

EL DIALOGO NORTE-SUR Y LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

JORGE ALBERTO LOZOYA

Cuando se trata de encargarse de los asuntos públicos, la mayoría de los hombres pone más atención a lo que ellos mismos dicen, que a lo que les dicen los demás.

FRANÇOIS DE CALLIÈRES,
De cómo negociar con príncipes (1716)

La historia es mucho más el producto del caos que de una conspiración. La visión que el mundo exterior tiene acerca del proceso interno de adopción de decisiones en el gobierno da como un hecho la existencia de demasiada cohesión y espera mucho de la planificación sistemática. Lo cierto es que los encargados de diseñar políticas están cada vez más abrumados por los acontecimientos y por la información.

ZBIGNIEW BRZEZINSKI

LAS RELACIONES INTERNACIONALES se desplazan con creciente velocidad del ámbito bilateral al multilateral. Además, se transita aceleradamente del desempeño individual, discreto y esporádico de los embajadores clásicos a la acción permanente y simultánea de equipos que actúan en foros públicos.¹

Antes los gobernantes confiaban —o tenían que confiar— en la lealtad de sus embajadores para que, aislados, defendieran territorios, privilegios y honores, o prejuicios y dogmas, según quien juzgase. Ahora los jefes de estado charlan por el teléfono, se observan entre sí en la televisión y se visitan regularmente. La “diplomacia en la cúspide” que esta comunicación inmediata y constante significa, es la punta de un enorme iceberg de pesas, balances, mecanismos e interrelaciones que constituyen la nueva diplomacia multilateral.

¹ En lo que se refiere a la estructura de la negociación multilateral, este artículo se fundamenta, en gran medida, en el excelente trabajo de Gilbert R. Winham, “Negotiation as a Management Process”, *World Politics*, October 1977, v. XXX, No. 1, pp. 87-114. Estoy en deuda con el autor y con mi colega David Mares por sugerirme su lectura.

Como trasfondo se tiene el nacionalismo, o más bien a la suma espontánea de los múltiples nacionalismos contemporáneos que deben balancear intereses encontrados al interior del aparato burocrático del estado y hacia los diversos grupos sociales. El crecimiento de la función estatal, y por ende de la maquinaria gubernamental, ha significado un cambio cualitativo de gran envergadura, así como la introducción a su campo de acción de un sinnúmero de ámbitos ajenos a las burocracias de principios de siglo.²

Hoy casi toda actividad humana obliga a la presencia del estado. La defensa de la soberanía nacional y la regulación de precios, el cuidado del orden público, la asistencia social y la salud, la lucha contra la contaminación ambiental y el patrocinio de la cultura no se conciben sin la acción gubernamental. Ello se refleja caleidoscópicamente en la vida internacional. Los jefes de estado, las cancillerías y cientos de ministerios, institutos, organismos, grupos de presión y empresas estatales tratan de entender y sujetar la inflación, modular los mercados de bienes y servicios, rediseñar el sistema financiero internacional, erradicar enfermedades y hambrunas, garantizar los derechos de las minorías y comprender el crecimiento aceleradísimo de la tecnología. Y mientras tanto, los días siguen teniendo veinticuatro horas, como en el siglo catorce.

La diplomacia multilateral y pública nació hace apenas tres décadas. Cierto que se había hablado antes de una comunidad de naciones libres, pero eran unas cuantas, comparadas con los territorios y la población bajo régimen colonial. Hace muy poco que los representantes de más de ciento cincuenta estados independientes se sientan en igualdad formal (un estado, un voto) a negociar no sólo reivindicaciones políticas, sino la distribución mundial de la riqueza y de los medios para producirla. Es la primera vez en la historia que los que tienen casi todo acceden a negociar *n masse* con los que carecen de lo indispensable; y la brecha de la pro-

² "...desde antes del siglo XIX la ideología nacional vino a contrarrestar las articularidades y los regionalismos. Pero es necesario aclarar que hoy, la nacionalización de las sociedades impone nuevas limitaciones y el riesgo de encontrarse con posiciones renovadas. Además, el Estado aumenta sus poderes económicos y se convierte en el dirigente central de la vida productiva, amén de asumir la labor que anteriormente correspondía a los inversionistas, con lo que se arriesga a entrar en conflicto tanto con los productores como con los consumidores, se hace latente el riesgo de una nueva lucha de clases entre el conjunto de los productores y el de los consumidores, y el conjunto de los aparatos de Estado. Ese riesgo es, por añadura, mayor, puesto que el Estado actual exige de los subordinados mucho más de lo que exigía el príncipe y las clases poseedoras que no extorsionaban sino a la fuerza de trabajo; el Estado, en cambio, exige gran parte de los valores producidos, el tiempo de cada persona en la forma de servicio civil o militar, y, eventualmente, incluso la vida". Pierre Ansart, "Sociología del discurso político. Sociología de los conflictos", en Mario Monteforte Toledo (ed.), *El discurso político*, México, UNAM-Ieva Imagen, 1980, pp. 11-27; pp. 25-26.

riedad es abismal.³ Valga la magnitud y originalidad de la empresa para juzgar su avance con menor severidad y mayor profundidad de lo que está de moda.

I.—El auge de la diplomacia multilateral no es un fenómeno fortuito. Por una parte, la intensidad y complejidad de las relaciones entre los países industriales exigió el establecimiento de foros políticos y técnicos en los que la toma de decisiones, y por ende la responsabilidad, fuesen compartidas. La prioridad adjudicada a los asuntos de la seguridad colectiva después de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de la guerra fría, apresuró el proceso de institucionalización de la elaboradísima estructura orgánica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, y del Pacto de Varsovia. La Comunidad Económica Europea y el COMECON socialista proporcionan un paralelo obligado, de gran relevancia en la evolución de la diplomacia multilateral.

En los años setenta, el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos acentuó la importancia y la necesidad de la negociación multilateral en el seno de los gobiernos de los países industrializados. Puede afirmarse que la complejidad de los vínculos afectó incluso a las relaciones bilaterales que tienen hoy crecientes consecuencias de carácter multilateral. A mayor número de intereses y a la repartición del poder económico y político, corresponde una función siempre más amplia de los foros múltiples.

En lo que se refiere a la relación entre países pobres y ricos, cuyo escenario histórico han sido las Naciones Unidas, el diálogo multilateral

³ En 1979, el ingreso per cápita de Estados Unidos, de los países de la Comunidad Económica Europea, Japón, Australia y Nueva Zelanda promediaba más de 6,000 dólares anuales. El de India, Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka mostraba que tres cuartas partes de su población recibía menos de 100 dólares al año. Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, Nueva York, McGraw-Hill, Council on Foreign Relations, 1979, pp. 3-4.

La población mundial aumentará de 4,000 millones en 1975 a 6,350 millones en el año 2000, lo que representa un incremento de más del 50 por ciento. Sin embargo, la cuarta parte de la población mundial que habita en los países industriales continuará absorbiendo el 75 por ciento de la producción minera mundial. Gerald O. Barney, *El mundo en el año 2000 (Global 2000)*. Informe al President Carter, Washington, United States Government Printing Office, 1980, v. I, pp. 1-2.

Un americano consume nueve veces más energía comercial que un mexicano, 53 veces más que un indonesio y 1,072 veces más que un nepalés. *Norte-Sur. Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre problemas internacionales del desarrollo presidida por Willy Brandt*, Bogotá, Editori: Pluma, 1980, p. 244.

Con diez millones de habitantes, Suecia produce y consume más energía eléctrica que la India con 600 millones de habitantes. La población de los Estados Unidos representa el 6 por ciento del total mundial, pero consume el 55 por ciento. Los Estados Unidos utiliza más energía eléctrica que toda la República Popular de los recursos naturales del planeta. La suma de los aparatos de clima artificial en los Estados Unidos utiliza más energía eléctrica que toda la República Popular de China. Mohammed Bedjaoui. *Pour un nouvel ordre économique international*, París, UNESCO, 1979, p. 27.

responde esencialmente a la presión ejercida por los primeros a partir de las célebres conferencias de Bandung de 1955 y de Belgrado de 1961, que sentaron las bases de su solidaridad colectiva. Originada en el ámbito político como consecuencia de la lucha anticolonial, esa solidaridad cristalizó en 1961 en el Movimiento de Países No Alineados. La variable económica se manifestó en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, celebrada en 1964 y cuyo antecedente inmediato fue la Declaración Conjunta de los Países en Desarrollo —el Grupo de los 77— de 1963, emitida en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El tránsito de lo político a la reivindicación de propósitos económicos fue propiciado por la independencia de las antiguas colonias europeas en Africa y Asia. Más tarde, la aparición del neocolonialismo económico fomentó el traslado de la lucha hacia el terreno de la integridad y la soberanía nacionales.⁴

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 intentó servir de primer instrumento para la institucionalización del Nuevo Orden Económico Internacional, NOEI, concepto que simboliza la consolidación de un consenso entre los países en desarrollo para percibir su problemática desde una perspectiva global. En el NOEI cristalizó una visión común, de antecedentes múltiples, en la que la Carta de Deberes y Derechos jugó el papel de catalizador.

El Sexto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974 señala el parteaguas a partir del cual los países en desarrollo plantearán globalmente las reivindicaciones generales y específicas contenidas en el ideario del NOEI: no intervención; autodeterminación; igualdad soberana de los estados; equidad en las relaciones; libertad de cada país para darse el sistema político, económico y social que más le convenga; participación en pie de igualdad de todos los países en la solución de la problemática económica mundial; interdependencia; interés común y cooperación internacional.⁵

En lo ambicioso del planteamiento radica la dimensión histórica del NOEI pero también su talón de Aquiles. La contradicción entre la globalidad de los objetivos y la incapacidad para proveerles de contenidos e instrumentos específicos amenaza con tornarse irreductible. Además, el estancamiento de la estrategia del NOEI, según quedó demostrado en el fracaso de la Decimoprimer Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1980, que estuvo exclusivamente dedicada al análisis del progreso en su implementación, indica la naturaleza de los

⁴ Véase el artículo de Rosario Green y Claude Heller "Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta", *Foro Internacional*, v. XXI, No. 82, octubre-diciembre 1980, pp. 161-193, en el que se rastrea con claridad y precisión la cadena de sucesos, y sus motivaciones, que caracteriza la acción colectiva de los países en desarrollo.

⁵ Green y Heller, *op. cit.*, pp. 181-182.

obstáculos operativos en la negociación multilateral entre países ricos y pobres.

La viabilidad del establecimiento del NOEI ha sido objeto de reflexión académica de envergadura y variedad considerables, si se toma en cuenta lo reciente de su postulación.⁶ Sin embargo, es importante admitir que en general la opinión pública mundial desconoce sus objetivos y, con frecuencia el concepto mismo. Esta ignorancia afecta también a los círculos dirigentes de muchos países.⁷

Indudablemente el que el NOEI haya surgido por iniciativa de los países en desarrollo y con el antagonismo abierto del gobierno de Estados Unidos, explica la poca o nula difusión que ha recibido en los medios de difusión de ese país, y como corolario, de la gran prensa y agencias de noticias internacionales. Además el NOEI no es grato para los países industrializados, dado que su pretensión globalizadora denuncia no las imperfecciones de las reglas del juego, sino la legitimidad del *statu quo* internacional. Este es el meollo político del asunto y la nueva ola de actitudes y los criterios conservadores que se han hecho manifiestos en el Norte, agravarán la situación.

El Norte prefiere ver su voluntad de cooperación con el Sur como una expresión de la caridad cristiana, lo que permite sujetarla a la voluntad del donante y a la oportunidad del momento. Por el contrario, el Sur insiste, apropiándose los términos de referencia del adversario, en el enjuiciamiento de la trayectoria histórica de las sociedades occidentales, sobre todo a partir de la experiencia colonial, y la entiende como una perversión de sus fundamentos éticos y morales, culpable de la miseria y del atraso del Sur. Los países socialistas de Europa han escogido compartir esta apreciación, lo que les permite justificar un desinterés evidente en el NOEI aduciendo, por exclusión, que ellos no son culpables del pecado imperialista lo que, además, vuelve a poner sus actos y declaraciones aislados y esporádicos en pro del NOEI, en el campo de la benevolencia.

⁶ Entre los textos abocados al análisis de la problemática del NOEI, en su naturaleza global y simultánea, cabe destacar los siguientes: Jorge A. Lozoya, Jaime Estévez y Rosario Green, *Visiones Alternativas del Nuevo Orden Económico Internacional*, México, CEESTEM, 1980, dedicado al análisis comparativo de los proyectos globalistas surgidos en el primer lustro de los setentas y que son antecedente obligado para la idea del NOEI. Ervin Laszlo, Jorge A. Lozoya, A.K. Bhattacharya, Jaime Estévez, Rosario Green y Venkata Raman, *Los Obstáculos al Nuevo Orden Económico Internacional*, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1981, que recoge y replantea las apreciaciones y juicios contenidos en cien investigaciones relativas a la implementación concreta —a nivel técnico y/o regional— del NOEI. Consúltese también: Mohammed Bedjaoui, *op. cit.* Barbara Ward, *Progress for a Small Planet*, Nueva York, W.W. Norton, 1979.

⁷ Dentro de la biblioteca sobre el NOEI publicada por Pergamon Press para UNITAR y el CEESTEM aparecerá pronto un volumen detallando los resultados de una encuesta entre líderes de opinión de más de veinte países que aplicó WFUNA y que demuestra este desconocimiento de los enunciados del Nuevo Orden.

Es importante tomar en cuenta estas percepciones y los sistemas de valores que reflejan, pues detrás de la aparente asepsia técnica de los enunciados del NOEI, subyace un profundísimo desacuerdo en cuanto a la apreciación del pasado histórico reciente. El fondo de la cuestión, aunque algunos pretendan ignorarlo, sigue siendo moral y, por tanto, es discernible en el campo de los símbolos y las mentalidades. Pascal dijo: "el corazón tiene sus razones". Más adelante se volverá sobre el tema, en lo que afecta a la operatividad de la diplomacia multilateral.

El NOEI tiene también problemas semánticos. El vocablo "Orden", seguramente aquí de extracción francesa y cartesiana, se quiere entender como sistema de articulación racional. Por desgracia, la palabra tiene otras connotaciones coloquiales en español, y sobre todo en inglés. En estas lenguas evoca imágenes autoritarias y represivas, más que de estructura autónoma. Subtextos y experiencias de jerarquía centralizada y antidemocrática subrayan esta percepción nada grata y dificultan la difusión del término, en un mercado de competencia feroz por la atención del "público consumidor" de publicidad, propaganda e información.

En este sentido, el NOEI comparte la suerte de otro término emparentado: "Tercer Mundo". También de inspiración francesa, el nombre sugiere en otros idiomas subordinación; en vez de insinuar equilibrio, como en francés, recuerda al perdedor o al oportunista. Cabe indicar que en última instancia, en el diálogo Norte-Sur, los países pobres deben reconocer sus intereses y objetivos fundamentales y, en consecuencia, diseñar sus tácticas. En este contexto, los nombres son importantes armas que no deben convertirse en *boomerangs*. Si un término no logró el efecto táctico deseado, no hay que temer substituirlo.

II.—La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional celebrada en París de 1975 a 77, inició el Diálogo Norte-Sur, DNS, aventura imultánea, alternativa (¿o complementaria?) al NOEI. Así como el NOEI generó su literatura, el DNS cuenta ya con una bibliografía.⁸ De ella, el *Informe de la Comisión Internacional* presidida por Willy Brandt es especialmente significativo por el buen éxito de difusión que ha tenido, seguramente vinculado al notable empeño que demuestra al presentar para el Norte la problemática del Sur con parámetros pragmáticos y orientados a convencer de la conveniencia mutua del cambio. En el Sur, algunos lo han criticado por no llegar al *mea culpa* que los sureños anhelan oír en boca de los ricos, pero sigue siendo un documento útil que, habiendo encendido grandes reticencias en los círculos conservadores de occidente, parece destinado a generar actos políticos concretos. Una de las recomendaciones del *Informe Brandt* consiste en la idoneidad de convocar reuniones cumbre de jefes de gobierno del Norte y del Sur, que representen un

⁸ *Norte-Sur. Un programa para la supervivencia*. Barney, *op. cit.* Hansen, *op. cit.* John W. Sewell, John A. Mathieson, *Setting National Priorities: Agenda for the 1980's*, Washington, Brookings Institution, 1980.

universo "manejable" en lo cuantitativo y cualitativo para facilitar la realización de tareas concretas de cooperación, por una parte, pero sobre todo para *mantener la comunicación y delimitar el campo de la negociación a futuro*. El presidente de México, José López Portillo, y el canciller de Austria, Bruno Kreisky, recogieron la sugerencia y sus gobiernos preparan la primera de esas juntas, ya bautizada como *Reunión de Cancún* por el lugar del Caribe mexicano en que deberá celebrarse en octubre de 1981.

Junto a la copresidencia mexicano-austríaca se ha constituido un grupo de "países promotores" del evento: Argelia, Alemania Federal, Canadá, Francia, India, Nigeria, Suecia, Tanzania y Yugoslavia. Independientemente de la suerte específica con que corra esta *cumbre*, cuyas dificultades de organización no pueden escapar a nadie, es un hecho de importancia. En primer lugar, capturará para el tema de la cooperación con los países en desarrollo la atención siempre saturada de los medios de difusión de occidente. Además, coadyuvará al fortalecimiento de la diplomacia multilateral, campo en el que el Sur debe aún recorrer sendas llenas de escollos, por lo que es imprescindible que refuerce su capacidad negociadora. Por último, dará un paso más en la diplomacia mexicana que se distingue por emprender, casi siempre con buen éxito, empresas de gran magnitud que acentúan su perfil internacional.

El origen del DNS explica muchos de sus rasgos. Cuando en 1974 los países en desarrollo lanzaron la proclama del NOEI, los países industrializados empezaban a sentir los efectos de un fenómeno nuevo e inesperado: el súbito aumento exponencial de los precios del petróleo. En medio de lo que consideraban era una neblina de discursos retóricos "tercermundistas" se erigió de pronto el sólido y desafiante edificio de la OPEP, levantado casi de la noche a la mañana y a la mitad del camino. El horizonte se oscureció; la época moderna terminó en 1973 y las cosas ya no serían nunca como antes. Sin crisis de los energéticos no habría diálogo Norte-Sur.

Presintiendo que el futuro abrigaba más sorpresas desagradables, los países industriales inventaron su símbolo alternativo: el diálogo Norte-Sur. Dinámico y atractivo, el término busca equilibrar, imaginariamente, la contradicción clásica y esencial del Este-Oeste. El concepto es afortunado pues implica comunicación no jerarquizada; recuerda a una rosa de los vientos en la que los cuatro puntos cardinales definen, objetivamente y sin moralizar, los límites de un universo. Otra vez, los franceses tomaron la iniciativa lingüística, aunque en esta ocasión con mejores asesores publicitarios, tal vez porque fue el presidente Valéry Giscard d'Estaing quien propuso la operación.⁹

Sin embargo, otras cuestiones de gran importancia para las sociedades

⁹ Aunque la propuesta inicial correspondió al ministro del petróleo de Arabia Saudita, A.Z. Yamani, "se hizo realidad sólo cuando el presidente de Francia... decidió apoyarla". R. Green, C. Heller, *op. cit.*, p. 190.

post-industriales del Norte¹⁰ contribuyeron al diseño del DNS. La contaminación ambiental, la navegación marítima y aérea, la explotación de los recursos oceánicos, la proliferación nuclear, el control de plagas, epidemias y hambrunas, los sistemas de telecomunicación e informática, son algunas de las áreas en las que la colaboración del Sur es indispensable para el logro de los objetivos societales del Norte. En ese sentido, cabe señalar una paradoja. A veces, el acuerdo político de los países con menos recursos es más difícil de obtener en estos asuntos y, por ende, debe mantenerse en su fragilidad básica. La distancia que separa las civilizaciones de las naciones ricas de las civilizaciones de las naciones pobres, amenaza con detener el funcionamiento eficiente de la tecnología de punta, si se pretende su aplicación planetaria. Un multimillonario programa anticontaminación ambiental puede arruinarse por la incomprensión de un cacique tradicional deslumbrado con el "progreso". La presión del consenso multilateral ayuda a someter las conductas individuales marginales o heterodoxas.

A través del DNS el Norte desea proteger su expansión industrial y comercial hacia el Sur, así como las inversiones extranjeras y las patentes científico-tecnológicas. *Last but not least*, la actitud conciliadora está subordinada a la prioridad Este-Oeste. La rivalidad entre el capitalismo y las economías planificadas se traduce en términos de amenaza a la seguridad regional de Occidente. Se trata de aislar al socialismo en el área noreste y de reducir su capacidad de ataque indirecto en otras regiones. La geopolítica Norte-Sur tiene su polo magnético.

Según se señaló antes, lo que el Sur desea está explícito en el ideario del NOEL Haciendo a un lado el discurso lineal, hay ahora que aceptar que todos los intereses y las políticas confluyan *simultánea y permanente* en la mesa de negociaciones multilaterales.

III.—La temporalidad sostenida es una de las novedades que trajo la diplomacia en foros multilaterales y está destinada a transformar los paradigmas analíticos tradicionales.¹¹ Más que la resolución de crisis focales, a diplomacia multilateral tiene como razón de ser el control del medio ambiente político en el seno del cual se da la negociación; ello con el propósito de limitar los riesgos y crear y consolidar, a través de la práctica regulada, vías de contacto "seguras" o de menor peligro. En otras palabras, el ejercicio permanente de la voluntad de diálogo debe generar un "ambiente vital" y dar lugar al surgimiento de intereses comunes y compromisos específicos que secreten un caparazón de seguridad y con-

¹⁰ El Norte está constituido por Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Económica Europea, los países escandinavos y Japón. Con las licencias que concede empre la imaginación geográfica Australia y Nueva Zelandia son incluidos en la denominación y, en sentido inverso, España, Portugal y Grecia no parecen ser marcados.

¹¹ Véase Winham, *op. cit.*

senso mínimos. De ahí la idoneidad del paradigma cibernético que contrasta con el empleo, reiterado y automatizado, de paradigmas analíticos aplicados por muchos gobernantes y por la opinión pública; hábito que a su vez dificulta la comprensión de los fenómenos y produce la sensación de desconcierto y caos.¹²

Términos como “medio ambiente”, “organismo” y “riesgo vital” delatan la naturaleza globalista y el origen en las ciencias biológicas del paradigma cibernético. Y es que los sentidos del hombre contemporáneo intuyen la necesidad de las percepciones globales, impuestas ya por la tecnología de captación y generación simultánea de impulsos y reacciones. Esa tecnología define al medio ambiente como polivalente, impactando a todas las sociedades, independientemente de su voluntad específica, hecho que repercute en los procesos políticos. Satélites, televisión, informática y computación inciden en los fenómenos locales y desembocan en un instante político producido al azar (*at random* y no por una inteligencia maquiavélica) en el que la coincidencia y el accidente son hechos concretos cuya presencia debe tratar de modularse, vía el control del medio ambiente.

Así se perciben los días en el Pentágono y en el Kremlin, mientras el ciudadano común no dispone sino de los instrumentos paleolíticos de la educación formal y de la superficialidad sensacionalista de los medios de difusión. No en balde “no entiende nada” y cree que el mundo está en “crisis permanente”, tautología que más que describir la realidad expresa la percepción errática que permea a la opinión pública.

Mientras el paradigma cibernético acepta la complejidad de todos los organismos actuando a la vez y según sus “intereses” (valores), los medios de difusión y la escuela siguen hablando de lo absurdo, lo fantástico y lo surrealista, cada vez que la lógica formal no puede dar una respuesta globalizadora. El juicio tiende entonces a ser absoluto y desde una coordenada única y estática. Por eso la brecha entre la opinión pública de un lado, y del otro los científicos, los grandes políticos, los jefes militares y los empresarios multinacionales se agranda fatalmente. Los primeros esperan soluciones finales; los segundos no pretenden sino delimitar los márgenes de riesgo. La ciudadanía es alimentada de “noticias” (accidentes, excepciones) mientras el paradigma cibernético entrena en el fortalecimiento de la capacidad de sorpresa (esperar siempre lo inesperado y lo peor) corolario de lo cual es la aceptación no de “problemas críticos”, sino de “situaciones” líquidas, cuyo aislamiento analítico no es sino convención arbitraria con fines decisorios en un punto temporal y espacial inmerso en un *continuum* permanente y unitario. No es de extrañar que un budist

¹² Consúltese John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 1974. El cibernético se origina en el estudio y control del *movimiento* en los seres vivos.

zen y un yoga entiendan mejor a la computadora que los consumidores "programados" por ella.

En la negociación política el modelo cibernético busca detectar los intereses más que los conflictos, lo permanente (sistemas de valores) en un clima sociopolítico viciado por percepciones sensacionalistas y lineales. Según la teoría de los juegos, en cuya base descansa mucho de la cibernética aplicada a lo sociopolítico, lo importante no es ganar sino competir, siempre y cuando se mantenga el control del estadio. El paradigma intenta crear estructuras a partir de un enorme cúmulo de información y de un número siempre creciente de jugadores. Aunque el destino último del juego es obtener el campeonato, éste se convierte en un absurdo filosófico puesto que el campeón mundial deja de serlo el día que no le queda retador. La buena estrategia militar y las grandes teorías de la guerra aconsejan: "al enemigo (conocido) que huye, puente de plata"; de lo contrario habría que crear uno nuevo, más peligroso por desconocido.

En la política multilateral al gran número de participantes formalmente autónomos, se aúna otro elemento multiplicador de las variables del juego: los diversos "niveles" de evolución social representados por el *status* económico-tecnológico y la pluralidad de sistemas de juicio (tradiciones, culturas) que automáticamente producen respuestas asimétricas.

Así, lo que unos toman por "hecho dado", los otros lo rebaten en su fundamento. A guisa de ejemplo: las pretensiones occidentales de asumir que sus conceptos jurídicos y prácticas administrativas son "patrimonio universal", son atacadas cada vez más audazmente por otras civilizaciones para las que el código napoleónico es, en el mejor de los casos, un mal recuerdo del colonialismo. Por eso también el "pragmatismo" del Norte es para muchos sureños sinónimo de barbarie e insensibilidad. Lo que para unos es "límite" para otros es "alternativa". Estas comparaciones no tienen nada de novedoso y se pueden encontrar en cualquier manual de antropología o en el diario de viaje de todo buen extranjero; se arguyen aquí como factor en la negociación multilateral de temas aparentemente tan refractarios a la filosofía como la discusión de aranceles y preferencias.

En la construcción de estructuras y sistemas para las "nuevas costumbres" nacidas del trato sostenido entre los representantes gubernamentales, es tarea importantísima la creación de un vocabulario o jerga "técnica" con una dignificación compartida que iguale los términos de referencia en la negociación. Los párrafos anteriores ayudarán al lector a entender la comparación entre las Naciones Unidas y la Torre de Babel, en su significado más profundo. Reflexiónese un momento sobre los significados (valores) compartidos que deben generar términos como "paridad", "reciprocidad" y "compensación" para que su uso resulte en realidades concretas. Así se llega a otro factor incomprendido por la opinión pública: el ritmo de la negociación.

Consecuencia de "los tiempos que vivimos" es la confusión respecto a la concepción del tiempo. Intuido global, es reducido a categoría lineal; de

saberlo complejo, se asume que hay que acelerarlo. Ya nadie se acuerda de “despacio que voy de prisa”, sobre todo si ve los noticieros de televisión todas las noches. El ritmo de la negociación multilateral es lento, si se le define por los cartabones consumistas de occidente. Por eso la negociación en las Naciones Unidas no produce muchas “noticias” atractivas. Para muchos, el corolario es que como no hay noticia, quiere decir que no se está haciendo nada; se cierra así un círculo de incomprensión. En todo caso, la diplomacia toma tiempo y paciencia. Por eso su mayor enemigo es el tedio:

El buen negociador es paciente, no porque le guste sentarse en Ginebra durante meses oyendo a su oponente repetir discursos, y para repetir el propio. Debe serlo ante causas aparentemente perdidas porque al hacerlo puede lentamente cambiar el punto de vista y los objetivos del adversario. Debe tener paciencia para vivir en el conflicto y en la incertidumbre y saber que tal vez triunfó incluso si (o precisamente debido a que) la negociación fracasó. Sobre cualquier cosa, debe mantener la voluntad de ganar.¹³

Y aquí volvemos sobre el discurso político y los valores que expresa. El futuro de la negociación multilateral se verá conformado, de manera substancial, según se tenga éxito o no, en la creación de símbolos colectivos que lime la enorme e inevitable confrontación entre tantas culturas y civilizaciones. El retraso es grande en este sentido y los avances no están a la altura de los recursos de que dispone la comunidad internacional. Siguen predominando en los tres campos (Norte-Occidente, Este y Sur) discursos nacidos de símbolos y valores políticos más vinculados con el siglo diecinueve que con el veintiuno que ya está a la puerta. Pragmáticos y dogmáticos saben que es así.¹⁴

La práctica eficiente de la negociación multilateral tiende a preferir el lenguaje desideologizado; ello es natural si se recuerda que en el fondo la contradicción ideológica se anuncia como irreconciliable y sin embargo, se negocia. Aquí el desempeño de los países del Sur es poco afortunado. La defensa de los valores se confunde con demasiada frecuencia con el recurso a un lenguaje proclive al abuso de expresiones retóricas, tal vez asimilable a nivel nacional, pero que al chocar con el lenguaje de la negociación, retroalimentado por el discurso “frío” de los países del Norte, produce consecuencias lamentables, en cuanto fuerza a los negociadores del Norte a tomar posiciones rígidas, exigidas por la opinión pública de su país. Se crea entonces un círculo vicioso en el que un “gesto” del Sur

¹³ F.C. Iklé, *How Nations Negotiate*, Nueva York, Harper & Row, 1964, p. 255.

¹⁴ Véanse los interesantes volúmenes: P. Ricoeur, C. Larre, R. Pannikar (et al.), *Las culturas y el tiempo*, Barcelona, Ed. Sígueme-UNESCO, 1979 y P. Ricoeur, H. Aguessy, B. Hama (et al.), *El tiempo y las filosofías*, Barcelona, Ed. Sígueme-UNESCO, 1979.

es autopercebido como "exitoso" porque fue recogido por los medios de difusión del Norte, sin captar el engranaje completo que devuelve la percepción del público y gobierno del Norte endurecido e intransigente para el siguiente *round*.

El lenguaje retador es reproducido y fomentado por los medios de difusión de muchos países en desarrollo con efectos paralelos a los que se critican en el Norte: la opinión pública acaba viendo al antagonista no como fuerza real "sino como ente literario".¹⁵ Hay que reiterar que, de ambos lados, el fenómeno es lamentable; pero aquí se presupone que los países en desarrollo buscan obtener ventajas en la negociación, *partiendo de una posición de inferioridad logística*, lo que eleva el costo de estos errores.

IV.—Si éstas son algunas de las condiciones en que se realiza el juego, se comprende por qué el Sur frecuentemente pierde. Empecemos por la continuidad temporal. Mientras las grandes cancillerías racionalizan sus recursos humanos, disponiendo de "personal para crisis", fundamentalmente político y "personal diplomático" (*civil service* técnico-administrativo de acción a largo plazo), las de los países del Sur se caracterizan por su inestabilidad. El político acaba "desterrado" en una embajada y el diplomático de diputado. Es sabido que la capacitación de recursos humanos en los países en desarrollo es un gravísimo cuello de botella. En el campo de la negociación internacional esto es especialmente grave. Toda clase de *clichés*, tabúes y lugares comunes se entremezclan para que el personal que lucha por alcanzar objetivos tan complejos como el NOEI resulte, con alarmante regularidad, reclutado de entre la oligarquía local por su influencia, parentesco o supuesto cosmopolitismo. En la negociación multilateral las cancillerías deben disponer de personal altamente calificado, pues se trata de un trabajo de equipo en el que todas las funciones son importantes. Por desgracia, puede afirmarse que sólo unos cuantos países en desarrollo atienden esta necesidad apremiante.

La capacitación para la negociación incluye la habilidad para sujetarse con eficiencia a las rutas críticas preestablecidas por consenso y calculadas por sociedades altamente tecnologizadas y acostumbradas a la tensión de la competencia y el esfuerzo sistemático. Ahí tampoco abunda la experien-

¹⁵ Un distinguido periodista argentino escribió que: "Hace tres años hizo furor en Hispanoamérica la ridícula noción de que la Comisión Trilateral es el gobierno visible de las naciones capitalistas avanzadas. De allí surgió la noción del "trilateralismo" y a partir de ese momento los publicistas de la confusión no tuvieron renos en su delirio sin barreras para inventar portentosos edificios ideológicos en los cuales los hombres y sus circunstancias lucían como los seres humanos que uno ve desde el observatorio del *World Trade Center* en Manhattan: hormigas. Hemos lo reemplazando a la realidad por sus símbolos y por sus signos rituales y al cabo el tiempo el escenario de la historia parece estar ocupado, en nuestra visión, no por fuerzas reales sino por entes literarios". José Ricardo Eliashev, *USA en blanco, negro y gris*, México, Folios Ediciones (en prensa).

cia de los países del Tercer Mundo. No es sencillo mantener el "foco de atención" y la coherencia en la posición propia, o detectar la de los otros en negociaciones prolongadas. Por último, las cancillerías deben retroalimentar el entusiasmo nacional y el apoyo en las tácticas de mediano y largo plazo, más allá de las primeras páginas de los diarios en ocasiones espectaculares.

La dirección y control de una delegación ante un evento multilateral es una tarea de gran envergadura. Exige del jefe reconciliar los diferentes intereses políticos y técnicos representados en el interior de la delegación; utilizar óptimamente los recursos humanos de que dispone, según lo psicológica y políticamente adecuado del momento. Debe además responder a las presiones de los diversos grupos sociales y organismos interesados en la negociación.¹⁶ Tiene, por último, que poseer la voluntad férrea y la mano dócil para conducir a la delegación, exhausta, en los últimos rounds con que culmina toda negociación internacional y que siempre son tensos y sujetos a una enorme cuota de improvisación.

La improvisación es parte íntima del juego. Los participantes deben mantener una actitud abierta en la que, una vez más, la "escala de valores" es fundamental. No se puede salir a negociar multilateralmente con consignas implacables; como se dijo antes, el juego genera su propio ritmo y er ello las concesiones y los pactos. Por eso hacia el final (término de un tiempo específico y esencial a corto plazo para producir resultados concretos) la tensión sube necesariamente y es síntoma de la buena salud de proceso. En esa tensión debe hacerse uso óptimo de los recursos disponibles estando además conscientes de la posibilidad de modificación súbita y drástica de la "escala de valores". Talentos así son escasos en cualquier parte; en los países en desarrollo no se les detecta y educa sistemáticamente.

Un riesgo que corre la negociación multilateral es el de entrenar jugadores que jueguen por jugar. Han surgido en los círculos internacionales mentalidades adictas a las formulaciones tecnocráticas que de imponerse sobre la percepción global (política y ética) darán al traste con el proceso.

La mentalidad tecnocrática se manifiesta particularmente en uno de los ámbitos más transitados de la negociación multilateral: la ciencia y la tecnología. Los países industrializados tienden a adoptar posiciones pesimistas mientras los del Sur siguen creyendo, o queriendo creer, que "la ciencia y la tecnología" en abstracto serán la clave para la solución (igualmente abstracta) de los problemas del subdesarrollo. Los países industriales cuando se manifiestan pesimistas cimentan su actitud, según Johan Galtung en "la sensación de que algunos de los problemas de la moderna sociedad industrial no han surgido a pesar de la tecnología moderna sino debido

¹⁶ A manera de ejemplo: en las ya históricas negociaciones de la Ronda Kennedy en el GATT, la delegación de Estados Unidos tenía que "reaccionar" regularmente a la presión de 45 comités del sector privado, compuestos por 900 personas "muy conscientes de sus derechos e intereses". Winham, *op. cit.*, p. 91.

ella".¹⁷ El debate está abierto; se cita aquí para prevenir sobre los prejuicios tecnocráticos, resultado de una percepción global insuficiente.

En las cancillerías del Sur subsiste el problema de la información. La computación, la cibernética y el estudio sistémico de la información están muy lejos de su práctica cotidiana. Además se carece de servicios de inteligencia que hagan un contrapeso mínimo al formidable aparato de que disponen los países industriales, por separado o en *pool*. A riesgo de exagerar, puede afirmarse que la información que manejan las cancillerías de los países en desarrollo es frecuentemente menos refinada que la que utiliza todos los días la banca privada nacional.

Discontinuidad en la administración, recursos humanos mal capacitados y carencia de información conspiran para dar a las representaciones permanentes ante organismos multilaterales o a las delegaciones *ad hoc* de los países del Sur un perfil colectivo que vulnera gravemente su capacidad de negociación.

V.—Para su operación el Diálogo Norte-Sur, como el NOEI y toda negociación multilateral, necesitará incluir estratégicamente la presencia de dos actores de la escena internacional que los estados prefieren ignorar: la Organización de las Naciones Unidas y las empresas transnacionales.

Contra lo que los idealistas soñaron, las Naciones Unidas de 1945 no han avanzado hacia la creación de un "gobierno global". Son más bien una enorme estructura "con objetivos que son básicamente los mismos de otros grupos sociales internacionalmente activos: la supervivencia, la seguridad, el bienestar y el poder".¹⁸ En otras palabras, la burocracia de las Naciones Unidas tiene características muy definidas y defiende sus propios intereses, o los que percibe como tales.

En el contexto de la negociación, las Naciones Unidas han perdido eficacia en la que debería ser su función central: la mediación y la resolución de conflictos. Los estados miembros han contribuido a este desgaste al insistir en convertirla en algo más próximo a una hiperagencia que concede subsidios que a un cuerpo colegiado para la negociación.

Además subsiste una gran brecha en la ONU entre lo "acordado" y lo realizado. Miguel S. Wionczek está en lo correcto cuando afirma que "la mayoría de los escritores (y habría que agregar a los gobiernos) proba-

¹⁷ Citado por Volker Rittberger, "Science and Technology in the New International Order: Problems Facing an International Development Strategy of the United Nations", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, Alexander L. Georges (eds.) *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, pp. 83-102; p. 87.

¹⁸ En relación a la acción de las Naciones Unidas y las empresas transnacionales en el ámbito político mundial, véase el inteligente y audaz artículo de Miguel S. Wionczek, "A Diagnosis of Failures and Prospects", en Ervin Laszlo, Joel Kurtzman, eds. *The Structure of the World Economy and Prospects for a New International Economic Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, pp. 47-67; p. 55.

blemente asume que la función del sistema público internacional es la de celebrar reuniones, pasar resoluciones y publicar informes".¹⁹ Esta crisis de identidad de las Naciones Unidas y de todos los organismos de participación multilateral tendrá que resolverse imaginativamente, si se trata de que sobrevivan y sean funcionales.

Caso aparte es el de las transnacionales que han alcanzado un alto grado de eficiencia en su desempeño político. Eficiencia que no es sinónimo del Todopoderoso, como les gusta retratarlas a ideólogos simplistas que fomentan la confusión de la opinión pública. Tampoco tienen razón quienes afirman que pronto desaparecerán o serán destruidas por su propia dimensión. Las transnacionales están aquí para quedarse y son un actor importantísimo de la escena internacional. Ni el ignorarlas o anatemizarnos va a facilitar su absorción en el "medio ambiente" controlado de la negociación multilateral. Por el contrario, y dada su existencia muy real, persistirán con sus tácticas específicas que podrían dar origen a su propio lenguaje de negociación diplomática, lo que no haría sino complicar las cosas para todas las partes.

En esto también, los gobiernos del Norte están más dispuestos a enfrentar la realidad; el Sur tiene que resolver su actitud ambivalente ante las corporaciones pues las condena en el discurso político y las corteja en el ámbito económico.

¹⁹ Wionczek, *op. cit.*, p. 56.