

ASPECTOS JURÍDICOS DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL *

Héctor CUADRA
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El nuevo orden económico internacional no es un lema vacío, es un fenómeno, y el debate sobre los instrumentos para su realización apenas ha principiado.

Informe RIO, Jan Tinbergen,
coordinador

SUMARIO: I. *Nota aclaratoria.* II. *Acerca del nuevo orden económico internacional.* III. *¿Es la reestructuración una utopía?* IV. *Áreas de problemas mundiales.* V. *La función del derecho económico internacional.* VI. *Consideraciones finales.* VII. *Colofón.*

I. NOTA ACLARATORIA

1. El Proyecto de “Reestructuración del orden internacional”, conocido, como *Proyecto RIO*, (*Reshaping the International Order*) tuvo su origen en la iniciativa del Comité Ejecutivo del Club de Roma y de su presidente Aurelio Peccei.¹

* Este trabajo es una versión modificada del documento que este autor presentó a la “Reunión latinoamericana para considerar el informe *Reestructuración del Orden Internacional* que llevó a cabo el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTM), en la ciudad de México, del 3 al 5 de diciembre de 1977. El autor agradece al CEESTM y muy especialmente a su director general, Dr. B.F. Osorio-Tafall, y al coordinador del área del N.O.E.I., Lic. V.C. García Moreno, la autorización para publicarlo separadamente.

¹ *Cfr.*, como antecedente muy importante, “Los límites del crecimiento” (I Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad), de D.L. Meadows *et al.*, que emprendió el estudio de las tendencias e interacciones de un número limitado de factores que amenazan a la sociedad global y cuyo objeto era definir los límites y los obstáculos físicos del planeta a la multiplicación de la humanidad y de la actividad humana. Su publicación en español fue hecha con el nombre mencionado al principio de la nota por FCE.,

Esta iniciativa se produjo después de la Reunión de Salzburgo, de febrero de 1974, donde el entonces presidente Echeverría de México, sostuvo con firmeza las propuestas contenidas en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y las resoluciones tomadas por la Sexta Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas.²

En vista de la importancia de las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Carta, pero consciente también de la vaguedad y la controversia que rodean esta área, el doctor Peccei sugirió al profesor Jan Tinbergen que formase y coordinase un grupo de especialistas que pudieran ocuparse de responder esta interrogante:

¿Cuál es el nuevo orden internacional que debería recomendarse a los estadistas y grupos sociales de todo el mundo para satisfacer, en la mayor medida posible, las necesidades urgentes de la población de hoy y las necesidades probables de las generaciones futuras?

El Informe RIO, expresión del proyecto en general, al Club de Roma, ofrece una respuesta inevitablemente provisional, aunque sumamente elaborada, a esta cuestión.

El grupo que lo elaboró, se integró con 21 especialistas de diversos países, sistemas sociales y especializaciones.³

Se trató, en la medida de lo posible, de integrar el grupo RIO con una participación equilibrada del primero, segundo y tercer mundos. No hubo, sin embargo, la posibilidad de lograr la representación requerida de los países de planeación central.⁴

Colect. popular núm. 116, México, 1972, 253 pp. El II informe al Club de Roma, que en su versión francesa se llama "Strategie pour demain", publicado en 1974, al igual que el anterior han influido sobre los autores con la idea del nuevo orden económico mundial.

² Habrá que recordar que no fue sino hasta el 12 de diciembre de 1974, después de una ardua labor diplomática, que se inició en abril de 1972, con motivo de la III Unctad que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Carta, por una mayoría de 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones, a través de la Resolución 3281 (XXIX). Respecto a la VI Asamblea General Extraordinaria, celebrada en abril de 1974, mencionaremos tanto la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional como el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en donde se consideró la necesidad de adoptar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

³ La lista de especialistas participantes es la siguiente:

Silviu Brucan, Inga Tchorsson, Víctor L. Urquidí, Duncan N. Ndegwa, Robert Triffin, James P. Grant, Mahbub ul Haq, Sukhamoy Chakravarty, Maurice Guernier, Ibrahim Helmi Abdel Rahman, Helmut Hesse, Robert Gibrat, Tetsuo Noguchi, Alexander King, Aklilu Lemma, Idriss Jazairy, Pieter Kuin, Juan Somavía, Ignacy Sachs, Elizabeth Mann Borgese, Arvid Pardo, Jan Tinbergen

⁴ Sin embargo, muy concretamente, en varios puntos se contó con el con-

Dada la complejidad del tema del nuevo orden internacional, el Proyecto RIO sólo aspira en forma realista a hacer una aportación más al diálogo creciente sobre el nuevo orden internacional. Por lo tanto, más que insistir en la contribución como tal, el proyecto se orientó a incrementar el diálogo entre los diversos grupos que tratan de modelar un nuevo orden internacional, no sólo entre especialistas que trabajan en cuestiones relativas sino también entre especialistas y políticos, por una parte, y el público en general, por la otra.

El informe provisional, redactado en junio de 1975, como contribución a la Séptima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas,⁵ tuvo una vasta circulación. Muchos de los comentarios recibidos sobre esos borradores forman ahora parte del texto.

En reuniones diversas como la de Argel, Bruselas, Ginebra, La Haya, Roma, Santa Bárbara, Estocolmo en donde se presentaron conclusiones provisionales, también se recibieron comentarios útiles. Se hizo, pues, todo lo posible por lograr que el Informe RIO⁶ reflejara los resultados de las múltiples y profundas discusiones del grupo.

La presentación oficial del Informe RIO en las reuniones de Argel, en octubre, y en Amsterdam, en noviembre de 1976, marcaron el punto de partida de las actividades de la Fundación RIO, como continuación del proyecto y de su informe.

El éxito del informe RIO, en Argelia, alentó a sus autores a propiciar discusiones de carácter regional sobre temas específicos consejo de Joel Jajestka y Kazimierz Secomski. Es de una palmaria evidencia que el establecimiento de un nuevo orden internacional requiere la participación activa del Segundo Mundo tanto como la de los países del primero y tercero. Sabemos, sin embargo, que la polémica sobre la "responsabilidad histórica" del subdesarrollo del Tercer Mundo que hace recaer todo su peso en las potencias europeas coloniales ha agudizado la crisis de colaboración de los países socialistas en el campo de la cooperación internacional institucional y en muchos foros de discusión del problema del nuevo orden económico internacional.

⁵ El séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, que tuvo lugar del 1º al 16 de septiembre de 1975, estuvo dedicado a problemas del desarrollo y la cooperación internacional. Es particularmente importante de dicha reunión la Resolución 3362 (S-VI), aprobada unánimemente, contiene medidas tendientes a la aceleración del desarrollo en los países no industrializados, y a la reducción de la brecha entre países ricos y pobres. Se refiere a áreas como la del comercio internacional, transferencia de recursos reales, las reformas monetarias internacionales, la ciencia y la tecnología, la industrialización, la alimentación y la agricultura.

⁶ La versión española del Informe RIO, se llama *Reestructuración del orden internacional (Informe al Club de Roma)*, (coordinado por Jan Tinbergen). México, F.C.E., 1976, 527 p.

templados en el trabajo, de particular interés tanto para los países en desarrollo como para los industrializados.

Por tal razón, el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTM)⁷ acordó con la Fundación RIO, efectuar en su sede de México, los días 3, 4 y 5 de diciembre de 1977, la Primera Reunión Regional Latinoamericana, para considerar puntos específicos de este III Informe al Club de Roma.

El trabajo que sigue fue el presentado por el autor, a nombre del CEESTM, para generar la discusión de los participantes en torno a los "Aspectos Jurídicos del nuevo orden internacional"⁸ y constituye, más que nada, un pretexto para discurrir sobre la función del derecho económico internacional, de allí que hayamos decidido su inclusión en el presente volumen.

II. ACERCA DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

2. Los orígenes del concepto de nuevo orden económico internacional son múltiples: son a la vez políticos, económicos sociales y jurídicos. Pero en el meollo del problema se encuentra una idea central que explica todo lo demás: la necesidad de proceder, en el siglo xx, a la *descolonización de las relaciones internacionales*. Primero, aconteció la descolonización política, a través del reconocimiento a todos los pueblos del "derecho a la libre determinación", ahora estamos presenciando la descolonización económica, a través del reconocimiento a los pueblos descolonizados del "derecho al desarrollo".⁹

⁷ El Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo es una asociación civil con su sede principal en la Ciudad de México. Sus actividades fueron inauguradas el 14 de septiembre de 1976 por Kurt Waldheim, secretario general de las Naciones Unidas. Entre sus objetivos principales figuran: estudiar de manera crítica los procesos del desarrollo económico y de los modelos que lo orientan, teniendo en cuenta la riqueza y la insuficiente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial; conformar un sistema de intercambio de experiencias en materia económica, cultural, científica y tecnológica entre los países del Tercer Mundo, buscando que las soluciones, procedimientos, métodos y técnicas que hayan probado su eficacia sean puestos al alcance de estos países; crear una amplia red de información sobre los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de los países del Tercer Mundo que facilite la comprensión de sus problemas, y la utilización de sus recursos y posibilidades.

⁸ Los otros dos temas tratados en la reunión y objeto, igualmente, de un documento básico de discusión fueron: "Estrategias de desarrollo y redistribución del ingreso" y "Financiamiento internacional y redistribución del ingreso".

⁹ Sobre este tema existe ya una abundante literatura. Remitimos, por nuestra parte, al lector al documentado ensayo de Héctor Gros Espiell, "Derecho

Mucho se ha escrito ya sobre las concepciones jurídicas de la mayoría de los países del Tercer Mundo deseosos de lograr, al término de la Segunda Guerra Mundial, una independencia no solamente formal sino real, implicando una mutación completa del sistema internacional existente.¹⁰ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los organismos de la familia de la ONU, especialmente la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) habrían de desempeñar un papel capital en esta transformación. La ideología "onusiana" ha llegado a tener una acción muy positiva sobre la mentalidad de los gobernantes y está influyendo en el comportamiento de las grandes potencias coloniales.

Por último, el llamado "choque energético" del otoño de 1973 va a ayudar a los países ricos a tomar conciencia definitivamente de sus obligaciones —y de la conveniencia para sí mismos de su cumplimiento— hacia los países pobres, quienes fundan el conjunto de sus reivindicaciones en el principio de equidad.¹¹

Tal es, en resumen, el origen histórico del nuevo orden económico internacional. Es absolutamente evidente que de la independencia formal a la asistencia internacional, y de ésta al derecho de los pueblos al desarrollo, el proceso es continuado y deriva de su propia lógica interna.

3. A partir del mes de abril de 1974 y de la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, consagrada al estudio de las materias primas y del desarrollo,¹² los países en vías de desarrollo han afirmado su voluntad de sustituir las relaciones económicas vigentes, por un "nuevo orden económico internacional". Con este fin, la Asamblea General adoptó el 1º de mayo de 1974 un proyecto de resolución presentado conjuntamente por 95 países en desarrollo e intitulado: "Declaración sobre el establecimiento

Internacional del Desarrollo", publicado en *Estudios de Derecho Económico II.*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, en el que hace un amplio tratamiento de los dos conceptos, el derecho del desarrollo y el derecho al desarrollo con amplias referencias hemerográficas.

¹⁰ Cfr., Friedmann, Wolfgang, *La nueva estructura del derecho internacional*, México. Trillas, 1967, igualmente, Green Rosario, "El nuevo orden económico internacional", *Foro Internacional*, vol. xv, núm. 4, abril-junio, 1975 (ColMex), pp. 493-535.

¹¹ Cfr., Camille Rougeron, "La crisis mundial de la energía", *Revista de Política Internacional*, Madrid, noviembre-diciembre, 1974, núm. 136, pp. 39 y ss.

¹² De esta sesión extraordinaria, que fue convocada a instancias de Argelia, va a resultar la adopción de las Resoluciones 3201 (S-VI) y la 3202(S-VI). Declaración y Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, respectivamente.

de un nuevo orden económico internacional". Al mismo tiempo y en las mismas condiciones, la Asamblea adoptaba un proyecto de resolución intitulado: "Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional" destinado a concretar las aspiraciones del texto precedente.

Completando la arquitectura general del nuevo orden económico internacional, a la declaración y al programa, se une la "Carta de los Derechos y Deberes económicos de los Estados" que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 12 de diciembre de 1974.¹³

A partir de esta fecha, numerosas declaraciones, tanto multilaterales como bilaterales¹⁴ se refieren a ese nuevo orden económico internacional, con todo lo aproximativo y vago que, sobre todo en su inicio, es esta noción.

Sería inexacto ver en los tres principales textos concernientes al nuevo orden económico simples resoluciones más que se añaden a otras declaraciones de intenciones cuyo alcance práctico puede ser discutible. Por el contrario, esas "resoluciones" son a la descolonización económica lo que el comunicado final de la Conferencia de Bandung fue a la descolonización territorial y política.¹⁵ El

¹³ La Carta se basa en quince principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales que habrán de regir entre los Estados:

- Soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados.
- Igualdad soberana de todos los Estados.
- No agresión.
- No intervención.
- Beneficio mutuo y equitativo.
- Coexistencia pacífica.
- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- Arreglo pacífico de controversias.
- Reparación de las injusticias existentes por imperio de la fuerza que priven a una nación de los medios naturales necesarios para su desarrollo normal.
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.
- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- Abstención de todo intento de buscar hegemonía y esferas de influencia.
- Fomento de la justicia social internacional.
- Cooperación internacional para el desarrollo.
- Libre acceso al mar y desde el mar para los países sin litoral dentro del marco de los principios arriba enunciados.

¹⁴ *Cfr.*, especialmente, la Declaración final de la Conferencia de los países en Desarrollo sobre las Materias Primas (Dakar, 8 de febrero de 1975); la importante Declaración de Lima y su plan de acción, adoptada el 26 de marzo de 1975 por la Segunda Conferencia General para el Desarrollo Industrial (ONU-DI). A otro nivel los comunicados oficiales, por ejemplo, con motivo de los viajes del presidente francés Giscard d'Estaing a Argelia (*le Monde*, 16 abril de 1975), a Zaire (*Le Monde*, 12 agosto 1975).

¹⁵ En la historia colonial Bandung constituye "el acontecimiento" por exce-

hecho que un programa de acción haya sido previsto para el establecimiento de ese nuevo orden económico muestra que los países en desarrollo desean vivamente la instauración de cambios reales. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados así lo confirma. Y, por otro lado, numerosos países occidentales lo han entendido bien, pues a pesar de la adopción de dichas resoluciones, no han dudado en hacer reservas expresas sobre varias disposiciones controvertidas.¹⁶ La importancia de las reivindicaciones

lencia, o *le coup de tonnerre* para utilizar la expresión de Leopoldo Sedar Senghor, presidente de la República de Senegal. Según él, desde el Renacimiento, ningún acontecimiento había revestido tal alcance histórico. Esa primera "cumbre" del Tercer Mundo simboliza "la toma de conciencia de su eminente dignidad por parte de los pueblos de color". Según el escritor norteamericano de color Richard Wright, es la reunión de "los despreciados, insultados, desposeídos, oprimidos de la raza humana". Esta conferencia de los países pobres reúne, del 18 al 24 de abril de 1955, a 29 países de África y de Asia, bajo la presidencia de Sukarno, entonces presidente de Indonesia. Los iniciadores son cinco jefes de gobierno asiáticos: los de Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán. La República Popular de China que habrá de desempeñar un papel importante está presente, pero la URSS no es invitada.

Más allá de las diferencias de color, de religión, de régimen político, mil quinientos millones de hombres quieren expresar al Occidente, a Europa y a los Estados Unidos, que a partir de ese momento, desean ser dueños de su destino, es decir, autodeterminarse. Esos pueblos afroasiáticos, hasta entonces dominados y olvidados, toman bruscamente conciencia de su fuerza numérica y de subdesarrollo. Esta reunión anunciaba, en realidad, el fin del colonialismo y de la hegemonía del hombre blanco.

Tres grandes temas dominan lo que se llama "el espíritu de Bandung": el anticolonialismo que constituye el tema principal; el no alineamiento sobre la política de los bloques de la guerra fría; por último, la aspiración al desarrollo económico, social y cultural.

A pesar de la pluralidad de tendencias —comunista, neutralista y pro-occidental— el comunicado final publicado el 24 de abril de 1955 es aprobado por unanimidad. Comprende siete secciones que tratan de las cuestiones siguientes: a) la cooperación económica; b) la cooperación cultural; c) los derechos humanos y la autodeterminación; d) los problemas de los pueblos dependientes; e) otros problemas; f) la paz y la cooperación en el mundo; g) declaración concerniente a la promoción de la paz y de la cooperación en el mundo, texto que se termina por el enunciado de los diez principales de la coexistencia pacífica.

Sobre otras cuestiones alrededor de Bandung, *cfr.*, entre otros, el libro de Guitard, Odette, *Bandoung et le réveil des peuples colonisés*, Paris, P.U.F., *Que Sais-je?* núm. 910; Wright, Richard, *Bandoung, 1 500 000 000 d'hommes*, Calmann-Levy, Paris, 1955.

¹⁶ El día que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó solemnemente por la vía de la resolución 3281 (XXIX), la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, vio en esta empresa una "primera medida de codificación y de desarrollo progresivo" del derecho en el campo de las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, las oposiciones se manifestaron a través de la votación de la resolución respectiva, 115 votos afirmativos, 6 votos en contra y 10 abstenciones.

Los países ausentes en la votación de la segunda comisión fueron Bahamas, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Islas Maldivas, Mauricio y Siria. Sudáfrica es un

de los países en vías de desarrollo no tiene que ser demostrada, aunque los textos hagan alternar las proposiciones más revolucionarias con las reivindicaciones más triviales.

No vamos aquí a reseñar la evolución, a partir de la Conferencia de Bandung, de las demandas de los países en desarrollo, es decir, la génesis del derecho internacional del desarrollo.¹⁷ Señalaremos solamente que por encima de las diferencias políticas y las divergencias ideológicas, los países en desarrollo han tomado conciencia recientemente que su influencia sobre los países industrializados podía ejercerse fuera del seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como consecuencia del aumento de los precios del petróleo que sucedió a la guerra de Kippur, se dieron cuenta que podían convertirse en algo más que damnificados a quienes se otorga, graciosamente, ciertas ventajas. Los países exportadores de petróleo constataron que podían provocar trastornos o sacudidas en las economías occidentales,¹⁸ aunque los resultados obtenidos no

caso aparte, pues había sido privada del derecho de voto en esta sesión de la Asamblea.

La votación definitiva en la Asamblea General contó con los votos en contra de los Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca y las abstenciones de Austria, Canadá, Francia, Holanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Noruega y España.

Por otra parte, los textos de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que se aprobaron el 27 de marzo en Lima, Perú, es decir, la Declaración y el Plan de Acción sobre Desarrollo Industrial y Cooperación, conocida como "Declaración de Lima" tuvo 82 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones. El voto de disenso procedió de los Estados Unidos; las abstenciones fueron de Bélgica, Canadá, Gran Bretaña, Israel, Italia, Japón y la República Federal de Alemania.

¹⁷ Cfr., Virally, M., "Vers un droit international du développement" *Annuaire Français de Droit International*, Paris, 1965; Daillies, P., "La réforme des programmes des Nations Unies pour le développement", *Annuaire Français de Droit International*, 1971, p. 483; Mijaja de la Muela, Adolfo, "Ensayo de delimitación del derecho internacional económico", *Anales de la Universidad de Valencia*, Valencia, 1971; Aguilar Navarro, Mariano, *Ensayo de delimitación del derecho internacional económico*, Universidad Complutense, Madrid, 1972; Schwarzenberger, G., *The Principles and Standards of International Economic Law*, R.C.A.D.I., t. 116, 1966; y muy especialmente Gross Espiell, Héctor, "Derecho Internacional del Desarrollo", *Estudios de Derecho Económico II*, UNAM, 1978; además de Castañeda, Jorge, *et. al*, *Derecho económico Internacional (Análisis jurídico de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados)*, México, F.C.E., 1976, 422. p.

¹⁸ En vista del ritmo con que se aceleraba el consumo de la energía, en todo el mundo, pero sobre todo en las grandes sociedades de consumo, apenas si cabían dudas de que una crisis mundial había de producirse dentro de diez o quince años. El que se haya iniciado por el petróleo, cuyos precios se cuadruplicaron en un año entre 1973 y 1974, era inevitable. Nadie ignoraba, lo mismo los Estados productores que los consumidores, que las reservas mundiales de petróleo actualmente conocidas estarán agotadas a principios del siglo pró-

hayan siempre coincidido con los objetivos buscados.¹⁹

De cualquier modo, conscientes del potencial coercitivo que representaba la detentación de materias primas necesarias a todos, pero igualmente conscientes de los trastornos creados por el nuevo estado de cosas, los países en desarrollo decidieron, instigados por Argelia, hacer valer sus reivindicaciones para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

Todo esto no constituye sino el desenlace de una situación que se fue progresivamente degradando. La crítica de la situación presente por los países en desarrollo descansa en una doble confirmación: por un lado, la existencia de un desequilibrio inaceptable entre las economías de los países ricos y las de los países pobres; por el otro, ese desequilibrio en vez de disminuir se ha agravado. Los países en desarrollo consideran esta desigualdad como una injusticia en vista de que las aspiraciones a la independencia política han sido ampliamente satisfechas, pero las consecuencias económicas no derivaron automáticamente.

A partir de esas premisas indiscutibles, los países pobres adoptan un punto de vista mucho más radical que los países desarrollados: puesto que el orden económico actual crea una situación de desigualdad, basta instaurar un nuevo orden económico internacional para crear un sistema más justo y equitativo. Los países en desarrollo rechazan, pues, el orden económico con el mismo vigor que han impugnado una parte de las reglas jurídicas existentes antes de su accesión a la independencia.²⁰ En efecto, según ellos,

ximo. Era del todo natural que aquellos que las poseen, antes de que venza el plazo, quieran transformarlas en inversiones remuneradoras tanto en su país como en el extranjero.

Por otro lado, la tarea de prospección de nuevas fuentes de abastecimiento de energéticos y su eventual utilización ha desencadenado una competencia feroz entre empresas trasnacionales que ha generado, muchas veces al interior de los equipos gobernantes de los países en desarrollo que poseen riquezas petroleras, como es el caso de México, serios conflictos que se expresan políticamente. Respecto a México, *cf.*, *Comparencia del Ing. Jorge Díaz Serrano, director general de Petróleos Mexicanos, ante el H. Congreso de la Unión, Instituto Mexicano del Petróleo, México, 1977.*

¹⁹ Es de sobra conocido que algunos países europeos resultaron bastante más perjudicados que los Estados Unidos con el embargo petrolero. Paradójicamente, las grandes compañías petroleras acrecentaron sus ganancias en tanto que los déficit de numerosos países pobres aumentaba dramáticamente. Además las dificultades económicas de los países industrializados trajeron como consecuencia la suspensión de toda inmigración proveniente de los países en desarrollo, en perjuicio sobre todo de éstos últimos.

²⁰ La agitada vida política de los últimos quince años de las Naciones Unidas, con algunos momentos verdaderamente dramáticos, atestigüa el hecho de la enérgica y hasta violenta impugnación de las pautas de conducta y de las normas jurídicas correspondientes del orden político mundial instaurado des-

la desigualdad no puede sino perpetuarse, mientras el mundo siga estando regido por un sistema que se remonta a la época en que la mayoría de los países en desarrollo no existían como Estados independientes.

En su requisitoria contra el orden existente, el presidente de Argelia se hizo intérprete del sentimiento de los países en desarrollo. El orden económico internacional a los ojos de la inmensa mayoría de la especie humana se presenta como un orden que es tan injusto y tan superado como el orden colonial del que deriva su origen y su sustancia. Porque se sustenta, se consolida y prospera según una dinámica que sin cesar empobrece a los pobres y enriquece a los ricos, este orden económico constituye el obstáculo mayor a toda oportunidad de desarrollo y de progreso para el conjunto de los países del Tercer Mundo.²¹

No es desde su accesión a la independencia política que los nuevos Estados han pedido la instauración de un nuevo orden económico. En ese momento, aceptaron la ayuda y la cooperación bajo sus diferentes formas. Los malos resultados de la primera Década del Desarrollo no impidieron la proclamación de la segunda. Pero en septiembre de 1973, en Argel, la cuarta conferencia cumbre de los países no alineados, constató el fracaso de la estrategia internacional del desarrollo.

Si es verdad que la voluntad de crear un nuevo orden económico internacional no cristalizó sino hasta hace poco, las fuentes de esta voluntad de cambio son más profundas y son el resultado de años de frustración y de desaliento.

pués de la Segunda Guerra Mundial, por parte de los países del Tercer Mundo. El rechazo a las normas del orden económico internacional vigente es una mera consecuencia de lo anterior. Al respecto, *cfr.*, Kaplan, Morton y Katzenbach, N. de B., *Fundamentos Políticos del Derecho Internacional*, México, 1965 y, especialmente, *L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui (Colloque International de Nice)*, París, Pédone, 1965; Díez de Velasco, M., *et al*; *ONU año XX*, Tecnos, Madrid, 1966; *La ONU: dilema a los 25 años* (ed. Rosario Green y Bernardo Sepúlveda), México, ColMex, 1970.

²¹ *Cfr.*, Discurso pronunciado por el presidente del Consejo Revolucionario y del Consejo de Ministros de Argelia, Houari Boumediene, el 10 de abril de 1974 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto periodo especial de sesiones convocado para estudiar los problemas de las materias primas y del desarrollo. *Vide*, Una versión resumida de su discurso en *ONU, Crónica mensual*, vol. XI, núm. 5, mayo de 1974, p. 39 y ss.

El presidente argelino estimaba que las potencias coloniales no aceptaron el principio del derecho de los pueblos a autodeterminarse sino a partir del momento en que ellas habían logrado establecer las estructuras y concebir los mecanismos que iban a continuar el sistema de pillaje erigido en el periodo colonial. De esta manera, los países desarrollados se encontraban en una posición en que podían drenar en su beneficio y por una multitud de canales los recursos de los países del Tercer Mundo (*cfr.*, *idem*).

No es el lugar aquí para trazar un cuadro detallado de lo que sería o será el nuevo orden económico internacional. Muchas disposiciones interesan tanto al economista como al jurista. El nuevo orden ha sido esbozado precisamente porque la igualdad jurídica aparecía como un señuelo si no se acompañaba de la igualdad económica. Los problemas sobrepasan pues, en mucho, las consideraciones estrictamente jurídicas. Pero la solución de esos problemas deberá pasar forzosamente por una modificación de las normas en vigor, de ahí nuestra preocupación e interés.²²

La última observación que se impone es que los países en desarrollo desean restablecer el equilibrio con los países industrializados. El nuevo orden económico internacional pretende estar a la medida de los países en desarrollo, pero de hecho se trata de crear una situación no más igualitaria, sino más equitativa. Se quiere superar el principio de la igualdad soberana de los Estados que disimula su desigualdad de hecho. Es por lo que se trata de un orden fundado en la reivindicación, pero como se oponen numerosos obstáculos a su realización inmediata, se trata aún de un orden virtual.²³

III. ¿ES LA REESTRUCTURACIÓN UNA UTOPIA?

4. Considerando que el Informe RIO Proyecto de "Reestructuración del Orden Internacional" ha alcanzado sobre sus antecedentes, un grado de síntesis y concretación suficientes para ser considerado un documento de base, se ha decidido —a partir de él— proporcionar algunas ideas que constituyen, ya no la repetición de lo estudiado y escrito allí, sino los pasos siguientes a tomar para ir

²² Sobre el concepto, problemas y perfil del nuevo orden económico internacional, existe ya una vasta bibliografía y hemerografía, de la que destacamos: Green, Rosario, "El nuevo orden económico internacional, *Foro Internacional*, ColMex, abril-junio 1976; Gros Espiell, Héctor, "El nuevo orden económico internacional", *Derecho Económico Internacional*, México, F.C.E., 1976; Miaja de la Muela, Adolfo, "Principios y reglas fundamentales del nuevo orden económico internacional", ponencia al XI Congreso del IHLADI, Madrid, octubre 1976; Martin, Pierre-Marie, "Le nouvel ordre économique international", *Revue Générale de Droit International Public*, París, abril-junio, 1976, núm. 2; Robert Bosc, et al., "Les pays industrialisés à la recherche d'un nouvel ordre économique mondial", *Revue française de Science politique*, vol. 26, núm. 4 agosto, 1976; Furtado, Celso, "Le nouvel ordre économique mondial: un point de vue du Tiers Monde", *Revue Tiers Monde*, t. xvii, núm. 67. París, Julio-septiembre, 1976; Amuzegar Jahangir, et al., "¿Un nuevo orden internacional?" *Facetas*, Washington, 1977, vol. 10, núm. 3; Amin, Samir, et al., "Nuevo orden internacional", *Nueva Política*, vol. 1, núm. 4, octubre-marzo 1977.

²³ Cfr. Furtado, Celso, "Le nouvel ordre économique mondial: un point de vue du Tiers monde", *cit.*, *supra*.

consolidando en la realidad la idea global de “nuevo orden internacional” y que el Informe RIO, pretendió aprehender en sus múltiples aspectos.

El Informe RIO, construye una utopía —en el estricto sentido de la palabra— al perfilar el NOEI en sus páginas y abordar el conjunto temático de problemas existentes; estudia suficientemente —aunque nunca hasta el agotamiento— las causas de dichos problemas y trata de detectar las principales relaciones estructurales entre los mismos; y visualiza las más evidentes alternativas —óptimas y subóptimas— para resolverlos. Sus autores parecen, sobre todo, convencidos del hecho que los diferentes países atinentes al primero, segundo o tercer mundo están suficientemente concientizados —aunque muchas veces sus gobiernos, por estrategia, lo nieguen— de la necesidad, desde sus diferentes posiciones de interés, de abocarse al problema de la construcción del nuevo orden internacional por interés mutuo.

Este ensayo pretende, en tal virtud, abordar ya los aspectos legales del nuevo orden internacional, formulando una serie de sugerencias para un trabajo concreto de los juristas que permita ir avanzando en su configuración jurídica final.

El supuesto de este trabajo, para abreviar referencias documentales y doctrinarias, es no sólo la más cuidadosa lectura y análisis del informe RIO sino el conocimiento más reciente de la literatura sobre este tópico que reproducir, implicaría hacer más abundantes los materiales de lectura que los expertos están obligados a considerar en tan breve plazo.

Otra finalidad explícita del documento es la de destacar, por las características propias del derecho internacional económico, la idoneidad del mismo para instrumentar las pautas de consolidación de los avances hacia el nuevo orden internacional.

IV. ÁREAS DE PROBLEMAS MUNDIALES

5. Por razones de método, consideramos adecuado concentrar en las siguientes áreas los principales problemas concernientes a la creación de un nuevo orden internacional.²⁴

²⁴ El Informe RIO, se ocupa en su capítulo III (pp. 44 a 75 de su versión española) de hacer una breve reseña de las áreas de principales problemas concernientes a la creación de un nuevo orden internacional. En ella, trata de definir la magnitud de las tareas que afronta la comunidad internacional y de identificar las áreas donde se requiere acción para progresar hacia un mundo más justo.

- a) El problema de los armamentos.
- b) El problema poblacional.
- c) El problema de los alimentos.
- d) El de los asentamientos humanos.
- e) El problema ecológico.
- f) El problema monetario y comercial internacional y la asistencia concesional.
- g) El problema de los recursos humanos y la energía.
- h) El problema de la ciencia y la tecnología; más el fenómeno de las empresas transnacionales.
- i) El problema de los océanos y el régimen de sus recursos.
- j) El espacio exterior y su administración.
- k) El problema de las instituciones internacionales. Aspecto adjetivo, pero vital.

6. Ningún problema importante del mundo actual puede atacarse en forma aislada. El intento en tal sentido aumentará, casi de modo inevitable las dificultades en otras áreas de problemas aparentemente no interrelacionados. Es evidente que en el pasado se han utilizado enfoques simplistas para problemas complejos, un resultado inevitable de la "visión de túnel" engendrada por la especialización científica. En el campo de la tecnología, por ejemplo, el deseo del hombre occidental de conquistar la naturaleza ha significado a menudo que la probabilidad de pequeñas molestias se ha reducido a costa del aumento de la probabilidad de desastres muy grandes.

No sólo se han vuelto complejos en sí mismos los problemas mundiales, sino que el mundo se ha vuelto más complejo en lo político. Los países del mundo son algo más que una colección de gigantes y enanos. Hay muchas potencias intermedias cuya importancia y fortaleza aumentan, tanto en el mundo industrializado como en el Tercer Mundo. Hay también ahora muchos niveles de relación o de interacción además del estratégico, el político o el económico: las relaciones tecnológicas y de la energía son ejemplos obvios.²⁵

La conexión recíproca de las cuestiones internas y las internacionales ha vuelto cada vez más interdependientes a los países. Siempre han existido interdependencias, aunque en el pasado los países industrializados las han advertido con lentitud en general, a juzgar por sus acciones. La acción conjunta de los países de la OPEP ha hecho cambiar claramente la percepción de las relaciones interna-

²⁵ Cfr., *Reestructuración del orden internacional (informe al Club de Roma)*, México, F.C.E., 1976, p. 71.

cionales por parte del mundo industrializado, y ahora se reconoce generalmente que la interdependencia es característica de las relaciones Norte-Sur.²⁶

V. LA FUNCIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

7. El NOEI se ha ido perfilando por el estudio particular y global de esa serie de problemas y de las soluciones óptimas y alternativas perentorias de la sociedad internacional actual; problemas que —de no aportárseles solución— pueden no sólo desencadenar una serie de tensiones sociales de ilimitadas consecuencias internacionales, sino paralizar la dinámica evolutiva natural de los diferentes miembros de dicha sociedad, agudizando las contradicciones de un sistema global asimétrico.

Por ello, es necesario y lógico tratar de abarcar el conjunto de problemas, ya identificados y agrupados por categorías afines, dentro de un gran marco de referencia total que, por la visión macroanalítica que implique, no lleve al riesgo de la adopción de medidas parciales o la implementación de mecanismos de reorientación que contradigan o nulifiquen otras medidas sectoriales y otros mecanismos de reorientación aplicados en otro sector del conjunto.

²⁶ Las interdependencias Norte-Sur son de cuatro clases básicas. En primer lugar, las interdependencias causadas por la necesidad de alimentos. Hay países de ordinario ricos, con excedentes de alimentos, y hay países a menudo pobres, con déficit de alimentos. En segundo lugar, hay interdependencias causadas por la necesidad de energía y minerales en un mundo donde la oferta y la demanda tienen distintos patrones geográficos. Hay, en tercer lugar, interdependencias provocadas por la posibilidad de perturbar o destruir los sistemas que sustentan la vida en la “nave espacial de la Tierra”, cuyas consecuencias afectarían a toda la humanidad. Por último, hay interdependencias básicas generadas por las esperanzas de reducción de las disparidades evidentes que existen entre los ricos y los pobres del mundo.

Diversos países asignan preponderancia diferente a estas varias clases de interdependencias. Ellas pueden ser interpretadas en varias formas y la perspectiva dependerá de su contemplación desde las posiciones de los países ricos o de los países pobres. Cada clase de interdependencia lleva consigo sus propias oportunidades particulares, sus amenazas y sus consecuencias políticas, así como sus interrelaciones con otras clases de interdependencia. Así, ningún país puede vivir completamente aislado de los demás. Ni siquiera el más poderoso puede aislarse de los efectos de las acciones de otros. Pocos de los problemas apremiantes de la humanidad tienen soluciones puramente nacionales. Requieren soluciones cooperativas: acciones organizadas en forma multilateral y a nivel mundial. Por eso la verdadera interdependencia no puede separarse de la interdependencia soberana, pero la insistencia excesiva en una soberanía nacional que existe en teoría y escasamente en la práctica lleva consigo los gérmenes de la confrontación y el antagonismo. *Cfr., Informe RIO, la parte correspondiente a las interdependencias mundiales, p. 71 y ss.*

El marco referencial que debe contener toda la problemática internacional contemporánea para poder dar coherencia interna a las soluciones que los diferentes órdenes parciales exigen, el marco global que comprenda y ordene los diferentes elementos del sistema debe ser, tiene que ser, el nuevo derecho internacional económico, es decir, el que ha incorporado ya la filosofía, los principios, las normas, los imperativos del derecho internacional del desarrollo, que, de conjunto de principios de *lege ferenda*, forma parte hoy de las normas del derecho internacional económico general.

8. Concebimos ese marco normativo total, abrazador de todo el sistema de relaciones internacionales como el conjunto de normas que informan, primero, la filosofía del desarrollo, de la cooperación y de la participación (o democracia económica), comunes a la teoría general del nuevo derecho internacional económico (ver figura A), más la suma de los sistemas normativos que regulan los órdenes internacionales parciales, a saber: el nuevo orden monetario internacional, el nuevo orden marítimo internacional, el nuevo orden internacional de desarme, el nuevo orden internacional de las materias primas, el nuevo orden del comercio internacional; el nuevo orden internacional de la ciencia y la tecnología; etcétera.

Figura A. Derecho internacional económico

Principios generales del derecho internacional económico

Orden monetario internacional	Orden comercial internacional	Orden marítimo internacional	Orden mundial de la información	Orden internacional del desarrollo...
-------------------------------	-------------------------------	------------------------------	---------------------------------	---------------------------------------

Nuevo orden internacional

¿Qué se requiere, por otra parte, para conocer con mayor rigor los avances precisos de la creación de los diversos órdenes internacionales parciales, su grado de inserción dentro del nuevo orden internacional global y su marco normativo?

Una labor de localización y depuración de las variadas y dispersas normas que en forma de tratados —multilaterales o no—, convenios, pactos, acuerdos, resoluciones, declaraciones, *modus vivendi*

di, existen y han creado una maraña legal que es necesario sistematizar.

Esa depuración permitiría, más adelante, una evaluación de los aspectos regulados y aquellos que aún no lo han sido o lo están insuficientemente para saber en qué campos el derecho debe proceder a su labor ordenadora general. Sin levantar esta especie de censo de la legislación internacional vigente, sobre todo en el orden de las relaciones económicas internacionales, se puede caer en el abuso de legislar en materias, temas o aspectos ya tratados.

Seguiría, más tarde, una tarea más precisa de concordancia y armonización entre las diferentes legislaciones o sistemas normativos parciales para evitar contradicciones, repeticiones o incompatibilidades funcionales u operativas.

9. Otra manera de interpretar o entender la función del derecho internacional económico como elemento ordenador global del orden internacional en ciernes es la de regir, articulando, las fronteras entre los diferentes órdenes normativos parciales o sectoriales que tratan de percibir, para ordenarlos, los elementos que dan lógica interna a los conjuntos de problemas, cuya solución desembarazaría al mundo del *impasse* del actual sistema de relaciones internacionales. De esta manera, la tónica del marco global la seguiría dando el derecho internacional económico, ese nuevo derecho del desarrollo, de la cooperación y de la participación, pero además, como elemento cohesionante de todos los demás órdenes normativos parciales, podría permearlos introduciendo esos ingredientes (desarrollo, cooperación, participación) con la intensidad que la dinámica de las relaciones entre los subsistemas requiriese. Es lo que podríamos llamar, un *derecho intersticial*. (Ver figura B).

Figura B. Nuevo orden internacional

Orden monetario internacional	Orden del comercio internacional	Orden marítimo internacional
Orden mundial de la información	Orden internacional del desarme	Orden mundial de los alimentos

Derecho internacional económico

10. Con estas demostraciones, podemos llegar al punto de preguntarnos lo siguiente: si se ha revisado, ordenado, sistematizado evaluado, concordado y armonizado el derecho internacional económico actual, en el cual permearon los principios que generaron la idea de un derecho internacional del desarrollo, ¿se requiere, en verdad, la elaboración de un tratado-marco para la construcción del nuevo orden internacional cuando están dadas ya de otra manera las condiciones y los elementos de dicho marco normativo general de principios, instituciones, atribuciones, obligaciones y sanciones?

La negociación y adopción por los países ricos y los pobres, de ese tratado-básico, además de las dificultades de orden político que generaría, haría peligrar el logro de cierto consenso existente sobre los principios en sí del nuevo orden internacional, arduamente negociados con las naciones industriales por los países del Tercer Mundo, en tantos y tantos foros de discusión internacional.

Si, por el contrario, tomamos en consideración, el sedimento consolidado de los numerosos compromisos jurídicos derivados del complejo relacional internacional múltiple y variado, que constituyen ya "herencia común" de la sociedad internacional y de la propia filosofía de los Estados, conscientes de la necesidad inaplazable de los cambios y ajustes que requieren las relaciones internacionales globales, podemos considerar que existe una plataforma común para construir ese nuevo orden internacional. Que existe un compromiso básico, un marco operativo para el nuevo orden internacional que está dado —repetimos— por el derecho internacional económico —según lo entendemos y lo hemos descrito, con la ventaja de que, al proporcionar una explicación global de los fenómenos de la sociedad internacional, esa plataforma común no sólo inspirará y guiará la futura legislación internacional, sino que servirá de punto de referencia para rechazar todo aquello que no tenga como finalidad convergir en la articulación plena, no incongruente, de las diferentes partes del sistema.

Por otra parte, si bien la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, no agota el contenido y el alcance del nuevo derecho internacional económico, contiene ya los principios fundamentales que deberán gobernar las relaciones económicas internacionales. Una serie de normas internacionales, negociadas parcialmente, podrían ir dando la fuerza legal necesaria a esos principios, superando así su naturaleza de mera declaración. El *Soft Law* se iría transformando así en derecho positivo y se completaría paulatina y simultáneamente la regulación de los diversos sistemas nor-

mativos parciales y, por ende, el sistema global que abarca el NOEI. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados es una pauta definitiva en esta materia.

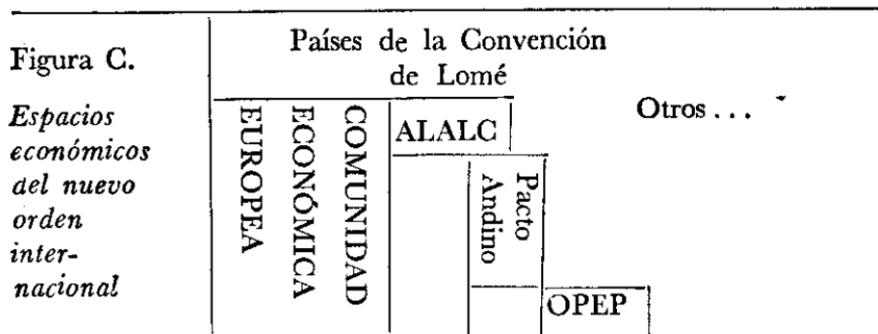
11. Desviaciones de coyuntura. Como es de suma importancia la consideración del factor político que muchas veces impone, dentro de las alternativas deseables para la solución de un problema, la subóptima (*the second best choice*) y, algunas otras, tiende a imponer verdaderas desviaciones de los propósitos originales, la existencia de puntos de referencia no sujetos a negociación política —como aconteció con la Carta— es de la mayor importancia. Por ello, una clara identificación de la naturaleza de las normas, de su espíritu, de la filosofía general que informa el nuevo derecho internacional económico es fundamental para detectar y, en su caso, aminorar o corregir las desviaciones de coyuntura que la política inevitablemente impone y así poder remodelar constantemente las paredes de ese sólido edificio jurídico que el derecho ha construido para prohijar el nuevo orden económico internacional.

12. Al inicio del trabajo, dábamos una lista de las grandes áreas de problemas sustantivos que estaban en la base de toda la problemática internacional actual, algunos de los cuales tenían aspectos adjetivos involucrados, como la “autoridad central” en el nuevo régimen del mar. Sin embargo, quisiéramos insistir aquí en lo referente a las instituciones internacionales, con motivo de dos piezas del nuevo orden internacional y hacer en torno de ellas algunas reflexiones.

El 28 de febrero de 1975, la Europa de los Nueve firmó con 46 Estados de África, el Caribe y el Pacífico, la Convención de Lomé.

Independientemente de su contenido preciso, que hemos decidido no abordar por lo dicho en la introducción, lo que nos interesa es la función del derecho —que, en este caso, no por azar es el derecho internacional económico— para utilizar un espacio fragmentario del orden internacional total y establecer en él un principio de ordenación interna con varios de los ingredientes y factores que se exigen contenga el orden económico internacional nuevo. De tal suerte que por los procesos regionales de armonización de las relaciones económicas, tanto como por los procesos regionales de integración superpuestos en algunas áreas —a través del derecho internacional económico que les dio forma, orden y organización— se va logrando paulatinamente no sólo la solución del problema de la asimetría de los actores formales (los Estados nacionales) de las relaciones internacionales, sino el de la irracionalidad económica que de dicha asimetría se deriva.

En conclusión, la otra función que atribuimos al derecho internacional económico, en esta óptica, es la de *principio ordenador* de los nuevos espacios económicos en donde debe operar el nuevo trato que se negocia en el mundo y que ningún tratado-básico podría mejor que los diferentes esquemas jurídicos de asociación, cooperación e integración económicas existentes servir (ver figura C).



La reciente Convención de Lomé nos da la razón. Por ello 55 Estados representando 510 millones de habitantes celebraron un convenio de cooperación, destinado a acelerar el desarrollo de 46 Estados del Tercer Mundo, absolutamente novedoso. Los especialistas lo han considerado “revolucionario” o, cuando menos, sin precedente porque “instaura un nuevo modelo de relaciones entre Estados desarrollados y Estados en vías de desarrollo, compatible con las aspiraciones de la comunidad internacional hacia un orden económico más justo y equilibrado”, según reza su preámbulo.

13. Dos meses después de la Conferencia Mundial sobre Población de Bucarest, es decir, en noviembre de 1974, se realizó en Roma una conferencia mundial sobre la alimentación que es el origen directo de la creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), segunda pieza del nuevo orden internacional que nos interesaba destacar. En esa reunión se decidió, además, instituir un Consejo Mundial de la Alimentación (CMA), órgano encargado de coordinar las políticas nacionales concernientes a la producción alimenticia, la nutrición, la seguridad y la ayuda alimenticias y otras cuestiones conexas. Ese nuevo *dispositivo institucional* —EIDA y CMA— era exigido por el Grupo de los 77, en aplicación de los textos sobre el nuevo orden económico y para escapar a la tutela de la FAO, demasiado dependiente de los Estados Unidos, el gran “agri-poder”.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

14. Ya se trate de problemas sustantivos, cuya solución requiere una voluntad política traducida en un acuerdo jurídico; de problemas de procedimiento para resolver prioridades o precedencias; de cuestiones relativas a dispositivos institucionales para materializar propósitos y acciones, siempre aparece el instrumento legal que define, organiza, establece y sanciona. Cuando se trata de comparar la naturaleza de varios órdenes parciales para apreciar su idoneidad y eficacia, respecto del orden total, surge el genio del derecho que, por espíritu de equidad y armonía, tiende a racionalizar las conductas y a normalizar los comportamientos; ese impulso del derecho lo lleva a elaborar sistematizaciones que permitan conferir un mínimo de coherencia al conjunto de las relaciones sociales, en este caso, internacionales.

Por su naturaleza, por su genio propio que lo ha hecho ser calificado de derecho prospectivo, aleatorio, instrumentalista, coyuntural, el derecho internacional económico es el que mejor se acomoda a las peculiares características de la sociedad internacional, una sociedad “abierta” para los modernos, una sociedad “en estado de naturaleza” para los clásicos; pero aquélla en la que tiene que sobreponerse el hombre de mañana a sus propios egoísmos y a su propia miopía para sobrevivir y en donde debe establecer el nuevo orden internacional que impone una taxativa: el fin de las ideologías o el fin de sí mismo y de su historia. Estos son algunos aspectos jurídicos del nuevo orden internacional.

VII. COLOFÓN

15. Si se toman a la letra las declaraciones oficiales recientes, sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, todos parecen estar en principio de acuerdo. Pero los hechos muestran que la instauración de ese nuevo orden avanza con enormes dificultades y retrasos en relación con los discursos.

¿En dónde radica el problema de la distancia entre las palabras y las realizaciones? A nuestro parecer, en el hecho de existir algunos malentendidos sobre la cuestión de la construcción de un nuevo orden económico internacional.

En primer lugar, sería falso pensar —como algunos parecen hacerlo— que un nuevo orden internacional puede surgir de una negociación afortunada hecha de una sola vez. Ese nuevo orden no caerá del cielo por una iluminación súbita de los responsables po-

líticos y económicos de los países industriales. Su creación será un proceso lento y difícil que permita desarrollar de una manera progresiva nuevos tipos de relaciones capaces de modificar la estructura neocolonial del actual mercado mundial. Esos nuevos tipos de relaciones deben producirse simultáneamente entre los países del Tercer Mundo, entre éstos y los países socialistas y entre los países del Tercer Mundo y los países industriales capitalistas.

En segundo lugar, ese nuevo orden económico, que implica una nueva interdependencia entre los diferentes tipos de países no ha de nacer de una manera idílica. Sólo podrá surgir como resultado de conflictos y será necesariamente conflictivo. La historia muestra de sobra que las naciones o grupos dominantes no aceptan nunca modificaciones en el *statu quo* sino como consecuencia de cambios en la relación de fuerzas. El interés profundo de las grandes potencias, capitalistas o no, es estabilizar el sistema mundial tal como es o hacerlo evolucionar en su favor; ninguna de ellas lo hará evolucionar, y menos aún las grandes potencias capitalistas, en favor de los países subdesarrollados sin presiones y sin conflictos. El único problema importante en el desenvolvimiento de dichos conflictos para los países del Tercer Mundo es evaluar correctamente la verdadera relación de fuerzas para evitar pasos en falso o retrocesos, o tratar de obtener de una sola vez, por una posición maximalista, todo lo que desean obtener.

En tercer lugar, un nuevo orden económico internacional implica necesariamente —si desea ser más equitativo y más positivo desde el punto de vista de las necesidades esenciales de los hombres de todos los países— modificaciones profundas en la orientación del crecimiento económico actual de la mayoría de los países del Tercer Mundo. Una estrategia orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías (alimentación, alojamiento, cultura, salud) es la que debe guiar este crecimiento y no una estrategia de fortalecimiento del poder del Estado o de conservación de los privilegios actuales de las clases dominantes. Si no se cambia la orientación actual del crecimiento en la mayor parte de los países subdesarrollados, que sólo acentúan las desigualdades y los desequilibrios sociales al interior de sus sociedades, unas nuevas relaciones internacionales más justas no beneficiarán a los pueblos de esos países, sino tan solo habrán de consolidar los intereses de los actuales grupos dominantes (oligarquías rurales, burguesías industriales, burocracias civiles o militares, clases medias altas) en detrimento de las mayorías populares.

Esto muestra las dificultades del cambio, puesto que a menudo,

en muchos países, las negociaciones en favor de un nuevo orden son llevadas a cabo por privilegiados que controlan los gobiernos para servir a los intereses de su grupo o de su clase y no a los del pueblo. Su interés en un nuevo orden internacional es motivado en gran parte por el deseo de mantener su dominación interna que sienten amenazada por las repercusiones sobre sus economías de los aspectos negativos del orden actual.

Así, la construcción de un nuevo orden económico internacional al servicio del desarrollo de los pueblos implicará también, en muchos países del Tercer Mundo, conflictos internos para cambiar la dominación que ejercen las minorías privilegiadas que controlan los gobiernos de esos países. En esos conflictos, las fuerzas sociales y políticas internas, amantes del cambio, deberán estar en primera fila.

16. No es lógico pensar que todos los cambios externos e internos puedan ocurrir simultáneamente. Algunas veces, en una lucha o una etapa determinada la acción de los gobiernos que representan grupos oligárquicos puede ser positiva sobre el plano internacional si, por sus intereses inmediatos, refuerzan el poder de negociación del conjunto de los países del Tercer Mundo. Pero no hay que olvidar que, sin cambios sociales y políticos al interior de esos países, muchas ventajas que pueden ser obtenidas sobre el plano internacional no servirán fundamentalmente a sus pueblos. Puesto que, a pesar de todo, la unidad dialéctica de la política explica con contundencia la estrecha ligazón entre la política interna de un Estado y su política exterior.

Por otra parte, la asimetría de los elementos componentes de la sociedad internacional explica, justifica y legitima la acción del Tercer Mundo en busca de un nuevo equilibrio de fuerzas que ha de ser la base del orden político y económico internacional. El derecho y los juristas tienen que estar, una vez más, presentes en esa tarea.