaimana mungkin suatu pertemuan yang antara lain dihadiri PM Inggris dan India, Ny. Thatcher dan Ny. Gandhi, dan negarawan kaliber Presiden Reagan dan Presiden Mitterand dinilai secara berbeda-beda seperti itu? Memang tiada hasil ataukah hanya sulit memasyarakatkan masalah Utara-Selatan dan kemungkinan-kemungkinan pertemuan serupa itu?

---

<sup>1</sup>Konperensi dihadiri oleh Kepala-kepala Negara atau Pemerintah Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Perancis, Jepang, Swedia, Yugoslavia, India, Pilipina, Arab Saudi, Tanzania, Nigeria, Aljazair, Meksiko, Venezuela, Guyana dan RRC. Austria, Brasilia, Pantai Gading, Bangladesh dan Jerman Barat diwakili oleh menteri luar negeri mereka - kebanyakan akibat sakitnya kepala negara atau pemerintah.

## II

Negara-negara berkembang dan maju membicarakan dan merundingkan masalah-masalah bersama, termasuk masalah-masalah bidang ekonomi, di PBB, yang merupakan satu-satunya forum yang universal partisipasinya. Bertahun-tahun mereka berusaha menemukan cara-cara baru untuk menutup jurang antara kaya dan miskin, antara Utara dan Selatan.

Mereka bertemu di Majelis Umum PBB dan di UNCTAD. Mereka juga bertemu dalam organisasi-organisasi PBB seperti FAO,<sup>1</sup> WFC,<sup>2</sup> dan IFAD<sup>3</sup> (mengenai masalah-masalah pangan), UNIDO<sup>4</sup> (mengenai soal-soal industri), IMF dan Bank Dunia.

Khususnya di PBB dan UNCTAD negara-negara berkembang Kelompok 77 selama bertahun-tahun - dan semakin persisten sejak kenaikan harga minyak tahun 1974 - berusaha mewujudkan Tata Ekonomi Internasional Baru yang sesuai dengan konsep mereka. Tata baru ini, yang antara lain akan menyalurkan arus perdagangan, mengatur harga-harga komoditi dan memberi negara-negara Selatan yang lebih miskin kemakmuran yang sama seperti di dunia industri Barat, menemukan lawannya dalam gagasan negara-negara industri Barat mengenai suatu Tata Ekonomi Internasional Baru yang membayangkan suatu sistem ekonomi internasional bebas yang sangat maju yang akan dicapai dengan menciptakan kemakmuran tambahan di dunia. Sistem ini akan mendatangkan keuntungan untuk semua negara dan menciptakan pertumbuhan yang akan menguntungkan negara-negara Dunia Ketiga di luar proporsi. Dengan demikian terdapat di satu pihak tuntutan *pembagian kembali kekayaan yang ada*, dan di lain pihak tawaran kerja sama yang dimaksud untuk mencapai *keberhasilan bersama*.

Perdebatan ini, yang sering dilakukan oleh pejabat-pejabat atas instruksi dari atas secara yang terikat ideologi di banyak konperensi, menjadi semakin teoritis dan hampa, biarpun soal pokoknya membenarkan suatu usaha yang total: jelas perlu memperbaiki tata ekonomi internasional di mana satu bagian penduduk menjadi semakin miskin dan bagian yang lain, yang diganggu inflasi dan pengangguran, berusaha mempertahankan kemakmurannya.

Pembicaraan di PBB menghasilkan banyak resolusi dan lain kertas, yang sering memuat formula-formula kompromi yang ambivalen; tetapi ini tidak mengubah kenyataan dasar bahwa hutang negara-negara berkembang

<sup>1</sup>FAO = Food and Agriculture Organisation.

<sup>2</sup>WFC = World Food Council.

<sup>3</sup>IFAD = International Fund for Agricultural Development.

<sup>4</sup>UNIDO = United Nations Industrial Development Organisation.

meningkat dari AS\$ 273 milyar tahun 1978 menjadi AS\$ 370 milyar tahun 1980, bahwa rekening minyak mereka meningkat dari AS\$ 32 milyar menjadi AS\$ 68 milyar pada waktu yang sama dan bahwa defisit negara-negara berkembang meningkat dari AS\$ 38 milyar menjadi AS\$ 82 milyar.

Pembicaraan dan perundingan-perundingan dalam FAO, WFC dan IFAD meliputi segala segi masalah pangan dunia. Tetapi apa yang dilakukan untuk mengubah kenyataan bahwa terdapat 500 juta orang kekurangan gizi di dunia dan bahwa jumlah mereka akan meningkat menjadi 750 juta tahun 1985? Bagaimana para diplomat negara-negara berkembang dan maju, mengingat ruang lingkup tawar-menawar mereka, bisa mengharap mengadakan suatu diskusi yang konstruktif mengenai terus meningkatnya penduduk dunia dan secara demikian memperbaiki situasi? Namun proyeksi-proyeksi menunjukkan bahwa penduduk dunia akan meningkat dari 4,5 milyar menjadi lebih dari 6 milyar tahun 2000, yang empat perlimanya hidup di Dunia Ketiga.

Bahkan dengan soal-soal "mudah" seperti perjuangan melawan proteksionisme dan pembukaan pasaran untuk barang-barang Dunia Ketiga, adalah lebih mudah mengumumkan asas-asas daripada melaksanakan tindakan-tindakan. Dan bahkan suatu pemerintah seperti Pemerintah Jerman Barat, yang menandakan di semua lembaga internasional, terutama dalam kerangka GATT, bahwa proteksionisme harus dihapus, harus mendapatkan pengertian di kalangan rakyatnya sendiri untuk sikap liberalnya, misalnya dalam perundingan mengenai Persetujuan Tekstil Dunia yang baru. Khususnya pada waktu-waktu stagnasi ekonomi dunia (dan oleh sebab itu juga ekonomi nasional) adalah sulit untuk memadukan suatu kebijaksanaan jangka panjang dan tepat dengan keharusan jangka pendek atau menengah untuk menciptakan kesempatan kerja dan bantalan jaminan sosial.

Tuntutan agar negara-negara industri (termasuk negara-negara industri Timur) memberikan 0,7% GNP sebagai bantuan pembangunan resmi (ODA) - suatu tuntutan yang dikembangkan dalam Dialog Utara-Selatan dan kemudian diterima dalam bentuk suatu resolusi PBB - menjadi semakin sulit untuk dipenuhi akibat masalah-masalah anggaran di dunia industri. Namun negara-negara industri Barat anggota OECD berhasil menaikkan bantuan resmi mereka menjadi 0,37% tahun 1980 (0,35% tahun 1978 dan 1979). Jerman Barat bahkan 0,43%. Adalah menggembirakan bahwa negara-negara OPEC memberikan AS\$ 7 milyar tahun 1980.

Sebaliknya bantuan negara-negara Eropa Timur tetap 0,12% (Uni Soviet 0,14%, lain-lain 0,05%). Adalah suatu pratanda buruk bahwa dalam prosentase GNP bantuan resmi telah menurun di negara-negara seperti Kanada,

Australia dan negara-negara yang sebelumnya mengalokasikan prosentase yang lebih tinggi untuk maksud itu seperti Swedia, Norwegia dan Denmark.

Usaha Jerman untuk terus meningkatkan bantuan resminya berlangsung terus, tetapi angka kenaikannya kiranya akan lebih rendah daripada sejauh ini.

Satu hal yang harus dianggap biasa bila membicarakan soal hasil yang bisa datang dari perundingan-perundingan di PBB sering diabaikan. Delegasi-delegasi negara-negara peserta hanya bisa mengambil keputusan kompromi yang efektif (sebagai lawan kompromi formula) dan mencapai keputusan-keputusan konsensus dalam batas-batas yang diijinkan oleh pedoman-pedoman tawar-menawar yang ditetapkan oleh pemerintah-pemerintah mereka. Tetapi keputusan-keputusan nasional mengenai posisi dalam perundingan-perundingan PBB tidak selalu memberikan prioritas kepada segi interdependensi antara negara-negara industri dan berkembang dan kepada kepentingan-kepentingan bersama jangka panjang. Sebagai akibatnya kecaman yang disuarakan (juga di Jerman Barat) dan dilontarkan mengenai tidak memadainya hasil konperensi-konperensi PBB yang penting seperti UNCTAD dan UNIDO adalah sekaligus benar dan tidak benar.

Kecaman itu dibenarkan karena setiap konperensi dengan 157 peserta mendatangkan kerugian-kerugian akibat pergesekan (dalam arti teknis) yang bisa dihindari konperensi yang lebih kecil. Lagi pula, dalam konperensi-konperensi raksasa itu mudah terjadi pengelompokan. Kelompok-kelompok ini bisa begitu heterogin (seperti Kelompok 77) sehingga tuntutan-tuntutan individual saling memblokir perundingan-perundingan. Secara demikian hampir tidak mungkin menyesuaikan posisi tawar-menawar dengan situasi-situasi yang baru muncul.

Di lain pihak kecaman itu tidak dapat dibenarkan karena keputusan-keputusan yang sungguh-sungguh sulit dicapai bahkan dalam badan-badan yang lebih kecil kalau para peserta harus menyesuaikan posisi substantif mereka satu sama lain dalam arti saling memberi. Tetapi soal-soal Dialog Utara-Selatan menyangkut hari depan ekonomi dan sosial dunia, sehingga tidak realistis mengharapkan penyelesaian-penyelesaian yang mudah dan cepat. Kritik itu juga tidak dapat dibenarkan karena biarpun PBB bisa mengambil keputusan-keputusan, struktur politiknya adalah begitu rupa sehingga keputusan-keputusan itu tidak bisa segera dilaksanakan. (Ini tidak berlaku untuk IMF dan Bank Dunia.) Keputusan-keputusan itu mempunyai dampak atas orientasi kebijaksanaan negara-negara anggotanya. Adalah

negara-negara anggota itu dan kemauan politik mereka yang menentukan bernilai atau tidak bernilainya keputusan-keputusan PBB.

Negara-negara berkembang juga menyadari masalah-masalah itu. Selain itu mereka dan negara-negara industri juga menghadapi sulitnya mengajak negara-negara penghasil minyak juga berdialog mengenai soal-soal energi.

Berdasarkan gagasan Gerakan Non-Blok, Kelompok 77 menyarankan suatu pendekatan baru pada Majelis Umum ke-34 (1979) yang akan menempatkan Perundingan-perundingan Global dalam kerangka PBB. Pokok-pokok utamanya ialah bahan mentah, energi, perdagangan, pembangunan, uang dan pembiayaan. Pemerintah Jerman Barat, yang menilai Perundingan-perundingan Global semacam itu sebagai suatu kemungkinan untuk mencapai perundingan-perundingan komprehensif mengenai semua soal penting, terutama energi, menyetujui gagasan itu pada awal Majelis Umum ke-34 itu.<sup>1</sup> Pada hematnya perundingan-perundingan semacam itu bisa menghasilkan penyelesaian-penyelesaian secara bisnis untuk bidang masalah masing-masing. Negara-negara industri Barat, yang bersama dengan lain-lain anggota PBB menerima Resolusi 34/138 berdasarkan konsensus, menekankan satu ketentuan resolusi<sup>2</sup> bahwa Perundingan-perundingan Global itu harus menyumbang pada penyelesaian "masalah-masalah ekonomi internasional dalam rangka penyusunan kembali hubungan-hubungan internasional dan pada pembangunan ekonomi global yang mantap, khususnya pembangunan negara-negara berkembang." Tujuan Perundingan-perundingan Global ini dimaksud untuk mengungkapkan manfaat, kepentingan dan tanggung jawab bersama semua pihak yang bersangkutan.

Ini berarti bahwa Perundingan-perundingan Global tidak akan merupakan suatu konferensi khusus yang terbatas pada masalah-masalah bantuan pembangunan melainkan suatu Konferensi Utara-Selatan yang ditandai oleh suatu pendekatan terpadu di mana kebanyakan masalah penting ekonomi dunia dan pembangunan dunia akan diselesaikan demi kepentingan semua.

Pekerjaan persiapan konferensi yang meliputi prosedur dan agenda sejauh ini tidak mencapai kemajuan apapun akibat perbedaan-perbedaan pandangan antara negara-negara industri dan berkembang mengenai pengamanan kompetensi badan-badan khusus tertentu seperti IMF, Bank Dunia dan GATT. Bahkan usaha yang dilakukan pada Majelis Umum Khusus PBB yang ke-11 pada bulan Agustus-September 1980 tidak mendatangkan perubahan.

---

<sup>1</sup>Lihat pidato Menteri Luar Negeri Jerman Barat Genscher di Majelis Umum PBB pada 27 September 1979 (*Bulletin* Pemerintah Jerman Barat No. 114, hal. 1061).

<sup>2</sup>Paragraf 2d.

## III

Tidak memadainya pekerjaan dalam sistem PBB mendorong usaha-usaha untuk mencari kemungkinan-kemungkinan menciptakan "suatu lingkungan perundingan yang lebih produktif di bawah payung sistem PBB" (menurut Willy Brandt rumusan seorang negarawan Karibea).

Tidak pernah ada maksud untuk menciptakan suatu alternatif bagi PBB dan pada umumnya disetujui bahwa PBB merupakan suatu forum yang tidak dapat diabaikan di mana semua negara, besar maupun kecil, diberi kesempatan unik untuk merumuskan pandangan-pandangan mereka dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Sebelumnya pernah ada eksperimen-eksperimen Utara-Selatan dengan konperensi-konperensi di luar PBB yang dihadiri sejumlah terbatas negara. Antara lain dapat disebutkan Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional yang diadakan di Paris dari Desember 1975 sampai Juli 1977. Pertemuan ini berusaha menemukan suatu penyelesaian bersama di empat bidang (energi, bahan mentah, kebijaksanaan pembangunan dan soal-soal keuangan). Menurut negara-negara industri Barat, konperensi ini hanya untuk sebagian berhasil. Terutama ia tidak berhasil menyelesaikan soal energi secara yang sungguh-sungguh.

Kalau konperensi ini, yang diadakan pada tingkat pegawai negeri, macet dalam pembicaraan-pembicaraan naskah yang membosankan dan latihan perumusan yang menjengkelkan (mengingat pentingnya masalah-masalah yang harus diselesaikan), suatu konperensi yang diusahakan oleh Kanselir Helmut Schmidt dan PM Jamaika waktu itu, Michael Manley, menghasilkan suatu Pertemuan Puncak di Jamaika (Desember 1978) yang dihadiri 7 kepala negara atau pemerintah, pada umumnya dinilai sebagai suatu pertukaran pendapat yang bermanfaat pada tingkat politik tertinggi.<sup>1</sup> Sesudah pertemuan terdapat suatu pengertian yang jauh lebih baik mengenai masalah-masalah pihak lain dalam soal-soal Utara-Selatan, termasuk pada Pemerintah Bonn.

Laporan Komisi Utara-Selatan (Laporan Brandt) yang diterbitkan bulan Pebruari 1980 dalam pengantarnya yang ditulis oleh Willy Brandt itu sendiri membicarakan gagasan "Pertemuan Puncak Kelangsungan Hidup" Utara-Selatan. Brandt menyerukan suatu *re-orientasi intelektual* dan langkah-langkah serius menuju ikatan-ikatan struktural maupun kerja sama praktis yang ditingkatkan. "Suatu suasana perundingan yang lebih tenang akan membuat perang retorika tidak perlu dan membuat tuduhan-tuduhan yang tidak beralasan tak dapat dipertahankan." Ia menyarankan suatu pertemuan pun-

---

<sup>1</sup>Peserta: Jamaika, Kanada, Australia, Venezuela, Nigeria, Norwegia dan Jerman Barat.

cak yang dihadiri sejumlah terbatas kepala negara atau pemerintah. Brandt berharap agar konperensi itu diadakan di belakang pintu tertutup dan agar para peserta di mana mungkin hanya didampingi seorang penasehat.

Willy Brandt menekankan dalam laporannya bahwa pandangan-pandangan yang dinyatakan dalam konperensi semacam itu sudah barang tentu tidak akan "mengikat masyarakat dunia." Tetapi keputusan-keputusan dapat disiapkan pada konperensi itu dan suatu komposisi peserta yang memadai bisa menyiapkan iklim yang diperlukan untuk keputusan-keputusan yang mengikat di lain-lain fora.

Menyusul suatu prakarsa yang diambil oleh Presiden Lopez Portillo dari Meksiko dan Kanselir Bruno Kreisky dari Austria, para menteri luar negeri 11 negara (yang semuanya kemudian menghadiri Cancun) bertemu di Vienna pada Nopember 1980 dan Maret 1981. Enam orang mewakili negara berkembang dan lima orang negara industri.<sup>1</sup>

Seleksi peserta dilakukan di New York oleh sekelompok menteri luar negeri dan duta besar yang pada gilirannya bisa memanfaatkan diskusi antara Willy Brandt, Ketua Komisi Utara-Selatan, Kanselir Austria Bruno Kreisky dan Presiden Meksiko Lopez Portillo.

Pertemuan menteri luar negeri yang pertama menghasilkan pokok-pokok orientasi yang menentukan untuk Pertemuan Puncak. Jelas bahwa para menteri luar negeri kelompok kecil negara industri dan berkembang itu telah bertekad untuk menyiapkan suatu Summit yang (berlainan dengan praktek biasa PBB dan tanpa mempedulikan keanggotaan negara masing-masing dalam kelompok-kelompok tertentu) akan mengusahakan suatu pernyataan pandangan-pandangan yang terus terang yang akan menuju suatu sintese perbedaan-perbedaan pandangan.

Dalam waktu yang singkat, muncul dua aliran mengenai hakikat Summit dan pekerjaan persiapannya. Sehubungan dengan nonuniversalnya pertemuan dan dengan memperhatikan negara-negara yang tidak akan diwakili dan yang memandang kalangan yang kecil dan eksklusif ini dengan hati-hati, disetujui bahwa Summit akan bersifat informal. Tetapi di lain pihak sementara negara berkembang (dan satu atau dua negara industri) sulit melihat bagaimana suatu Summit akan berhasil kalau tiada agenda yang jelas dan persiapan yang saksama; dengan kata lain, kalau tidak disusun kertas-kertas bersama.

---

<sup>1</sup>Peserta: Austria, Meksiko, Perancis, Swedia, Kanada, Yugoslavia, Aljazair, India, Nigeria dan Jerman Barat. Amerika Serikat tidak diundang.

Namun pandangan yang akhirnya unggul ialah bahwa Summit bisa menghasilkan gagasan-gagasan baru hanya kalau konsepnya juga baru. Oleh sebab itu prosedur PBB tidak boleh dianut.

Jerman Barat juga mempunyai reservasi-reservasi penting mengenai penerapan prosedur biasa Summit-summit Ekonomi Barat dengan kertas-kertas persiapannya, kegiatan-kegiatan wakil-wakil pribadi kepala-kepala negara atau pemerintah dan komunike-komunike penutup yang disiapkan dengan baik (biarpun tidak seluruhnya penting). Akhirnya Bonn mendapat pengertian untuk sikap ini dari lain-lain peserta.

Suatu masalah khusus sejak permulaan ialah hubungan antara Summit dan persiapan-persiapan Perundingan-perundingan Global yang mengalami kemacetan di New York. Karena perbedaan-perbedaan pandangan mengenai soal-soal Perundingan-perundingan Global tidak bisa diselesaikan di tingkat pegawai negeri, negara-negara berkembang (biarpun dengan tekanan yang berbeda-beda) ingin mengajukan hal itu di depan Summit Cancun. Dalam kenyataan Aljazair bahkan ingin menjadikan hal ini soal pokok Summit. Tetapi kebanyakan peserta berpendapat bahwa pertemuan kepala-kepala negara atau pemerintah mempunyai suatu fungsi yang lebih jauh jangkauannya dan bahwa tujuan utamanya ialah merancang pokok-pokok orientasi dasar untuk kompleks Utara-Selatan sebagai keseluruhan. Tetapi arti penting Summit untuk Perundingan-perundingan Global diakui.

Seleksi peserta Summit menemui banyak kesulitan. Pada umumnya disetujui bahwa jumlah mereka harus kecil agar memungkinkan suatu usaha baru untuk mengadakan perundingan-perundingan yang berguna. Di lain pihak terdapat banyak negara yang harapannya untuk diundang dilihat sebagai legitim. Akhirnya disetujui untuk mengundang 23 negara, setelah diterima saran Menteri Luar Negeri Jerman Barat, Hans-Dietrich Genscher untuk mengundang Uni Soviet dan RRC.

Dianggap jelas bahwa suatu Summit Utara-Selatan tanpa Amerika Serikat hanya akan mempunyai nilai terbatas. Tetapi Pemerintah Carter menunjukkan sedikit semangat untuk ikut dalam pertemuan serupa itu. Dalam kenyataan ia bahkan membujuk Jerman Barat untuk tidak menghadirinya. Ke-11 menteri luar negeri yang bertemu di Vienna bertekad untuk melakukan segala sesuatu agar Amerika Serikat menghadirinya. Sikap ini dikukuhkan kembali pada pertemuan menteri luar negeri yang kedua bulan Maret 1981 ketika Summit, yang semula akan diadakan Juni 1981, ditunda sampai Oktober 1981 untuk mengakomodasi Washington. Lagi pula semua menteri luar negeri sadar bahwa partisipasi Kuba akan tidak mungkin akibat partisipasi Amerika Serikat (khususnya setelah Reagan menjabat sebagai presiden).

Tetapi negara-negara berkembang dihadapkan dengan suatu dilema karena ditekan oleh Kuba yang menandakan bahwa sebagai Ketua Gerakan Non-Blok ia berhak untuk mengahdirinya. Adalah salah satu hasil proses persiapan bahwa akhirnya ditemukan suatu penyelesaian yang dapat diterima oleh Washington.

Pertemuan menteri luar negeri yang pertama di Vienna mengambil keputusan-keputusan berikut. Pertama, Summit akan bersifat informal; dengan kata lain, ia akan menyiapkan orientasi politik umum. Ia tidak akan menggantikan perundingan-perundingan di PBB atau organisasi-organisasi lain. Tiada tempat untuk perundingan-perundingan - dan oleh sebab itu juga keputusan-keputusan - karena dengan tepat negara-negara berkembang menandakan bahwa suatu lingkaran negara semacam itu tidak mempunyai mandat untuk perundingan-perundingan yang akan mempunyai akibat global. Tetapi semua peserta menginginkan agar Summit dengan diskusi dan semangatnya mempunyai pengaruh atas perundingan-perundingan Utara-Selatan. Dan itu juga berlaku untuk Perundingan-perundingan Global. Formula yang dikembangkan pada pertemuan menteri luar negeri dan kemudian berulang kali muncul kembali di berbagai kertas ialah: "Sekalipun tidak mempunyai kaitan formal dengan putaran perundingan global, suatu tujuan pokok pertemuan yang diusulkan itu ialah mempermudah persetujuan dalam putaran perundingan global itu dengan mengusahakan pertemuan pikiran dan impetus politik kepala-kepala negara atau pemerintah yang positif untuk usaha ini dan lain-lain usaha kerja sama ekonomi internasional di lain-lain fora, tanpa mendahului atau menggantikannya."

Kedua, tidak akan ada agenda tetapi hanya item-item untuk diskusi. Ini terutama dimaksud untuk menghadapi kesulitan-kesulitan seperti dihadapi Majelis Umum PBB dalam menyiapkan suatu agenda yang luas untuk Perundingan Global.

Pertemuan menteri luar negeri yang kedua Maret 1981 mengukuhkan kembali hasil pertemuan Nopember 1980. Daftar peserta tidak diubah. Sekjen PBB Kurt Waldheim akan diundang sebagai seorang "tamukhusus". Pertemuan ini terutama menyesalkan bahwa Uni Soviet tidak menerima baik undangan untuk hadir. Juga diputuskan bahwa tidak akan ada komunike penutup yang formal. Hasil Summit akan disampaikan kepada publik dalam bentuk suatu ikhtisar ketua.

Karena para menteri luar negeri berpendapat bahwa pertemuan puncak tidak boleh dijadwalkan sebelum ke-22 peserta sempat menyampaikan gagasan-gagasan mereka, suatu pertemuan menteri luar negeri ke-22 negara diadakan di Cancun pada 1-2 Agustus 1981. Amerika Serikat diwakili oleh

Menteri Luar Negeri Alexander Haig dan Jerman Barat oleh Menteri Luar Negeri Hans-Dietrich Genscher seperti sebelumnya.

Seperti lain-lain, pertemuan ini ditandai suasana yang sangat bersahabat untuk diskusi Utara-Selatan. Semua gagasan mengenai jalan yang harus diambil Summit yang disuarakan sebelumnya dikukuhkan kembali. Mula-mula terdapat masalah-masalah mengenai hubungan antara Summit dan Perundingan Global. Dan hanya setelah sedikit ragu-ragu Menteri Luar Negeri Haig akhirnya menerima "formula Vienna." Pertemuan menteri luar negeri ini terutama menyetujui bahwa tema umum dan kerangka diskusi ialah "kerja sama internasional mendatang untuk pembangunan dan reaktivasi ekonomi dunia." Akan dimasukkan bidang-bidang spesifik berikut: keamanan pangan dan pembangunan pertanian; komoditi-komoditi, perdagangan dan industrialisasi; energi; dan soal-soal moneter serta keuangan.

Seperti pada pertemuan sebelumnya, soal follow-up Summit tidak dibicarakan. Negara-negara industri Barat khususnya melihat sebagai suatu tanda keinginan negara-negara berkembang akan kerja sama bahwa negara-negara Dunia Ketiga inilah yang menyarankan agar komunike pers pertemuan menteri luar negeri ini memberikan suatu penilaian positif mengenai Summit Ekonomi negara-negara industri Barat yang baru saja berakhir di Ottawa.

#### IV

Summit Cancun - kata "konperensi" sengaja dihindari - adalah unik. Ini berlaku untuk kalangan pesertanya maupun (mengingat kedudukan orang-orang yang menghadirinya) materi yang dibahas. Biarpun pekerjaan persiapan tidak berhasil membuat Summit ini se-informal seperti Summit Jamaika, terdapat pula suasana kasual yang menyolok, spontanitas dan keramahan yang sering jelas di antara kepala-kepala negara atau pemerintah peserta.

Sesuai dengan rencana, Summit meliputi empat sidang setengah hari dan dibagi menjadi tiga: (1) pernyataan-pernyataan pembuka yang masing-masing tidak melebihi 10 menit (sidang pertama); (2) diskusi mengenai soal-soal spesifik dan usaha untuk menetapkan pokok-pokok orientasi politik bagi soal-soal itu (dua sidang); dan (3) diskusi mengenai soal Perundingan Global (sidang penutup).

Kedua ketua (PM Pierre Trudeau yang menggantikan Kanselir Austria, Bruno Kreisky dan Presiden Meksiko, Lopez Portillo) menyampaikan ikhtisar pembicaraan-pembicaraan mereka yang meliputi 12 halaman. Hanya sebagian

singkat ikhtisar, yang menyangkut Perundingan Global, secara spesifik ditentukan oleh kepala-kepala negara atau pemerintah.

## BAGIAN PERTAMA

Pernyataan-pernyataan ke-22 peserta mengungkapkan posisi-posisi nasional. Tidak mengherankan bahwa Aljazair memberikan prioritas kepada perubahan Tata Ekonomi Internasional yang berlaku dan menyerukan pembentukan suatu tata baru. Menteri Luar Negeri Pantai Gading (menggantikan Presiden negaranya yang sakit) memusatkan perhatian pada masalah harga-harga bahan mentah dan pendapatan ekspor. Presiden Tanzania Nyerere pada satu saat menandakan perlunya menyadari bahwa defisit pembayaran negara-negara yang paling miskin sekarang ini tidak bersifat sementara tetapi struktural dan merupakan akibat Tata Ekonomi Internasional sekarang ini. Presiden Reagan menandakan perlunya prakarsa swasta dan prestasi impresif Amerika Serikat di bidang bantuan pembangunan. Ia mengatakan bersedia ikut mengadakan suatu Dialog Utara-Selatan yang lebih formal sesuai dengan janji yang diberikan pada Summit Ottawa, dan ikut menyiapkan proses Perundingan Global yang bisa diterima bersama. Dalam suatu daftar 4 pasal, ia memaparkan tonggak-tonggak yang disebutnya "pengertian-pengertian" esensial. Ia mengatakan bahwa Amerika Serikat bermaksud bekerja menuju persiapan Perundingan Global yang dapat diterima mula-mula di luar PBB dan di lingkungan wakil-wakil ke-22 negara kepala negara atau pemerintah yang menghadiri Summit Cancun. Menteri Luar Negeri Genscher menyerukan strategi-strategi pangan dan energi nasional negara-negara berkembang dan pembukaan pasaran lebih lanjut - khususnya untuk barang-barang Dunia Ketiga. Bersama dengan lain-lain kepala delegasi ia minta agar Perundingan Global segera dimulai.

## BAGIAN KEDUA

Pengamanan suplai pangan dan pembangunan pertanian merupakan topik-topik spesifik yang paling penting. Topik-topik ini juga menghasilkan orientasi politik yang paling jelas. Sehubungan dengan itu dicapai sepakat kata bahwa terus berlangsungnya kelaparan di dunia sama sekali tidak dapat dipadukan dengan tingkat perkembangan yang dicapai ekonomi dunia dan terutama dengan kemungkinan-kemungkinan di bidang produksi pangan. Negara-negara berkembang harus melakukan usaha-usaha jangka panjang yang terus-menerus untuk mencapai swa-daya di bidang suplai pangan. Juga disepakati bahwa negara-negara Dunia Ketiga, dengan bantuan negara-negara industri, harus memberikan prioritas kepada penyusunan strategi-strategi

pangan dan bahwa bantuan pangan hanya harus merupakan tindakan darurat sementara. Organisasi-organisasi PBB yang relevan seperti FAO dan WFC harus menghindari tumpang tindih dalam pekerjaannya. Lagi pula para peserta membicarakan masalah-masalah sehubungan dengan perundingan mengenai World Wheat Agreement dan soal apakah "satuan-satuan tugas" yang akan dikirim ke negara-negara berkembang dalam kenyataan bisa meningkatkan produksi pangan dan dengan demikian mengurangi penderitaan. Gagasan Amerika Serikat ini disambut dengan baik.

Mengenai bahan-bahan mentah, negara-negara berkembang (dan Presiden Mitterand) menyayangkan lambannya implementasi Program Komoditi Terpadu UNCTAD. Juga diajukan permintaan-permintaan agar Dana Bersama (Common Fund) segera dilaksanakan dan Stabilisasi Pendapatan Ekspor Bahan Mentah diperhatikan seperlunya.

Di bidang perdagangan, pertemuan mengakui bahwa sistem umum preferensi untuk negara-negara berkembang harus diperbaiki dan bahwa pemerintah-pemerintah harus lebih melawan tindakan-tindakan proteksionis. Dikemukakan bahwa Konferensi Menteri GATT yang dijadwalkan tahun 1982 bisa menyumbang tujuan itu.

Energi merupakan suatu soal yang sangat penting dan oleh sebab itu diberi peranan kunci untuk 1980-an, bersama dengan tindakan-tindakan untuk mengamankan suplai pangan. Untuk menjamin transisi teratur dari era hidrokarbon ke era diversifikasi sumber energi, Meksiko mengulangi usulnya mengenai suatu rencana energi dunia. Keharusan mengembangkan sumber-sumber energi yang bisa diperbaharui ditekankan dan unanimitas dicapai mengenai perlunya lebih banyak investasi di sektor energi. Di lain pihak, front lama antara negara-negara berkembang dan industri menjadi jelas lagi dalam soal-soal moneter dan keuangan.

### BAGIAN KETIGA

Suatu penyelesaian untuk masalah Perundingan Global harus ditemukan pada tahap terakhir pertemuan. Amerika Serikat memaparkan tonggak-tonggak tertentu dalam pernyataan pembukaannya. Misalnya ia minta sebagai prasyarat dimulainya pembicaraan mengenai Perundingan Global beberapa hal. Pertama, pembicaraan harus mempunyai suatu orientasi praktis dan mengidentifikasi potensi-potensi atau hambatan-hambatan spesifik pembangunan. Amerika Serikat mengumumkan akan mengusulkan suatu agenda untuk Perundingan Global yang akan meliputi liberalisasi perdagangan, pengembangan energi dan sumber daya pangan dan perbaikan iklim investasi.

Kedua, pembicaraan harus menghormati kompetensi badan-badan khusus. Keputusan-keputusan badan-badan ini harus final. Tidak boleh dibentuk lembaga-lembaga baru. Ketiga, orientasi umum perundingan-perundingan harus lebih diarahkan pada keuntungan bersama; dengan kata lain, pada keuntungan negara-negara berkembang maupun industri. Keempat, pembicaraan harus berlangsung dalam semangat kerja sama, seperti pada Summit Cancun.

Sekalipun soal-soal itu (sementara di antaranya terbuka untuk bermacam-macam tafsir), yang oleh sementara negara berkembang dinilai sebagai menggembirakan, harus diselesaikan di PBB kelak, Summit Cancun harus memutuskan apakah semua pihak, termasuk Amerika Serikat, bersedia untuk kembali ke PBB dan ambil bagian dalam usaha-usaha untuk melancarkan Perundingan Global. Banyak peserta dihadapkan dengan soal apakah Presiden Reagan datang di Cancun dengan maksud untuk mengambil keputusan mengenai perundingan-perundingan yang akan diadakan di luar PBB. Ini akan ditolak oleh negara-negara berkembang karena menurut mereka akan mengancam asas universalitas. Oleh sebab itu pantas dipuji bahwa Presiden Reagan dan Menteri Luar Negeri Haig (dalam sidang penutup di mana mereka harus bertindak tanpa penasihat akibat pembatasan-pembatasan pertemuan yang harus diterima setiap delegasi) memutuskan menghormati minat lain-lain pihak atas perundingan-perundingan dalam kerangka universal PBB.

Menyusul partisipasi Jerman Barat yang sangat aktif, dikembangkan formula berikut; "Kepala-kepala negara dan pemerintah mengukuhkan bahwa diinginkan mendukung di PBB, dengan rasa mendesak, suatu konsensus untuk melancarkan Perundingan Global atas suatu dasar yang akan disetujui bersama dan dalam keadaan yang memberikan prospek kemajuan yang berarti. Sementara negara menuntut agar kompetensi badan-badan khusus tidak terkena." Sayangnya, kalimat terakhir itu menunjukkan bahwa tidaklah mungkin mencapai suatu persetujuan substansial mengenai perlakuan lembaga-lembaga moneter dan keuangan. Orang harus takut bahwa masalah-masalah ini akan mempunyai pengaruh negatif atas usaha-usaha mendatang di New York untuk melancarkan Perundingan Global.

## V

Jawaban atas pertanyaan apakah Cancun merupakan suatu sukses atau tidak bergantung pada harapan-harapan yang ditaruh atas Summit itu. Jerman Barat pergi ke Cancun dalam harapan bahwa akan mungkin mengadakan tukar pikiran secara jujur mengenai soal-soal fundamental ekonomi dunia dan

pembangunan. Bonn berhasil menyampaikan gagasan-gagasannya. Di Cancun dicapai sepakat kata bahwa strategi pangan dan energi harus diberi prioritas di negara-negara berkembang dan bahwa segala bentuk proteksionisme harus dihapus.

Ini harus merupakan orientasi bersama politik Utara-Selatan di hari depan. Karena laju kenaikan bantuan pembangunan menurun dan makin besar kesulitan ekonomi negara masing-masing makin sulit melaksanakan perubahan-perubahan dalam sistem ekonomi internasional, menjadi lebih mendesak untuk menetapkan prioritas-prioritas dan memusatkan usaha untuk memajukan sektor-sektor yang menentukan pembangunan. Kalau semua yang bersangkutan, negara-negara berkembang maupun industri, bekerja sama, pasti akan dicapai hasil-hasil positif. Tetapi ketidaksabaran akan merugikan di sini.

Pembicaraan-pembicaraan antara kepala-kepala negara atau pemerintah lebih bersifat pragmatis daripada ideologis. Bahkan dalam hal-hal di mana tidak dapat dicapai sepakat kata tiada suasana konfrontasi. Oleh sebab itu orang bisa bicara tentang "semangat Cancun". Berkat pernyataan-pernyataan Arab Saudi yang sangat positif, filial Bank Dunia untuk energi lebih mendekati realisasinya.

Cancun memberikan lampu hijau untuk bekerja ke arah Perundingan Global. Dari sudut pandangannya sendiri Amerika Serikat mengambil langkah yang penting. Formula mengenai Perundingan Global yang dicapai di Cancun sama sekali bukan suatu kompromi verbal belaka. Ini harus dihargai. Sekarang bergantung pada semua negara berkembang dan industri untuk mengembangkan bentuk-bentuk dan topik-topik yang bisa diterima untuk Perundingan Global semacam itu. Resolusi PBB 34/138 mengenai perundingan-perundingan ini merupakan suatu dasar yang berguna dan cukup luwes. Kalau Amerika Serikat ikut dalam semangat kerja sama yang konstruktif, keempat "pengertian" yang diuraikannya bisa dimasukkan dalam persiapan untuk Perundingan Global. Tetapi akan diperlukan pekerjaan persiapan yang sabar di New York sebelum prosedur dan agenda untuk Perundingan Global selesai disusun.

Pertemuan Cancun adalah unik. Akan tetapi ia akan tetap demikian? Waktu akan memberitahukannya. Akan tetapi pasti tepat bahwa penanganan soal Utara-Selatan di Cancun meningkatkannya dan memberinya suatu status yang menjadi haknya. Seperti dikatakan oleh Menteri Luar Negeri Genscher, sekarang tidak ada orang yang bisa menyangkal bahwa soal Utara-Selatan kini adalah salah satu hal yang paling penting, bersama dengan perlucutan senjata dan kerja sama internasional.