

ECOSOC Y MÉXICO

Dispersión e indiferencia

CÉSAR SEPÚLVEDA *

LAS RELACIONES de México con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en este cuarto de siglo son desconcertantes. Salvo en el inicio y en una etapa intermedia no parece encontrarse en ellas ningún propósito definido y continuado. No ha llegado a descubrirse la utilidad o la ventaja de mantener una asociación íntima, ni tampoco ha existido el designio de segregarse del organismo de una buena vez. Aparentemente se ha preferido una especie de tibia contemplación, nada productiva. Es factible que a ello haya contribuido el propio decaimiento de la institución, su pobre manejo o su posterior falta de atractivo, o tal vez haya habido desconocimiento de su real función o del beneficio que pudiera aportar. Como quiera que sea, existen en esas relaciones muchas áreas de penumbra que conviene iluminar, y parece provechoso emprender un examen de circunstancias, aunque sea parcial.

En este ensayo se intenta hacer un análisis somero de ECOSOC, desde su génesis, y de su operación, para confrontarlo con la variable reacción de México hacia el Consejo, y deducir de ahí una estimación de las perspectivas que pudieran aguardarse, todo ello simplemente a modo de presentación de problemas, pues la naturaleza y la amplitud del tópico y los breves límites de la presente disertación no permiten una indagación profunda, y la que se haga tiene por fuerza que ser bastante abstracta.

I

No es exagerado señalar que desde el punto de vista de las naciones en desarrollo como México el ECOSOC representa hoy día un paradigma de frustración, un enojoso desencanto, mas ¿no habrá habido desde el principio alguna distorsión óptica que movió a errar en las naciones y que pudiera justificar el fracaso posterior? Cualquiera puede percibir ahora que se trata de una institución concebida grandiosamente, pero

* Profesor de Derecho Internacional Público y de Historia Universal en la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1942. Fue Director del Instituto de Derecho Comparado y más tarde Director de la Facultad de Derecho de esa Universidad. Es fundador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, profesor de esa institución y colaborador asiduo de esta revista. Es autor de numerosos trabajos sobre derecho internacional.

mal forjada y peor administrada, y que de ahí arrancaron sus males más visibles.¹

En los planes de Dumbarton Oaks no figuraba este Consejo como cuerpo principal. En eso seguía la corta experiencia obtenida del funcionamiento de la Sociedad de Naciones y de los limitados desarrollos logrados en materia de cooperación económica. El único antecedente con que se contaba era el Comité Bruce de la Sociedad de Naciones, el cual había recomendado, en 1934, que la organización internacional tomara más en cuenta las cuestiones económicas y sociales. Por eso fue que en el proyecto de Dumbarton Oaks no había sino un cuerpo coordinador pequeño, para breves actividades económicas y sociales, que supuestamente estaría subordinado a la Asamblea General. En apariencia, lo que se buscaba entonces era sólo que el Consejo viniera a coordinar la labor de las organizaciones ya existentes y relacionarlas con las Naciones Unidas por medio de convenios apropiados.

México fue uno de los principales opositores del proyecto original en lo que se refiere a este organismo, y propugnó desde un principio por que este cuerpo fuese uno de los "órganos esenciales" de la propuesta asociación de Estados, y que se le dieran amplias atribuciones en materia de protección de los derechos internacionales del hombre, desarrollo de la economía y del comercio internacional; fomento y coordinación de las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; mejoramiento de las condiciones de los trabajadores y abolición del desempleo; alimentación y salubridad; agricultura, problemas financieros y de inversiones; problemas demográficos; inmigraciones; cooperación intelectual; protección a la infancia; tráfico de mujeres y protección de los pueblos que tutela. Más todavía, México pudo aprovechar la celebración de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, llamada de Chapultepec, en febrero de 1945, para conseguir la simpatía latinoamericana sobre esta intención. Los veinte países de América Latina representaban en ese momento el 38 por ciento de los miembros de la planeada organización. Además, este bloque habría de pesar sobre varias naciones de mediano desarrollo.²

1 Con una sola excepción, no existen estudios sistemáticos ni completos sobre el ecosoc. Esa excepción constituida por el excelente libro de Walter R. Sharp, *The United Nations Economic and Social Council*, Nueva York, 1969. El mismo autor admite que la documentación es tan amplia y tan desparramada, y el debate tan desordenado, que sólo puede aspirarse, como él reitera, a un balance entre un tratamiento exhaustivo y una mera referencia pasajera. Precisamente por haber salvado con donaire muchas de esas casi insuperables dificultades es por lo que debe apreciarse doblemente la obra de Sharp, aparecida con tanta oportunidad.

2 Véase el interesante documento *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, 1945, t. II, en donde se contiene la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el proyecto de Dumbarton Oaks", pp. 17-135, especialmente las pp. 40-45, 89 y 110, en donde se reitera la propuesta de que el Consejo Económico y Social se convirtiese en un órgano capital, del mismo rango que la Asamblea o el Consejo de Seguridad, y se le adscribiesen importantes funciones (p. 89). Muchas de estas facultades le fueron otorgadas en el texto definitivo de la Carta. Aunque la "Opinión" es anónima, se sabe bien que su autor fue el distinguido diplomático Alfonso García Robles.

Nada tuvo de extraño, pues, que en San Francisco, entre abril y junio de ese mismo año las pequeñas potencias atacaran denodadamente el proyecto presentado. El Comité II/3 de la Conferencia resolvió insistentemente que debía ser uno de los órganos principales de la planeada organización.³ Lo que interesaba a los países pequeños no eran las ingentes tareas de mantener la paz o de establecer la seguridad, sino el de resolver los problemas cotidianos y más inmediatos del desequilibrio económico y del estancamiento financiero, o como lo describió gráficamente el delegado mexicano García Robles, la "liberación de la necesidad".⁴ De esa manera se lograron introducir una buena suma de modificaciones que alteraron profusamente el incoloro diseño de las grandes potencias. Pero en equidad, no puede afirmarse que esas enmiendas resultaran en beneficio del órgano así fraguado. Quizás hubo exceso de entusiasmo y de apresuramiento. Tal vez el resultado era en extremo ambicioso. A lo mejor hubiera sido más conveniente conservar en esencia el organismo propuesto originalmente y dejar al proceso funcionalista la misión de su acabamiento.

Podemos entrever hoy a distancia la fisura entre las aspiraciones desmedidas y la realidad tangible. El ECOSOC nació con facultades substantivas muy amplias, es cierto, pero ellas, además de estar muy desperdigadas y faltas de cohesión, no tenían un instrumento que las ejecutara. Se le dio una curiosa estructura, en parte de super órgano y en parte de un modesto organismo especializado, o, como lo pone Loveday, "tuvo que ser coordinador y a la vez parte de aquellos que coordina".⁵ Sus funciones, además, deben buscarse en diferentes partes de la Carta, ya que no se presenta como un todo armónico.

Por otro lado, para la naturaleza de las atribuciones que se le asignaron, de substancia eminentemente técnica no cabría haberlo instituido como un órgano decididamente político. Además, como que viene sobrando respecto de los dos órganos fundamentales, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, de los cuales resulta sólo un pobre y repetitivo competidor. Duplica por otra parte actividades de otros organismos y como si no fuera bastante, se prefirió que los miembros fuesen representantes de los gobiernos en lugar de expertos, de especialistas. Por último, es palmario que carece de atractivo retórico o político, ya que constituye sólo un foro reducido de países y de temas.⁶ Con todas esas desventajas orgánicas y consustanciales, falto de técnicos, víctima del recelo de los otros cuerpos principales de las Naciones Unidas, y frente a una actitud un tanto desdenosa de las grandes potencias, el ECOSOC, por usar la expresión en boga, se puso en órbita en 1946.

³ Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958, p. 428.

⁴ *Memoria*, p. 42.

⁵ A. Loveday, *Reflections on International Administration*, Oxford, 1956, p. 235.

⁶ Conforme al artículo de la Carta, 18 miembros hasta la reforma de 1965, y 27 desde entonces; apenas la quinta parte de los países afiliados, no constituye ningún atractivo para discusiones generales.

II

El destanteo presidió el arranque del Consejo. Con exceso de euforia se dedicó a constituir en su seno un regular número de comisiones de trabajo, muy por encima de su capacidad de labor o de sus posibilidades de coordinación. Algunas de ellas se fueron quedando en el camino, mostrando su superfluidad y la falta de planeación. Así, en 1951 desapareció la de Economía, Empleo y Desarrollo; la Fiscal, en 1954; la de Transportes y Comunicaciones —una reliquia de la Sociedad de Naciones— en 1959, y en 1965 finó la de Comercio Internacional y de Productos Básicos, que se transfirió a UNCTAD.⁷ Permanecen todavía, sin embargo, la de Estadística, la de Población, la de Desarrollo Social (antes Comisión Social), la de Derechos Humanos —que brota de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 68—, la del Estatuto de la Mujer y la de Drogas y Narcóticos. En adición a esta barroca composición de cuerpos semidependientes existen además comités permanentes, tal como el Comité de Desarrollo Industrial, que por ese afán desmedido de proliferación se convirtió luego, en 1960, en UNIDO; el Comité de Vivienda, Construcción y Planeación; el Consultivo para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo; y el Comité de Planeación para el Desarrollo, estos dos últimos constituidos por expertos. Adicionalmente, han brotado del Consejo las Comisiones Económicas Regionales: la de Europa (ECE) y la de Asia y del cercano Oriente (ECAFE) en 1947; la de América Latina (CEPAL) en 1948, y la de África (ECA) en 1954. Estos cuerpos regionales, de los cuales se hablará con mayor detalle posteriormente, representan una descentralización benéfica, de funciones y por región del ECOSOC, no duplicada infortunadamente, ya que al parecer se consigue mayor grado de cooperación internacional en el plano regional que en el universal.

A esta galaxia deben agregarse los catorce organismos especializados⁸ sobre los que ECOSOC ejerce una misión de coordinación y de vigilancia, conforme a los artículos 63 (2) y 64 de la Carta.

Como si no fuera bastante, el Consejo, de acuerdo con el artículo 71 de la Carta, tiene algo que ver con las organizaciones no gubernamentales (NGO), que suman, en sus tres clases, más de trescientas cuarenta.

Para acabar de complicar el panorama, existen otros órganos y programas especiales en los que ECOSOC tiene participación juntamente con la Asamblea, tal como el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED, 1954), el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA) que se fusionó con el anterior de 1965 para crear el

⁷ Sharp, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁸ Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo; Corporación Financiera Internacional; Organización Internacional de Energía Atómica; Asociación Internacional para el Desarrollo; Organización Internacional del Trabajo; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Organización para la Aviación Civil Internacional; Organización Internacional Marítima Consultiva; Organización para la Alimentación y la Agricultura; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización Mundial de la Salud; Organización Mundial de Meteorología; Unión Postal Universal.

nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP); la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1965); la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO, 1965); el proyectado Fondo de Capital de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCDE, 1966); el Instituto para Adiestramiento e Investigación (UNITAR, 1967) y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (UNHCR).

Toma parte el Consejo asimismo, desde 1961, en el Programa Mundial de Alimentos (WFP), compuesto de delegados de la Asamblea General y de la Conferencia de la FAO, pero que ECOSOC maneja de alguna manera. Por último, ECOSOC es constituyente de un organismo asaz interesante, el Comité Administrativo de Coordinación (ACC), de características bizarras. El Consejo, consciente que para coordinar a otros, como se lo encomienda la Carta, debería empezar por coordinarse a sí mismo, creó esta entidad que le es esencial para el desahogo de sus responsabilidades en lo que se refiere a coordinación y a la promoción de los objetivos sociales y económicos,⁹ pero con el que no lleva relaciones amenas o fáciles, pues la excéntrica posición de este cuerpo y su complicada contextura han sido constante fuente de fricción, ya que en estricto rigor no es un cuerpo dependiente de ECOSOC, es casi comparable a un gabinete internacional y su autoridad no le viene de ECOSOC, sino de la posición e influencia individual de cada uno de sus miembros en el organismo de que proviene.

Compréndase entonces que en este abigarramiento el Consejo Económico y Social no puede lógicamente funcionar bien. Así lo han entendido unos cuantos expertos, que han venido recomendando, sin éxito, una completa y sensata reorganización. Tiene atribuciones incompatibles, además de excesivamente numerosas, y carece de una planta de funcionarios permanentes. Su operación es episódica. Además, como es un cuerpo que no tiene mucho que dar a los países, lleva consigo el germen de su propia ineficacia, y es natural que los miembros no le dediquen el cuidado y la atención que son necesarios para su correcto funcionamiento. Se mueve en un círculo vicioso.

Tal parece de lo anterior que la actividad principal del ECOSOC ha sido la de crear desenfrenadamente y sin propósito definido una enorme constelación de corpúsculos que en ocasiones se obstruyen unos a otros, y sobre los cuales a la postre no ha tenido autoridad completa, ni ha ejercido su coordinación. O bien, si lo apreciamos como foro político, no tenía entonces para qué hacer una pretensión de organizador técnico y se hubiera dedicado de lleno a convertirse exclusivamente en un órgano politizado, en una especie de parlamento, para lo cual hubiera tenido que empezar suprimiendo las deficiencias en la organización del debate y capacitando a los delegados para que pudiesen obligar a sus gobiernos sobre líneas políticas definidas, o sobre los cambios de orientación, ya

⁹ Para un análisis del ACC, véase Martin Hill, "The Administrative Committee on Coordination", en Luard, Evans, *The Evolution of International Organizations*, Londres, 1966.

que de otra suerte sólo llega a ser ágora reducida. No ha sido siquiera útil para realizar el acomodo de las diferentes tendencias presentes. Su papel ha sido más bien el de una especie de catarsis, al provocar la confrontación de los problemas económicos y sociales del mundo,¹⁰ mas convenimos que ha sido una catarsis excesivamente costosa, que ha tomado además numerosos años, y que ha sido lograda con exceso de bizantinismo.

Es paradójico que habiendo existido un interés casi exagerado de las potencias medianas para que se creara un órgano conspicuo con numerosas y hondas atribuciones, esa táctica no se haya visto seguida de una intervención cotidiana y productiva en los asuntos de ecosoc para haber detenido su declive o para haberle encontrado su auténtico papel o bien, que una vez que una potencia de esa clase hubiese sido escogida como miembro, por el período establecido de tres años, pusiera su concurso para hacer de ecosoc un cuerpo operante, para evitar la dispersión y para desviar en su beneficio —o en el de los miembros como ella— las deliberaciones del organismo. O sea, que el designio debería ser conservarlo viviente y activo, ágil, alerta. En lugar de eso, se ha convertido en una estructura enfadosa y casi inefectiva.

III

México ha sido miembro regular de ecosoc en tres ocasiones: la primera vez de 1950 a 1952 (sesiones X-XV); la segunda, de 1957 a 1959 (sesiones XXIII a XXVIII); y la última, recientemente, de 1967 a 1969 (sesiones XLII a XLVII). Debe juzgarse de ello, consiguientemente, que ha sido una nación favorecida, en vista de la frecuencia con que ha aparecido en escena. Debería suponerse que habría un interés correlativo, mas las circunstancias no parecen justificar eso.

En su primera gestión, tocó a México una de las épocas más críticas de ecosoc, ya que por ese entonces empezó la Guerra Fría. Esto hubo de reflejarse en la actitud de los países menores miembros del Consejo, que querían preservar una semblanza de independencia, pues hubieron de servir principalmente de testigos involuntarios y perplejos, de escaramuzas verbales entre los dos protagonistas principales, de demasiadas recriminaciones, de vituperaciones mutuas, formuladas más bien para beneficio de las galerías. La labor del Consejo en esos tres años fue notoriamente improductiva.

Es realmente poco lo que puede reportarse de la actuación de los delegados mexicanos en esa etapa. Lo bastante novel del Consejo determinaba que todavía no existiera mucha preparación respecto a ese cuerpo. Aún no se le descubrían sus posibles virtudes. Por ello fue que en ocasiones los representantes de este país no encontraban la ruta. Hubo además discontinuidad, pues no siempre asistieron las mismas personas. Se echó mano también del recurso habitual de enviar principalmente a los comisionados ya acreditados ante las Naciones Unidas, práctica que

¹⁰ Sharp, *op. cit.*, p. 90.

no ha producido resultados apreciables y que ha sido objeto de constante crítica.¹¹

Se percibe una regular timidez de los enviados de México en ese primer lapso y no poca indecisión, pues figuraron en un regular número de abstenciones y casi nada en resoluciones creativas. A veces se les nota votando con el bloque soviético (URSS, Checoslovaquia, Polonia), en cuestiones puramente secundarias, o de mero trámite. Y como en esa etapa no se advierte una actividad importante del Consejo, tal vez pueda concluirse que no hubo un beneficio tangible para esta nación, derivado del funcionamiento de ecosoc.¹²

Las cosas anduvieron un poco mejor en la segunda aparición mexicana, de 1957 a 1959, pues en primer término se notaba ya una época de colaboración entre el mundo socialista y occidental, la Guerra Fría se había atenuado y después hubo en el campo de México la presencia de una personalidad singular, el delegado don Daniel Cosío Villegas, que inclusive llegó a presidir el ecosoc en las sesiones XXVII y XXVIII, en 1959, con no poco éxito. Entre paréntesis, la cuestión de la personalidad es bastante importante en el ecosoc. El Consejo, como lo ha dicho un funcionario veterano citado por Sharp,¹³ "es un curioso animal. Opera bien cuando ciertas personalidades clave se encuentran presentes. Si ellas no aparecen, eso degenera a menudo en un tedioso y mediocre tartamudeo". Las etapas de mayor efectividad de ecosoc han coincidido con la presencia simultánea de gentes como el chileno Hernán Santa Cruz; el británico sir Samuel Hoare; el francés Pierre Mendes France; R. Scheven, de Bélgica; C. W. A. Shurmann, de los Países Bajos; G. F. Davidson, del Canadá; Charles Malik, del Líbano; Mudalir, de la India y el propio Cosío Villegas. Cuando coexisten varios de estos personajes se da un cierto liderato que facilita llegar a decisiones importantes, bien fundadas, y duraderas, sobre todo, en puntos muy controvertidos. Con tales figuras se eleva la categoría del debate y el nivel de acuerdo es superior.

Cosío Villegas captó desde el primer momento las carencias de ecosoc y las sintetizó brillantemente. Expresó entonces el distinguido diplomático su preocupación porque las delegaciones nacionales se integraran con expertos que cambiaran impresiones entre sí con la anticipación debida; que tales delegaciones tuvieran el carácter de permanentes y estuvieran constituidas por un número apropiado de personas.¹⁴

Observa agudamente Cosío Villegas la disparidad existente entre la sesión de primavera en Nueva York y la más larga de verano en Ginebra. Señala el caso, que se antoja un tanto esquizofrénico, de que sean diferentes delegados los que atienden una y otra, llegando a haber cierta

¹¹ Por ejemplo, Sharp, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹² La actividad de ecosoc puede seguirse en la publicación *Official Records of the Economic and Social Council* y *Official Records of the Economic and Social Council, Resolutions*, que aparecen siempre tras de cada sesión.

¹³ Sharp, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴ Informe del embajador Daniel Cosío Villegas a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre la XXIII Reunión del ecosoc, México, mayo 27 de 1957, p. 3.

contradicción de criterio entre aquéllas y éstas. Puntualiza el absurdo de que ese cuerpo permanece en receso durante más de ocho meses del año, contra sólo unas cuantas semanas de actividad intermitente.¹⁵

Hace ver el maestro Cosío Villegas la procedencia de que se reduzcan las voluminosas agendas, para concretarse a estudiar bien un número conveniente de asuntos, evitando la práctica desafortunada de pronunciarse de prisa y sin discusión madura sobre cualquier tema que se les turne. También es partidario de que las discusiones se circunscriban, limitando los excesos retóricos, los desplantes políticos y los reproches mutuos, para que los debates fueren realmente provechosos.¹⁶ Expone también la ventaja de que los resultados de las sesiones se transmitan en el interior de los países miembros a las dependencias del Ejecutivo a que puedan interesar.

De los cuidadosos informes del doctor Cosío Villegas se desprende la crítica por la usual manera frívola con que las dos potencias mayores, la URSS y Estados Unidos, consideran los predicamentos de los demás miembros del Consejo.

Los reportes de don Daniel Cosío Villegas revelan legítima preocupación por el buen funcionamiento de ECOSOC; insatisfacción por el actual estado de cosas; interés por acabar con la dispersión; intimidad grande con los problemas típicos de la institución; justo afán de que los países menos desarrollados se valgan verdaderamente del Consejo, y de que ellos mismos busquen significarse por medio de propuestas realmente constructivas y duraderas. Es probable que las críticas objetivas de Cosío Villegas sean las que más certeramente se hayan enderezado al ECOSOC y a las tibias actitudes de sus componentes, y sólo debe lamentarse que esas censuras no hayan merecido una extensa y sistemática publicidad, así como que no se hayan atendido sus excelentes prescripciones ni en México ni en el ECOSOC.

Cuando vuelve México a aparecer en escena, en 1967-69, pudo advertirse cuánto había decaído el interés de México por las cosas del ECOSOC. Las intervenciones de sus delegados fueron rutinarias y acusaban fatiga. Se notaba carencia de empuje y de brío. Además, coincide la presencia mexicana con una especie de receso del Consejo, en el que buscaba su propio reajuste.

Nada importante hay que reportar de esa etapa desde el punto de vista mexicano. Si acaso, merece atención la singular propuesta del representante de este país en la XLVII reunión para crear un organismo internacional especializado, por acuerdo paralelo de los Estados en forma simplificada y sin necesidad de recurrir a un tratado constitutivo.¹⁷ Mas tristemente el proyecto de resolución contó con la firme oposición de los países desarrollados y fue derrotado. Por lo demás, existe cierta indiferencia hacia las posibilidades creativas de ECOSOC.

¹⁵ Informe, etc., sobre la XXIV Reunión del ECOSOC, septiembre 3, 1957, p. 5.

¹⁶ Informe, etc., sobre la XXV Reunión, mayo 27, 1958, p. 2.

¹⁷ Proyecto de resolución de México, documento E/L 1278, y revisión, documento E/L 1278/Rev.1, agosto 7 de 1969.

IV

En otro sector empero, sí se percibe dedicación de los delegados mexicanos, que contrarresta en cierta forma el despego hacia ECOSOC. Ese sector es la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, que representa una descentralización interesante no sólo de ECOSOC, sino también de las propias Naciones Unidas.

No estaba previsto en la Carta la creación de comisiones económicas que fueran regionales. En cierta forma ello constituyó un acto audaz, pues se ponía en marcha un importante experimento de desconcentración, acometido además por encima de la oposición del ECOSOC.

Aunque se encomendaron a estas comisiones funciones modestas, de estudio, de asesoría y de ayuda técnica al Consejo en el campo de la asistencia, y deberían actuar dentro del marco de las Naciones Unidas y bajo la vigilancia de ECOSOC,¹⁸ sucedió que su funcionamiento les vino dando una amplia medida de libertad y de autoridad propia, debido además al hecho de su integración con elementos regionalistas, y a su tendencia de operar a base de consenso y no de voto, así como a la naturaleza de sus tareas,¹⁹ lo que les hizo exceder pronto los estrechos límites iniciales.

El mismo carácter regional de estas Comisiones, como lo ha hecho ver Nicholas, les ha conferido una coherencia ausente en el cuerpo del que dependen. Los problemas con los que tienen contacto son reales, no de oratoria ni de propaganda. Sus estudios y recomendaciones han estado enraizados en las necesidades del área, y además, tratan directamente con los gobiernos miembros, lo cual no ocurre en el Consejo.²⁰

La CEPAL vino a resultar diferente, en estructura y objetivos, a las otras comisiones regionales para Europa (ECE) y para Asia y el Lejano Oriente (ECAFE). Pero sobre todo, el liderato de las personas que la dirigieron tuvo mucho que ver. Gentes tales como Raúl Prebisch, Hernán Santa Cruz, y José Antonio Mayobre fueron factores importantes para imprimirle "una personalidad cohesiva, que inspira la lealtad del personal, y un marco de convicciones, principios y actitudes bien determinados que habría de influir considerablemente en la opinión de los intelectuales y estadistas latinoamericanos",²¹ y para distinguirla poderosamente de las otras comisiones regionales. Mas también debe otorgarse reconocimiento a sus miembros, que laboraron con gran sentido de equipo, tales como Víctor Urquidí, Celso Furtado, Regino Botti, Jorge

¹⁸ El artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas se refiere sin duda a comisiones funcionales y dependientes directamente del mismo ECOSOC.

¹⁹ Véase, al respecto, W. R. Malinowski, "Centralization and Decentralization in the United Nations Economic and Social Activities", en *International Organization*, Verano, 1962, pp. 523-24.

²⁰ H. G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, Londres, 1959.

²¹ Albert O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", en Hirschman (Editor), *Latin American Issues: Essays and Comments*, Nueva York, 1961, p. 13.

Ahumada, Francisco Aquino, y otros, cuyo trabajo creó conciencia en la problemática del desarrollo con base en el análisis sistemático, y que encontraron ahí un campo fértil para sus inquietudes. Ciertamente, ellos lograron crear un vehículo parlamentario para la expresión y promoción de las metas económicas de la región, y a la vez un grupo de resistencia a ciertas políticas económicas opresivas de las grandes potencias.

Deben acreditarse a la CEPAL no pocos impactos en la teoría económica general y en la política económica, tanto nacional como internacional, en el hemisferio americano.²² Entre sus aciertos figuran el haber institucionalizado movimientos tales como el programa de integración centroamericano y la ALALC. La UNCTAD, por otra parte, nutre sus raíces en el trabajo de la CEPAL de los años cincuentas, y su doctrina está inspirada en los postulados de este cuerpo regional. La Alianza para el Progreso, ALPRO, reconoce como antecedentes las prédicas de ese brillante grupo de economistas.

Es indudable que las autoridades mexicanas contemplaron siempre a la CEPAL con afección. Sus delegados apoyaron en todo tiempo con calor las doctrinas de ese cuerpo. Además, el gobierno recogió la mística de la Comisión, y aun cuando no dejaba de haber cierta resistencia interna, aplicó mucho de las postulaciones de ese cuerpo regional, en lo relativo a industrialización, límite a las importaciones e integración regional.

De suerte que hubo ahí un cierto movimiento de flaqueo, quizás una manera de penetrar mejor en el Consejo, reveladora de la impotencia de lograr acción en el ECOSOC, de que no esperaba obtener mucho directamente de él, o inconscientemente, afirmando con ello que el Consejo precisa de buena descentralización. Sin embargo, como ha expresado Urquidí en conversaciones, ECOSOC fue necesario para que naciera CEPAL, la cual, de otra suerte, no hubiese existido.

De cualquier manera, si el gobierno mexicano hubiese abordado las cosas del ECOSOC con el mismo empeño y entusiasmo, destacando personas de igual ánimo que las de la CEPAL para analizar y postular continuamente cuestiones tratadas o por tratar en el Consejo, y no se hubiese dejado vencer por la indiferencia, la contribución de este país a este cuerpo hubiese sido seguramente notable, habría provocado imitación creadora y muy otro hubiera sido el destino de ECOSOC. Además, ello se habría reflejado internamente, pues se habría producido una conciencia pro ECOSOC en México.

V

Si se hiciera un balance completo de lo que el ECOSOC ha representado para las naciones en desarrollo en este cuarto de siglo de vida de

²² Véanse, Aníbal Pinto, "La evolución del pensamiento de la CEPAL", en *II Seminario Internacional del ILDIS*, Santiago, octubre de 1969, *passim*, y Víctor Urquidí, "Nuevas consideraciones sobre la investigación económica en América Latina", en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXII, Núm. 4 (1965), p. 691.

las Naciones Unidas, podría encontrarse que el provecho obtenido por ellas ha sido parvo.

Los países débiles o los de mediano desarrollo como México se benefician del ECOSOC adquiriendo información técnica y consejo gratuito, que en ocasiones puede ser importante. Ellos pueden prevalecerse de los informes de las comisiones económicas regionales, de los de los organismos especializados y de las diferentes comisiones, comités, fondos, etc., pero no más. Por otra parte, poco es lo que ellas por su parte pueden contribuir al ECOSOC.

Ni siquiera puede sostenerse que tales naciones pueden aprovecharse estableciendo contacto con los gobiernos de las grandes potencias en el seno del ECOSOC ya que sólo unas cuantas de ellas, y únicamente de cuando en cuando, ocurren al Consejo, dado el procedimiento de rotación en vigor, a la vez que el medio no se presta para el establecimiento de contactos productivos.

Uno tiene derecho a preguntarse si para esto se justifica la existencia de un cuerpo tan ponderoso y tan impresionante como el Consejo Económico y Social. Si se le toma como un foro internacional, el ECOSOC no ha sido en realidad más que una pared de resonancia de los órganos políticos de las Naciones Unidas. Además, adolece de todos los males de los cuerpos parlamentarios, agravados por la escasa calidad técnica y profesional de muchos de los delegados, por la ausencia de capacidad de quienes dirigen los debates y por la falta de métodos aptos para limitar y orientar las discusiones y reprimir en lo posible la verborrea intrasendente.

Sharp, llevado del ánimo de vindicar la existencia del ECOSOC, sostiene que probablemente está emergiendo de este cuerpo un tipo de "procedimiento de conciliación" *de facto*,²³ mas es indudable que ello no es así ahí donde han surgido organismos que hubiera tocado al Consejo crear, pero que la Asamblea hizo nacer, y que además de mermar la acción del ECOSOC revela desconfianza de los países no desarrollados hacia este órgano. Por otra parte, las circunstancias para alcanzar esa conciliación son bastante desafortunadas, ya que en el seno del Consejo sólo en contadas ocasiones se ha podido centrar el "debate general", que se dispersa alrededor de un gran número de documentos de referencia que han de examinarse —más de diez mil páginas en 1969— aunque sea por encima, sin perjuicio de que como se introducen temas muy disímiles existe una considerable falta de continuidad. Puede agregarse a eso que el debate se pierde en disquisiciones con propósitos de propaganda o de desahogo político, escasamente compatibles con los fines para los que el Consejo fue creado.

Hay, además, defectos consustanciales para llegar a cualquier acomodamiento. No sólo existen deficiencias en la organización del debate y en la formación y expedición de las resoluciones que puedan surgir, sino que los delegados de ECOSOC en ningún momento están en situación

²³ Sharp, *op. cit.*, p. 47.

de obligar a sus gobiernos en torno a líneas políticas definidas, o bien sobre variaciones de derrotero de las políticas económicas.

Si en cambio se acepta al ECOSOC más limitativamente, como un órgano de coordinación —para lo cual estaba previsto en la Carta de las Naciones Unidas— en una función que ciertamente interesa a las potencias menores, ya que así pueden controlarse las actividades de tantos organismos y hacerlos derivar en favor de esas naciones, se encuentra con que ha fallado en ese papel y que no lo podría desempeñar en las actuales circunstancias. El inevitable Sharp expone las razones técnicas por las que el Consejo está impedido: sólo unos cuantos de los miembros, si acaso, poseen experiencia en lo que mira al manejo de entidades públicas complicadas; a los delegados les fatigan los minuciosos problemas de gobierno y administración de esos entes, bien sea en las sesiones plenarias o en los comités; carecen del tiempo necesario para adentrarse en las elaboradas cuestiones de coordinación y de organización, y además los organismos a coordinar son celosísimos de su independencia.²⁴

Cierto es que no ha dejado de haber algún impacto coordinador merced a los repetidos esfuerzos del ECOSOC y de sus cuerpos subsidarios; los organismos especializados a no dudarlo llevan ahora entre sí relaciones de trabajo más cooperativas, pero una consecuencia que se saca es que muy probablemente ello se hubiera conseguido sin necesidad de la existencia del Consejo, ya que por modo natural esos organismos, debido a la similitud que entre sí guardan, propenden a autocoordinarse, y les resulta bastante sencillo: bástales con consultarse de cuando en cuando. Y además, es indudable que el ECOSOC metido a coordinar resulta un órgano poco impresionante, que no concita respeto: baja de su elevado sitio.

Existe evidentemente una tendencia, de parte de los países menos desarrollados, de rodear al ECOSOC, de hacerlo a un lado en todos los nuevos proyectos y programas sociales y económicos de las Naciones Unidas. Cabe advertir, empero, que México no ha formulado claramente su posición y ha adoptado una actitud ambigua, bastante indefinida, y casi de pura expectación.

La creación de UNCTAD y de UNIDO como “órganos autónomos” de la Asamblea General, y la del Fondo de Capital de las Naciones Unidas, UNCDF, en 1966, en cierta forma a espaldas del ECOSOC, son revelación de que el Consejo se encuentra relegado y que no se espera mucho de él. Aun cuando los países en desarrollo controlan prácticamente al ECOSOC, pues cuentan con una mayoría de dos terceras partes, le han perdido respeto y simpatía. Se trata de una cuestión psicológica difícil de superar.

El Consejo se encuentra pues bajo fuerte embate y está viviendo sus días más amargos. Si se desea que continúe existiendo y que resulte de alguna utilidad es menester que se le impriman cambios profundos de estructura, de funciones y de operación.

²⁴ *Id.*, p. 96.

VI

Ahora que ha transcurrido un cuarto de siglo desde que se inició ese grandioso ensayo que son las Naciones Unidas, convendría sin duda hacer esfuerzos para reorganizarlas. Uno de sus órganos componentes que más necesidad de reestructuración es seguramente el Consejo Económico y Social.

Desde el punto de vista de las potencias medianas como México resulta imperativo que la comunidad internacional convierta al ECOSOC en un órgano aceptable, beneficioso a las naciones en desarrollo, ágil, con funciones compatibles a la estructura con que definitivamente se le deje, de más acción y de menos pretensiones, y de no ser así, tal vez sería preferible su desaparición, en vista de la futilidad con que ha venido operando. Ya no parece posible admitir por más tiempo ese estado de transición permanente en que funciona.

La reestructuración que se acometa ha de ser atrevida, resuelta y con grandes dosis de talento, pues de otra suerte no valdría la pena intentarla. Entre los empeños a realizar estaría el de dejar al ECOSOC sólo como órgano técnico, encargado de la evaluación de programas y su ejecución, en lo que se refiere a la asignación y distribución de recursos para el desarrollo, suprimiéndole muchas de sus actuales y dispersas atribuciones.

De esa forma, se pasarían a la Asamblea General —que de hecho siempre las trata— las cuestiones relativas a derechos humanos y el estatuto de la mujer, así como varias otras materias cuyo examen se hace de manera innecesaria repetitivamente por el Consejo y la Asamblea, y que tienen principalmente un contenido político.

Tendrían que reducirse los numerosos cuerpos dependientes del Consejo que se listaron anteriormente, y a algunos de ellos darles categoría propia, vinculándolos con la Asamblea, a la cual informarían directamente y no de trasmano.

A los organismos especializados intergubernamentales habría que divorciarlos del Consejo de alguna manera, dándoles un cuerpo coordinador administrativo y técnico, no político. El AAC se antoja como que podría ser ese órgano coordinador, debidamente reestructurado. Es evidente que a las Naciones Unidas les está faltando una institución del tipo del *cabinet* francés y el ACC podría derivar hacia allá con toda lógica.

Las NGO, o sea ese enorme racimo de instituciones no gubernamentales que tienen una actividad más bien tribunicia, deberían asimismo ser escindidas del Consejo, para ocupar un lugar más modesto y propio, por ejemplo, afiliadas a la Secretaría General. Sus actividades no tienen ni han tenido compatibilidad alguna con el ECOSOC.

Se precisa además de una nueva actitud de los gobiernos hacia el depurado ECOSOC que resultara. Los ministerios de relaciones deberían tener un departamento dedicado a ese órgano que centralizara y mediatizara los intereses de las distintas dependencias a las que afecta el funcionamiento del Consejo. En cuanto a las delegaciones, ellas debieran

integrarse por auténticos especialistas, a tiempo completo, reconocidos por su seriedad de propósito y su aptitud en lides internacionales. El Consejo, ha dicho Sharp, "está superpoblado de diplomáticos de segundo grado y desprovisto de líderes de la política de desarrollo".²⁵

El Consejo, a su vez, precisaría de una reorganización de métodos, de prácticas y de objetivos, que irían desde la selección de temas hasta la predigestión de ellos por comités o comisiones. Las técnicas parlamentarias en uso tendrían que revisarse y modificarse consecuentemente. El procedimiento de votación debería cambiarse, o bien, suprimirse del todo, para reemplazarse por el consenso, ya que el voto impide en mucho la emisión de una opinión verdaderamente corporativa, auténticamente colectiva; esto es, declaraciones razonadas y convenidas indicando cómo podría resolverse algún problema si es que los gobiernos desean hacerlo, o bien, manifestando que el asunto no está maduro para solucionarse.

Es claro también que en su operación debería haber menos retórica, más estudio previo y mayor trabajo en casa, para que las reuniones no se conviertan en improvisaciones políticas escasamente productivas.

Por lo que mira a su composición administrativa interna, el ECOSOC necesita de un puesto permanente de director general, o de presidente permanente, aun admitiendo que es difícil encontrar un personaje adecuado para ese cargo. Ese jefe ejecutivo del Consejo sería en categoría segundo sólo al Secretario General y tendría funciones de importancia y no, como sucede ahora, que el presidente del ECOSOC no tiene más tarea que ordenar medianamente los debates y representar a las delegaciones ante la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Finalmente, aunque la rotación frecuente de países miembros no permanentes y la regla de la distribución geográfica amplia parecen atractivas a primera vista, quizás fuera menester que los componentes permanecieran por no menos de seis años y, además, dejar una representación regional más perdurable, para garantizar en cierta forma la continuidad, que le está faltando.

Sólo así podría el Consejo justificar su existencia y superar esa etapa intrascendente en que está metido desde hace años, y en la que se engolfa más y más. Pero debe tenerse siempre en cuenta que son sólo los países medianos como México los que podrían acometer la iniciativa de remozar y reestructurar al ECOSOC, pues visiblemente las reformas radicales no atraen a las grandes potencias. Son aquellos países, pues, los que cargan con esa responsabilidad histórica y no tendrán derecho a quejarse de los pobres resultados del ECOSOC si no ponen decididamente manos a la obra.

²⁵ *Id.*, p. 276.