

SOBRE LAS PALABRAS, LOS ACTOS Y LA PROBLEMÁTICA EN TORNO A UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL *

JOHAN KAUFMANN

LA SÉPTIMA SESIÓN ESPECIAL DE LA ASAMBLEA GENERAL de las Naciones Unidas culminó el 16 de septiembre de 1975, ante el alivio general de los delegados y entre elogios por los resultados logrados. El delegado norteamericano, Moynihan, exclamó: "Este sistema funciona". El Secretario General, Waldheim, sintió que se logró un "cambio de actitud y la disposición para negociar en serio". El ministro Pronk, titular de la delegación holandesa, quien fuera presidente del comité de trabajo de la sesión, habló del "compromiso a comprometerse".

La sesión de 1975 fue la segunda que trató del Nuevo Orden Económico Internacional, después de la Sexta Sesión Especial de abril de 1974. Hubo y sigue habiendo mucha confusión en torno al concepto de Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Éste es difícil de

* Traducción de Alejandro Licona y Víctor L. Urquidi. Conferencia sustentada el 25 de noviembre de 1983 al asumir el cargo de profesor extraordinario en la cátedra Cleveringa de la Universidad de Leiden sobre el Nuevo Orden Económico Internacional. La cátedra Cleveringa es impartida en rotación por personas que han participado en el estudio de los problemas sociales fundamentales del siglo XX. El profesor Rudolph Pabus Cleveringa fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Leiden en 1940. En noviembre de ese año los profesores judíos fueron sumariamente expulsados por las fuerzas alemanas de ocupación, entre ellos el afamado jurista holandés E. Meijers. En la hora regular de su clase, el 26 de noviembre de 1940, Cleveringa hizo acto de presencia y en un discurso apasionado aunque sobrio criticó duramente la ilegalidad del acto alemán y ponderó los méritos de Meijers. Dos días más tarde, Cleveringa fue detenido y pasó la mayor parte de los años de la ocupación en prisiones y campos de concentración. Para conmemorar el "gran acto" de Cleveringa (como lo llamó Churchill cuando recibió un doctorado honorario de manos de Cleveringa en 1945), la cátedra Cleveringa fue establecida a partir de 1970. Entre quienes la ejercieron se encuentra el profesor Jan Tinbergen. La cátedra rota anualmente entre una persona holandesa y otra de distinta nacionalidad. El profesor Cleveringa murió a la edad de 86 años el año de 1980. La conferencia inaugural de quien asume la cátedra Cleveringa se celebra siempre el 26 de noviembre o lo más próximo a esa fecha.

definir, pero fácil de reconocer cuando se entra en contacto con él. Quizá debamos recurrir a Spinoza: "Aquello que no puede comprenderse a través de intermediarios debe ser entendible directamente". Muchas personas tenían la impresión de que las decisiones de la Sexta y la Séptima sesiones especiales de la Asamblea General implicaban ya una ratificación del NOEL Mas no fue el caso. Estas decisiones expresaban sobre todo una serie de proposiciones y deseos, mismos que para su realización requerían de negociaciones. Existe un acuerdo bastante general de que el Nuevo Orden Económico Internacional no significa el derrocamiento del sistema actual que se ha basado en una economía de mercado más o menos libre, sino modificaciones graduales, y en cierta medida fundamentales, al sistema.

Entre tanto, no falta literatura; entre 1974 y 1980 se escribieron aproximadamente 600 libros y 1 600 artículos sobre el NOEL.

Intentaré delinear brevemente los antecedentes históricos de los esfuerzos por lograr un NOEI, observar sucintamente ciertos resultados y comentar algunos aspectos de los problemas en torno al NOEI.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Antes y poco después de la Segunda Guerra Mundial, los fundadores de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de los organismos especializados, tenían en mente un sistema específico. Cada organización tendría su propia tarea definida, con reglas de conducta bien claras para los países miembros. Así, el convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional contenía disposiciones que establecían las condiciones bajo las cuales se le permitiría a un país cambiar la paridad de su moneda. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), subproducto de la nonata Organización Internacional de Comercio (ITO), incluía reglas sobre la cláusula de la nación más favorecida, restricciones cuantitativas, etc. La Carta de las Naciones Unidas estableció los principios sobre cuya base habría de funcionar un sistema económico internacional.

A partir de 1950, la ayuda técnica a los países en desarrollo comenzó a convertirse en una parte creciente de las actividades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Los estudios hechos por expertos planteaban las necesidades financieras de los países en vía de desarrollo. Debido a que el Banco Mundial sólo otorgaba préstamos bajo condiciones más o menos comerciales, surgió el concepto de un Fondo de las Naciones Unidas para financiar proyectos de capital en condicio-

nes favorables para los países en desarrollo. Sin embargo, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, o SUNFED, apodado UNFED,¹ ha sido letra muerta. No obstante, la presión a favor de SUNFED llevó a un consenso sobre el Fondo Especial de las Naciones Unidas en 1958 y, más tarde, a un pequeño Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas. El establecimiento en 1960 de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) dentro del grupo del Banco Mundial puede atribuirse en parte a esta presión.

En 1960 se adoptó la primera estrategia de desarrollo de las Naciones Unidas (para el decenio 1961-1970), ya con algunas metas cuantitativas. Ese año el proceso de descolonización comenzó a acelerarse; la membresía de Naciones Unidas se amplió rápidamente.

El concepto de "ayuda para el desarrollo", con frecuencia rebautizado como "cooperación para el desarrollo" (interesante desde un punto de vista psicológico-semántico) comenzó a ganar terreno. La "economía del desarrollo" se convirtió en una rama establecida de la economía. Lewis, Myrdal, Prebisch, Singer y Tinbergen son algunos de los nombres pioneros en este contexto. Pronto surgió presión para establecer una nueva organización de Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. Los países en vía de desarrollo se unieron en el "Grupo de los 75", más tarde llamado "Grupo de los 77". En 1964, se convino en Ginebra la primera conferencia sobre comercio y desarrollo, y tras tumultuosos debates se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Los no miembros de Naciones Unidas pudieron también adherir. La Santa Sede se hizo además miembro. Cuando al representante del Vaticano se le preguntó cuál era el interés de la Santa Sede en las cuestiones del comercio y el desarrollo, contestó: "La UNCTAD también tiene un comité sobre transacciones invisibles, y se puede comprender que el Santo Padre tenga gran interés en esto".

En 1965 se fundó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como resultado de la fusión del Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. En 1970 se adoptó una nueva estrategia de desarrollo para el decenio que se iniciaba (resolución 2626 (XXV)). Por vez primera se incluyó la meta de que los países desarrollados debían transferir el 0.7% de su producto nacional bruto como ayuda oficial para el desarrollo de los países en desarrollo (ODA).

¹ SUNFED: Special United Nations Fund for Economic Development. "UNFED" es un juego de palabras en inglés: United Nations Fund for Economic Development, pero también significa "no alimentado".

El hito político, y a la vez económico, vino con la guerra de Medio Oriente en octubre de 1973 y la acción subsecuente de la OPEP. Los países en vía de desarrollo se sintieron fuertes. Creyeron que había llegado el momento de tratar de imponer su voluntad a un Occidente siempre vacilante. A iniciativa de Argelia y otras naciones en vía de desarrollo, se convino la Sexta Sesión Especial "para estudiar los problemas de las materias primas y el desarrollo". Una declaración sobre el "Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional" y un "Programa de Acción" detallado fueron adoptados sin votación: resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI). El ambiente durante esa sesión fue de enfrentamiento. Muchos países hicieron declaraciones expresando sus reservas, sintomáticas de un "seudo-consenso". En el otoño de 1974, la Asamblea General adoptó, sin el apoyo de los países occidentales más importantes, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados: resolución 3281 (XXIX).

Numerosos países, tanto en el Norte como en el Sur, estaban convencidos de que debía emprenderse un nuevo esfuerzo para lograr un consenso verdadero. Se había acordado anteriormente convocar una Sesión Especial de la Asamblea General sobre problemas económicos, en septiembre de 1975. Tanto el Norte como el Sur aprovecharon esto como una oportunidad para reexaminar las agresivas posiciones adoptadas durante la Sexta Sesión Especial. El resultado fue una resolución sobre el "Desarrollo y la Cooperación Económica Internacional" en la cual los propósitos que se reflejaban en las decisiones de la Sexta Sesión Especial fueron planteados de manera moderada (resolución 3362 (S-VII)), pero, otra vez, sin establecer ningún compromiso real.

ALGUNOS RESULTADOS

Me limitaré a unas cuantas de las proposiciones establecidas en las resoluciones de 1974 y 1975.

1. *Transferencias financieras más amplias de Norte a Sur.* Se ha logrado poco progreso en las aportaciones de los gobiernos. El promedio de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) de los países de la OCDE asciende al 0.39% del PIB en 1982, muy por abajo de la meta de 0.7%, e incluso menor que el nivel de 1960. (Los Países Bajos, junto con tres países escandinavos, siguen a la cabeza en este contexto.) Por otra parte, el Banco Mundial y el FMI han ampliado mucho sus actividades y han reconsiderado sus políticas en apoyo a los deseos de los países en vía de desarrollo. El flujo del capital privado a través del sistema bancario

se incrementó enormemente; no obstante, esto contribuyó al problema de la deuda causando graves problemas a los países contratantes y a sus acreedores. Las inversiones privadas directas se han incrementado de manera considerable.

2. *Materias primas e intercambio comercial.* Los países en vía de desarrollo deseaban la estabilización de los precios de los productos básicos para mejorar su relación de precios del intercambio, con frecuencia desfavorable, y en general demandaban mejores condiciones para el ingreso de sus productos de exportación a los mercados de los países ricos.

Se ha progresado muy poco en relación con los productos básicos, al menos si se toman como base los acuerdos internacionales formales sobre la estabilización de los precios de tales productos. No existe en los círculos académicos o de negocios consenso sobre si la estabilización de los precios de los bienes tendrá un efecto óptimo. Sin embargo, el Programa Integrado de Bienes (IPC) de la UNCTAD tropieza poco a poco con menos oposición. Las resoluciones acerca del IPC fueron aprobadas unánimemente en la reciente Sexta Conferencia General de la UNCTAD.

El llamado Fondo Común para financiar el programa de productos básicos no ha sido organizado aún, porque Estados Unidos, apoyado por los países del Este de Europa, todavía no lo ratifica. El sistema STABEX de la Comunidad Económica Europea (CEE) es un resultado positivo. Es lamentable que no hayan progresado los esfuerzos para dar alcance mundial a este sistema.

En lo referente a las barreras arancelarias, el Sistema General de Preferencias (SGP) ha desempeñado un papel importante, en especial en el caso de los países en desarrollo más adelantados. El SGP está sufriendo una erosión gradual. En consecuencia, el efecto de la escalada arancelaria es, una vez más, significativo para los países en desarrollo (cuando el impuesto a la importación es mayor a medida que el producto tenga mayor grado de elaboración).

3. *Toma de decisiones y otros temas.* Los países en vía de desarrollo querían desempeñar un papel más importante en el proceso de toma de decisiones del Banco Mundial y del FMI; a la vez, solicitaban mayor atención del GATT a sus problemas.

Desde el punto de vista legal, poco ha cambiado en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la participación de los países en desarrollo ha aumentado de manera significativa. Los países en desarrollo más adelantados han incrementado su cuota de aportación tanto en el Banco Mundial como en el FMI. A través de su membresía en el Comité de Desarrollo (del Banco Mundial y del FMI) y en el Comité Inte-

rino (del FMI), los países en vía de desarrollo tienen mayor interés en la preparación de políticas para ambos organismos. En el GATT, después de la Reunión Interministerial de noviembre de 1982, el trabajo se ha activado en beneficio de los países en vía de desarrollo.

Respecto a otros problemas, tales como la transferencia de tecnología y los asuntos relacionados con las empresas transnacionales, se ha logrado algún progreso. El código sobre la transferencia de tecnología está en etapa avanzada de discusión; y el referente a las relaciones entre las empresas transnacionales y los países en que se encuentran establecidas, progresa en las Naciones Unidas. Es de esperar que estos dos códigos definirán mejor el importante papel del sector privado y serán adoptados pronto. El Código de Conducta sobre las Conferencias Marítimas (Liner Conferences), negociado en la UNCTAD, está ya en vigor.

La reciente convención sobre el Derecho del Mar, con sus elementos supranacionales, es evidentemente parte importante de un nuevo orden internacional económico y legal. Su entrada en vigor depende básicamente de un cambio de actitud por parte de los Estados Unidos.

PERSPECTIVAS Y OBSERVACIONES FINALES

1. *La relación entre el orden económico nacional y el internacional.* Poco a poco se ha llegado a la conclusión de que es imposible separar un orden económico internacional de un orden económico nacional. Ambos están muy entrelazados. Las decisiones de 1974 y 1975, debido a su hincapié en las medidas con efecto internacional, crearon la impresión de que lo nacional era menos importante. Sin embargo, es a la inversa.

Respecto a los países en vía de desarrollo, con frecuencia serán necesarios cambios radicales de estructura, por ejemplo, en la producción agrícola, según lo indicó mi predecesora, la profesora Irma Adelman, en su discurso inaugural en 1979. Los países ricos afrontan graves problemas de carácter estructural. Si estos problemas no se resuelven, una actitud más positiva hacia los deseos de los países en vía de desarrollo seguirá siendo incierta. Por una parte, las grandes exigencias financieras que se originan en los cambios estructurales en el mundo occidental tienden a reducir el financiamiento disponible para los flujos de recursos a los países en vía de desarrollo. Por otra parte, la permanencia de estructuras obsoletas significa que apenas se podrán modificar las tendencias actuales al proteccionismo.

Es útil analizar las experiencias de países que pudieron dirigir su desarrollo por canales exitosos. Tengo en mente los NIC's, países de

reciente industrialización (como Corea del Sur, Singapur y Taiwán), y especialmente el Japón. Sin aseverar que el modelo japonés pueda ser imitado en su totalidad, existen elementos que pueden aprovechar tanto los países desarrollados como los que se encuentran en vía de desarrollo, por ejemplo, la adopción de programas a largo plazo, la atención prestada a la organización y a la administración, la forma en que la investigación y el desarrollo experimental se organizan con sentido de equipo, y la actitud extremadamente pragmática para la búsqueda de la solución a problemas complejos por la vía del consenso. Otro elemento del sistema japonés que puede considerarse como ejemplo es la política de empleo, que ha llevado a un bajo nivel de desempleo mediante el mantenimiento en actividad de algunos sectores no modernizados.

2. *Teoría y práctica*

a) *Problemas del desarrollo*. Se puede observar un contraste entre la teoría y la práctica del desarrollo económico. Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió una teoría del "crecimiento económico" según la cual un crecimiento económico suficiente resolvería la mayor parte de los problemas. Pronto se comprendió que se necesitaban además medidas en el campo de lo social y de la distribución del ingreso, ponderando la importancia del factor humano, de la tecnología adecuada y de los procedimientos organizacionales.

En cuanto a las relaciones internacionales, están, por una parte, los que apoyan las teorías de la "dependencia" y, por otra, los neoliberales, que opinan que un máximo de libre comercio internacional con un mínimo de barreras a los mecanismos del mercado optimizarían las oportunidades, inclusive para los países en vía de desarrollo. Algunas personas apoyan una simplificada teoría de la "locomotora", según la cual el crecimiento rápido de algunos países ricos sería suficiente para llevar al resto del mundo a un nivel más elevado de vida. Esta teoría fracasó, pues como lo expresó inteligentemente un observador holandés, el tren viajaba sin pasajeros. Las diversas teorías ofrecen solamente lincamientos parciales para las situaciones prácticas. Además, cada país es tan diferente que no se puede aplicar en general una sola teoría específica a fin de lograr el crecimiento económico autosuficiente. Un ejemplo es el resultado desafortunado de la aplicación del monetarismo a la Friedman en algunos países en vía de desarrollo. Se llega gradualmente a aceptar que no existe receta única primordial para lograr el crecimiento económico autosustentado.

Desde luego que existen opiniones teóricas divergentes dentro de cada ciencia del comportamiento. En el caso de la economía del desa-

rollo, las opiniones a veces muy divergentes de los teóricos ofrecen argumentos adicionales a los opositores de la acción que se necesita para beneficiar a los países en desarrollo. Es ilustrativo el debate sobre la utilidad de los acuerdos sobre estabilización de los precios de los productos básicos. Es de esperar que se cumpla el llamamiento de Tinbergen en pro de una síntesis de las diversas teorías.

b) *Comercio internacional*. El contraste entre teoría y práctica halla su expresión de manera casi dramática en el campo de la política de comercio internacional. Ésta sigue siendo neoclásica y se refleja en los contenidos del GATT. Sin embargo, su aplicación muestra crecientes características proteccionistas. Sigue siendo cierto que una parte considerable del comercio internacional se puede realizar sin tropezar con barreras perturbadoras. No obstante, prevalece una tendencia nítida a recurrir a medidas para proteger a la industria, y sobre todo a la agricultura, que tradicionalmente ha gozado de elevada protección. Cabe preguntarse cuál es el significado de todas las solemnes declaraciones anti-proteccionistas mencionadas en, por ejemplo, la Conferencia Interministerial del GATT (1982), la cumbre de Williamsburg (1983) y la Reunión Interministerial de la OCDE (1983).

Los países en desarrollo, en particular, son víctimas de las actuales tendencias proteccionistas, que coinciden con los elevados niveles de las tasas de interés que se aplican a su enorme deuda externa. ¿Cómo puede un país como Brasil pagar los intereses de su deuda cuando se enfrenta tanto en Estados Unidos como en la Comunidad Económica Europea (CEE) a barreras proteccionistas a sus exportaciones de acero?

Así pues, existe una contradicción no sólo entre la teoría económica y su práctica, sino también entre la teoría de la práctica y la realidad. Acude a mi mente la diferencia entre las reglas del GATT y la forma en que se aplican. Es esencial que los esfuerzos para llegar a una reducción de las restricciones vigentes y a una mejor aplicación de las reglas y procedimientos del GATT se vean coronados por el éxito. De lo contrario, el mundo se precipitaría hacia un caos de “comercio administrado”, según el cual bajo la apariencia de “restricciones voluntarias a las exportaciones”, “arreglos ordenados del mercado” y otros instrumentos proteccionistas, el sistema de libre comercio relativo —tal y como fue concebido después de la Segunda Guerra Mundial— quedaría desvirtuado. El GATT se convertiría entonces en letra muerta. Sería trágico si esto ocurriese en el momento en que la “interdependencia” es el tema de actualidad.

3. *Métodos de negociación y toma de decisiones*. En esencia, el sistema político de Occidente está organizado para la acción a corto plazo. Los

gobiernos son insensibles a los plazos medio y largo planteados por personas eminentes. El Informe Pearson (1969), documento elaborado por un grupo bajo la presidencia del ex primer ministro Lester Pearson del Canadá; el Informe RIO (Reestructuración del Orden Internacional, 1976), coordinado por el profesor Tinbergen; y dos informes (1980 y 1983) de un grupo bajo la presidencia del ex canciller de Alemania Federal, Willy Brandt, han tenido escasos efectos sobre la conducta de los gobiernos. Pero, de manera indirecta, a través de su difusión entre la opinión pública y la parlamentaria, estos informes serán probablemente importantes a largo plazo. Valdría la pena que se hicieran estudios sobre el particular.

Un elemento que, a mi parecer, ha sido descuidado en cierta medida es la falta de comprensión por las partes negociadoras acerca de la situación política y psicológica de una y otra. Como resultado, se pasa por alto la necesidad de evitar "perder prestigio". Un cálculo errado respecto a las circunstancias psicológico-culturales contribuyó a las reservas expresadas por los países en desarrollo sobre el concepto de "necesidades humanas básicas", programa apoyado con entusiasmo en los países occidentales cuyo propósito era cubrir en mayor medida las necesidades elementales de los grupos marginados de población. Esta idea fue desarrollada en el decenio de los sesenta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como parte de un enfoque integral del problema del desarrollo. Fue adoptada por el Banco Mundial, pero ha sido diluida demasiado debido a que los países en desarrollo la consideraron como una intervención paternalista en sus políticas económicas.

Las diferencias en los antecedentes psicológico-culturales pueden ocasionar malos entendidos durante las negociaciones y, con posterioridad, al interpretarse los resultados alcanzados. Esto se refleja en discusiones semánticas. En 1956, durante las discusiones sobre SUNFED, la noción de la infraestructura fue inaceptable para los soviéticos, porque para ellos ésta es parte de las actividades militares.

Si se investiga más el motivo de la obstrucción internacional, se encuentra el factor confianza. Todo el diálogo Norte-Sur ha sido caracterizado con frecuencia por falta de comprensión, que en parte tiene que ver con las diferencias psicológico-culturales. El complejo de estos factores, más una gama de aspectos institucionales, son una parte del problema Norte-Sur que requiere mayor atención. Lo mismo puede decirse sobre otro tema: la relación entre la problemática de los derechos humanos y la realización de un NOEL

Una mayor comprensión de los aspectos psicológicos y culturales de las negociaciones internacionales, a través de mayor investigación

interdisciplinaria, podría tener efectos positivos.

La situación de las negociaciones tácticas entre Norte y Sur es otro elemento que frena el progreso. El método con el cual negocian los grandes grupos (sustancialmente el Grupo de los 77 para los países en vía de desarrollo y el Grupo B para los países desarrollados de economía de mercado), sobre la base de un mandato que se fija con dificultad, trabaja de manera deficiente y entorpece la búsqueda de un entendimiento.

Esto también se relaciona con el problema del nivel al que se debe negociar: ¿entre expertos?, ¿entre representantes gubernamentales?, ¿entre secretarios de Estado?, ¿o incluso entre jefes de gobierno? Se ha experimentado con todo tipo de procedimientos. Todo nivel puede ser útil en el momento adecuado, siempre y cuando se hagan preparativos cuidadosos para negociar y se sepa bien qué es lo que se va a negociar.

Una iniciativa en el momento correcto puede tener efectos positivos. El establecimiento del Organismo Internacional de Energía Atómica fue precedido de un discurso del presidente Eisenhower en la Asamblea General en 1953. Las negociaciones sobre el Fondo Especial de las Naciones Unidas, creado en 1958, fueron estimuladas por un artículo de Paul Hoffman, ex director y administrador del Plan Marshall, publicado en el *New York Times*, en el cual insinuó la nueva actitud norteamericana.

Es de suma importancia que en una etapa primera pueda activarse un grupo mediador de personas o países. Esto se hace más difícil en un sistema relativamente rígido de negociaciones en grupo. En todo tipo de negociaciones internacionales, podría utilizarse la llamada técnica del “escuadrón de bomberos”, con más frecuencia y en una etapa inicial. Esto también implica un reajuste del tiempo disponible para “debates generales” y otros discursos que casi nadie escucha. Cuando, después de un largo discurso, se encontró el manuscrito de un conocido delegado a las Naciones Unidas, estaba escrito en el margen lo siguiente: “punto débil, gritar”. Pero, hoy día, ni siquiera el gritar ayuda mucho.

Mucho tiempo se ha perdido en discusiones sobre la cuestión de si deben negociarse diversos temas en varios organismos competentes separados o si debe asignarse un papel central a las Naciones Unidas, sobre todo a la Asamblea General. La decisión de iniciar una “nueva ronda de negociaciones globales” ha sido influida de manera negativa por esta discusión, en el curso de la cual el factor confianza desempeñó un papel significativo. La idea, sugerida con frecuencia, de un “acuerdo global” al cual se integren en un todo los numerosos resultados parciales, tiene muy pocas probabilidades de éxito en vista de la actual situación políti-

co-económica. Un término medio podría ser discutir los asuntos específicos en los varios organismos especializados, tales como el FMI, el GATT, etc., y analizar cualesquiera resultados en cuerpos relativamente pequeños de las Naciones Unidas, pero con amplio mandato, tales como el Consejo Económico y Social o el Comité sobre Planificación del Desarrollo. La Asamblea General tendría entonces un papel de vigilancia más específico. El marco organizacional de las Naciones Unidas no ha contribuido al diálogo Norte-Sur. La familia de las Naciones Unidas se ha desarrollado a partir del concepto simple de 1944-1945: una organización central, las Naciones Unidas, y un número limitado de organismos especializados, en un conjunto complejo de órganos, programas, fondos, etcétera.

La falta de confianza en uno u otro organismo puede llevar a una especie de boicot tanto por parte de los países en vía de desarrollo como de los países desarrollados. Una simplificación de la estructura de las Naciones Unidas, aparte de otras ventajas evidentes, si es que restaurara la confianza, podría eliminar todo pretexto para la falta de acción.

Sin embargo, puede haber aún posibilidades para una nueva acción. El Occidente, o quizá sólo la Comunidad Económica Europea (CEE), podrían apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para una mayor integración económica mutua. El financiamiento como una serie de "planes Marshall" regionales, la formación de mercados comunes regionales y subregionales, serían algo similar a lo que Estados Unidos hizo respecto a Europa durante la vigencia del Plan Marshall (1948-1952). En esa época, la liberalización del comercio intraeuropeo estuvo relacionada con el financiamiento norteamericano de la recuperación europea. Una mayor integración regional fomentaría la viabilidad económica de muchos estados pequeños, y podría contribuir a sobreponerse a la lucha y los conflictos políticos (aunque, a la inversa, la terminación de dichos conflictos puede constituir condición previa para emprender con éxito cualquier esfuerzo en pro de la cooperación económica regional). La acción a nivel regional también podría ser útil para una batalla más vigorosa en contra de la desertificación en África. La mayor parte de los países menos adelantados del mundo se encuentra en ese continente, y la mayoría de éstos están en el cinturón del desierto o el semi-desierto del Sahara o la zona al sur del mismo.

El Club del Sahel y la CEE están ya emprendiendo esfuerzos considerables en la zona mencionada. Podrían ampliar estas actividades, vinculando los esfuerzos contra la desertificación con un máximo de integración regional. La estructura organizacional para dicho programa existe ya en Africa (incluido CILLS, el grupo de estados que combate la de-

sertificación). Tal proyecto fructificaría con el resultado concreto de una producción alimentaria incrementada y con menor necesidad de enviar un considerable flujo de ayuda alimentaria a estas regiones sobre base casi permanente.

En general, el NOEI ha producido gran número de palabras y pocos actos. No obstante, el diálogo Norte-Sur es todavía un diálogo de sordos en el cual algunos parecen llevar anteojeras. Con todo, podemos considerar que el vaso está medio lleno, no medio vacío, si comprendemos que un número de cosas ha cambiado, aun cuando no haya acuerdo formal. La evolución de las políticas tanto del Banco Mundial como del FMI es pertinente a este respecto. Se podría argumentar que lo explícito con frecuencia se opone a lo implícito, una especie de variación de "lo mejor es enemigo de lo bueno". Así, muchos gobiernos, incluyendo el de Estados Unidos, han ajustado ya su legislación o sus disposiciones a varias estipulaciones de la nueva Convención sobre el Derecho del Mar.

El complejo de factores que he esbozado reduce la posibilidad de que los países occidentales acepten cualquier cosa en grado de superescala. No habrá ningún Plan Marshall para todo el Tercer Mundo, ningún "acuerdo global" y quizá ninguna "nueva ronda de negociaciones globales", a menos de que sea en forma de un arreglo que tenga impacto mucho más restringido que el original.

No seamos demasiado pesimistas respecto al futuro. La racionalidad de un orden legal internacional, en parte supranacional, triunfará con el tiempo sobre el nacionalismo egoísta. El discernimiento de que los resultados de las negociaciones definitivamente puedan dar una "suma positiva", útil para todos, en vez de una "suma cero" (la ganancia de uno es pérdida de otro), volverá poco a poco a ganar terreno.

Como dijo Spinoza: "Aunque por lo regular la gente arregla las cosas de acuerdo a sus preferencias personales, de sus acciones comunes más ventajas que desventajas resultan. Por lo tanto, es mejor identificarse con todo lo que promueve la unidad y la amistad".