

Veinticinco años de política internacional en el mundo (1950-1975). Evolución y movimiento

CESAR SEPULVEDA

Este cuarto de siglo que vemos terminar se presta singularmente al análisis en el campo de la política internacional porque ofrece unidad y concreción, a la vez que un sentido consistente de dirección. El movimiento que se observa en el período es indicador de lo que podría esperarse razonablemente en los años venideros en la sociedad internacional, pues en él están puestas las bases del desarrollo posterior. La tendencia aparece bien definida y con cierta permanencia.

LA GUERRA FRÍA Y SUS EFECTOS

En lo político-militar, el panorama de esta etapa se encuentra dominado por la guerra fría y sus consecuencias. El enfrentamiento entre la Unión Soviética y Estados Unidos determinó ciertas constantes, que serán examinadas brevemente.

En junio 27 de 1950 Corea del Norte principió la invasión de la República de Corea del Sur, violando el paralelo 38° que servía de frontera, y Estados Unidos decidió intervenir masivamente. Esta superpotencia consiguió que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas apoyara sus determinacio-

nes. El delegado soviético Malik no estuvo presente en la sesión, pues venía boicoteando al Consejo por causa de la no admisión de China Popular al organismo mundial, lo cual impidió que la URSS interpusiera un veto, que podría haber sido letal para las acciones que entonces emprendió la ONU, de patrocinar formalmente la guerra contra Corea del Norte, y el futuro y la contextura de las Naciones Unidas habrían sido posiblemente diferentes. Son oscuras las circunstancias de esta ausencia del representante de la Unión Soviética, y hay quien afirma que hubo acuerdo secreto con Washington, ya que Malik se encontraba en Nueva York y seguramente sabía lo que se preparaba. También son aún desconocidas las circunstancias que condujeron a esa guerra, aunque se afirma que la Unión Soviética la incitó para probar la voluntad estadounidense de resistir. Puede anotarse, por otra parte, que en la actitud norteamericana late la influencia del señor Foster Dulles, que ya actuaba como consejero de la Casa Blanca.

Como quiera que sea, esa contienda produjo un primer efecto de congelar a las Naciones Unidas alrededor del bloque occidental de estados, y de excluir al bloque socialista de cualquier participación activa en las tareas más impor-

tantes de la Organización. Muchos programas de cooperación económica hacia los países en desarrollo no pudieron tener lugar por la constante confrontación entre los soviéticos y los países occidentales, y quién sabe si esto haya mermado la eficacia de la organización mundial para resolver los graves problemas económicos de los decenios subsecuentes.

Otro efecto de ello fue el inicio de lo que se ha dado en llamar la era bipolar, o sea una concentración de naciones hacia el uno o el otro adversario, Estados Unidos y la URSS, que determinó alianzas, tratados defensivos y de seguridad, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado Central y la Organización del Tratado del Sureste de Asia, por parte de Estados Unidos, y el Pacto de Varsovia del lado del bloque socialista. Todo eso causó en el mundo un estado de tensión continua y de hostilidad, de no paz-no guerra, responsable de un cierto desequilibrio nada favorable a los países en desarrollo, y desde luego desestabilizador de la economía mundial.

La guerra fría tuvo un período de recrudescimiento de 1950 a 1965. En esta última fecha, la bipolaridad tuvo que ceder el paso a un policentrismo moderado, por causa del surgimiento de la Comunidad Económica Europea, divisiones en los dos grupos, la presencia de nuevos estados y un reforzamiento del Tercer Mundo.

Esos tres lustros marcan una época en que el mundo estuvo asomado casi de continuo al holocausto nuclear. El señor Foster Dulles, que pocos meses después de la guerra de Corea sería secretario de Estado de Estados Unidos, autoritario y altivo, alteró profundamente el curso de los acontecimientos, interponiendo una influencia formidable en los asuntos mundiales. Este personaje, de rara psicología, de extraño mesianismo y evidentemente con limitaciones de talento, imprimió una deplorable dirección a la política internacional norteamericana, que condujo a la tragedia innecesaria y tal vez al inseguro presente. La premisa mayor de la nueva diplomacia hipertiroide de Dulles, con ribetes de cruzada, era que el sistema comunista no sólo resultaba inherentemente maligno o amoral, sino también intensamente inferior a Occidente y de ahí su intransigencia al socialismo y hacia todo lo que representase la política internacional o la organización mundial. Esos años se caracterizan por una especie de agonía, con una aproximación a la guerra. Los vocablos son harto significativos de la angustia: "hasta llegar al borde del abismo", "represalias masivas", "contención en todas partes", "disuasión", que son reveladoras de una retórica agresiva y de un rigor en la postura norteamericana, con poca oportunidad para la negociación, el acercamiento, la transacción y el acomodo.

Fueron todos esos años febriles, de terror para el mundo, hasta que, por fortuna, comenzó a abrirse el horizonte con ciertos vestigios de distensión y la comunidad internacional se fue multipolarizando poco a poco.

El Tratado de No Proliferación Nuclear entre Estados Unidos, la Unión Soviética y otros países, de 1965, empezó a suavizar la tirantez. El viaje del presidente Nixon a la República Popular China y a Moscú en 1972 fue un factor más de distensión, pero fueron especialmente las conversaciones para la limitación de las armas estratégicas (SALT), que

desembocaron en los Principios Básicos de Relaciones y el Convenio Interno para las Armas Estratégicas Ofensivas, de mayo 26 de 1972, entre Moscú y Washington, las que condujeron a un respiro en la inquietud del mundo y al relajamiento de la tensión. Más tarde se suscribieron en Washington convenios entre las dos superpotencias sobre Prevención de la Guerra Nuclear y Negociación sobre Limitaciones Ulteriores de Armas Estratégicas Ofensivas (junio 22 de 1973). El Tratado Básico, celebrado entre la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania el 21 de diciembre de 1972 aquietó bastante esa zona. A eso debe agregarse el importante Congreso de Helsinki sobre Seguridad Europea, de julio pasado, que calmó varias de las inquietudes soviéticas respecto a las fronteras de posguerra, intercambios comerciales, turísticos e intelectuales con Occidente, etc. Todo ello, junto con el factor de que se ha atenuado la bipolaridad, y el mundo empieza a orientarse hacia un policentrismo, han alejado bastante el peligro de una confrontación y es razonable esperar que se camine hacia la colaboración los próximos años en bien de la comunidad internacional. Se ha empezado la institucionalización de un nuevo balance o balances múltiples de poder.

LAS NACIONES UNIDAS

El procedimiento que se siguió en el caso de la guerra de Corea fue muy importante para imprimir una contextura peculiar a las Naciones Unidas. Cuando la Unión Soviética se dio cuenta tardíamente del error de ausentarse del Consejo de Seguridad en el verano de 1950, buscó recuperar lo perdido y ordenó a su representante Malik que asumiera el puesto de presidente de ese cuerpo, que le correspondía. Malik obstruyó en lo sucesivo cualquier unanimidad ocasional, y paralizó de hecho al Consejo para contrarrestar la visible ineficacia del Consejo de Seguridad, la Asamblea General produjo ese mismo año la resolución "Unión Pro Paz", que en realidad sustituía la acción del Consejo de Seguridad e impedía la parálisis de este órgano, pues la Asamblea General podía ser convocada con 24 horas de anticipación, por una mayoría de miembros, y una vez integrada, estaba en situación de recomendar medidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad, con la posibilidad de emplear la fuerza armada en caso de agresión.

Esto le comunicó un aliento vital a la Asamblea General, del que venía careciendo. El desplazamiento del centro de poder la convirtió en una institución política de primer orden y provocó en los países menores el deseo de formar parte de ella y de actuar en sus órganos. Ello habría de influir en el curso de los acontecimientos, pues cobró una autoridad muy diferente de la que se le asignó en la fundación de las Naciones Unidas. Ello fue posible también con la adquisición de un poder ejecutivo —el Secretario General— que con la falla del Consejo de Seguridad cobró importancia como órgano político. Aunque Trigve Lie (1946-1953) había dado extensión y estatura al puesto de Secretario General, fue sin duda Dag Hammarskjöld quien imprimió un aliento considerable a ese cargo. Los ocho años que duró en la Secretaría General —hasta su infausta muerte, en 1961— se caracterizan por un ímpetu considerable. Supo aprovechar la presencia de las nuevas naciones que llegaron a

la ONU desde 1955, y apoyándose en ellas y en los estados medianos logró ayuda para las acciones de la organización mundial.

Puede afirmarse que la Organización cobró un nuevo sentido desde Hammarskjöld, que hizo posible la adopción de resoluciones muy significativas, que proporcionaron nuevos ingredientes al derecho internacional moderno. Pueden citarse, como grandes hitos de las Naciones Unidas, las importantísimas Declaraciones de la Asamblea General que se enumeran en seguida, cargadas de gran significación política.

La primera de ellas fue la relativa a la Concesión de Independencia a los Pueblos y Países Coloniales (Resolución 1514 XV del 14 de diciembre de 1960) que representa una intensa voluntad de actuar para llevar a efecto los objetivos no realizados de la Carta de la ONU en este campo. A partir de ese momento, el colonialismo es ilegal, y se considera que uno de los propósitos de la organización mundial y de la comunidad internacional es el de pugnar por la emancipación de los territorios coloniales. (Los poderosos efectos de esa resolución apenas si pueden soslayarse.)

Otra Declaración de gran importancia, que trascendió profundamente y que es la base de posteriores actitudes es la relativa a la Soberanía Permanente sobre Recursos y Riquezas Naturales, núm. 1803 XVII, del 14 de diciembre de 1962, y que constituye una reafirmación de los derechos de los pueblos a disponer libremente de sus propios recursos —que muchas veces les fuera negado— y a nacionalizar, expropiar o requisar —lo cual también les fue regateado. Esta declaración ha sido ratificada y ampliada por otra de mayor contenido, la núm. 3171 XXVIII, del 17 de diciembre de 1973, que va más lejos.

Una Declaración también muy significativa es la que se refiere a los Principios Jurídicos que Regulan las Actividades de los Estados en la Exploración y Uso del Espacio Exterior, núm. 1962 XVIII, del 13 de diciembre de 1963, que vino a limitar cualquier pretensión de las grandes potencias de apropiarse los cuerpos celestes y el espacio exterior, y los declara en beneficio e interés de toda la humanidad.

Una resolución muy importante también y que ha hecho época es la núm. 2749. XXV, de diciembre 17 de 1970, llamada “Declaración de Principios que Rigen los Fondos Marinos y el Suelo y Subsuelo del Océano”, y proclama que tales porciones del globo terráqueo son “herencia común de la humanidad”. Los efectos de esta resolución han sido considerables.

No puede dejarse de mencionar la Declaración 1904 (XVIII), de 20 de noviembre de 1963, sobre Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación Racial, que ha conducido a la reciente condenación del sionismo. (Resolución 3379, XXX, de noviembre 10 de 1975.)

La promulgación de todas estas resoluciones ha sido importante en extremo, primero, porque lentamente se ha visto que la Asamblea General, a través de sus declaraciones, puede ser un órgano legislativo *sui generis*, para ciertas cosas, que puede ayudar a integrar el *corpus* del derecho

internacional general produciendo normas que reciben desde el principio el consenso de la mayoría o de la casi totalidad de los estados; y después, porque revela su capacidad de órgano político en los asuntos mundiales, que va madurando. Se marcha hacia un sistema internacional común, y se afianza el papel de las naciones medianas y pequeñas en la consecución de la paz y en la cooperación económica.

Puede insistirse en que durante estos últimos 25 años las Naciones Unidas han sido un actor nuevo y de gran importancia en la escena mundial, que siguen ofreciendo grandes perspectivas, como un centro de contacto en donde pueden palpase las señales de unos y de otros grupos, advertirse los intereses de amigos y adversarios, e identificarse más plenamente, con mayor sensibilidad, los auténticos propósitos del conjunto.

Ya para 1950 las naciones débiles se habían percatado de las insuficiencias del sistema económico internacional que se había fraguado en Bretton Woods. Como se sabe, lo que pasaba por orden económico internacional estaba compuesto de algo bastante rudimentario: el sistema monetario-financiero compuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial); un régimen de intercambio comercial contenido en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); algunas reglas vagas sobre cooperación económica internacional, y otras normas que pudieran catalogarse de tradicionales sobre la inversión extranjera en los países en desarrollo.

El FMI reveló muy pronto sus carencias, y su funcionamiento no ha favorecido a los países en desarrollo, los cuales tuvieron que contribuir al capital del Fondo y contemplar cómo este organismo servía primordialmente a las grandes potencias. Es cierto que hacia fines de la década de los cincuenta el Fondo, que principiara a operar con una actitud tradicionalista y tímida, templó sus actividades y aceptó, en algunos casos, financiar compensatoriamente a la exportación de los productos primarios de los países débiles, cuando los precios de ellos fluctuaban considerablemente, y es verdad también que en un recomendable empeño de evolución se introdujeron los “derechos especiales de giro” o “papel oro”, para crear liquidez adicional que eventualmente permitiera la corriente de capital a los países en desarrollo, pero poco a poco fue perdiendo imagen, pues su utilidad fue a menos.

El Banco Mundial tampoco resultó muy del agrado de los países económicamente débiles, pues este organismo sólo es responsable de una parte muy modesta del volumen total de la asistencia económica general. Por otra parte, sus prácticas rigurosamente bancarias y la continua escasez de fondos le impiden tener un papel airoso en el desarrollo económico general. Su capital casi no ha crecido, cuando que las necesidades financieras del mundo se han centuplicado.

El GATT, fundado en los principios del liberalismo económico y en la vetusta cláusula de la nación más favorecida, ni siquiera fue bueno para los países industrializados, y mucho menos para los otros menos desarrollados, ya que supone

una capacidad igual de efectuar el comercio. En Tokio, en 1972, los países signatarios acordaron abandonar la cláusula de más favor y empezar a conceder a los países en desarrollo el régimen de preferencias arancelarias, no obstante que ello resulta en contravención directa del texto del Acuerdo. La ley norteamericana de comercio exterior, del 3 de enero de este año, que tanta discusión ha provocado, y que contiene un capítulo de régimen preferencial para países no desarrollados, se inspira en esa resolución de Tokio. Es evidente pues que a menos de que se reestructure, el GATT irá siendo dejado de lado más y más.

No es ciertamente en el campo económico en donde se han distinguido las Naciones Unidas. Su actitud ha sido la de preservar, en vez de imprimir un cambio al llamado sistema económico internacional. Su orientación en este campo ha sido oligárquico, en vez de igualitario, y puede observarse que se trata desigualmente a sus miembros: los países en desarrollo funcionan como protectorados económicos, no como asociados iguales. Las provisiones de crédito y de asistencia se hacen en consideración a la economía de mercado y no sobre la base de justicia política o necesidades de bienestar. Y lo que es peor, su futuro no se muestra brillante. La única dirección práctica que se percibe es la presión que hace la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), sobre la cual trataremos más adelante. Mas fuera de eso debe esperarse que el papel de la ONU en asuntos económicos sea, como dice Susan Strange, más bien simbólico, como vehículo para acciones simbólicas que expresan ideas de preocupación internacional colectiva, responsabilidad moral, etc. Este es en realidad su auténtico papel, ya que no está capacitada para actuar directamente en la complicada economía mundial, y su efecto, por tanto, es sólo indirecto. Este simbolismo le permite, sin embargo, ayudar a crear conciencia de la responsabilidad de los países ricos en el mundo de nuestros días.

EL SISTEMA INTERAMERICANO

Estos 25 años han dejado su huella en el Sistema Interamericano, encarnado en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Las grandiosas esperanzas que para ella se habían concebido en Bogotá, en 1948, empezaron a palidecer desde el momento mismo en que la Carta de la Organización entró en vigor, en 1951. Ese año sobreviene la Reunión de Consulta de Washington, y a partir de tal momento se percibe que la institución se convierte en un instrumento de la "guerra fría". En efecto, esa cuarta Reunión de Consulta hizo una declaración contundente contra el comunismo internacional "que altera la tranquilidad de los pueblos del hemisferio y pone en peligro la libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones". Las Reuniones de Consulta absorbieron la actividad de la Organización, y sólo pudo celebrarse una conferencia interamericana, la Décima, en Caracas, en 1954, en donde también se notó como preocupación principal la condena del comunismo internacional. Ello trajo el desencanto y la XI Conferencia, programada para celebrarse en Quito, nunca tuvo lugar, debido a la impopularidad del Sistema. En lo sucesivo todo el funcionamiento de la Organización se orienta hacia temas de seguridad continen-

tal, como se verá más adelante, dejando de lado la cooperación económica y técnica.

Los asuntos económicos, como es natural, principiaron a preocupar a los países de América Latina con mucha mayor intensidad que los asuntos políticos. En Bogotá, en 1948, se había hecho un intento para diseñar un mecanismo útil para la cooperación económica multilateral en este hemisferio. Pero el único instrumento propuesto, el Convenio Económico en Bogotá, no representaba solución alguna, pues en su parte principal constituía una regulación para la inversión privada norteamericana. Lleno de garantías para ella, no aceptable, y además fuera de época, y por eso fue rechazado. El otro aparato concebido en Bogotá fue el Consejo Interamericano Económico y Social al cual se le asignó una función muy ambiciosa, la de "promover el bienestar económico y social de los países americanos, mediante la cooperación efectiva entre ellos para el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, su desarrollo agrícola industrial y la elevación de vida de los pueblos", pero estaba ya inhabilitado para ello o sólo tenía facultades para proponer medidas y para fungir como un modesto coordinador, sin que ello pudiera traducirse en un funcionamiento de consecuencias apreciables.

Tras de varios años de escasos resultados, al fin pudo crearse, en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como una respuesta norteamericana a las urgencias de América Latina. Sin embargo, ya para 1965 los fondos del Banco se habían agotado, aparte de que sus recursos eran notoriamente insuficientes para las magnas necesidades de Latinoamérica.

En vista de que la cooperación propiamente interamericana en materia económica no parecía funcionar, los países latinoamericanos iniciaron un movimiento de flanqueo utilizando la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Esta Comisión tuvo un ímpetu muy marcado en los primeros años de su existencia, particularmente por el brío y el dinamismo de don Raúl Prebisch, ese singular animador de las cosas económicas en el Hemisferio Americano. La Comisión Económica aportó en su primera época buenos informes y excelentes estudios que después sirvieron para la creación del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, pero ahora esa Comisión ha ido viniendo a menos.

El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, hizo concebir grandes esperanzas de mejorar el comercio de la región. Empero, esto, como ya es del dominio público, ha sido un ensayo fracasado. El Mercado Común Centroamericano, organizado por las mismas fechas, al principio prometía elevar el nivel económico de la zona, mas no fructificó. Más tarde surge el Pacto Andino, en 1969, que es un intento de organización subregional, y del cual se esperaba que influyera para reanimar a la ALALC, pero hasta ahora sólo ha sido semillero de legislaciones, imitadas hasta por México, y que se ha quedado en eso. En general, la operación del sistema en materia económica distó mucho de satisfacer. Ello explica la impaciencia, y el deseo de crear nuevas estructuras, como por ejemplo, el Sistema

económico Latinoamericano (SELA) que se verá más adelante.

El sistema interamericano funcionó principalmente sobre temas de seguridad colectiva, en particular, como un arma contra el comunismo. La Reunión de Consulta se congregó nueve veces. De ellas, cinco fueron de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y cuatro conforme a la Carta de la OEA. La Reunión de Consulta usurpó realmente el papel reservado a la Conferencia Interamericana, y restó cualquier significación al Consejo. Se desvirtuó con ello el papel del sistema interamericano, pues se le utilizó como instrumento de represión ideológica, como aparato de legitimación de la conducta del miembro principal del sistema. La OEA se convirtió en esos casos en un grupo de presión *sui generis*.

Puede afirmarse que la OEA no llegó a funcionar tal como se planeó desde Bogotá. El incidente de la República Dominicana, en 1965, arrojó graves dudas sobre su eficacia. Se hizo un esfuerzo para reformarla, de 1965 a 1967, y resultó el Protocolo de Buenos Aires, que contiene unas tibias enmiendas, que no llegaron al fondo. Se siguió conservando la misma estructura, que favorece la hegemonía del miembro más poderoso. Se agregaron algunos órganos, que sólo recarcan el andamiaje burocrático de la institución. Hubo un poco convincentes las reformas que hubo de imponer desde que se adoptaron, y se empezaron a emprender nuevas enmiendas, lo que puede considerarse como un signo gráfico muy elocuente.

Ya para 1973, la Tercera Asamblea General de la OEA creó la Comisión Especial para Estudiar al Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración, que es la confesión más palmaria de la ineficacia de las reformas que se contienen en el Protocolo de Buenos Aires.

En realidad, la única reforma apreciable es la institución de la Asamblea General, que sustituye a la antigua Conferencia Interamericana, y que se reúne anualmente. Con ello se buscaba comunicarle mayor agilidad al sistema, y terminar con la pomposidad y la retórica de las antiguas Conferencias, siguiendo un tanto el sistema de Asamblea de las Naciones Unidas.

La Asamblea General de la OEA, que se ha reunido ya cinco veces, ofrece algunas expectativas. Con mucha lentitud ella va tomando el papel de órgano político de la Organización que nunca llegó a tener uno, y hace concebir esperanzas de que ahí puedan atemperarse las acometidas hegemónicas del miembro más importante, y de que por el procedimiento parlamentario activo en las asambleas puedan imponerse algunas conductas útiles a la convivencia hemisférica.

Sin embargo, se están proponiendo actualmente nuevas reformas para la OEA, que no agregan gran cosa, y que la condenan al inmovilismo. Debe lamentarse que un aparato institucional político-legal de tanta importancia potencial haya ido perdiendo su posible eficacia, y se haya convertido en un dispositivo impotente que además engendra confrontación, en vez de solidaridad y colaboración. El futuro no se presenta nada halagador.

EL SURGIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO

Este es un fenómeno típico de nuestro tiempo, y aparece prácticamente en el último decenio. Los países en desarrollo, también llamados países del Tercer Mundo, son responsables de la formación de esta nueva rama, por su inconformidad ante lo que aparecía como el orden económico tradicional, y llevados por una idea legítima de seguridad económica.

Cuando se dieron cuenta de las pocas ventajas que les significaba sus tratos con los países desarrollados, y que la asistencia económica internacional era un mito, de que el comercio mundial era injusto y afectaba sus productos básicos, empezaron a preocuparse por tratar de sustituir la anarquía y el desorden en las relaciones económicas internacionales por estructuras obligatorias, sistemáticas, que produjeran certeza, justicia y equidad en las transacciones económicas.

En efecto, lo que se mostraba como economía internacional no era sino la suma desigual de las economías nacionales de los diferentes países sin que hubiera sistematización, sin que existiera una teoría general de esa economía. Las partes de ella eran bastante insatisfactorias: el comercio internacional, un régimen sobre inversiones extranjeras, algunos acuerdos sobre materias primas básicas, unas cuantas reglas sobre explotación de recursos naturales de los países y unos dispositivos aislados sobre asistencia económica multilateral. Eso era todo.

El nacimiento del nuevo orden económico internacional ananca desde la creación de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, en 1964, en Ginebra, construida alrededor de las ideas del brillante economista argentino Prebisch, y como una respuesta a las estructuras anticuadas. El derecho concebido en el GATT es un cuerpo elitista de normas que sólo podría beneficiar, si acaso, a los países de gran economía, y por otra parte, los dispositivos internacionales fraguados son, además de inoperantes, bastante desafortunados, y había que sustituirlos. Aunque la UNCTAD tiene defectos, sin embargo puede ser en ocasiones un cabildo, un poderoso grupo de presión que obliga a las naciones industriales a repensar sus propuestas, y a fin de que convengan en adoptar medidas para beneficiar a los países menos desarrollados. Como quiera que sea, la influencia de la UNCTAD ha sido importante, pues obligó al GATT a modificar su sistema y adoptar el régimen de preferencias no recíprocas, y ha pedido que se preste mayor atención a las demandas y reivindicaciones de los países débiles y ha obligado a las naciones industriales, cuando se objetan o rechazan a tales demandas, a proponer alternativamente algo útil y constructivo. En general ha incitado a la búsqueda de nuevos métodos y procesos para conducir mejor las relaciones internacionales y económicas, pues es un centro de creación de ideologías y de iniciativas.

Lentamente se ha ido construyendo un cuerpo de principios y de normas que podrían considerarse como la base del derecho internacional económico. Desde luego está la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por el presidente Echeverría, que fue adoptada en diciembre 12 de 1974 por la Asamblea General de las Naciones

Unidas. Ella proporciona un ideario completo sobre la economía internacional y representa un repositorio de reglas y de postulados para la construcción de ese nuevo orden jurídico económico. También la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Internacional Económico, de mayo 1 de 1974, y los resultados de la Séptima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, de septiembre de 1975, y en particular el discurso que produjera ahí Henry Kissinger, revelan que ya existen documentos con carácter normativo en vísperas de alcanzar *status* y significación como derecho internacional obligatorio.

La Carta Económica, que puede conceptuarse como un instrumento para rejuvenecer, para innovar la carcomida economía internacional, es un aparato conceptual y normativo que provee fórmulas, técnicas e instituciones para reducir la crónica desarmonía entre las naciones en materia económica. Posee el mérito de concretar en un solo instrumento el producto de una confrontación imperiosa entre estados opulentos y naciones desprovistas, y de consignar la síntesis resultante. O sea, es a la vez un centro de confluencia y un punto de partida hacia consecuencias más tangibles.

Así lo han reconocido las Naciones Unidas cuando, en la Asamblea General, al cumplirse el primer aniversario de la Carta, y por 120 votos en favor y tres en contra (Alemania Federal, Estados Unidos y Gran Bretaña), ha confiado al Consejo Económico y Social la tarea de revisar la aplicación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y de analizar continuamente sus proyecciones para facilitar la observancia de sus disposiciones (Resolución A/10458, de diciembre 12, 1975). La carta económica es pues el dintel del derecho económico internacional. Es una punta de lanza que habrá de penetrar más hondo.

Desde luego, y como puede advertirse de lo expuesto en este apartado, las áreas que puedan ser cubiertas por ese nuevo derecho económico y a las que se refiere la Carta Económica, son las siguientes:

Primeramente está el comercio internacional, y en especial el comercio de las materias primas básicas, incluyendo acuerdos entre productores y entre éstos y los países consumidores, y un sistema para vincular los precios de las materias primas a las cotizaciones de los productos manufacturados que importan de los países industriales, a fin de que no se degrade su poder de compra. Algo se lleva avanzado en el desarrollo de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) y los convenios sobre estaño, café, trigo, cobre, etc., pero debe llegarse aún a resultados más precisos y estables.

Después debe considerarse el régimen de las inversiones extranjeras directas. En él deben existir normas para regular el comportamiento de las empresas transnacionales. Estas empresas podrían llegar a ser un factor favorable a la economía de los países menos desarrollados si se les controla debidamente.

Vienen luego las finanzas internacionales, tal como los créditos "suaves", y especialmente, el refinanciamiento de la deuda de los países en desarrollo, para que puedan respirar, y los aspectos monetarios internacionales, que deben quedar

bien resguardados, en beneficio de los países económicamente débiles.

También debe abarcarse en esa reglamentación la transferencia de tecnología a los países menos adelantados en términos asequibles y razonables, de tal modo que logren un aprovechamiento integral de sus propios recursos naturales.

El aprovechamiento de los fondos marinos situados más allá de la jurisdicción nacional, en beneficio común de la humanidad, debe también regularse por el derecho económico internacional que se está formando.

La conservación del ambiente, especialmente el desequilibrio que se causa en él por las acciones industriales y de explotación de las naciones más desarrolladas, ha de formar parte de ese orden jurídico internacional de contenido económico.

Lentamente se están dando los pasos para la consolidación del nuevo orden económico internacional. Se está pasando, como dijo el delegado mexicano Alfonso García Robles el 12 de diciembre, "de la confrontación irracional actual a la negociación histórica que necesita el mundo", de un enfrentamiento estéril a un entendimiento inteligente y productivo.

NUEVOS TEMAS INTERNACIONALES

En el período que reseñamos han surgido tres nuevos tópicos que tienen un poderoso ingrediente económico. El primero de ellos es la evolución del derecho del mar. Después está la cuestión de los fondos marinos y por último la protección al ambiente. Examinemos brevemente cada uno de ellos.

a] La evolución del derecho del mar. Se suele señalar a las Conferencias de Ginebra sobre el derecho del mar de las Naciones Unidas, de 1958 y de 1960, como un gran hito en el progreso del derecho internacional de los espacios marítimos. En realidad en ese momento existía el interés de las potencias marítimas grandes de asegurarse derechos en los grandes ámbitos oceánicos, y el interés concomitante de los países débiles de obtener garantía de que su mar territorial sería por lo menos respetado. Pero fuera de eso las cuatro convenciones de Ginebra que salieron de allí en 1958, tal como la convención sobre el alta mar, aquella sobre la plataforma continental, la relativa al mar territorial y la que se refiere a la pesca.

Sin embargo, inmediatamente se notó que el régimen del mar establecido en Ginebra era insuficiente, un tanto arcaico e inoperante en algunas de sus partes. Esas convenciones, más que para regular, han servido para acelerar un derecho internacional marítimo consuetudinario formado aparte e independientemente de ellas, de características más intensas que las que se contienen en esos instrumentos. El corto número de adherentes que tiene cada una de ellas revela, por otra parte, que no obtuvieron aceptación universal. (Los convenios sobre el mar libre, mar territorial y plataforma alcanzaron escasamente 40 miembros; la de pesca sólo tuvo cerca de 20.)

Las convenciones sobre pesca abrieron los ojos a los países en desarrollo, por el notorio desequilibrio entre una y

otras partes. Las exploraciones sobre recursos minerales de esos mismos años también establecieron la necesidad de separar el concepto de explotación de recursos de la noción de soberanía, que había venido gravitando sobre la noción de espacios marítimos, y que estorbaba cualquier arreglo. Fue sin duda la clarinada que dio el embajador Arvid Pardo, de Malta, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1967, sobre los fondos marinos situados más allá de la jurisdicción nacional, lo que constituyó un poderoso y nuevo ingrediente, que no existía hasta ese momento, y que aceleró el desarrollo de las ideas en torno al nuevo derecho de los espacios marítimos.

La necesidad de proteger los derechos emergentes del país de la costa, y el riesgo de que se quedaran tal vez para siempre sin las valiosas reservas de recursos naturales, renovables y no renovables, situadas ahí, determinó que los países en desarrollo, los elementos más débiles de la ecuación, buscaran ya resguardar esas reservas. El movimiento principió en realidad en América Latina y evolucionó continuamente.

Debe catalogarse como punto inicial la declaración de Santiago, suscrita por Chile, Ecuador y Perú, en la cual se reclaman soberanía y jurisdicción exclusivas hasta un punto a 200 millas náuticas desde la costa. Un paso muy importante fueron los "Principios de México", de 1956, en los que empieza a surgir la tesis del interés vital del Estado sobre los recursos situados en el mar.

En Montevideo, en la Conferencia de mayo de 1970, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, expidieron una Declaración postulando el derecho de los estados ribereños de disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas.

Meses más tarde surgió la Declaración de Lima, de 8 de agosto de 1970, en donde se consigna el derecho inherente del Estado ribereño a explotar, conservar y explotar los recursos naturales de los mares adyacentes a las costas, y el derecho de establecer la soberanía y jurisdicción marítimas "de acuerdo con criterios razonables". La Declaración fue suscrita por 20 países de la América Latina.

En seguimiento de ello vino la Declaración de Santo Domingo, el 9 de junio de 1972, en la cual diez países latinoamericanos expresaron, entre otros principios marítimos, el del mar patrimonial, con una extensión de 200 millas náuticas, como una zona económica exclusiva.

Más tarde la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas (sesión de Caracas, 1974, sesión de Ginebra, 1975), abrió el horizonte sobre estos derechos de los países del litoral.

Aunque tales conferencias se ocuparon de muchos temas, algunos de los cuales no podrán encontrar el grado de consenso necesario, por lo menos el del mar patrimonial o zona económica, se fue abriendo paso y puede decirse que una gran mayoría de naciones que tienen costas y que poseen ante sí un océano más o menos abierto se muestran en favor de esa zona económica exclusiva. Sin embargo, tocaba a la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, que sesionará en Nueva York, en febrero próximo, pronun-

ciarse sobre estos aspectos, pero ya unos gobiernos se han adelantado legislando, estableciendo la zona económica exclusiva en una anchura de 200 millas, tal como lo ha hecho el Gobierno de México recientemente en la iniciativa presidencial que ha sido aprobada por las cámaras legislativas, y que está circulando en las legislaturas de los estados para cumplir con el proceso constitucional. La legislación mexicana, aunque parezca unilateral, responde a un sentimiento general y paralelo de reservar los recursos de que se trata para las generaciones venideras.

Puede percibirse la marcha de ese nuevo derecho del mar, que se orienta en beneficio de las naciones en desarrollo, y aunque todavía hay obstáculos en el camino, es de admitirse que acabará por imponerse.

b) Fondos marinos. En 1967 surgió un poderoso ingrediente que movió con ímpetu las aspiraciones de los países en desarrollo y provocó una militancia creadora. A mediados de 1967, el representante de Malta ante las Naciones Unidas, embajador Arvid Pardo, presentó una ponencia radical, llamando la atención sobre el espacio oceánico situado más allá de la jurisdicción nacional, en particular los fondos marinos, sosteniendo originalmente que tales fondos debían pertenecer a la comunidad como un todo, y que las Naciones Unidas deberían asignar proporcionalmente el producto de todas esas áreas del suelo y el subsuelo marino a los países en desarrollo, a través de las mismas Naciones Unidas, petición que logró conmover a todos los países. (Documento de las Naciones Unidas A/6995, XXII, de agosto 17, 1967.) Aunque la idea ya había recibido cierta difusión, pues estaba en documentos emanados de asociaciones científicas, el mérito de Pardo fue haberla presentado en forma sugestiva y convincente. En sus líneas generales ello fue recogido en una Resolución de la Asamblea General de ese mismo año, la 2340/XXII, de 18 de diciembre, que determinó el interés de la humanidad en los recursos situados en esas zonas, implicando que no podrían ser apropiados por un Estado en particular. Andando el tiempo, el principio así enunciado se convirtió, como ya se dice arriba, en la Resolución núm. 2749/XXV, de diciembre 17 de 1970, llamada Declaración de Principios que Rigen los Fondos Marinos y el Suelo y el Subsuelo del Océano, que estableció que tales porciones, que montan a las dos terceras partes de la superficie de la Tierra, son "herencia común de la humanidad", y que su explotación sería regulada por un régimen internacional que sería establecido posteriormente.

El problema a partir de entonces ha sido el de integrar un instrumento, un organismo capaz de administrar debidamente ese patrimonio, en el que tuvieran una representación adecuada los países en desarrollo y, además, que los productos que se obtuvieran resultaran en beneficio precisamente del avance de tales países. La Reunión de Caracas, de la Tercera Conferencia del Mar, en 1974, no logró llegar a ningún acuerdo sobre el tema. Más tarde, la Conferencia de Ginebra, a principios de ese año, adoptó un texto informal que sirviera de base por la futura negociación (Documento A. CONF. 62/W. P. 8, mayo 7, 1975), en el cual quedó más o menos delineado el organismo de que se trata, pero debemos confesar que aún falta mucho para llegar a un régimen enteramente aceptable para los países menos adelantados, pues lo propuesto puede caer fácilmente en manos de las

grandes potencias. Por lo pronto, es satisfactorio que exista ya una acción creativa y que se apruebe un control adecuado de esas zonas para evitar el abuso, la apropiación indebida, el despilfarro y la contaminación de las aguas por una explotación descuidada o irracional.

Naturalmente, son de esperarse discusiones intensas sobre los aspectos económicos, políticos, jurídicos, institucionales, científicos y militares implícitos en la explotación de los fondos marinos. Hace falta una legislación competente para establecer las fronteras de esos fondos, el derecho de concesionar la explotación, la manera de administrar los productos financieros, la contaminación, etc. El efecto que va a causar todo lo relativo a estas nuevas áreas en el derecho y en la economía ha de ser poderosísimo y habrá de cambiar algunas instituciones internacionales. Mientras eso ocurre, es factible admitir que se ha dado un gran paso para el control racional de tan importantes recursos y para que sean compartidos universal y equitativamente.

c] *La protección internacional del ambiente.* Este es un tema eminentemente nuevo. Aunque ya se había enunciado en los años sesenta, correspondió a la obra auspiciada por el Club de Roma, *Los límites del crecimiento*, aparecida a principios de 1972, el mérito de haber despertado la atención sobre el agotamiento de los recursos y el deterioro del ambiente, y la necesidad de una acción internacional concertada para reprimir el ataque al equilibrio ecológico.

Los países empezaron a percatarse de la existencia de una contaminación del ambiente de importancia universal, capaz de amenazar la vida entera del planeta, que debería atacarse de inmediato. Desde luego los contaminantes principales como el mercurio, el petróleo, el plomo, los fosfatos, los óxidos de nitrógeno, de azufre y de carbono, los insecticidas organoclorados y los radionucleidos provienen de los países altamente industrializados, que los diseminan por el resto del mundo.

Desde otro punto de vista, existe en los países de escaso desarrollo un deterioro, una degradación del ambiente causada por la pobreza, por la demografía galopante, el hacinamiento, la falta de sanidad, la basura, la carencia para evitar la erosión, la ausencia de conservación, etc., pero estos últimos problemas de contaminación resultan de mucha más fácil solución si se tratan en el panorama general del desarrollo económico, y no debieran involucrarse del todo con el problema de contaminación de los países industrializados.

Desde un tercer punto de vista, las medidas ecológicas adoptadas por las grandes naciones industriales afectan y gravan a los países menores. La tendencia ecológica de las potencias puede traer una contracción de la cifra de ayuda, destinada a combatir la pobreza. Esos mismos países pueden adoptar dispositivos proteccionistas, *v.gr.*: de productos agrícolas, para prevenir el ingreso de granos o frutos u otros productos con riesgos de contaminación, lo cual afecta seriamente al comercio exterior, ya dañado de suyo, de las naciones pobres.

Otro aspecto puede consistir en que el aprovechamiento de desperdicios acometido en las naciones industrializadas

para evitar el deterioro ambiental, podría hacer bajar la exportación de materias primas que provienen de los países en desarrollo.

Otra consecuencia podría ser que la tecnología contaminante, en vista de las restricciones ecológicas en los países adelantados, puede trasladarse a países en desarrollo, agravando entonces no sólo el problema del ambiente, sino el de una tecnología inadecuada ya.

Todo esto, presidido por la relación del hombre con el ambiente, fue el tema, bastante romanesco por cierto, de una Conferencia convocada en 1972, la de Estocolmo, para la regulación ecológica. No hubo resultados apreciables en ella. Allí resultó una Declaración de 26 puntos y más de 100 recomendaciones, que deberían ser examinadas por la Asamblea General a fines de ese año. Los resultados de Estocolmo y después de la siguiente conferencia en Nairobi, no garantizaron el equilibrio ecológico del mundo, y debe advertirse que en los programas no participó la Unión Soviética y que ha habido oposición de Francia y China a la moratoria de experimentos nucleares. Las ideas desarrollistas estorban para reprimir la degradación del ambiente y, además, no se han tomado medidas adecuadas para la estabilización demográfica del mundo ni para lograr concomitantemente acabar con la desigualdad social, que es causa de ese desequilibrio ecológico.

Los resultados de las conferencias sobre el saneamiento de la biosfera deben considerarse sólo como un primer paso, tímido por cierto, para la reconsideración de la posición del hombre sobre su planeta. Sin embargo, ha de reconocerse que son manifestaciones de una preocupación latente por que los países se ocupen, tarde o temprano, de estos problemas capitales. En esa tarea tienen que contribuir en una gran proporción las grandes potencias, pues los países débiles no poseen los recursos necesarios para reprimir las lesiones ecológicas y, además, aquellas potencias tienen un alto grado de responsabilidad. Con todos los obstáculos que se perciben, la lucha por el equilibrio ecológico está ya en marcha y en los próximos años tendrá que haber desarrollos forzados. Ya existe una política definida y eso es importante.

MÉXICO EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Esta somera reseña no estaría completa si no se hiciera referencia, así sea brevísima, a la política exterior de nuestro país en este período, pues son interesantes los cambios que se observan y las relaciones que guarda con la política mundial.

Al comienzo de esa etapa el Gobierno mexicano intentaba proseguir una robusta política independiente, reafirmando la soberanía nacional y buscando romper la relación de dependencia geográfica y económica con nuestro poderoso vecino del norte. Se alentó la inversión extranjera directa como una solución para reforzar la economía interna y proyectarse más al exterior. Respecto a Estados Unidos, se buscaba incrementar las relaciones económicas, tratando de obtener un mejor trato de parte de ese país. En los años cincuenta, la influencia del cuerpo de doctrina de la CEPAL hizo que

México adoptara una política económica incisiva, lo mismo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que en los órganos correspondientes de la Organización de Estados Americanos y en los organismos intergubernamentales especializados de carácter económico. La idea del desarrollo - o desarrollismo, como se le llama ahora - presidió muchos de los aspectos de la política internacional mexicana, con su cauda de indeseables efectos.

Respecto a la OEA, se estuvo siguiendo en esos años, en lo general, la política norteamericana, excepto por limitadas desviaciones, como, por ejemplo, la oposición a la Junta Interamericana de Defensa, en Caracas, en 1954, y a otros propósitos estadounidenses. Sin embargo, ese decenio no marca una gran significación en los asuntos exteriores de México. La política internacional resultó más bien de conservación, bastante encogida, de poco fuste y no cohesiva.

En los años sesenta empezó a acusarse una política mexicana independentista, que tuvo que ser inconstante porque las circunstancias de la "guerra fría", que se asentaron en ese decenio, no permitían una apertura continua, ni mucho movimiento lateral. Pueden señalarse las actitudes de México cuando las sanciones a Cuba, en 1962, por la Reunión de Consulta en Punta del Este, y luego en 1964, cuando la suspensión de ese país en la OEA, acordada por la novena Reunión de Consulta en Washington, de las cuales México disintió de la mayoría de los países latinoamericanos y de Estados Unidos, negándose a romper relaciones diplomáticas con el régimen de Castro. Sin embargo, México aceptó legitimar en la OEA, en 1965, la conducta norteamericana respecto a la República Dominicana, lo cual puede marcarse como un retroceso.

Sin embargo, de 1960 a 1970, y tal vez en adelante, México principió una política activa en los órganos de la ONU, apoyando todos los movimientos progresivos de esos años y tomando parte en las resoluciones más importantes de esa Organización en ese período. México fue un partidario decisivo de la creación de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), en 1964, y apoyó con calor los programas de ayuda multilateral.

También puede observarse un respaldo a los tímidos movimientos de integración regional, representados por la ALALC y por el Mercado Común Centroamericano, a los cuales el Gobierno mexicano manifestó decidida inclinación, con los resultados que hemos reseñado antes.

Pero el enfoque definitivo de la política internacional mexicana se ha logrado, desde el principio de este decenio, en la actual administración del presidente Echeverría, propulsándola en forma notable en todos los sentidos posibles. Se dio en el presidente Echeverría una rara y venturosa combinación de temperamento personal, de afición a los asuntos internacionales, de cierta aptitud natural para desenvolverse en ese movetizo medio, de una rara percepción de los complejos problemas y, además, de cierta fortuna en sus empresas. Por otra parte, todos esos atributos pudo ejercerlos en una coyuntura internacional muy especial que permite la intervención continuada del jefe del Estado mexicano. Hubo además una feliz combinación de medios y de fines, puestos al servicio de una vocación genuina. Entre los logros defini-

tivos de la política externa del licenciado Echeverría, respaldado por un equipo entusiasta e ilógico y por un aparato diplomático reforzado, pueden mencionarse la aproximación, con éxito, al Tercer Mundo, logrando unificar importantes criterios políticos alrededor de postulados económicos, y propiciando su cohesión. Sus concepciones respecto a las relaciones que deben existir entre las potencias avanzadas y los países en desarrollo han permitido llegar a entendimientos promisorios, y han desbrozado el campo para que pueda llegar a una auténtica cooperación entre todas las naciones. La promesa de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que ha cristalizado en un documento singular, es una manifestación de esa acusada política exterior mexicana. Los avances, en unión de otras naciones, sobre el derecho del mar, que han permitido que México se resuelva a legislar creando la zona marítima de 200 millas, es también una manifestación visible de ese nuevo impulso de la política mexicana. Deben mencionarse también los contactos personales del Presidente mexicano con numerosos estadistas de todos los continentes, que han elevado considerablemente el prestigio del país y que han permitido ejercer una diplomacia bastante independiente, no obstante las presiones externas. Entre otros logros de esa afortunada política pueden mencionarse el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que es una respuesta al inmovilismo de la OEA y un anticipo de la cooperación que se puede obtener entre los pueblos latinoamericanos, y el Sistema Económico del Tercer Mundo, que había de abrir el camino para la cooperación general. Las instituciones propuestas a partir de las tesis internacionales de Echeverría, permiten llegar a negociaciones constructivas en la comunidad general.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Por razones obvias, esta reseña es solo una vista a ojo de pájaro de lo acaecido en las relaciones internacionales desde hace un cuarto de siglo y, naturalmente, la crónica - más bien de tipo periodístico, dadas las circunstancias - abarca sólo las cuestiones más salientes. Este breve repaso permite, sin embargo, descubrir que se trata de uno de los períodos más interesantes de la política mundial. Es esta una etapa de cambio formidable y activo, en la cual se observa un interesante proceso de creación revolucionaria de normas internacionales, de ascenso indudable de los países en desarrollo, de mengua de las políticas de coalición y de hegemonía de las grandes potencias, las que no se resignan aún a perder el predominio. Los pequeños actores de la escena internacional han cobrado importancia y participan intensamente en la creación de una nueva conciencia universal. En general, se advierte una marcha consistente hacia condiciones más justas de convivencia internacional. Se han creado en este período útiles marcos para el entendimiento, que apuntan hacia formas mejores de comprensión. Puede percibirse, asimismo, que estos últimos 25 años de vida internacional constituyen un período de transición que esperamos desemboque en intercambios más justos y productivos, en una época de estabilidad y calma general. Podemos sentirnos complacidos, por otra parte, de que en el panorama universal México va destacando más y más por su dedicación a los más elevados valores de convivencia universal, y está siendo tomado más en cuenta.