

EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

ROSARIO GREEN

1. INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS treinta años, la naturaleza y estructura de la sociedad internacional ha sufrido transformaciones fundamentales que, si bien están lejos de haber concluido, han modificado profundamente y lo seguirán haciendo, los diversos aspectos de un orden internacional cuyas bases más importantes se fincaron en concepciones que datan del siglo xvii.

El alcance de los cambios ocurridos en las relaciones internacionales a partir de la segunda Guerra Mundial, y muy especialmente en la última década, que tienen que ver básicamente con la presencia de nuevos actores e intereses en la escena internacional, así como con la manifestación de ciertos conflictos y crisis de fácil localización, precisa una redefinición de las concepciones jurídicas, políticas, sociales y económicas en las que hasta entonces se fundamentó el sistema, y el establecimiento de un nuevo orden internacional que incorpore esos cambios y sus consecuencias más graves sobre los varios aspectos de la sociedad internacional.

En el presente artículo se pretende detectar algunos de esos cambios, en particular aquellos que se han presentado en el campo de las relaciones económicas internacionales o que han tenido un impacto importante en esa esfera, a fin de determinar la forma como la comunidad internacional ha reaccionado ante ellos: multilateralmente, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas; parcialmente, a través de la acción de grupos informales de países que sin embargo son susceptibles de ejercer cierta presión; individualmente, a través de proposiciones concretas provenientes de un Estado en particular, que han sido posteriormente incorporadas en esquemas de acción más amplios.

Finalmente, se intentará dar respuesta a la pregunta sobre si los cambios registrados en los últimos años, a nivel de las relaciones económicas entre los Estados los han llevado a aceptar la existencia de un nuevo orden económico internacional donde las naciones interactúan de manera nece-

sariamente distinta a la del pasado, conviviendo en pie de igualdad sobre la base del derecho que les otorga el reconocido principio de la igualdad jurídica entre los Estados, o si, por el contrario, las relaciones de subordinación de unos por otros continúan siendo la regla, independientemente de que ciertos factores coyunturales como la crisis del petróleo, hayan permitido a algunos países abandonar su estado de subordinación más o menos tradicional, reduciendo así las dimensiones cuantitativas de esa parte del mundo, pero sin alterar la esencia misma de esas relaciones. Si la respuesta apuntara en este último sentido, la interrogante que quedaría aún por resolver sería la del marco donde el necesario establecimiento de un nuevo orden económico internacional podría darse: ¿dentro del sistema de Naciones Unidas que lamentablemente ha conocido repetidos fracasos en este campo?, ¿dentro del marco de una conflagración cuyos límites englobarían necesariamente a un número creciente de actores?

A fin de tratar de manera sistemática las diversas cuestiones que constituyen materia de este artículo, se le ha dividido en cinco secciones. Las dos primeras destinadas a detectar las principales transformaciones ocurridas en el panorama internacional en los últimos treinta años y algunas de las reacciones presentadas ante ellas por la comunidad internacional, global o parcialmente considerada. La siguiente que, con base en la crisis generalizada que contempla el mundo de hoy y que se proyecta a los sectores más variados de las relaciones económicas internacionales como el monetario, el de materias primas (alimentos y energéticos fundamentalmente), etc., con repercusiones muy distintas para los diferentes países, busca señalar el carácter urgente de la necesidad de que dichas transformaciones den lugar al establecimiento de un nuevo orden económico internacional más justo y estable. Otra que reseña con detalle el que, pese a su relativo fracaso para reflejar un consenso universal, constituye el intento más completo de la comunidad internacional por sentar las bases de ese nuevo orden económico internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en cuya elaboración México participó de manera destacada según se verá. Y una última sección donde se establecen algunas conclusiones.

2. EL MUNDO DE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA POSGUERRA

Los años inmediatos a la terminación de la segunda Guerra Mundial, presenciaron básicamente tres tipos de fenómenos generales de amplias repercusiones:

i. *Bipolaridad y Guerra Fría*

En un primer momento, el fin de la conflagración mundial significó el fin de la alianza de la Unión Soviética con Occidente y el enfrentamiento de dos concepciones políticas, económicas y sociales del mundo: el socialismo y el capitalismo. Desde entonces, ambos bloques entablaron una contienda para ganar terreno y demostrar la validez de las premisas que las sustentan. Esta lucha por prestigio ha caracterizado profundamente esa época de la humanidad a la que se ha denominado Guerra Fría y que, con momentos de mayor o menor algeidez, determinó la naturaleza de las relaciones Este-Oeste hasta finales de la década de los sesentas.

Dentro de la Guerra Fría, y debido a la existencia de las armas term nucleares que acabaron con la concepción de la guerra convencional como única forma de contienda bélica, las relaciones entre los dos actores políticos rivales, Estados Unidos y la Unión Soviética, aproximadamente equilibrados en poder destructivo, se han conducido dentro del marco de una coexistencia pacífica convertida en condición indispensable para la supervivencia de la especie, y que pone de manifiesto la necesidad de una organización internacional más sistemática.¹

Frente a terceros países, y muy particularmente frente a las naciones llamadas no-comprometidas, la Guerra Fría ha dictado a las dos superpotencias, políticas que llevan al reforzamiento de ciertos programas de cooperación internacional, y muy especialmente de aquellos de naturaleza bilateral, que buscan ganar aliados y poner de manifiesto la generosidad y el poderío político y militar de una y otra.

ii. *El surgimiento de nuevos países*

En un segundo momento, los años que siguieron a la segunda Guerra Mundial pusieron en evidencia el fin de una era de relaciones internacionales basada en la existencia de un pequeño club privado de naciones occidentales y cristianas que hasta entonces determinaron el rumbo de los acontecimientos mundiales, y cuyas filosofías políticas, económicas y sociales presentaban un alto grado de homogeneidad y coherencia entre sí, para dar lugar a una ampliación horizontal de ese sistema, que permitió la participación de un número creciente de actores, representantes de las más diversas civilizaciones, culturas y filosofías. El acceso a la independen-

¹ Wolfgang Friedmann, *La nueva estructura del Derecho Internacional*. México, Ed. Trillas, 1967, p. 434.

cia formal de un buen número de naciones en Asia y África principalmente tuvo y sigue teniendo repercusiones importantes. No solamente porque esas naciones materializan concepciones distintas a las tradicionales sobre el contenido y alcance de las relaciones internacionales, sino porque obliga a la elaboración de normas internacionales que esta vez las tomen en cuenta, con todo el peso de su soberanía nacional.

La conciencia de su carácter de nuevas naciones y la fragilidad en que éste los colocó en el momento de acceder a un mundo perfectamente constituido e integrado, llevó a estos países a unirse entre sí, y posteriormente con los países de América Latina cuya independencia data de más de un siglo, buscando establecer una estrategia de Tercer Mundo que les permita lograr un mayor margen de maniobra y posiciones más ventajosas en la estratificación mundial.

iii. *El imperativo de la cooperación económica internacional*

En un tercer momento, la posguerra contempló la ampliación vertical del interés público a dos niveles: internamente, al expandirse el campo de acción del Estado de su tradicional esfera de defensa territorial, conducción de la política exterior y administración de justicia, para abarcar la preocupación por el desarrollo económico y social de su pueblo. Externamente, al aceptarse, por lo menos en principio, el imperativo de la cooperación internacional para el desarrollo de los países menos adelantados, y muy particularmente, de los países recién constituidos virtud a la acción descolonizadora de las Naciones Unidas.

Hasta fines del siglo xviii, la humanidad aceptaba la tesis de que la necesidad y la miseria son tan inevitables como la muerte. Se daba por hecho que en la pirámide de cada sociedad, algunos nacían ricos o poderosos y que muy pocos llegarían a serlo por sus propios esfuerzos. Para el grueso de la humanidad, era la tradición la que determinaba su posición. La gran mayoría sólo podía aspirar, en el mejor de los casos, a la simple subsistencia.

En los últimos años de ese siglo, sin embargo, se comenzó a impugnar dicha tesis fatalista del orden social y con ella la validez de los sistemas políticos que la sustentaban. Los filósofos de la Ilustración proclamaron la doctrina de la igualdad política entre los hombres. Una generación más tarde, al postulado de libertad política se adicionó el de libertad económica que, entendido como la eliminación de la opresión económica y de los extremos de miseria, constituía la condición necesaria para la preservación de la libertad política.

A través de los años y con la revolución industrial, se tornó cada vez más plausible la noción de que la industrialización era el medio más adecuado para poner fin a los extremos de miseria y para crear, luego, una situación de bienestar más o menos generalizada.

Con la crisis económica iniciada en 1929, las posibilidades económicas asumieron el carácter de necesidades urgentes. Muchos gobiernos se vieron obligados a intervenir más a fondo en la vida económica de sus pueblos. En forma general se llegó a aceptar el deber del gobierno de auxiliar al necesitado y evitar las oscilaciones excesivas en las condiciones económicas. Economistas de gran inteligencia y visión, como John Maynard Keynes, recomendaban la intervención decidida del gobierno y rechazaban la idea clásica de una "mano invisible" reguladora de todo desequilibrio económico.

La tesis del gobierno intervencionista adquirió gran impulso sobre todo durante la segunda Guerra Mundial, pues obligó a los gobiernos a asumir, en forma sostenida y consciente, la dirección del esfuerzo económico. Como resultado de esto, al terminar la conflagración surgió una insistencia casi universal para lograr mejores condiciones de vida que debían obtenerse por medio de la acción política si los esfuerzos puramente económicos resultaban insuficientes.

Esas ideas cobraron gran fuerza en aquellos países donde la distancia entre la realidad y lo deseado era tan grande: los países subdesarrollados y, muy especialmente, aquellos que nacían a la vida independiente en un mundo caracterizado por un acelerado progreso tecnológico que hacía más evidente la brecha que separaba a los países pobres de los ricos.

Las crecientes aspiraciones humanas de bienestar llegaron a constituir una fuerza dominante en los acontecimientos contemporáneos. A esto habría que añadir dos nuevos factores. Primero, el hecho de que estos países denominados subdesarrollados se empeñaban en lograr, en una sola generación y bajo condiciones muy difíciles de dependencia externa y carencia de instituciones políticas y sociales enfocadas al cambio, el mismo grado de desarrollo que requirió todo un siglo en los países actualmente industrializados y que ha implicado relaciones muy claras de dominación y patrones no susceptibles de ser repetidos. Y, segundo, el que sean precisamente aquellos países los que se enfrentan a un crecimiento demográfico sin precedentes que hace que, en muchos casos, el aumento de la producción sea contrarrestado por el crecimiento de la población.

Dentro de ese marco es explicable que al finalizar la segunda Guerra Mundial, y en los años que la sucedieron, las naciones subdesarrolladas, conscientes de lo escaso de sus recursos técnicos y financieros propiamente nacionales y de la urgencia de sus necesidades, hayan vuelto los ojos con

más insistencia que nunca hacia los programas de cooperación internacional, tratando de encontrar en ellos la solución si no de todos sus problemas, al menos de una buena parte de ellos. En este momento escapaba a su percepción que, en ausencia de ciertas estructuras nacionales o de la voluntad política para crearlas, la excesiva dependencia de los créditos externos, de la inversión extranjera y de la tecnología importada, que a partir de entonces tuvo su desarrollo, los colocaría en una situación de peligrosa vulnerabilidad años más tarde.

Sin embargo, lo que es importante destacar por el momento es que la respuesta de la comunidad internacional al surgimiento del imperativo de la cooperación económica fue la creación, inclusive antes de concluida la guerra, en 1944, del sistema de Bretton Woods que dio origen al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El primero pretendía regular la estructura monetaria internacional y ayudar a corregir los desajustes de las balanzas de pagos de sus miembros. El segundo iba a verter los recursos financieros necesarios para reconstruir, en primer lugar, las economías europeas devastadas por la conflagración mundial y ayudar, en segundo término, al desarrollo de los países subdesarrollados. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento habría de expandirse posteriormente a fin de crear, en 1956, la Corporación Financiera Internacional para alentar específicamente el crecimiento de la industria privada productiva en los países miembros y, en 1960, la Asociación Internacional de Fomento para promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y elevar el nivel de vida de las regiones menos desarrolladas del mundo.

Si bien puede hablarse de una nueva dimensión en las relaciones internacionales desde el fin de la última Guerra Mundial, definida en términos del interés de la comunidad humana en el desarrollo económico internacional y su viabilidad mediante el empleo de la cooperación internacional, como queda evidenciado por el surgimiento de una serie de organismos internacionales de cooperación del todo nuevo, la verdad es que, como se demostrará en este artículo, aún no se alcanza el estado en el que la deseabilidad y el carácter voluntario de esa cooperación sean sustituidos por la obligatoriedad o normatividad de la misma.

3. LA ÚLTIMA DÉCADA

Además de los aspectos hasta ahora mencionados, cuyo surgimiento se localiza básicamente en los primeros años de la posguerra, la última década ha contemplado nuevos cambios importantes que modifican obligada-

mente la estructura de las relaciones internacionales y coadyuvan a poner de manifiesto la necesidad de establecer un nuevo orden internacional:

i. *Policentrismo y distensión*

En primer término, cabe señalar que, en los últimos años, la configuración de poder que se originó de la segunda Guerra Mundial se ha transformado profundamente. Si bien en el equilibrio de fuerzas políticas la presencia de las dos superpotencias sigue siendo determinante, el equilibrio económico y aun el nuclear se han visto alterados por la presencia de un policentrismo, característica del mundo contemporáneo. Europa occidental y Japón han puesto claramente de manifiesto su viabilidad económica y, hasta cierto punto, su seguridad política.

Por otro lado, la división dentro del propio mundo comunista y la proyección de China al campo de las grandes potencias, han contribuido a poner fin a una concepción dicotómica de las relaciones internacionales.

Además, la aplastante supremacía norteamericana en el campo de las armas nucleares ha sido contrabalaceada ya no sólo por la presencia soviética sino, en menor medida, por la de algunos países europeos, la misma China y, más recientemente, la India.

A pesar de esos cambios de los últimos años, y como vestigio de la Guerra Fría, las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética permanecieron congeladas hasta finales de la década pasada y principios de la actual. Las razones argüidas eran serias y muchas de ellas persisten en la actualidad, a pesar de la distensión, pues se relacionan con diferencias ideológicas, rivalidades geopolíticas y competencia militar.

Desde la segunda Guerra Mundial, el aspecto crucial de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética ha sido el de la guerra y la paz, determinante en la actualidad en virtud de lo que obviamente podría significar una contienda nuclear en términos de destrucción de la humanidad. Dentro de este contexto, la preocupación principal ha sido, últimamente, la búsqueda de acuerdos entre las dos superpotencias a fin de reducir el riesgo de la guerra. A través de juntas en la cumbre y negociaciones diplomáticas, se ha intentado el control de la carrera armamentista a fin de eliminar, en la medida de lo posible, las principales fuentes de tensión mundial.

En un intento por sentar las bases de un nuevo tipo de relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que eliminara parte de la angustia que suponía la posibilidad de una confrontación abierta entre las dos superpotencias, se empezó por abordar, en 1969, el problema de Berlín que

hasta entonces había constituido un motivo de crisis continuas en Europa. Poco después, las pláticas SALT, sobre limitación de armas estratégicas, tendieron un segundo escalón, y en 1971, tras haberse logrado importantes avances en ambas negociaciones, se llegó a la conclusión de que el tiempo estaba maduro ya para una reunión en la cumbre entre los líderes norteamericanos y los soviéticos. Esta reunión, celebrada en 1972, dio lugar a un comunicado conjunto en el que se establecieron los nuevos principios que deberían gobernar la conducción de la política exterior de las dos superpotencias.

Bajo los términos del acuerdo de 1972, Estados Unidos y la Unión Soviética se comprometieron a ejercer control sobre sus relaciones mutuas, a prevenir situaciones que pudieran conducir a una confrontación militar y a no intentar conseguir ventajas unilaterales a costa del otro. En un acuerdo separado, firmado en la reunión en la cumbre de 1973, ambos países se comprometieron a encauzar sus relaciones bilaterales y con terceros países de manera de excluir toda posibilidad de estallido de una guerra nuclear. También se puso de manifiesto el acuerdo de ambos países de desarrollar y expandir bilateralmente sus relaciones económicas en general.²

Independientemente de que estos acuerdos generales hayan sido ratificados en la reunión en la cumbre de 1974, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética han puesto claramente de manifiesto cuáles son los límites de esa coexistencia o distensión. Para los soviéticos, la coexistencia está muy lejos de implicar el derecho de otros países a debilitar la unidad del campo socialista. Tampoco significa, en su opinión, la existencia de una incompatibilidad entre un espíritu de cooperación con Occidente y la evolución de la lucha de clases entre el socialismo y el capitalismo. Para los norteamericanos, coexistencia no significa que no habrán de oponerse al intento de cualquier nación por establecer una posición de predominio, global o regional, como tampoco significa que Estados Unidos permitirá una política de debilitamiento de sus alianzas en nombre de la distensión, o que se emplee el término como una cobertura para exacerbar los conflictos en áreas localizadas de tensión internacional.

Sin embargo, como sea que las dimensiones de la distensión sean percibidas, es indudable que ésta es considerada como vital, independientemente de la infinidad de intereses opuestos y concepciones diferentes que puedan separar a las dos superpotencias, en virtud del peligro que implica la acumulación de armas nucleares a la que ambas han llegado. Y si

² Arthur A. Hartman, "US - Soviet Detente: Perceptions and purposes", *The Department of State Bulletin*, Vol. LXX, No. 1823, junio 3, 1974, p. 598.

bien es inevitable que se sigan presentando ciertos conflictos de interés ocasionales, la existencia de una distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética hace posible que su solución sea más rápida y confiable. En ese sentido, Arthur A. Hartman, Secretario Adjunto para Asuntos Europeos del Departamento de Estado, en un discurso pronunciado el 15 de mayo de 1974 ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, señaló: "Estados Unidos y la Unión Soviética seguirán siendo adversarios en muchos aspectos y en muchos lugares, pero la actual mejoría en las relaciones parece ser considerada por cada una de las partes, como de gran utilidad para su propio interés nacional, proporcionando a ambos países un incentivo para minimizar y restringir las consecuencias de sus diferencias, preservar en el difícil proceso de la negociación y evitar cualquier retorno deliberado a las hostilidades y la confrontación".³

ii. *El surgimiento de la empresa multinacional*

En segundo término, el surgimiento, con toda su fuerza, de un nuevo agente en las relaciones internacionales, cuyo poder es enorme y cuya actuación modifica de manera sustancial las tradicionales concepciones del derecho internacional: la empresa multinacional, tiene consecuencias importantes que deben ser tomadas en cuenta.

La empresa multinacional es una corporación gigantesca, constituida por una serie de corporaciones de diferentes nacionalidades y cuyos activos se localizan en varias jurisdicciones nacionales.⁴ Si bien es cierto que las empresas multinacionales han existido prácticamente desde que surgió la propia corporación moderna, no ha sido sino hasta las últimas décadas, y muy especialmente en los últimos años, que han aparecido en gran número y con todo su poderío, dando también lugar al predominio de la multinacional de origen o control norteamericano.

El problema con las multinacionales radica fundamentalmente en que se acomodan mal en la estructura de las instituciones políticas y sociales establecidas durante largo tiempo. Cruzan las fronteras nacionales, conectan los activos y actividades de diferentes jurisdicciones nacionales de una forma que parece amenazar al concepto de la nación como unidad integral, dando además lugar a una serie de desavenencias internacionales.⁵ Actuando dentro del contexto de una política neoimperialista de in-

³ *Idem*, p. 600.

⁴ Raymond Vernon, *Soberanía en peligro*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 10.

⁵ *Idem*, p. 11.

versiones extranjeras, sobre todo en los países subdesarrollados, tendientes a la apropiación de mercados y materias primas, y más recientemente de productos manufacturados, y a la construcción de la infraestructura necesaria para su distribución y consumo, las multinacionales han resuelto en buena parte los problemas que les plantea el surgimiento, en esos países, de movimientos nacionalistas que reclaman el control legal, político y económico de sus recursos, a través de subsidiarias que, aunque son controladas económicamente por la matriz, formalmente se convierten en compañías nacionales del país en el que se instalan y supuestamente se conforman a sus leyes.

Las empresas multinacionales no se establecen únicamente en los países en vías de desarrollo, acuden asimismo en grandes proporciones a los países industrializados para los cuales se han convertido también en un problema que hay que regular; la diferencia es que en estos últimos, las relaciones entre las empresas y el Estado se mantienen en pie de igualdad, mientras que la tendencia en los primeros es la de subordinar el interés nacional al de la empresa multinacional, no sólo en virtud de las presiones que se ejercen desde el exterior, sino debido a las mismas presiones internas expresadas por aquellos grupos nacionales que viven en profunda alianza con los intereses internacionales representados por las multinacionales y de la cual derivan importantes ventajas.

Si bien desde un punto teórico no puede negarse que la inversión extranjera directa, cualquiera que sea la forma que asuma, se ve acompañada de ciertas ventajas para el país en el que se instala, que tienen que ver con los aportes de capital, tecnología, conocimientos prácticos, fuentes de trabajo, organización y administración de alto nivel, entrenamiento, oportunidades para los fabricantes nacionales, ingresos fiscales y divisas, tampoco puede restarse peso a los efectos negativos de su establecimiento. Por ejemplo, y tomando en cuenta particularmente el caso de los países en vías de desarrollo, en la medida en que las inversiones extranjeras provocan decisiones tributarias y cambiarias muchas veces discriminatorias, o se empeñan en obtener garantías contra los riesgos que han asumido al establecerse en medio de comunidades que les son ajenas; en la medida en que no hacen verdaderos esfuerzos por diseminar las técnicas modernas y estimular la aplicación de otras de carácter nativo pero más adecuadas a la particular dotación de recursos de la economía en la que se establecen y, en la medida en que comprometen al Estado del que provienen a proteger sus intereses particulares y se convierten en una amenaza para la soberanía del Estado al que se dirigen, en esa medida acentúan el carácter dependiente de este último, presentando una situación, sobre todo en el caso de las empresas multinacionales, en la que ciertas

decisiones de política económica nacional son tomadas por la matriz desde el exterior, sin que el país anfitrión tenga una influencia significativa sobre ellas y, muchas veces, aun en franca contradicción con algún plan estatal.

Sin embargo, no todo se reduce al problema de que en muchas ocasiones la acción de las multinacionales escapa al control económico del Estado en cuyo país se instalan. Está además el hecho de que introducen graves distorsiones en la economía nacional que tienen que ver con el empleo de ciertas técnicas de producción muy sofisticadas que discriminan en contra del factor de producción abundante, la creación de necesidades cuyos satisfactores solamente ellas producen y hasta el estímulo de la preferencia por los productos extranjeros sobre los nacionales y del consumo de un producto que no añade al bienestar en la misma proporción que el incremento de su demanda.⁶

Otra desventaja en el caso de la empresa multinacional consiste en que, dado que ésta actúa a través de subsidiarias que representan sólo un fragmento de su estrategia, sus actividades escapan al control contable pues no se puede calcular el rendimiento generado por la operación de cada subsidiaria, ni el capital nominalmente invertido, ya que muchas veces los principales movimientos asumen la forma de transferencias inter-compañías.

Finalmente, la empresa multinacional, estimulada por las aspiraciones de industrialización, sobre todo en las áreas subdesarrolladas del mundo, ha acabado por instalarse en el sector más dinámico de las economías nacionales: el de las manufacturas, utilizando además a esos países como base de su actividad exportadora dirigida cada vez más hacia el mercado de los países avanzados, creando así la falsa impresión de una gran expansión en los países en los que se instalan, que se proyecta inclusive más allá de las fronteras nacionales, pero sin que se pierda el carácter netamente extranjero del grueso de las utilidades por ella obtenidas.

iii. *La necesidad de llevar la cooperación internacional al campo del derecho*

En tercer término, la década de los sesenta y lo que va de la actual, se ha caracterizado muy especialmente por una serie de declaraciones y esfuerzos, provenientes principalmente de naciones del llamado Tercer Mundo, que buscan sacar a la cooperación internacional del campo de la

⁶ *Idem*, pp. 187-192.

buena voluntad de los países y de las meras recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas en el que hasta ahora ha estado inmersa, para llevarla al campo del derecho y de la obligación de todos los miembros de la comunidad internacional de participar de manera activa y positiva en la búsqueda y aplicación de soluciones a los ingentes problemas que enfrenta la humanidad y que, en el caso de los países en vías de desarrollo, adquieren proporciones alarmantes.

De manera clara se ha puesto de manifiesto que, a partir de la segunda Guerra Mundial, se han venido gestando las bases de un nuevo orden mundial que exige la adopción de nuevas posturas, el establecimiento de organizaciones internacionales más eficientes y la elaboración de normas de derecho internacional nuevas que incorporen y reflejen estos cambios y proyecten verdaderas soluciones a problemas cuya existencia data de épocas remotas evidenciando la incapacidad de la comunidad internacional, hasta ahora, para resolverlos o, más grave aún, la falta de verdadera decisión política para hacerlo.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, sin embargo, varios intentos se han llevado a cabo a fin de dar alguna forma de cumplimiento a uno de los principales propósitos enunciados en su Carta constitutiva, concretamente el que pretende: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".⁷

En el caso específico de la cooperación internacional para el desarrollo económico, puede decirse que por primera vez, a comienzos de la década de 1960, se iniciaron los pasos para lo que con el tiempo aspiraba a convertirse en una acción mundial integrada en pro del desenvolvimiento. Más concretamente, en 1961 se planteó en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, la posibilidad de declarar los años 1961-1970 como Decenio del Desarrollo. La idea era establecer un ritmo de crecimiento para la economía mundial y, sobre todo, para los países subdesarrollados.

Con base en su resolución 1910 (XVI), el ECOSOC fijó como meta global de ese Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una tasa de crecimiento anual del producto nacional bruto del orden del 5%. Al mismo tiempo, se proponían las grandes líneas de acción para que los países en desarrollo pudieran alcanzar el ritmo de progreso indicado. Éstas se resumieron, dada la vinculación para esos países entre el comer-

⁷ Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nueva York, ONU, 1970, artículo 3, p. 1.

cio y el desarrollo, en la necesidad de crear una organización internacional que examinase en conjunto justamente esas dos variables. Así habría de crearse posteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, mejor conocida como UNCTAD.⁸

A fin de instrumentar el nuevo organismo proyectado, ECOSOC pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que iniciara las consultas pertinentes para la celebración de una "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo" que fue finalmente programada para celebrarse en Ginebra, en marzo de 1964. Sus reuniones duraron hasta el 16 de junio, fecha en que fue suscrita el acta final que resultó una especie de carta programática donde se resumieron los principales problemas del desarrollo en relación con el comercio internacional y se sentaron las bases institucionales de la UNCTAD. Quedó entonces establecido que el órgano supremo sería la Conferencia, a celebrarse a partir de entonces cada cuatro años, y donde estarían representados prácticamente todos los países miembros de Naciones Unidas e incluso algunos no miembros. El órgano permanente en cambio sería la Junta de Comercio y Desarrollo, que se reuniría anualmente en sesión ordinaria con la posibilidad de dividirla en dos periodos a lo largo del año. En la Junta, la representación se redujo en principio a 55 miembros, elegidos por la Conferencia cada cuatro años y de acuerdo con los llamados "grupos geográficos" en la siguiente proporción: 22 países del grupo A, afroasiáticos; 18 países del grupo B, desarrollados; 9 países del grupo C, latinoamericanos y 6 países del grupo D, socialistas, entre los cuales China no estaba incluida y su posterior adición, en 1972, no la asoció a ninguno de estos grupos. Finalmente, se establecieron cuatro comisiones permanentes: la de productos básicos, la de comercio de manufacturas, la de transacciones invisibles y financiación y la de transporte marítimo, que corresponden a los cuatro grandes grupos de problemas del comercio internacional en relación con el desarrollo.⁹

De todos los acontecimientos que precedieron a la Conferencia de Ginebra, e incluso en comparación con los logros de la misma, el más importante fue la Declaración Conjunta de los 75 países en vías de desarrollo, hoy conocido como Grupo de los 77 a pesar de estar integrado por más de 100 países del llamado Tercer Mundo, emitida durante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1963. La importancia de tal Declaración radica no sólo en el hecho de que presentó de manera clara y sistemática los objetivos de las naciones subdesarrolladas, sino que influyó

⁸ Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*. Madrid, Alianza Editorial, 1970, p. 150.

⁹ *Idem*, pp. 150-152. Actualmente los miembros de la Junta son 68.

de manera definitiva en la elaboración de la agenda para la Conferencia de 1964.

Las cuestiones más destacadas se referían, y curiosamente siguen refiriéndose a más de diez años a distancia, a: hacer del comercio internacional un instrumento más poderoso de desarrollo económico; sentar las bases para una nueva división internacional del trabajo que no los condenara a ser únicamente productores y proveedores de materias primas; la adopción de una política dinámica de comercio internacional; el aumento de sus exportaciones en mejores condiciones de intercambio y la expansión de mercados para los productos primarios y manufacturados de esos países, sin concesiones recíprocas de su parte; la obtención de más y más barata asistencia financiera; el establecimiento e incremento del comercio con los países de economías centralmente planificadas y, finalmente, la creación de una maquinaria para vigilar el cumplimiento de las nuevas pautas del comercio internacional.¹⁰

Frente a esta posición de bloque de los países en vías de desarrollo, los países desarrollados, divididos como estaban entre ellos sobre la estrategia a seguir para enfrentar las demandas de los primeros, y no completamente convencidos de las ventajas de crear un nuevo foro de comercio internacional diferente al Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT) que se encontraba en funcionamiento desde 1948 y servía básicamente sus intereses, tuvieron que contentarse con someter propuestas individuales a la Conferencia de Ginebra, algunas de las cuales por cierto resultaron bastante constructivas, como la propuesta francesa de destinar el 1.0% del producto nacional bruto de los países industrializados a ayudar para el desarrollo de los subdesarrollados.

El resultado final de la Conferencia fue un cierto acuerdo entre países industrializados y en vías de desarrollo sobre cuestiones generales de comercio, de financiamiento, de crecimiento económico y de asistencia técnica, pero un desacuerdo total sobre el otorgamiento, por parte de las naciones ricas a las pobres, de un tratamiento preferencial en el comercio internacional, considerado por estas últimas como condición indispensable para su progreso y desarrollo.

Cuatro años después de realizada la I UNCTAD, 132 países se dieron cita para celebrar, en Nueva Delhi, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con el objeto de tratar de llegar a entendimientos claros y efectivos sobre medidas de acción específicas en materia de cooperación internacional en favor del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo.

¹⁰ Henrick Gall, "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", *Foro Internacional*, Vol. V, Núm. 1, julio-septiembre, 1964, pp. 106-107.

Una aureola de pesimismo rodeó a la Conferencia de 1968 pues se realizaba en momentos en que las condiciones internacionales en el campo político, económico y financiero no auguraban decisiones favorables por parte de los países desarrollados hacia los planteamientos de los subdesarrollados, establecidos esta vez en la Carta de Argel, elaborada en 1967 en reunión preparatoria a nivel ministerial del Grupo de los 77.¹¹

En el curso de la Conferencia, el insistente apego de los países en vías de desarrollo a los lineamientos de Argel por un lado, y la mayor coordinación que las naciones industrializadas alcanzaron en comparación con 1964, así como su reticencia a adoptar actitudes constructivas aún en cuestiones menores por el otro, dificultaron toda posibilidad de acuerdo. El resultado final fue prácticamente nulo.

Dos años más tarde, concluyó el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo sin que básicamente nada se hubiera logrado en cuanto a acceder a las justas demandas de los países en vías de desarrollo, planteadas y sistematizadas desde principios de la misma década, de reforzar los precarios fundamentos legales de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, el interés de este grupo de países no decayó del todo. Así, al proclamarse el periodo 1971-1980 como el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y adoptarse la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, durante el XXIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1970, los gobiernos de los países subdesarrollados, reafirmaron su común e inalterable determinación de buscar, con el auxilio de los desarrollados, un sistema mejor y más eficaz de cooperación internacional para crear un orden mundial económico y social más justo y racional que permita eliminar las disparidades existentes en el mundo y asegurar la prosperidad de todos.¹²

Para el Segundo Decenio, que sucedió a los diez años de negociaciones estériles del Primero, sin que las metas fundamentales hubieran sido alcanzadas, volvieron a establecerse los objetivos de precios estables y justos para los productos básicos, acceso preferencial e irrestricto para los productos manufacturados provenientes de países en vías de desarrollo y asistencia financiera adecuada a sus necesidades y a sus fines. Pero a diferencia de lo establecido por el Primer Decenio, la Estrategia Internacional además de fijar una tasa anual de crecimiento del producto nacional bru-

¹¹ Julio Faesler, "La Segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo", *Foro Internacional*, Vol. IX, Núm. 1, julio-septiembre, 1968, pp. 78-79.

¹² Banco Nacional de Comercio Exterior, "Los países en desarrollo ante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", *Comercio Exterior*, Suplemento, diciembre 1971, p. 6.

to, esta vez del 6%, la complementó con la meta de un crecimiento anual per cápita de dicho producto del orden del 3.5%, así como con objetivos tendientes a una mejor distribución del ingreso y la riqueza, mayores niveles de empleo y estándares más elevados de educación, salubridad, nutrición, habitación, seguridad y salvaguarda del medio ambiente. Todo esto se lograría virtud a conscientes esfuerzos nacionales complementados con mayores niveles de asistencia financiera, para lo cual los países industrializados deberían aportar para mediados del decenio el 0.07% de su producto nacional bruto en forma de asistencia oficial para el desarrollo, a mejores condiciones de comercio internacional y a políticas adecuadas de transmisión de tecnología.¹³

Dentro de este espíritu de cierto renovado optimismo, se iniciaron los preparativos para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a celebrarse en Santiago de Chile durante los meses de abril y mayo de 1972. Tal y como lo había hecho en las dos ocasiones precedentes, el Grupo de los 77 se reunió a nivel ministerial, esta vez en la ciudad de Lima, en octubre y diciembre de 1971. Nuevamente el objetivo era el de preparar la estrategia global y los acuerdos sobre puntos específicos que el Grupo defendería unánimemente en Santiago.

De la reunión de Lima emanaron dos documentos importantes. En primer término la Declaración, en la que se manifestaba la necesidad imperativa de que la comunidad internacional cumpla con su obligación de edificar un orden internacional económico y social más justo; la obligación de los países industrializados de instrumentar de manera firme y decidida, a través de políticas económicas, comerciales y financieras, las metas y objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo y la necesidad de utilizar en toda su extensión el mecanismo internacional para lograr una transformación rápida del orden económico mundial, particularmente en las esferas del comercio, las finanzas, el comercio invisible y la tecnología.¹⁴ En segundo término encontramos el Plan de Acción, en el que se formularon propuestas concretas y específicas encaminadas a resolver, mediante la cooperación internacional, los problemas urgentes del comercio y el desarrollo para que los países en desarrollo puedan lograr un crecimiento autosostenido y alcanzar la verdadera independencia económica contribuyendo así al crecimiento equilibrado de la economía mundial.¹⁵

La agenda para la III UNCTAD fue muy similar a la de las dos Conferencias anteriores, y esta vez sí se llegó a acuerdos más satisfactorios para

¹³ André Vicent, "Strategy for the Second Development Decade: Development Assistance Aspects", *The OECD Observer*, Núm. 5, abril, 1971, pp. 3-4.

¹⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁵ *Idem*, p. 37.

las naciones subdesarrolladas, entre los que destacan aquellos que se refieren a preferencias, prácticas restrictivas, cuestiones comerciales y medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo. Se decretó asimismo, por 90 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones, de países desarrollados principalmente, y a raíz de una iniciativa mexicana, la formulación de un instrumento que institucionalice el nuevo orden económico internacional que detectara la I UNCTAD y confirmaran las dos siguientes; es decir, la elaboración, por parte de la comunidad internacional, de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que finalmente implante la cooperación económica internacional firmemente en el campo del derecho, elaborando normas jurídicas en materia económica que regulen las relaciones entre países pobres y países ricos; entre naciones occidentales y naciones orientales; entre países integrantes del grupo industrializado y, finalmente, entre países integrantes del grupo en vías de desarrollo o subdesarrollados, en función de sus características peculiares.

Las respuestas de la comunidad internacional a esta búsqueda por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional más justo, racional y equitativo, han cubierto un amplio espectro que va desde la reanimación de las reuniones internacionales que, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, buscan la realización de esa meta, caso concreto de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; a la asociación estrecha de productores de materias primas estratégicas, básicamente el petróleo, buscando ejercer presión sobre los integrantes de la comunidad internacional más reticentes al cambio; hasta la posición extrema en la que han caído ciertos países que amenazan con represalias que nada tienen que ver con el nuevo orden internacional que se pretende establecer y que, por el contrario, agravan los problemas que enfrenta el mundo de hoy: como querer responder a la crisis del petróleo, cuya causa se atribuye a un grupo de países en vías de desarrollo, pero proveedores de más del 80% del crudo mundial, con una crisis de alimentos en un momento de hambrunas localizadas que pueden ser generalizadas por la acción acaparadora de algunas naciones, o pretender recurrir al uso de la fuerza para violentar la soberanía nacional de algunos países productores de petróleo, violando además flagrantemente la Carta de las Naciones Unidas.

4. EL CARÁCTER URGENTE DE LA NECESIDAD DE CAMBIO

El carácter urgente de la necesidad de modificar el actual orden económico internacional se hace más evidente justamente en virtud de las

serias crisis que enfrenta la humanidad en la actualidad y que van más allá de las mencionadas crisis del petróleo y de los alimentos.

Se trata, en primer lugar, de una crisis mucho más amplia de las relaciones internacionales que ha redundado en la expansión de la brecha económica, social, política y cultural que separa al mundo subdesarrollado del desarrollado. Es un hecho que desde el final de la segunda Guerra Mundial, la característica más destacada de la economía internacional ha sido el florecimiento de los países desarrollados, basado en un progreso tecnológico rápido, un pleno empleo prácticamente constante y un crecimiento sin precedentes del comercio entre ellos.

Esa expansión económica de los países desarrollados ha tenido, sin embargo, consecuencias negativas que van desde el elevado costo social de su crecimiento, conseguido a base de altos niveles de contaminación y otros efectos nocivos para el medio ambiente, hasta la provocación de escaseces reales o potenciales de ciertos recursos básicos, virtud a la tendencia del despilfarro en esos países, estimulada por los precios bajos de muchos de los productos primarios. Por ejemplo, los países desarrollados de economía de mercado, reuniendo tan sólo la cuarta parte de la población de los países en desarrollo, consumen el 90% de los suministros de metales no ferrosos de esos países, el 80% de su petróleo y caucho natural, el 50% de su algodón en rama, sus aceites vegetales y su azúcar.¹⁶

Es evidente que la anterior no es una situación equitativa ni puede servir de base para una distribución duradera de los recursos e ingresos mundiales. Pero sus consecuencias nocivas van más allá de estas consideraciones de equidad y temporalidad, ya que en la medida en que han provocado escaseces que unen sus efectos a los del proceso de acelerada inflación que padece actualmente la economía mundial y que constituye uno de sus principales problemas, han causado que muchas naciones industrializadas registren también un ritmo menor de crecimiento económico.

Como sería de esperarse, en el caso de los países en vías de desarrollo esa situación ha acarreado consecuencias mucho más graves. No sólo porque el sistema económico internacional no ha logrado, en más de dos decenios, transmitir suficientemente a estos países la notable expansión disfrutada por los países desarrollados, debido fundamentalmente a la tendencia desfavorable que ha seguido la relación de intercambio de los países en desarrollo,¹⁷ sino porque, además, son estos últimos los que, en

¹⁶ ONU, *Los problemas de las materias primas y el desarrollo*. Doc. TD/B/488, Nueva York, 1974, p. 1.

¹⁷ Para 1972 la relación de intercambio de los países en desarrollo que no exportan petróleo, había disminuido en un 15% en comparación con mediados del decenio de 1950. Esto equivale a una pérdida, solamente en 1972, de unos 10 000

términos generales, no cuentan con recursos no sólo financieros sino también políticos y de política económica para hacer frente a estos problemas y a los derivados de las otras crisis que están afectando sectores específicos de la vida económica internacional.

En segundo lugar, es precisamente esta serie de crisis mundiales localizadas en ciertos sectores como el monetario, el externo, el de las materias primas en general y el petróleo y los alimentos en particular, así como el de los precios nacionales e internacionales (crisis profundamente vinculadas entre sí), lo que hace más vulnerables aún las estructuras económicas de los países en vías de desarrollo. El análisis somero de estas crisis pone todavía más en evidencia el carácter urgente de la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional, basándose en consideraciones no solamente de racionalidad y eficiencia, sino también en otras de equidad y de protección de un mundo que de no ser modificado ahora podría desplomarse para siempre.

Es claro que la crisis de las materias primas con sus escaseces y consecuentes aumentos de precios, afecta positiva o negativamente tanto a países desarrollados como a países en desarrollo a través de sus efectos sobre las balanzas de pagos. Pero mientras que ante presiones negativas los primeros pueden recurrir, como se señalaba anteriormente, a ciertos mecanismos para defenderse, tales como la devaluación competitiva de sus monedas, la imposición de restricciones comerciales y otras medidas de carácter contractivo, los segundos no sólo no han podido recurrir a estos mecanismos sino que enfrentan además un agotamiento de sus reservas externas, una elevada carga del servicio de su deuda externa y una notable reducción de sus exportaciones, situación que se ve además agravada por el alza relativa de los precios de sus importaciones.

Dentro de esta crisis general de materias primas, dos aspectos más particulares destacan tanto por su interrelación real como por la que ha querido dárseles: el petróleo y los alimentos.

La llamada "crisis del petróleo", iniciada en un primer momento por el grupo de los países árabes miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) buscando presionar y ganar aliados para su lucha en el Medio Oriente, y convertida posteriormente en una bandera reivindicativa del Tercer Mundo, obedece en realidad a factores muy específicos que tienen que ver, en primer lugar, con el hecho de que esta

millones de dólares, es decir, más del 20% de las exportaciones globales de tales países y mucho más que la asistencia oficial para el desarrollo prestada por los países desarrollados de economía de mercado en ese mismo año. Gamani Corea, "Declaración ante la Comisión Especial del Sexto Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General". ONU, *op. cit.*, p. ii.

materia prima, como tantas otras, se encontraba verdaderamente subvaluada y sujeta en gran parte a decisiones tomadas por los grandes países industrializados compradores de petróleo; en segundo lugar, con la dependencia del mundo en general respecto del petróleo como principal fuente de energía y como materia prima en la elaboración de otros bienes esenciales como los fertilizantes, los insecticidas, los plásticos y los sintéticos; en tercer lugar, con la relativamente alta concentración de localización y facilidades de producción que, dada la coyuntura internacional, colocó a los países que cuentan con grandes depósitos de combustible en una situación de fuerza y de negociación internacional muy favorable y, finalmente, con el impresionante crecimiento de la demanda de energéticos de la última década muy en relación con los patrones de consumo de los grandes centros industriales.

Los efectos de esa combinación de factores, además de contribuir a la creación de severos desajustes entre la oferta y la demanda, con sus consecuentes proyecciones sobre los precios de los energéticos y su traslado inflacionario sobre otros, hizo que en 1974 los países desarrollados registraran déficits en la cuenta corriente de sus balanzas de pagos por un total de más de 30 000 millones de dólares, en lugar de sus tradicionales superávits. Pero lo que es más grave aún, los déficits, tradicionales también, de los países en vías de desarrollo aumentaron en 10 o 15 000 millones de dólares en ese año, tan sólo por el aumento en el costo del petróleo; mientras que las naciones productoras de petróleo habrían de acumular superávits del orden de los 55 000 millones de dólares que incidirán de manera seria, si su canalización no es convenientemente racionalizada, sobre un sistema monetario internacional que atraviesa, además, su propia crisis.¹⁸

Pero aunado a estas consideraciones en torno a los efectos de la crisis del petróleo sobre las balanzas de pagos de los diferentes actores, está la posibilidad cada vez más cercana de que, independientemente de los nuevos descubrimientos reales o ficticios de yacimientos petroleros, dado el consumo pasado y manteniendo el ritmo actual, las reservas probadas de petróleo a nivel mundial apenas permitirán a la humanidad alcanzar los umbrales del próximo siglo.¹⁹ De ahí que, aun si en los próximos veinte años la ciencia moderna es capaz de encontrar un sustituto para este energético, los patrones de consumo del petróleo, al igual que los de otros productos básicos, deben ser retrasados, eliminándose el despilfarro de los

¹⁸ Cifras tomadas de: William J. Cassey, "The reshaping of the world economy", *The Department of State Bulletin*, Vol. LXX, Núm. 1814, abril 1, 1974, p. 340.

¹⁹ Samuel Berkstein, "La crisis de energéticos en la política internacional", *Pensamiento Político*, diciembre, 1973, p. 488.

países desarrollados y los efectos nocivos que la particular distribución de este recurso natural tiene para los países en vías de desarrollo que se encuentran privados de él. A esto último es obvio que podría ayudar la creación de un fondo de desarrollo financiado, total o parcialmente, con el excedente de recursos de capital resultantes del alza de los precios del crudo.

Junto con el petróleo, los alimentos constituyen parte de los factores que se encuentran desigualmente distribuidos en el mundo. Este problema se ve agravado por una insuficiencia productiva y escaseces reales o provocadas, relacionadas tanto con factores climáticos como con una política intencionada de reducción de la oferta a fin de mantener un determinado nivel de precios y con la acción de los acaparadores internacionales.

Es un hecho que la producción de granos y cereales ha disminuido en los últimos años,²⁰ causando serios problemas de abastecimiento tanto para aquellos países que los utilizan como fuente directa de alimentación, donde la situación reviste necesariamente consideraciones más urgentes, como para aquellos que los emplean como materia prima para alimentar las cantidades crecientes de ganado que demandan sus poblaciones.

Es evidente también que en este campo como en el anterior, la racionalización equitativa del consumo se impone. Pero de igual importancia es la obligación de los países productores de alimentos de extender sus áreas de cultivo al máximo, dejando de lado la exclusiva consideración del factor precio. Además, es necesario acabar con la política de atesoramiento de cereales seguida por algunos países a partir de la crisis monetaria de 1973, que motivó una especulación de materias primas que afectó de manera muy seria a la oferta mundial de alimentos, sujeta ya de por sí a fuertes presiones tanto por las sequías que el mundo ha conocido desde 1970 como por la explosión demográfica de los últimos años. Finalmente, debe ponerse un alto también al chantaje abierto o disfrazado que ciertos países desarrollados importadores de petróleo han buscado ejercer sobre los exportadores de esa materia prima, al señalar que uno de los factores que impiden la explotación más intensiva de las áreas cultivables actualmente, así como su expansión, es la producción de fertilizantes que se ha visto seriamente dañada por la crisis de petróleo. De ahí que en una última instancia se plantee la posibilidad de un enfrentamiento entre países exportadores de alimentos, el mayor de los cuales es Estados Unidos, y países exportadores de petróleo, que haga más grave aún la actual situación económica internacional sobre todo para aquellos países que, además

²⁰ En 1972, por ejemplo, la producción mundial de trigo declinó en un 3% y la de arroz en 5%. Las exportaciones de ambos granos cayeron en 30 y 12% respectivamente. Cifras de William J. Cassey, *op. cit.*, p. 34.

de padecer los tradicionales males del subdesarrollo, se han visto afectados más directamente por las sequías, no poseen depósitos del preciado combustible ni otra materia prima cuyo poder negociador pueda eventualmente ser explotado de manera similar, y ven con alarma subir el costo de sus importaciones sin que sus exportaciones se expandan o se revalúen suficientemente como para permitirles enfrentar sus característicos desajustes de balanza de pagos.

Para terminar, y a fin de dejar establecida una visión más o menos completa de la situación caótica que vive la humanidad a nivel mundial y de sus alarmantes repercusiones, en particular a nivel de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, es necesario señalar que la economía internacional continúa padeciendo los efectos de una crisis monetaria desatada en 1973, pero cuyos orígenes son en realidad anteriores y se encuentran estrechamente vinculados a la propia crisis de la economía norteamericana.

Cabe recordar que las tradiciones y las instituciones monetarias del siglo XIX proporcionaban un mecanismo notablemente eficiente de ajustes de las políticas monetaria y crediticia de los diversos países, esencial para el mantenimiento a largo plazo de la estabilidad cambiaria entre las monedas nacionales. La base de este sistema era lo que se ha denominado "patrón oro", es decir, un sistema de cambios fijos en el que la paridad de las monedas se determinaba, en todos los casos, con respecto al oro. En ese sistema, el ajuste de los posibles desequilibrios se daba automáticamente en virtud del libre juego de la oferta y de la demanda, todo esto dentro de un amplio marco de libre comercio y ausencia de todo tipo de restricciones.

Sin embargo, al derrumbarse este sistema, después de la primera Guerra Mundial, los países decidieron adoptar tipos de cambio fluctuantes y restricciones cambiarias y comerciales, lo cual estimuló el movimiento de dinero especulativo que buscaba beneficiarse de los diferenciales en el tipo de cambio, y resultó en la sobrevaluación de algunas monedas y la subvaluación de otras. Además, la disminución de la producción de oro, consecuencia inmediata de la guerra, hizo que se suspendiera la convertibilidad de las monedas en gran parte del mundo, de forma tal que cuando años más tarde fue restaurada, hubo necesidad de reconstruir niveles adecuados de reservas en los bancos centrales.

Posteriormente, algunos países, fundamentalmente la Gran Bretaña, lucharon por la adopción de otro sistema denominado "patrón de cambios-oro", bajo el cual era posible mantener una parte importante de sus reservas monetarias internacionales en la moneda nacional de los centros financieros y comerciales más destacados, esto es, esencialmente en libras

esterlinas. Esto fomentó una mayor especulación con capitales, y cuando a la larga Francia se negó a seguir manteniendo sus componentes de reserva en libras y empezó a cambiarlas por oro y dólares, Gran Bretaña suspendió una vez más la convertibilidad de su moneda, iniciándose así un largo periodo de caos monetario internacional, agravado por las secuelas de la Gran Depresión de 1929 y la segunda Guerra Mundial. Al terminar esta última, el dólar había prácticamente derrocado a la libra esterlina, pasando a constituir la divisa por excelencia. Al mismo tiempo, se sentaron las bases para un nuevo sistema monetario internacional del mundo capitalista, el centro del cual pasó a ser ocupado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado fundamentalmente de mantener la estabilidad cambiaria y cooperar a la expansión del comercio internacional.

El predominio del dólar como divisa internacional hizo que las tenencias en esa moneda de las autoridades monetarias de otros países se elevaran de aproximadamente 800 millones de dólares en 1939, a 16 100 millones en 1966, alcanzando actualmente un nivel de alrededor de los 60 000 millones de dólares. Sin embargo, la posición neta de reservas de Estados Unidos empezó a debilitarse como consecuencia directa no sólo de la trayectoria desfavorable de su balanza comercial, resultante de la competencia que la producción de las 8 000 filiales en el extranjero de las grandes corporaciones norteamericanas ejerce sobre las propias exportaciones de Estados Unidos, sino del cuantioso déficit de su balanza de pagos, que en 1971 pasó de los 5 000 millones de dólares, íntimamente relacionado con su política belicista que conocería su auge poco después (el costo de la guerra de Vietnam por ejemplo ha sido calculado en 140 000 millones de dólares), y con la creciente corriente de inversiones norteamericanas hacia el exterior. Todo esto explica que el nivel de las reservas internacionales de Estados Unidos pasara de 23 000 millones de dólares en 1949, a 16 000 millones en 1957 y a 10 000 millones en 1960, siendo en la actualidad del orden de 7 000 millones de dólares aproximadamente.²¹

La crisis latente del dólar estalló en octubre de 1960, cuando se produjo un aumento repentino de los precios del oro en el mercado de Londres. Estados Unidos temía seriamente que los bancos centrales extranjeros exigieran la conversión oro de los saldos en dólares acumulados por ellos bajo el malogrado patrón de cambios-oro y fue necesario entablar una serie de conversaciones y negociaciones tendientes a evitar esa situación.

²¹ Lawrence Krause, *Sequel to Bretton Woods*. The Brooking Institution, Washington, D. C., 1973, p. 3. Banco Nacional de Comercio Exterior, "La nueva devaluación del dólar, otra manifestación de una larga crisis", *Comercio Exterior*, febrero, 1973, p. 112.

La adopción de un conjunto de medidas de cooperación monetaria internacional evitó entonces la repetición de la depresión de 1929, provocada en buena medida por la caída de la libra esterlina. Tal cooperación permitió al sistema sobreponerse a las crisis recurrentes que se registraron en 1964, gracias: a la creación de un régimen de tipos de cambio fijos, alterables sólo mediante consulta internacional; al establecimiento de una red de acuerdos de créditos recíprocos ("Swap") entre las autoridades monetarias de Estados Unidos y las de otros países industriales que, bilateralmente, pusieron a disposición de las primeras capitales a corto plazo para neutralizar la acción de los capitales especulativos a través del mercado de cambios, sin utilizar para ello la reserva norteamericana; a la creación de un sistema de créditos obtenibles dentro del "Club de los Diez", por medio del cual los bancos centrales de los principales países industriales miembros del FMI acordaron otorgar a la institución hasta 6 000 millones de dólares de crédito en sus respectivas monedas, para ser utilizados en casos de emergencia; al establecimiento de la necesidad de abolir prácticas monetarias y comerciales discriminatorias, así como las restricciones cuantitativas a la importación y, finalmente, al asentamiento de las bases que, en 1968, llevaron a la adopción de un sistema de "derechos especiales de giro", por medio del cual los socios del Fondo en situación de déficit de balanza de pagos y pérdida de reservas, pueden recurrir a esta nueva línea de liquidez internacional que consiste en realidad en simples partidas contables de una cuenta especial, basada en los excedentes de divisas de los países miembros y administrada por la institución, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota.²²

Sin embargo, todas estas medidas significaron meros paliativos y no pudieron evitar la nueva pérdida de confianza en el dólar que se dio en el mundo, y que reflejaba fundamentalmente el continuo deterioro de la balanza de pagos estadounidense y el hecho de que los haberes en dólares de terceros países siguieron creciendo en forma desproporcionada en relación a las reservas de oro en Estados Unidos, reservas en rápida decadencia. Esa situación, unida a las particulares presiones inflacionarias de la economía norteamericana, llevó a Nixon a expresar su profunda preocupación por la necesidad de mejorar radicalmente la balanza de pagos del país y a tomar la decisión del 15 de agosto de 1971, de suspender temporalmente la convertibilidad del dólar en oro y otros activos de reserva, divisas o derechos especiales de giro, y establecer un recargo del 10% a las importaciones de Estados Unidos y una reducción del 10% en la ayuda

²² Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 111.

económica.²³ Meses más tarde, virtud al Acuerdo Smithsoniano de realineación monetaria concluido con el "Club de los Diez" (socios de importancia similar), Washington eliminó la sobretasa del 10% y dejó flotar libremente el dólar, provocando su efectiva devaluación del 8% con respecto al oro y la revaluación de varias monedas de países industriales.

Todas esas medidas tuvieron graves repercusiones para los países en desarrollo que, como ya es tradicional, no fueron consultados ni participaron más que marginalmente en la reconstrucción del orden monetario que pretendió el Acuerdo Smithsoniano y las negociaciones que, según se verá, le sucedieron: las restricciones cuantitativas a sus importaciones colocaron a sus balanzas de pagos en posiciones más difíciles; la reducción de la ayuda económica dificultó la aplicación de sus políticas desarrollistas; las fluctuaciones de los tipos de cambios en el mundo desarrollado obstaculizaron la determinación de sus propios tipos de cambio; el reajuste de las paridades repercutió en la carga real que soportan muchos de ellos por concepto del servicio de su deuda externa; finalmente, aumentó su vulnerabilidad al aumentar los peligros de una recesión mundial.

Los países industrializados, por su parte, se dedicaron a comprar monedas de Europa occidental y Japón, y estas naciones al reaccionar dejando que sus respectivas monedas fluctuaran libremente en los mercados de divisas, valorizándose en grados diversos, alentaron los movimientos especulativos de capital y precipitaron al sistema monetario internacional en una nueva fase de su larga crisis, como quedó evidenciado por la nueva devaluación del dólar en febrero de 1973, esta vez del orden del 10%, sin que el "Comité de los Veinte", creado justamente para reformar un sistema monetario internacional que prácticamente está dejando de existir antes de contar con un sustituto, pudiera hacer algo para evitarlo. Las consecuencias de esta nueva etapa en la crisis que consideramos, serán sin duda más graves para la economía internacional en su conjunto, ya que vienen a sumarse a la gama de problemas mundiales reseñados en páginas anteriores.

De ahí que la única conclusión posible que se deriva de lo hasta aquí expuesto es que las referidas modificaciones sufridas por el hasta ahora tradicional orden económico internacional deben conducir urgente y radicalmente al establecimiento de uno nuevo, ya no sólo por consideraciones de equidad frente a los países del llamado Tercer Mundo que en prácticamente todos los casos resultan los más afectados, sino por consideraciones de sobrevivencia de toda la humanidad.

²³ Banco Nacional de Comercio Exterior, "La nueva devaluación...", *op cit.*, pp. 108-115.

Es un hecho que los peligros de una recesión similar o peor a la de 1929 amenazan a la economía internacional en su conjunto. Sus consecuencias afectarían tanto a los países pobres como a los ricos. De ahí el imperativo de establecer un nuevo orden económico internacional que no incluya posiciones de privilegio para ninguno de sus participantes, independientemente de su fortaleza económica individual. El nuevo sistema debe ser diseñado, estructurado y puesto en marcha ya, con la participación activa y atendiendo a los intereses de todos los países de la comunidad internacional: débiles y poderosos.

Hasta ahora, el esfuerzo más completo para el logro de esa meta se ha dado en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, y ha buscado concretarse en un documento cuyo tratamiento a fondo es materia de la siguiente sección: la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

5. UN INTENTO COMUNITARIO: LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS

La propuesta básica de que la comunidad internacional, enmarcada en la Organización de las Naciones Unidas, elaborara una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados tiene como origen una iniciativa mexicana y es natural que en ese proceso, culminado recientemente, México haya desempeñado un papel muy activo, buscando convencer a los países desarrollados de que su participación positiva en un esfuerzo de tal naturaleza redundaría en su propia seguridad y supervivencia, al mismo tiempo que intentó canalizar, homogeneizar, sintetizar y organizar las demandas del llamado Tercer Mundo.

La iniciativa mexicana y su aceptación mayoritaria debe entenderse en el contexto mundial de crisis generalizada, descrito en páginas anteriores, y en el de la búsqueda de un genuino espíritu de cooperación internacional proyectado desde su tradicional campo de "buenas intenciones" al de las acciones reales y concretas, de auténtico y universal derecho internacional contemporáneo.

Èse era el tema dominante a principios de la actual década dentro de las Naciones Unidas y, muy especialmente, dentro de uno de sus órganos: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Las dos Conferencias realizadas en la década anterior, en 1964 y 1968 respectivamente, ya habían puesto de manifiesto la necesidad de un nuevo enfoque de las relaciones económicas entre los Estados, que no se basara en la explotación de unos por otros sino en el equilibrio, la equidad y la

comunidad de intereses. La Tercera Conferencia, realizada en Santiago de Chile en 1972, fue más allá al decretar la elaboración del instrumento que debería establecer ese nuevo orden económico internacional.

Puede decirse que el detonador de ese proceso fue el discurso que pronunciara el presidente mexicano, Luis Echeverría, en la plenaria de la III UNCTAD el 19 de abril de 1972.²⁴ En esa ocasión, después de expresarse con cierta amargura acerca de los exiguos esfuerzos realizados por la comunidad internacional en su conjunto, y muy especialmente por los países desarrollados, para eliminar la injusticia mundial y satisfacer las legítimas demandas de las naciones subdesarrolladas, el Jefe del Estado mexicano señaló que la cuestión no debía ser vista en términos de una confrontación entre países ricos y pueblos desposeídos, ya que la base de la economía internacional contemporánea debería ser el reconocimiento del hecho de que el progreso de la sociedad humana es indivisible y del principio de la responsabilidad conjunta en la solución de los problemas mundiales. Con energía insistió en que tal reconocimiento no debía quedar, como quedaban muchas iniciativas presentadas en los diversos foros internacionales, a nivel de las palabras, sino que debería ir acompañado de decisiones concretas de obligatoriedad universal. Y concluyó su discurso después de esbozar las bases de lo que sería el contenido de la Carta, en una pieza de oratoria que ocupa un lugar destacado en los anales de la UNCTAD por su claridad y contundencia, con un llamado a la comunidad internacional: "Debemos fortalecer los precarios fundamentos legales de la economía internacional. No es posible un orden justo y un mundo estable, en tanto no se creen las obligaciones y derechos que protejan a los Estados débiles. Desprendamos la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho. Traslademos los principios consagrados de solidaridad entre los hombres, a la esfera de las relaciones entre los países".²⁵

Dentro de ese contexto, algunos de los puntos que, en opinión del Presidente mexicano, debería contemplar necesariamente la Carta propuesta, serían los de: libre disposición de los recursos naturales; respecto irrestricto del derecho de cada pueblo a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados; supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda; prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos

²⁴ Secretaría de la Presidencia, "Discurso del Presidente Luis Echeverría", *México en la UNCTAD*. Cuadernos de Documentación, México, 1973, pp. 9-17.

²⁵ *Idem*, pp. 15-16.

de las naciones; abolición de las prácticas comerciales discriminatorias de las exportaciones de los países no industrializados; ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo; acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos; amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y mayor celeridad a los países atrasados y mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

La propuesta del presidente Echeverría fue aceptada primero por el Grupo latinoamericano y después por el Grupo de los 77. Con la activa participación de la Delegación de Chile se elaboró un proyecto de resolución, la 45 (III), que en su parte resolutive señalaba la decisión de la Conferencia de crear un Grupo de Trabajo, integrado por representantes gubernamentales de 31 Estados miembros, número que posteriormente fue ampliado a 40, para que elaborara el texto de un proyecto de Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que estableciera las normas que deben regir, en forma sistemática y universal, las relaciones económicas entre los Estados. Una vez terminado el proyecto, éste sería enviado a los gobiernos de todos los Estados miembros de la Conferencia, a fin de que éstos se pronunciaran al respecto y remitieran sus sugerencias y comentarios a la Secretaría General de la UNCTAD, mismos que serían considerados durante el XIII periodo ordinario de Sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo. La Junta a su vez enviaría el conjunto del proyecto, los comentarios y sugerencias de los gobiernos y el resultado de las deliberaciones en su seno, al XXVIII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, organismo que emitiría el fallo final sobre la redacción y adopción de la Carta.

Se señalaba igualmente en la parte decisoria de la solución 45 (III), la conveniencia de que el Grupo de Trabajo basara sus labores en los documentos emanados de la I y III UNCTAD, en otras resoluciones pertinentes adoptadas dentro del marco de las Naciones Unidas, en especial la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en los principios contenidos en la Carta de Argel y en la Declaración de Lima.²⁶

La resolución 45 (III) fue puesta a votación en el plenario de la Conferencia el 19 de mayo de 1972 y fue adoptada por 90 votos contra ninguno y 19 abstenciones. La gran mayoría de esas abstenciones provino del grupo de los países industrializados, temerosos de ver disminuida su hegemonía mundial virtud a una iniciativa que contó con el apoyo masivo

²⁶ Secretaría de la Presidencia, "Resolución 45(III) del 18 de mayo de 1972", *op. cit.*, pp. 103-104.

del llamado Tercer Mundo y que buscaba el establecimiento de un orden internacional más justo y racional.²⁷

El siguiente paso fue la constitución del Grupo de Trabajo, labor que correspondió al Secretario General de la UNCTAD quien, tras cuidadoso estudio de la necesaria representatividad geográfica designó a los siguientes Estados: Alemania (República Federal de), Australia, Bélgica (en sustitución de Suiza que declinó la invitación), Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Costa de Marfil, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Iraq, Italia, Japón, Kenia, Marruecos, México, Nigeria, Países Bajos, Paquistán, Perú, Polonia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Sri-Lanka, Unión Soviética, Yugoslavia, Zaire y Zambia.²⁸

El Grupo de Trabajo celebró su primera reunión en la ciudad de Ginebra del 12 al 23 de febrero de 1973, eligiendo como su presidente al Embajador de México ante las Organizaciones Internacionales con sede en esa ciudad, Jorge Castañeda. Como resultado de esa primera reunión, y gracias a la activa participación de los países en vía de desarrollo en gran contraste con el escepticismo más o menos generalizado de los países industrializados capitalistas y socialistas, se logró un listado de los temas que una carta de derechos y deberes económicos de los estados debería necesariamente incluir.

Concretamente, el proyecto de esquema contenía, en primer lugar, un preámbulo en el que se reafirmaban los propósitos de las Naciones Unidas y la necesidad de crear condiciones para promover el progreso económico y social de la humanidad. En segundo lugar señalaba, en el capítulo primero, los principios generales que deben regir las relaciones entre los Estados. En tercer lugar, en el capítulo segundo y entrando ya en materia, enunciaba los derechos y deberes económicos de los Estados. Hasta aquí, la estructura del proyecto, que con algunas modificaciones de contenido se conservó hasta el final, resumía en buena parte, como era de esperarse,

²⁷ Las abstenciones provinieron de: Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelandia, Paraguay, Reino Unido de al Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, Sudáfrica, Suecia y Suiza. UNCTAD, "Registro de la votación referente a la Resolución de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo que creó el Grupo de Trabajo para elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados." Sesión plenaria 115, 19 de mayo de 1972.

²⁸ UNCTAD, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados acerca de la labor realizada en su primer periodo de sesiones". Doc. TD/B/AC.12/1, 6 de marzo, 1973, p. 27.

las tradicionales demandas planteadas en repetidas ocasiones por los países del Tercer Mundo al bloque industrializado, pero iba más allá al incorporar también algunas cuestiones que exigían mayor colaboración entre Este y Oeste, así como algunas otras que se dirigían a aliviar la situación de los países de menor desarrollo relativo dentro de los subdesarrollados.

En el tercer capítulo, sin embargo, se introdujo un elemento de cierta originalidad, no necesariamente apreciado por todos los participantes aunque presente en la versión finalmente aprobada, que fue el del patrimonio común de la humanidad, definido en términos de todos aquellos recursos naturales: ambientales, terrestres y marinos, fuera de las jurisdicciones nacionales y cuya preservación, protección y mejoramiento para el bien de las generaciones futuras es responsabilidad común de los integrantes de la comunidad internacional.

Finalmente, el proyecto de Carta contenía también un cuarto capítulo, sobre la aplicación del instrumento, y un quinto en el que se establecían algunas disposiciones finales, que en el documento definitivo se convirtieron en un solo capítulo cuya aportación más importante fue el establecimiento de un mecanismo de revisión periódica a fin de mantener vivo el instrumento.²⁹

En ocasión de esa reunión inaugural, una primera área de desacuerdo giró en torno no del contenido de la Carta sino de su naturaleza jurídica. ¿Se trataría de una mera Declaración que, como la gran mayoría de las disposiciones emanadas de la Organización de las Naciones Unidas, tendría un simple carácter recomendatorio?, o bien, ¿alcanzaría las proporciones de un tratado internacional con una firme base de obligatoriedad universal? De manera casi unánime los países en vía de desarrollo que se pronunciaron al respecto en el debate general, se inclinaron por esa última posibilidad. El jefe de la Delegación mexicana, Lic. Sergio González Gálvez, señaló que si bien su gobierno se asociaba a la posición del resto del Tercer Mundo y manifestaba su preferencia por una Convención, esto no invalidaba su convicción de que una solemne Declaración aprobada por la Asamblea General, enunciando una norma general *per se*, podía ser también obligatoria. Concretamente estableció que "...una Declaración puede ser fuente de obligaciones, especialmente cuando es voluntad de la Asamblea confirmar la práctica de los Estados respecto al alcance de un principio determinado".³⁰

²⁹ *Idem*, pp. 16-25.

³⁰ Intervención del Lic. Sergio González Gálvez, representante de México en el Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, pronunciada en la sexta reunión plenaria de dicho grupo efectuado el 15 de febrero de 1973.

Por su parte, el bloque industrializado se inclinó por la primera posibilidad creándose así el primer elemento que vendría a polarizar las posiciones de ambos grupos, pese a los esfuerzos del presidente del Grupo de Trabajo por diferir la consideración de esta cuestión, argumentando, como lo había hecho en su discurso inaugural que, de acuerdo con la resolución 45(III), la labor del grupo era "...formular derechos y deberes jurídicos, y por tanto obligatorios", y que ya la Asamblea General decidiría el destino que habría de dársele al proyecto encomendado, "...esto es, si decide incorporarlo o no en un instrumento formalmente obligatorio".³¹

Una segunda área de desacuerdo surgido en el debate general, que se acordó debía darse en el seno de la primera reunión únicamente, y en relación también con el mandato del Grupo, fue la del alcance que el proceso de codificación de derecho internacional, implícito en la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, debería tener. ¿Debía incorporar únicamente los principios aceptados del derecho internacional vigente?, o, por el contrario, ¿debía ir más allá e innovar? Los países del Tercer Mundo, y entre ellos México de manera muy especial,³² se pronunciaron decididamente a favor de esta última interpretación de la resolución 45(III), alegando que de otra manera la Carta serviría únicamente para consagrar el *statu quo* internacional el cual, por otro lado, había sido conformado antes de que una buena parte de los países de ese grupo surgiera a la vida independiente. El Grupo de Trabajo debería pues ir más allá de la mera codificación de los principios incontrovertidos de derecho internacional y desarrollar un nuevo derecho que contemple las cambiantes circunstancias internacionales contemporáneas.

Como era de esperarse, la interpretación que los países industrializados daban al mandato era de simple consagración del derecho internacional vigente, y esto acabaría por convertirse en un tema de conflicto recurrente que, a diferencia de la cuestión de la naturaleza jurídica del instrumento, que perdió importancia relativa frente al peso de los desacuerdos que sobre el contenido mismo de la Carta habrían de surgir en las siguientes reuniones, tendría gran influencia sobre el desacuerdo final entre los países desarrollados de economía de mercado y los del Tercer Mundo.

Entre la primera y la segunda reunión del Grupo de Trabajo que se celebró nuevamente en la ciudad de Ginebra, del 13 al 27 de julio de ese

³¹ UNCTAD, "Exposición del Presidente del Grupo de Trabajo del 12 de febrero de 1973". Doc. TD/B/AC.12, p. 4.

³² Intervención del Lic. Sergio González Gálvez..., *op. cit.*

mismo año, el documento emanado de la primera fue circulado entre los gobiernos miembros de la Conferencia, un buen número de los cuales remitió a la Secretaría General de la UNCTAD sus comentarios y sugerencias. En esa ocasión, el entusiasmo de los países del Tercer Mundo se hizo de nuevo patente. El gobierno de México señaló en sus comentarios que consideraba que el proyecto de esquema de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados emanado de la primera reunión del Grupo de Trabajo, representaba una fórmula conciliatoria y aceptable, y reafirmaba su posición en el sentido de que estimaba posible y deseable la eventual "...aprobación de un instrumento de aplicación universal en el que se definieran en forma jurídica los derechos y deberes de los Estados en materia económica, que incluye un sistema para supervisar su cumplimiento".³³ México habría de volver a insistir sobre ese último punto que, como se señaló anteriormente, quedó finalmente incorporado en el instrumento definitivo.

Algunos países del bloque de los industrializados que como Suiza, España y, muy especialmente, Estados Unidos habían manifestado hasta entonces muy poco interés, enviaron a la Secretaría General comentarios detallados que, en el caso de los dos últimos, llegaron a conformar verdaderas redacciones alternativas al texto circulado. De forma tal que al iniciarse la segunda reunión del Grupo de Trabajo reinaba un cierto espíritu de optimismo fundamentado en la evidentemente mejor disposición de los países desarrollados para colaborar.³⁴

Sin embargo, ese optimismo no se vio respaldado por los hechos. Si bien el resultado de esa segunda reunión que siguió trabajando sobre la base del proyecto de esquema emanado de la primera y tomó muy en cuenta las observaciones y sugerencias enviadas por los gobiernos a la Secretaría de la UNCTAD, fue un proyecto de Carta propiamente dicho en el que los principios, derechos y deberes hasta entonces meramente listados empezaron a cobrar forma, a encontrar definiciones exactas para

³³ UNCTAD, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados acerca de la labor realizada en su segundo periodo de sesiones". Doc. TD/B/AC.12/2/Add.1, p. 48.

³⁴ Los Estados miembros de la UNCTAD que enviaron observaciones y sugerencias a la Secretaría General fueron: Alemania (República Federal de), Argentina, Australia, Bahrein, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Burundio, Canadá, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Hungría, Italia, Kenia, México, Nigeria, Omán, Países Bajos, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Unión Soviética y Venezuela. UNCTAD, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados acerca de la labor realizada en su Segundo periodo de sesiones". Doc. TD/B/AC.12/2, p. 1.

su contenido, esto no significó de ninguna manera un acuerdo unánime. De hecho, para casi cada párrafo propuesto por los países en desarrollo, obviamente los más interesados en el ejercicio, se propuso uno, y a veces más, que expresaba la posición de los países desarrollados de economía de mercado, en muchos casos buscando la mera supresión del párrafo, es decir, la no consideración del asunto en cuestión, y otro que introducía la de los países socialistas y en ocasiones inclusive la de China. Hasta en el caso de los países del Tercer Mundo, las posiciones presentadas no eran siempre unánimes y dieron lugar a nuevas variantes o redacciones alternativas que obedecían a ideologías y conflictos más concretos, como en el caso de los países árabes. Pero la presencia de esa pluralidad de actitudes tuvo un lado positivo pues permitió conocer las diferentes posiciones respecto de cada tema concreto y planear una estrategia negociadora más racional.

La participación de México en esa ocasión y las que siguieron se dio a dos niveles importantes. A nivel de Delegación, la mexicana contribuyó introduciendo nuevos textos que, en ocasiones, permitieron presentar una posición tercermundista más coordinada y uniforme y, en ocasiones, sirvieron de puente que ayudó a reconciliar posiciones extremas de diferentes grupos regionales. A nivel de reuniones informales de países con posiciones afines o reconciliables, el presidente del Grupo de Trabajo, en su calidad de presidente de la Delegación de México, Embajador Jorge Castañeda, las propició en repetidas ocasiones, y ésta fue una práctica que perduraría hasta el final y que permitió, igualmente, presentar una posición tercermundista uniforme y coordinada, a menudo inclusive apoyada por China y Rumania.

El proyecto de Carta que surgió de la segunda reunión del Grupo de Trabajo fue presentado al plenario de la Junta de Comercio y Desarrollo, en ocasión de su XIII periodo de sesiones, el 8 de septiembre de 1973, según el procedimiento establecido en la resolución 45(III). Dado que resultaba obvio que pese a los avances realizados desde febrero en el proceso de elaboración de la Carta aún faltaba mucho por hacer, la Junta decidió recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que prorrogara el mandato del Grupo a fin de que éste "...tuviera tiempo suficiente para dar cima a su labor".³⁵

La Asamblea General acogió favorablemente esa petición y mediante su resolución 3082(XXVIII) concedió al Grupo dos sesiones más en 1974, esta vez de una duración de tres semanas cada una en lugar de dos como en 1973, a fin de que dispusiera de más tiempo para su labor de nego-

³⁵ *Idem*, p. 71.

ciación. Al mismo tiempo encareció al Grupo que, "...como primer paso en la labor de codificación y desarrollo de la materia...", terminara la elaboración de un proyecto de Carta que pudiera ser examinado y aprobado durante el XXIX periodo de sesiones de la Asamblea General.³⁶ Esta disposición dejaba la puerta abierta para que en el futuro pudieran derivarse de ese proyecto, instrumentos específicos, de obligatoriedad variable, relacionados con cuestiones que en la Carta eran tratadas de manera general.

La tercera reunión del Grupo de Trabajo se llevó a cabo, una vez más, en la ciudad de Ginebra del 4 al 22 de febrero de 1974. En esa ocasión la labor que tenía ante sí era la de tratar de consolidar y reducir al mínimo la cantidad de textos alternativos para cada párrafo del proyecto de Carta. En otras palabras, el ejercicio del mero establecimiento de posiciones debería ser sustituido por uno de negociación diplomática de las mismas.

Si bien durante las tres semanas previstas para esa reunión se adelantó bastante en el proceso de reducción de textos alternativos, principalmente en la parte preambular, la parte medular propiamente dicha presentaba aún un buen número de párrafos con variantes que en casi todos los casos agrupaban tres posiciones básicas: la del Grupo de los 77, Rumania y China; la de los países socialistas y la del llamado Grupo B: básicamente los países de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá y en ocasiones Australia.

Lo más importante de esa reunión, sin embargo, fue el hecho de que a partir de entonces se detectaron las áreas de desacuerdo en cuanto a contenido más destacadas, mismas que habrían de perdurar hasta el final a pesar de los esfuerzos desplegados posteriormente a todos los niveles por las Delegaciones más interesadas en el éxito del mandato encomendado al Grupo, y muy particularmente por la de México, autor de la iniciativa que desencadenara todo el proceso.

Esas áreas generales de desacuerdo giraron fundamentalmente en torno a dos tipos de cuestiones. La primera, relacionada con la soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales y su consecuente derecho a reglamentar y controlar la actuación de las empresas transnacionales dentro de su jurisdicción nacional, a regular y controlar la inversión extranjera y a nacionalizar, expropiar o requisar, sobre la base del interés público, la propiedad extranjera. Este último derecho generaba a su vez un desacuerdo, pues llevaba implícita la cuestión de la compensación que

³⁶ Naciones Unidas, *Resolución 3082(XXVIII)*. Vigésimo octavo periodo de Sesiones, Asamblea General, Segunda Comisión, Tema 51: Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 26 de octubre de 1973.

habría de pagarse en tales circunstancias y la del recurso a los tribunales nacionales en caso de que tal compensación diera lugar a una controversia. Todos estos problemas quedaron englobados en un "paquete" que fue objeto de intensas negociaciones, pero sobre el que al final no se llegó a nada. La segunda cuestión se refería a las relaciones Este-Oeste, y muy particularmente a la no discriminación en el comercio internacional basada en diferencias de sistemas económicos, sociales y políticos y a la necesidad de conducir las relaciones económicas entre ambos bloques sobre la base del tratamiento de la nación más favorecida, objetada fundamentalmente por los países de la Comunidad y exigida por los socialistas. Estos problemas tampoco pudieron ser resueltos positivamente, pese a los esfuerzos de algunos países en vías de desarrollo por tender un puente entre ambos extremos, en virtud de la estrecha vinculación que se estableció entre su solución y las procesos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea que avanza muy lentamente; con lo que el desacuerdo subsistió hasta la votación final en el seno de la XXIX Asamblea General.

Además de estas cuestiones, una tercera área de desacuerdo general en cuanto al contenido de la Carta habría de surgir durante la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, y como las dos anteriores, perduraría hasta el final. Se trata de aquellos párrafos de contenido político o que fueron introducidos en el último momento, tales como los relacionados con el desarme, la coexistencia pacífica, el colonialismo, el neocolonialismo, la ocupación de territorios extranjeros, el *apartheid* y la discriminación racial, y de aquellas propuestas que sin ser necesariamente políticas o nuevas (algunas de ellas habían sido introducidas desde la segunda reunión), no habían sido nunca suficientemente discutidas, pero que a la luz de acontecimientos mundiales recientes cobraban importancia decisiva y eran incluso percibidas como una amenaza por uno o más grupos de países. Tal era el caso, por ejemplo, de la propuesta introducida por Venezuela y respaldada por todo el Tercer Mundo, Rumania y China sobre el derecho de los Estados a formar asociaciones de productores, propuesta que fue finalmente objetada por los países del Grupo B que no sólo no pudieron separarla del contexto de la crisis del petróleo y la actuación de los países miembros de la OPEP, sino que además introdujeron en el último momento una contrapropuesta, rechazada a su vez por el Grupo de los 77, buscando obligar a los países proveedores de materias primas (la mente puesta en el petróleo) a asegurar la regularidad y continuidad de sus abastecimientos. Finalmente, quedaron pendientes de acuerdo hasta el final otras cuestiones relacionadas con puntos menores del capítulo dos y también con el capítulo tres cuya misma esencia, la responsabilidad de

todos los Estados de salvaguardar el patrimonio común de la humanidad, se puso a menudo en duda, especialmente por los países socialistas.

Al concluir la tercera reunión del Grupo de Trabajo, sin embargo, los desacuerdos, aunque perfectamente bien detectados, no parecían tan definitivos y existía la voluntad, más o menos generalizada, de seguir intentando el acercamiento de las varias posiciones. La proyección de este espíritu de relativo optimismo permitió que, durante la cuarta y última reunión oficial del Grupo, realizada esta vez en la ciudad de México, a invitación del gobierno mexicano, del 10 al 28 de junio de ese mismo año, se alcanzara un buen número de acuerdos, mismos que excluyeron, sin embargo, casi todo lo contenido en las áreas generales de desacuerdo antes reseñadas.

Si durante la tercera reunión del Grupo de Trabajo se había logrado acuerdo únicamente sobre 5 de los que finalmente serían 30 párrafos dispositivos o artículos básicos de la Carta, durante la cuarta reunión este número ascendió a 16, además de la casi total aprobación del preámbulo y del capítulo primero relativo a los principios fundamentales que deben regir las relaciones entre los Estados. De forma tal que cuando la reunión concluyó, la opinión aparente era la de que más de la mitad del trabajo se había realizado con éxito. No escapaba sin embargo a la atención de un observador más agudo el hecho de que se trataba de un cálculo meramente cuantitativo. Desde un punto de vista cualitativo o de contenido, faltaba la parte más difícil y el tiempo se agotaba. Las reuniones oficiales del Grupo de Trabajo habían terminado y si bien quedaban por delante unos cuantos meses antes de que la Asamblea General considerara el asunto y emitiera su fallo definitivo, el esfuerzo que un acuerdo final requería parecía desmedido.

Dos posibilidades se plantearon entonces para los grupos en desacuerdo, sobre todo para el Grupo de los 77, en el fondo el más interesado en modificar un orden económico internacional que le es desfavorable: o se relajaban las varias posiciones lo suficiente como para permitir la elaboración de una Carta cuyo nivel de generalidad la haría aceptable para todos los Estados, o se mantenían las posiciones dadas, insistiendo cada grupo en reflejar sus intereses y punto de vista en una Carta que no sería aprobada o si lo era lo sería a través de una votación que no obligaría a los países que se pronunciaran en contra.

Es un hecho que la consideración de ese dilema llevó a algunos de los países en vías de desarrollo a flexibilizar sus posiciones. El fracaso real del VI periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en Nueva York en abril-mayo de ese mismo año para considerar el problema de la crisis de materias primas y muy particularmente la

crisis del petróleo, estaba en su pensamiento. En aquella ocasión las exigencias del Tercer Mundo quedaron plasmadas en dos documentos de gran claridad: la Declaración y el Plan de Acción, pero que en el fondo sólo tienen valor como uno más de los valientes pronunciamientos de esa parte de la comunidad internacional. Como los países del Grupo B se abstuvieron en bloque durante la votación de ambos documentos, durante la cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y aun durante las reuniones de todo tipo que precedieron la consideración de la misma durante la XXIX Asamblea General de las Naciones Unidas, cada vez que se hizo alguna referencia a esos dos documentos, pilares de la posición tercermundista, dichos países manifestaron su irritación abierta y su descontento, alegando que no se sentían obligados por ellos aun si, como era el caso, habían tomado parte en los debates, negociaciones y redacción de importantes aspectos de los mismos.

No deseando que se repitiera esa situación en el caso de la Carta, algunos de los países en vías de desarrollo como Filipinas, Kenia y México, trataron de convencer a los más radicales dentro del Grupo de los 77 de suavizar sus posiciones, sin afectar por ello, en ningún momento, los intereses más esenciales de los países en desarrollo. De igual manera, los países antes mencionados buscaron mayor contacto con los desarrollados, a fin de convencerlos a ellos también de la necesidad de abrir sus mentes y ampliar los criterios con los que juzgaban las legítimas demandas del Tercer Mundo.

Con este propósito se logró que el XIV periodo de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, al que según estaba previsto el presidente del Grupo de Trabajo rindió su informe sobre los avances logrados en las dos reuniones de 1974, autorizara a un pequeño subgrupo, representativo de ese Grupo de Trabajo, a reunirse de manera intensiva y paralela al desarrollo de la propia Junta, durante la primera semana de septiembre, en un intento más por acudir a la Asamblea General con un texto que reflejara si no unanimidad, por lo menos el consenso más amplio posible.

Ante el escaso progreso realizado por ese subgrupo durante el tiempo que le fue concedido virtud a la dificultad para encontrar un mínimo aceptable para todos, pero tomando en cuenta el valor de los esfuerzos hasta entonces realizados por acercar posiciones extremas, se convino en continuar esas consultas en la ciudad de Nueva York, al mismo tiempo que se celebraba la XXIX Asamblea General, durante el mes de octubre. El resultado final, sin embargo, fue el mismo: un desacuerdo total sobre

las cuestiones más fundamentales para el Tercer Mundo y algunas otras vitales para las relaciones Este-Oeste.

Aunque durante las consultas de Nueva York se planteó en repetidas ocasiones la posibilidad de un acuerdo global, al final ésta acabó por desvanecerse ante las graves dificultades para reconciliar ciertas posiciones que tocaban muy de cerca el interés nacional, tales como la referente a la categoría dentro de la que deberían caer los acuerdos de inversión celebrados entre Estados y empresas particulares (derecho internacional según opinión de los países desarrollados y derecho interno según la de los en vías de desarrollo), y la relacionada con la nacionalización y las condiciones de la compensación (negada en el caso de algunos países en desarrollo, que no aceptaban tampoco referencia alguna al derecho consuetudinario alegando que no había una sola y única norma al respecto, ni la intromisión de otros tribunales que no fueran los nacionales en caso de controversia, cuestiones todas refutadas por los países desarrollados).

Las consultas de Nueva York terminaron pues con la esperanza de presentar a la Asamblea General un documento que reflejara un auténtico consenso. La vía del voto se planteó como la única salida. Los países del Tercer Mundo se prepararon para ello redactando una versión de Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que incluía los acuerdos unánimemente aceptados por el Grupo de Trabajo durante sus varias reuniones y, para las áreas de desacuerdo, aquellas variantes que habiendo sido introducidas por el Grupo de los 77 reflejaban mejor su posición e incorporaban, inclusive, puntos de vista expresados por algunos otros grupos.³⁷ El documento quedó pues integrado por un preámbulo de 13 párrafos, un capítulo primero que contiene 15 principios fundamentales de las relaciones entre los Estados, un capítulo segundo que en 28 artículos expresa los principales derechos y deberes económicos de los Estados, un capítulo tercero que contiene dos artículos donde se establece la responsabilidad de los Estados hacia la comunidad internacional en términos de salvaguardar el patrimonio común de la humanidad y un capítulo cuarto con cuatro artículos que, a manera de disposiciones finales, señalan, entre otras cuestiones, la interdependencia real de todos los Estados que integran la comunidad internacional, la interacción entre los problemas económicos y la consecuente interrelación entre las varias disposiciones de la Carta.³⁸

El documento así integrado fue presentado al plenario de la Asamblea

³⁷ Proyecto de resolución A/C.2/L.1386 sobre el tema "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".

³⁸ Naciones Unidas, *Charter of Economic Rights and Duties of States*. XXIX Asamblea General, Doc. A/9946, pp. 28-38.

General el 27 de noviembre de 1974 por el presidente de la Delegación Mexicana, en su carácter de presidente del Grupo de los 77, Embajador Alfonso García Robles. Fue sometido a votación párrafo por párrafo primero y en su conjunto después, y fue adoptado, el 6 de diciembre, por 115 votos contra 6 y 10 abstenciones. Como era de esperarse, los votos a favor provinieron de los países del Tercer Mundo a los que se unieron Australia, Finlandia, Nueva Zelandia, Suecia, China y el conjunto de los países socialistas. Los votos en contra pertenecieron a Alemania (República Federal de), Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo y Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Mientras que las abstenciones provinieron de Austria, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega y Países Bajos.

De esa forma concluyó el proceso de redacción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados propuesta por el presidente mexicano Luis Echeverría, dos años antes en Santiago de Chile, y de la que el Embajador García Robles, hablando en nombre del Grupo de los 77, dijera: "Si bien tiene por meta contribuir al fortalecimiento de un orden internacional menos injusto y desfavorable para ese sector de la humanidad que ha llevado la peor parte con las viciadas estructuras económicas que se han traducido en la pauperización de dos tercios de la población mundial, la observancia general que la Carta desea asegurar de un régimen más equitativo, redundaría en provecho no sólo de los Estados en desarrollo, sino también de los Estados desarrollados".³⁹

La conclusión general que podría obtenerse en cuanto a la forma en como se desarrolló todo el proceso descrito en estas páginas, sigue muy de cerca las líneas de la visión que el 25 de noviembre de 1974 el presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, presentara ante la Segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esa ocasión, el embajador Castañeda señaló que el gran valor de dicho proceso y del documento mismo radicaba en tres cuestiones igualmente importantes. En primer lugar, se presentó una visión comprensiva del mundo, tanto a nivel de sus actores como de sus problemas. En segundo lugar, se buscó codificar no sólo aquellas normas ya consagradas como derecho internacional, sino que se hizo un esfuerzo por crear nuevas reglas en función de las necesidades presentes, pero sobre todo futuras, de la sociedad internacional.

³⁹ Intervención pronunciada en la Segunda Comisión por el Presidente de la Delegación de México, Embajador Alfonso García Robles, en su carácter de presidente del Grupo de los 77, para presentar en nombre de dicho grupo el proyecto de resolución A/C.2/L.1386 sobre el tema "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados". Nueva York, 27 de noviembre, 1974, p. 7.

En tercer lugar, se procuró evitar confundir la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados con un programa de acción de las Naciones Unidas, que duplicara la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de las resoluciones emanadas del VI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.⁴⁰

La conclusión general que podría obtenerse no sólo en cuanto a la instrumentación de un documento que no contó con el apoyo del sector más poderoso de la comunidad internacional, sino en cuanto a su capacidad real para resolver los ingentes problemas del mundo de hoy, es una cuestión totalmente aparte. En primer lugar, si bien es cierto que en el documento aprobado por mayoría durante la fase final de la XXIX Asamblea General de Naciones Unidas convergen corrientes, intereses y aspiraciones de varios grupos de Estados de diversas tendencias ideológicas y sistemas políticos, económicos y sociales distintos, y que su último artículo deja la puerta abierta a futuras adhesiones de países que votaron en contra o se abstuvieron, al establecer que cada cinco años habrá de llevarse a cabo en la Asamblea General un examen sistemático y completo de la aplicación de la Carta, que abarque tanto los progresos realizados como las mejoras y adiciones que puedan resultar necesarias, esto no garantiza ni el eventual apoyo unánime ni la acción coordinada de toda la comunidad internacional aun en presencia de ese apoyo. En segundo lugar, tampoco la mera convergencia de las aspiraciones de la mayoría que en diciembre pasado votara a favor del documento finalmente adoptado garantiza su actuación solidaria tipo bloque en todo momento, porque justamente su misma diversidad interna les impide una actuación de bloque. Finalmente, y sin que esto prive de todo su valor el esfuerzo colectivo realizado, a la luz del largo proceso de negociación del instrumento entre los diversos grupos regionales y aun entre las diversas corrientes del Grupo de los 77, descrito en páginas anteriores, parecería que la convergencia del último diciembre se dio principalmente como una táctica defensiva frente al poderoso Grupo B, y sólo secundariamente como una estrategia ofensiva o de avanzada del Tercer Mundo y sus aliados más o menos tradicionales. Con lo que parece apropiada una última reflexión en el sentido de que, en la medida en que los países en vías de desarrollo continúan actuando en la mayoría de los casos como un mero reflejo de los

⁴⁰ Informe que presenta el Embajador Jorge Castañeda a la Segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su carácter de presidente del Grupo de 40 países encargado de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, acerca de las labores de dicho Grupo. Nueva York, 25 de noviembre, 1974, pp. 18-20.

acontecimientos mundiales, sin intentar precederlos y hasta propiciarlos, en esa medida tendrán que conformarse con presentar posiciones de mera resistencia *a posteriori*.

6. ¿HACIA DÓNDE?

Como puede desprenderse del presente artículo, la cuestión del desarrollo *vis á vis* el subdesarrollo adquirió una importancia fundamental a partir del momento en que la escena internacional se vio profundamente modificada por el acceso a la independencia formal de un buen número de naciones en África y Asia y por el hecho de que, una vez obtenida su independencia política, esos pueblos aspiraron, con toda justicia, al desarrollo autónomo de sus economías y a su progreso acelerado dentro de un marco propicio de solidaridad mundial. Empezó así a surgir su conciencia de pertenecer a un "Tercer Mundo" que comenzó por dejar oír sus demandas en los foros internacionales, fortificó su solidaridad en Bandung en 1955 y en Belgrado en 1961, y buscó acercarse a América Latina, continente que a pesar de contar con más de un siglo de independencia formal sigue siendo dependiente, y con cuyas necesidades y problemas África y Asia se identifican. El gran denominador común a estas tres regiones, su subdesarrollo, se convirtió, pese a las diferencias políticas que las separan, en aspecto unificador, en estrategia, en elemento de presión sobre una comunidad internacional que reaccionó finalmente aceptando cuando menos el principio de que sólo a través de la cooperación internacional, complemento indispensable del esfuerzo nacional, los graves problemas económicos del Tercer Mundo podrían ser resueltos.

La Organización de las Naciones Unidas, comprendido todo su sistema de organismos especializados, comisiones regionales, etc., surgió como al única institución capaz de estructurar y poner en marcha la maquinaria de la cooperación internacional, así como de asegurar su éxito. Muchos son los intentos que se han dado bajo sus auspicios: organismos como el ECOSOC, el PNUD, la UNCTAD, etc.; programas como el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio, etc., pero todos han fracasado en mayor o menor medida. La existencia misma de un principio de cooperación internacional para el desarrollo ha sido seriamente cuestionada en ocasiones. ¿Por qué? La respuesta parece breve, pero en ningún modo simple: ha faltado la voluntad política necesaria. Occidente se ha mantenido al nivel de las palabras, y a pesar de la actividad del sistema de las Naciones

Unidas en este campo, el carácter puramente recomendatorio de sus resoluciones no ha logrado establecer la norma obligatoria de la cooperación internacional para el desarrollo.

En los últimos años, el surgimiento de una crisis internacional generalizada, que abarca prácticamente todos los aspectos de las relaciones económicas entre los Estados, castigando a ricos y pobres, pero sobre todo a los últimos, ha puesto de manifiesto con mayor claridad que nunca la necesidad, tantas veces pregonada por el Tercer Mundo, de establecer un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, que permita corregir las disparidades y reparar las injusticias actuales, y garantice el desarrollo económico y social acelerado de los países en desarrollo. Incluso los países desarrollados han llegado a reconocer una parte de la verdad que encierra esa necesidad de aceptar el cambio, sobre todo aquella que, como resultado de una de las manifestaciones de la crisis mundial, la relacionada con el petróleo, les afecta más directamente. Este reconocimiento, sin embargo, lejos de encauzarse en acciones positivas, ha encontrado su desfogue en amenazas, algunas veladas, otras francas y abiertas, y chantajes de todo tipo ante las ofensivas del Tercer Mundo que se han dado a dos niveles: el más efectivo de las acciones concretas, como en el caso de la OPEP, y el más limitado de las iniciativas presentadas en los foros internacionales —básicamente la propuesta del gobierno de Argel para la celebración, en abril-mayo de 1974, del VI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para estudiar los problemas de las materias primas y el desarrollo, y la del gobierno de México, presentada ante la III UNCTAD en abril de 1972, para elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que proporcione un marco adecuado de auténtica cooperación internacional para el desarrollo económico, político, cultural, tecnológico y social del mundo en desarrollo.

Es claro que esas ofensivas del Tercer Mundo han llevado al enfrentamiento con Occidente dentro y fuera de los foros internacionales. Fuera, el Secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, ha hablado inclusive de la posibilidad de emplear la fuerza contra los países petroleros árabes que han puesto a Occidente en una posición de debilidad; dentro, la actitud opositora y abstencionista de esta parte del mundo frente a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, votada recientemente en el seno de la XXIX Asamblea General, habla por sí sola.

A nivel de la política real parece existir suficiente evidencia como para concluir que el eventual reconocimiento de la existencia de un nuevo orden económico mundial y de la necesidad de establecerlo y respetarlo me-

diante un esfuerzo de auténtica cooperación internacional no será el resultado de la acción de las organizaciones internacionales, por más que no pueda negarse el valor de sus repetidos intentos. Pero mientras subsista la dominación de las grandes potencias, el sistema de las Naciones Unidas seguirá siendo un sistema limitado, donde en forma relativamente cautelosa, para no herir demasiado las susceptibilidades de unos y otros, se van estudiando problemas y se van planteando algunas soluciones que, naturalmente, no tienen plena operatividad. Naturalmente, porque las diferencias entre Este y Oeste son tan determinantes que sobrepasan los límites de la actual distensión. Naturalmente, porque las diferencias entre Norte y Sur son profundas que los escasos logros de la cooperación económica internacional sólo han servido de paliativo, sin lograr alterar y finalmente suprimir un sistema de relaciones entre Estados basado en el imperialismo, en la explotación de unos por otros.

La posibilidad más viable que parece contemplarse, por lamentable que ella resulte, es la de que tal vez el establecimiento de un nuevo orden económico internacional será el resultado de una nueva conflagración hacia la que el mundo parece actualmente encaminarse; conflagración que, aun en el caso de localizarse en un área concreta como podría ser el Medio Oriente, habrá de involucrar necesariamente a un número creciente de actores internacionales, lo que dará lugar a nuevas alianzas y compromisos que estarán en la base de la nueva sociedad mundial que se estructure.