

## CAPÍTULO XVII

### HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

1. Fundamento moral de la economía internacional . . . . .	215
2. Cooperación e interdependencia económica internacional . . . . .	218
3. La cooperación económica y demográfica . . . . .	221
4. La lucha por un nuevo orden económico internacional . . . . .	223
5. Posibilidades y límites de la aspiración al bienestar económico de los pueblos . . . . .	227
6. El orden jurídico y social debe presidir toda la vida económica internacional . . . . .	231

## CAPÍTULO XVII

### HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

**SUMARIO:** 1. *Fundamento moral de la economía internacional.* 2. *Cooperación e interdependencia económica internacional.* 3. *La cooperación económica y demográfica.* 4. *La lucha por un nuevo orden económico internacional.* 5. *Posibilidades y límites de la aspiración al bienestar económico de los pueblos.* 6. *El orden jurídico y social debe presidir toda la vida económica internacional.*

#### 1. *Fundamento moral de la economía internacional*

Las relaciones económicas internacionales están constituidas por actos humanos. Y los actos humanos no pueden escapar a la moral. Luego, las relaciones económicas internacionales tienen su base o fundamento en la moral.

¿Cuál es el fundamento moral de la economía internacional? Si dejásemos que la economía internacional estuviese guiada por estrechos cálculos egoístas, el acaparamiento de las fuentes económicas y de las materias de uso común quedarían en manos de las naciones más favorecidas o más astutas. Sólo la justicia vivificada por la caridad puede impedir la inequitativa distribución de las riquezas. La cooperación económica entre las naciones propende a distribuir los bienes de manera metódica, progresiva y normada.

Los bienes desigualmente repartidos en el planeta son contingentes. Si todo hubiese sido contingente, no habría habido nada. Luego, hay un Ser Necesario. Y este Ser Necesario y perfecto —toda perfección relativa implica la perfección absoluta— creó los bienes para todos los hombres y para todos los pueblos. Consiguientemente deben afluir a todos, no sólo a las superpotencias, de manera justa, equitativa y amistosa. El derecho fundamental de usar y disfrutar —nunca de abusar— de los bienes materiales de la tierra pertenece a todos los hombres de todo el planeta. La ejecución práctica de este derecho queda encomendada a la voluntad hu-

mana y a las formas jurídicas de los Estados. La propiedad privada y el libre y recíproco comercio de bienes, con intercambios y donaciones, quedan subordinados al fin natural de los bienes materiales y no pueden independizarse de la norma primaria y fundamental: que todos los hombres pueden usar de todos los bienes. El propietario es tan sólo un *procurator* del Ser fundamental y fundamentante. La propiedad, en términos de Santo Tomás, es una "*potestas procurandi et dispensandi*". Los bienes son de todos, en cuanto al uso. La producción tiende a satisfacer las necesidades de todos. El uso común de los bienes puede tenerse en forma directa (camino, parques, medios de transporte, puentes...), o en forma indirecta (a disposición de los particulares en cuanto a posesión, pero con función social en su uso). El aquinatense es bastante explícito en este punto: "*non debet homo habere res exteriores ut propias, sed ut communes.*"<sup>110</sup> Aplicando estos principios a las relaciones internacionales, cabe advertir que la natural solidaridad ente los pueblos —todos son humanos— impone a las naciones ricas un límite, por el cual —remunerada la actividad productora— no debe el logro del beneficio de la nación desarrollada ser realizado con el sacrificio del legítimo interés de las naciones subdesarrolladas. No hay derecho a que los Estados ricos levanten sus obras gigantescas sobre el pedestal del pauperismo "tercermundista". En rigor no hay un tercer mundo, ni dos, sino uno para todos.

Alguna vez —hagamos votos para que sea pronto— el poder internacional poseerá instrumentos suficientemente eficaces para poner límites al egoísta espíritu de enriquecimiento de las superpotencias y dará satisfacción a las exigencias del bien público internacional. La doctrina orgánica de la sociedad internacional exalta el bien común de todos los pueblos de la tierra por encima del bien particular de cada Estado. Las economías nacionales no son islas; tienen sus deberes para con la comunidad interestatal y hallan un límite en el derecho de todos los pueblos al uso común de los bienes. El vínculo directo de la fraternidad culmina humanamente en el vínculo indirecto de la cooperación interestatal. Cooperación que tiene por objeto un orden de justicia con el mayor bienestar del mayor número de Estados. En este sentido todas las economías nacionales tienen una función internacional.

Si el hombre es *socio* de la familia humana, el Estado es *socio* de la comunidad interestatal. Hay una necesidad natural y ética de

<sup>110</sup> Santo Tomás, *Summa theologiae secunda secundae* q. 61 a. 2.

subordinar el bien estatal al bien interestatal. No hay Estados autosuficientes. La solidaridad interestatal, moralmente obligatoria, impone el deber de respeto y de ayuda económica recíproca. Las economías cerradas son éticamente inadmisibles.

El bien común internacional, siempre al servicio del hombre, se constituye con economías recíprocamente integrativas y concurrentes. Cuando no es así, caemos en conflictos económicos que desembocan en conflictos armados. El cálculo egoísta es el pero de los cálculos. Egoísmos, ambiciones desmesuradas y presuntuosas cuestiones de prestigio son elementos perturbadores de las relaciones internacionales. Por egoísmo, ambición y prestigio se forman monopolios, se bloquean corrientes migratorias, se prohíben exportaciones y se controlan excesivamente las importaciones, se establecen barreras artificiales al movimiento internacional de capitales y divisas, se urden sistemáticas maniobras monetarias y de *dumping*. Los Estados privilegiados tienden a conservar e incrementar sus privilegios, mientras los Estados no privilegiados tienden a su emancipación. De ahí ese contraste entre el conservadurismo de las naciones ricas y el reformismo de las naciones pobres. En las rudas luchas económicas las naciones ricas usan de sus armas (restricciones a la inmigración, tarifas preferenciales, ilimitado poder de acción a privados intereses monopolistas, transferencia de los medios de pago en los países rivales), y las naciones pobres usan las suyas (derechos proteccionistas, extorsivas providencias aduaneras, limitación de importaciones, exportaciones subvencionadas, desvalorizaciones, explotación exagerada de los recursos naturales, sustitución de productos extranjeros por sucedáneos, acuerdos comerciales signados con otros Estados no privilegiados, perfeccionamiento de la tecnología). La pobreza y la riqueza de los Estados no depende solamente de las materias primas. Japón, Alemania, Suiza, Dinamarca y Suecia, para no citar sino unos cuantos ejemplos relevantes, son pobres en materias primas, pero económicamente florecientes por su capacidad inventiva, por su laboriosidad y por su organización.

Para restablecer el orden internacional se requieren medidas económicas y financieras, aunque la economía no tenga nunca la última palabra. El comercio de materias indispensables debiera sujetarse a un régimen particular de precios, pago y crédito. La sustitución de los acuerdos de *clearing* bilateral con un sistema de intercambios múltiples, una política monetaria que responda a la realidad de los intercambios antes que a la especulación, el control estatal en la

formación de los cárteles y de los monopolios, el acrecentamiento del poder de adquisición de los consumidores, la ampliación del crédito a largo plazo para los países en vías de desarrollo son algunas de las medidas sugeridas para reglamentar una equitativa distribución de los bienes. El nacionalismo excesivo y el imperialismo son inconciliables con el Derecho Internacional. Es hora de reducir la influencia del egoísmo, del orgullo chauvinista y de la violencia inhumana poniéndoles sitio desde la fortaleza de la justicia vivificada por la caridad. Sólo una progresiva espiritualización de la vida internacional puede darnos la paz anhelada. Una paz activa donde reinen la cooperación y la interdependencia económica internacional.

## *2. Cooperación e interdependencia económica internacional*

El orden político y económico que priva en las relaciones internacionales de nuestro tiempo resulta notoriamente injusto. A partir del Acuerdo de Yalta (1948), los Estados Unidos y la URSS bipolarizar el poder político fundándose en la fuerza militar. El mundo, como si fuese un comestible, se divide en dos esferas de intereses e influencia. Cada superpotencia renuncia a intervenir en la esfera de la otra. El resto de los países careció de importancia para Stalin y Roosevelt (senil, débil y enfermo). La distensión Este-Oeste, que parecía sustituir a la guerra fría, no encuentra cauces institucionales adecuados.

En el ámbito económico, la inflación, suscitada por crisis en los alimentos, en los energéticos, en las materias primas, en los sistemas monetarios y en el empleo, inquietan seriamente a los países desarrollados y desestabilizan lacerantemente a los países subdesarrollados. Los países débiles contemplan, desde su pobreza y desde su impotencia, la amenaza a la hegemonía norteamericana por Japón, Alemania Occidental y algunos otros países europeos. Pero saben que el paso de una hegemonía a la otra en nada cambia la inequitativa distribución internacional de las riquezas. La brecha entre países ricos y pobres no solamente subsiste, sino se incrementa.

La concepción de un derecho soberano, para cada país, que englobe posesión, uso y disposición sobre todas sus riquezas y actividades económicas, entronizada por Asamblea General de las Naciones Unidas, es difícilmente conciliable con la interdependencia de los Estados, obligados a tomar en cuenta los legítimos intere-

ses de los otros en cuanto a la explotación de riquezas naturales en forma conjunta (artículo 34 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados), la cooperación regional (artículo 12), la conducta de las relaciones económicas internacionales (artículos 8, 9, 18 y 24), la ceremonia mundial y el comercio internacional (artículos 5, 6, 14 y 26) y la asistencia considerada como obligada contribución (artículos 13, 17, 22). El día que esta interdependencia proclamada por la Carta se torne en una *opinio iuris communis*, se habrá dado un paso definitivo en el desarrollo del Derecho Internacional. “Hacia dónde vamos —y hacia dónde queremos ir— es hacia un *Derecho de interdependencia social*”, como alguna vez apuntó el juez Álvarez al hablar del desarrollo del Derecho Internacional.<sup>111</sup> Por eso resulta hiperbólica, si no errónea, la afirmación estrechamente nacionalista de Jorge Castañeda en el sentido de considerar como de definitivo desarrollo del Derecho Internacional la teoría de un derecho soberano que abarque posesión, uso y disposición sobre todas las riquezas y actividades económicas de la nación.<sup>112</sup> El bien público nacional, en buena tesis, está subordinado al bien público internacional.

En buena técnica jurídica, no cabe establecer normas que aseguren una desigualdad compensatoria, privilegiada, preferencial. Tampoco cabe legitimar obligaciones sin contrapartida para vindicar países subdesarrollados. Para “evitar un trato inequitativo basado en relaciones desiguales de poder” —al que se refiere Castañeda—,<sup>113</sup> el medio idóneo estriba en caminos de igualdad jurídica. Las desigualdades de hecho no se combaten con desigualdades de derecho por compensatorias que parezcan. “La personificación a que se refiere la Carta —afirma el iusinternacionalista mexicano Víctor Álvarez de la Torre— no se acepta en el Derecho. Aceptar la desigualdad como se expresa, implicaría automáticamente la desmembración de la unidad del régimen del Derecho Internacional en una pluralidad de regímenes, de acuerdo con el desarrollo de cada uno de los Estados o grupos de Estados. Parece más razonable que lo expresado en la Carta sobre la desigualdad compensatoria busque la solidaridad internacional ya que, entre otras cosas, el principio

<sup>111</sup> Álvarez, Juez, Opinión Consultiva “Admission of a State to Membership in the UN”, Corte Internacional de Justicia, Repertorio 1948; Green, L. C., *International Law through the Cases*, London, Stevens and Sons, 1970, p. 834.

<sup>112</sup> Castañeda, Jorge, “La Charte des Droits et des Devoirs Économiques des Etats du point de vue droit international”, *Justice économique internationale*, Paris, Gallimard, 1976, pp. 82-84.

<sup>113</sup> Castañeda, Jorge, *Derecho internacional económico*, pp. 14-15.

de la igualdad de los Estados (artículo 2 [1] de la Carta de la ONU) implica que precluye a un grupo de Estados de imponer por su sola voluntad obligaciones del *ius dispositivum* a otros sin su consentimiento. Además, la equidad, por sí sola, no necesariamente implica igualdad.”<sup>114</sup>

Resulta loable el propósito de evitar intervenciones extranjeras en las decisiones económicas de los Estados, por pretextos de inversionistas. Pero no resulta atinado negar el *minimum standard of international law* en materia de inversiones extranjeras y expropiaciones.

La necesidad de una participación equitativa en todos los bienes de la tierra se afirma, cada vez más, en la conciencia de todos los pueblos del planeta. La equitativa distribución de las riquezas y la cooperación económica entre los pueblos son decisivas para la economía del mundo y para la paz futura. La instauración de un nuevo orden que excluya la guerra total y la desenfrenada carrera armamentista no puede desvincularse de la cooperación e interdependencia internacional. Contra el egoísmo de los grupos económicos y políticos, es preciso luchar por el “espacio vital de la familia” y por el incremento del bienestar humano aceptando la libertad de emigración hasta donde sea factible. Todos los pueblos del mundo tienen el derecho de disponer de los recursos materiales para aplicar sus fuerzas de trabajo y producir bienes de uso común. El mundo no fue hecho solamente para las grandes potencias. Los injustos e intolerables privilegios, en los tratados y en la Carta de la ONU, tendrán que desaparecer algún día, de grado o por fuerza. La sociedad internacional debe asegurar, a los diversos pueblos de la tierra, la satisfacción de sus necesidades. Para ello se requiere, urgentemente, educación jurídica y política internacional. Sin una previa labor de educación internacional, no cabe llegar a la disponibilidad necesaria para consentir en un desarrollo orgánico de las economías de los pueblos subdesarrollados. Hay una viva necesidad de disponer, en todos los pueblos de la tierra, de materias primas: metales, minerales no metálicos, materias químicas, fibras textiles, aceites, minerales, semillas oleaginosas y géneros alimenticios. Los energéticos deben servir al bien público internacional y no únicamente al bien público nacional. La geografía política no coincide con la geografía económica. Las particulares y variadas desigualdades entre naciones privilegiadas por la naturaleza y naciones no

<sup>114</sup> Álvarez de la Torre, Víctor, “Para una panorámica del nuevo orden económico internacional”, *Jurídica*, México, núm. 10, tomo II, julio de 1978, pp. 208-209.

privilegiadas, deben ser corregidas a base de cooperación económica. No puede desconocerse, tampoco, la desigualdad en la diligencia para organizar el trabajo y explotar favorablemente los recursos naturales. Los intercambios económicos internacionales pueden servir, si se emplean con inteligencia y con buena voluntad, para suprimir los estridentes contrastes y desequilibrios entre naciones pobres y naciones ricas. Pero esos intercambios suponen, claro está, una cooperación económica y demográfica.

### 3. *La cooperación económica y demográfica*

Para lograr el cumplimiento de sus fines, a la Organización de las Naciones Unidas le ha faltado —como le faltó a la Sociedad de Naciones— fuerza coactiva para imponer el Derecho Internacional. Los acuerdos adoptados permanecen, en no pocas ocasiones, sin cumplimiento. Consiguientemente el problema de la sociedad interestatal se reduce a un problema de autoridad.

La autoridad internacional se justifica como medio al servicio del bien común internacional. Sólo con una auténtica autoridad internacional —que suscite natural acatamiento— puede ser posible la realización del bien público internacional. ¿La llegaremos a tener alguna vez?

Los problemas internacionales —que afectan a todos o a varios pueblos— sólo pueden ser afrontados por una autoridad pública interestatal. El poder, la estructura y los medios de la ONU han resultado ineficaces en el caso de Irán y en el caso de Afganistán, en el caso de las Islas Malvinas y en el caso de Grenada. Para que exista una verdadera autoridad internacional requerimos, en el futuro, de un acuerdo general y libre de todos los Estados. De esa autoridad internacional cabe esperar una eficaz protección de los derechos humanos. Resulta lógico que esa autoridad internacional actúe subsidiariamente, esto es, en la medida en que los problemas no pueden ser resueltos por los gobernantes de cada Estado. No corresponde a la autoridad mundial invadir la esfera propia de acción de cada Estado para restarle competencia.

El fin de la sociedad internacional, su razón de ser, estriba en la promoción de la persona humana en todas sus dimensiones. Es preciso que las instituciones de la comunidad interestatal provean a las necesidades de alimentación, educación, higiene, trabajo, emigración... En la “Declaración Universal de los Derechos Huma-

los hombres sin excepción la dignidad de la persona humana, y se afirman todos los derechos que todo hombre tiene a buscar libremente la verdad, respetar las normas morales, cumplir los deberes de justicia, observar una vida decorosa y otros derechos íntimamente vinculados con éstos". Asegurar y consolidar la paz internacional, favorecer las relaciones de amistad entre los pueblos —igualdad, mutuo respeto, colaboración múltiple— es, en última instancia, reconocer la eminente dignidad de la persona humana.

La cooperación internacional abarca, fundamentalmente dos aspectos: el económico y el demográfico. En el aspecto económico existe una notoria desigualdad entre los diversos países. De ahí la imposibilidad, para los Estados débiles, de lograr su total autonomía e independencia. Alguna vez —esperémoslo así— se llegarán a tener mecanismos idóneos para frenar las pretensiones de lucro excesivo, para manifestar el afán de dominación política, para acabar con las ambiciones nacionalistas espurias, para imponer ideologías, para despilfarrar dinero en absurdas carreras armamentistas. No ha perdido vigencia la proposición que hizo Pablo VI, en materia de cooperación internacional, solicitando el establecimiento de un *fondo mundial*, alimentado con parte de los actuales gastos militares. Por supuesto que los pueblos en vías de desarrollo no deben esperarlo todo de la ayuda del fondo mundial, sino cultivar sus dotes e impulsar sus fuerzas productoras e inventivas. Pero cabe hablar, en estricta justicia, del deber de ayuda a los países subdesarrollados por parte de los pueblos desarrollados. Corresponde a la comunidad interestatal procurar que las relaciones económicas mundiales se lleven a cabo en justicia. La revisión de las estructuras económicas y sociales, por parte de la comunidad interestatal, se impone hoy en día. Imposible confiar a la economía de intercambio el ajustamiento a justicia de las relaciones interpueblos. El desenfreno de la libre competencia internacional culmina en dictadura económica del país fuerte sobre los países débiles.

En el orden demográfico, los países de gran explosión requieren de la ayuda —alimentos, medicinas, educación— de los países ricos. En buena tesis no corresponde a los poderes públicos —estatales o interestatales— la decisión sobre el número de nacimientos. Corresponde al recto juicio de los padres decidir sobre el número de hijos que se puedan procrear. Personalmente pienso que la *paternidad responsable* es la mejor solución, siempre que se instruya la conciencia de los padres. De otra suerte tendríamos la *paternidad irresponsable*. Los poderes públicos internacionales pueden y deben

informar sobre la situación y necesidades del mundo, por los hombres de hoy. La construcción de la comunidad universal, con las instituciones internacionales idóneas, no puede darse sin una generosa cooperación entre las naciones. La creación pacífica y fraterna de la comunidad de los pueblos no puede ser fruto del azar, sino de una colaboración activa y positiva, individual y colectiva.

Es hora de escuchar esa noble proposición que hiciera nuestra Iglesia Católica para crear un organismo universal “que tenga como función estimular a la comunidad católica para promover el desarrollo de los países pobres y la justicia social internacional”.<sup>115</sup> Pero necesitamos, además, una amplia colaboración internacional con los hermanos separados que luchan por la paz y por la justicia. Todos los hombres de buena voluntad pueden aunar sus esfuerzos para establecer un nuevo y más justo orden económico internacional.

#### 4. *La lucha por un nuevo orden económico internacional*

El peligro de autodestrucción se cierne sobre nuestro planeta. Las tendencias bélicas de los Estados, la carrera armamentista nuclear, el incremento de tensiones internacionales, las guerrillas, las tomas de embajadas, el sabotaje, transcurren a pesar del marco normativo universal que quiso trazar la Carta de la ONU. El equilibrio de poder, como pauta de política internacional, no sólo ha mostrado su ineficacia, sino que ha coadyuvado a mantenernos con el miedo prendido a las entrañas, en continuo *suspense* atómico.

La brecha entre los países ricos y pobres sigue agrandándose. El poder económico y político se usa para extorsionar y sofocar a pueblos débiles, so pretexto de seguridad nacional. Las ofensivas económicas de Estados Unidos en 1971, la presión del petróleo árabe en 1973, la ocupación de Afganistán por parte de la URSS, en 1980, la ocupación de Grenada por parte de Estados Unidos en 1983, son algunos de los ejemplos más connotados de los últimos años. La prohibición normativa de las ofensivas económicas está aún por hacerse con plenitud de rigor. Mientras tanto aumentan los Estados subdesarrollados. Nadie ignora lo que acontece en los países del “tercer mundo”: desempleo, desigualdad en el ingreso, desmesurado crecimiento demográfico, endeudamiento exterior *in crescendo*, crisis económicas internas, tecnologías rudimentarias. Se exige la cooperación de los Estados privilegiados en nombre de la

<sup>115</sup> Iglesia católica, *Gaudium et spes*, 90.

necesidad. Los gobiernos de esos Estados saben que no pueden ni deben ignorar las apremiantes necesidades de los países subdesarrollados. Ayudan —cuando ayudan— porque está de por medio su propia supervivencia.

Se ha pretendido desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del Derecho Internacional. Se habla del “nuevo orden económico internacional”. Algunos países —México entre ellos— han pasado de la pasividad internacionalista a una diplomacia activa. ¿Tendrán éxito? Estados Unidos ha mantenido bajo su férula a los países latinoamericanos. Pero en los últimos años ha empezado a resquebrajarse un tanto ese férreo control. En el caso de México se ha empezado a hablar de “independencia relativa”. México mantuvo su no intervención y autodeterminación en el caso de Cuba, se resistió a condenar el gobierno guatemalteco de Arbenz en 1954 y apresó a seis barcos norteamericanos que habían pescado atún en aguas patrimoniales mexicanas, sin previo pago de cuota y sin licencia (julio de 1980). El gobierno mexicano no se ha intimidado ante la amenaza de Estados Unidos, y ha manifestado su propósito de no cejar en el conflicto. Esta actitud está muy lejos de constituir una “llamarada de petate”. México se ha aproximado a Europa para fortalecer vínculos económicos y para depender menos de Estados Unidos. Ya no cabe decir que nuestra política sea “primordialmente introspectiva”. Si México tiene éxito en su diplomacia activa es posible que varios países latinoamericanos le sigan en su ejemplo. Luis Echeverría Álvarez puso de relieve una nueva conciencia internacionalista, pero no supo o no pudo tener control sobre su política internacional, que fue vulnerable. Baste recordar su indefensión ante el boicot judío-americano al turismo (1975) y su desafortunada intervención en el caso de España.

José López Portillo sostuvo vigorosamente la política exterior mexicana basada en la autodeterminación y no intervención, en la igualdad jurídica entre los Estados, en la solución pacífica de las controversias y en la cooperación internacional. México se ha inspirado, las más de las veces, en la tesis conocida como “Doctrina Estrada” (27 de septiembre de 1930), que considera denigrante otorgar reconocimientos que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, los que de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes

extranjeros. El canciller Genaro Estrada recomendaba que el gobierno de México se limitase a “mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *‘a posteriori’*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”. Desgraciadamente el canciller Jorge Castañeda, durante el régimen de López Portillo, emitió una declaración conjunta mexicano-francesa sobre El Salvador, en inocultable contradicción con la “Doctrina Estrada” al afirmar que el gobierno mexicano, junto con el gobierno francés, “reconocen que la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se derivan. En consecuencia es legítimo que la Alianza participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis” (28 de agosto de 1981). La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2131 (XX), de fecha 21 de diciembre de 1965, sobre el tema “Inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía”, proclamó que “ningún Estado tiene derecho de intervenir *directa o indirectamente*, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, *no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas*” (véase mi estudio “En torno a la Doctrina Estrada”, *Jus –Revista de Derecho y Ciencias Sociales–*, tomo XXI, número 120, julio de 1948, pp. 3 a 21). La “Doctrina Estrada” es, en lo sustancial, una crítica al empleo del reconocimiento como arma política, trátase del reconocimiento de gobiernos o de insurrectos. Además, revela el afán de no interferir en los asuntos internos de otro país.

La Carta de las Naciones Unidas se propone “crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia”. Promover el progreso social, elevar el nivel de vida, realizar la cooperación internacional en materia económica son metas normativas establecidas (artículo 1 [3], artículo 13 [1], artículos 55-60). Para reducir el desequilibrio en la balanza de pagos de los Estados y para reconstruir los países

dañados por la guerra, se establecen el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento. En la Carta de La Habana (1948) se fijan principios y normas reguladoras para el comercio mundial. Un grupo importante de Estados acordaron la creación de un tratado multilateral de comercio, denominado GATT, con el designio de instrumentar la regulación del comercio mundial y servir de sostén jurídico en las relaciones económicas internacionales, con el tratamiento de la nación más favorecida y los principios de reciprocidad, igualdad jurídica y la no discriminación. La politización en un nivel multilateral de los problemas de los países en desarrollo se inicia en 1961, con la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), al declarar la soberanía permanente sobre los recursos naturales (Resolución 1803-XVIII). Se preludia, claramente, la ideología internacionalista del desarrollo. Se postula, por otra parte, el derecho de los pueblos a la libre disposición de sus recursos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) surge como una conferencia encargada de definir los principios del comercio y el desarrollo, a través de la AGNU (Resolución 1995-XIX). Este órgano de presión internacional para el mundo industrializado —capitalista y socialista— suscitó una respuesta en el GATT, sobre “comercio y desarrollo” que se reduce a declarar buenos propósitos y dilata, en la práctica, la realización de los mismos. La UNCTAD establece una acción colectiva y reivindicatoria, un sistema generalizado de preferencias —eliminando tarifas de importación en los países occidentales a fin de seleccionar productos—, un Código de Conducta multilinear y un Convenio Internacional del Cacao. Entre las principales resoluciones de la AGNU, prohijadas por la UNCTAD, cabe mencionar: la Declaración sobre los Principios que regulan las relaciones amistosas entre los Estados (Resolución 2652-XXV), la adopción de una estrategia internacional de desarrollo para el decenio 1970-1980 (Resolución 2626-XXV), la Declaración sobre la soberanía permanente de los recursos naturales (Resolución 3171-XXVII), la Declaración y Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Resoluciones 3201 y 3202-XVI) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Resolución 3281-XXIX). A todas estas numerosas resoluciones para mejorar la condición de los países en desarrollo “les falta efectividad”, al decir de Víctor Álvarez de la Torre, profesor de Derecho Internacional en la Escuela Libre de Derecho de México. Aun así, no

cabe duda que ya ha surgido embrionariamente un nuevo orden económico internacional.

No cabe codificar el Derecho Internacional Económico de una vez y para siempre. Es preferible recoger su “desarrollo progresivo”. En todo caso, es menester recabar el consenso unánime de las naciones, en materia de derechos y deberes económicos de los Estados, y ponerse de acuerdo en torno a un programa de acción. De otra suerte no se saldrá de la poética legislativa. Vale la pena destacar la validez intrínseca de los principios de equidad, igualdad soberana, interdependencia y cooperación enunciados por la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Es justo, en el aspecto político, el derecho a la reparación de injusticias entre Estados, impuestas por la fuerza. No se puede privar a una nación de los medios naturales necesarios para su desarrollo. Hay un deber, para cada Estado, de no buscar su hegemonía y sus esferas de influencia. Desgraciadamente todo queda en efectos declarativos. Esperamos que los países desarrollados presten alguna vez su consenso. Mientras tanto cabe luchar por un derecho consuetudinario internacional más justo. No es tarea fácil, ni puede implantarse de la noche a la mañana. ¿Aceptarán, alguna vez, los países desarrollados o “privilegiados”, que se les impongan obligaciones en materia de comercio, crédito, tecnología, poderío militar y economía en general? ¿Cómo llegar a una *opinio iuris sive necessitatis*?

La estructura económica del mundo internacional, en nuestros días, resulta indudablemente injusta, inequitativa, irritante. Nada de extraño tiene la lucha por un nuevo orden económico internacional, más justo, más equitativo, más humano. Pero el equilibrio y la cooperación no se logran por decreto, sino por estrategias inteligentes, por unificaciones significativas, por acciones concretas y eficaces. Es preciso, además, deshacer ciertas ambigüedades y fundamentar filosóficamente un nuevo orden económico internacional. Todo ello sin desconocer las posibilidades y límites de la aspiración al bienestar socioeconómico de los pueblos.

##### 5. *Posibilidades y límites de la aspiración al bienestar económico de los pueblos*

Es legítimo buscar lo útil. Pero no a toda costa y por todos los medios. El sórdido espíritu utilitario agiganta los egoísmos “chauvinitas” y obstaculiza la cooperación internacional. El consorcio entre los Estados no impide “la búsqueda de una utilidad honesta”, pero

sí prohíbe establecer la utilidad como base y regla del Derecho Internacional. Ni el Derecho se identifica con el interés ni la utilidad es el fundamento de la justicia. Cabe afirmar que la utilidad es consecuencia de la justicia y que hay un interés jurídicamente protegido.

En todos los pueblos de la tierra existe una legítima aspiración al bienestar económico. Todos los pueblos de la tierra quisieran asegurar la paz como obra de justicia y del derecho universal al trabajo. Más aún, todos los pueblos de la tierra anhelan un más alto nivel de vida. Hasta dónde es legítimo este explicable anhelo. Imposible cuantificar matemáticamente, de una vez y para siempre, el *standard* de vida, el ingreso *per capita*, el porcentaje de la renta nacional, el aumento en las reservas del Banco de la Nación... Podemos decir, no obstante, que los extravíos por exceso se inician en el preciso momento en que la aspiración al bienestar material se torna exclusivista y preponderante, negando al bienestar espiritual que contiene valores más altos y más nobles. Porque los valores de la cultura, de la moral y de la religión —no hay que olvidarlo— están sobre todos los valores económicos. Aunque menester es recordar, también, que sobre la miseria económica, sobre la vida infrapersonal, no pueden florecer los valores de la cultura.

La política económica de los Estados, inspirada en el egoísmo y en la codicia de bienes, provoca desorden, animadversión, crisis en las relaciones interpueblos y catástrofes bélicas. Una mala política económica acarrea una mala política exterior. El interés egoísta traiciona pactos de amistad, propicia disparidades de conductas morales y acarrea conflictos internacionales. Hay países que prohíben la inmigración —teniendo capacidad de absorber poblaciones considerables— por puros fines egoístas. Se da el caso, también, de países que se niegan sistemáticamente a recibir refugiados políticos —no delincuentes—, pudiendo recibirlos. Por fortuna, al lado de Estados que persiguen a los disidentes políticos, hay Estados que recogen a los perseguidos, que asilan a los disidentes políticos y los convierten en “transterrados” y no en simples refugiados.

Un materialismo ramplón busca la utilidad inmediata —actual y sensible— a costa de todo valor ético. Se explota de momento a un pueblo oprimido, aun cuando más tarde se pague a un desmesurado precio la utilidad inmediata obtenida. Los pueblos que luchan por su independencia política y económica valoran mejor, por el sufrimiento purificador, la dignidad de la vida. No se puede edi-

ficar la dicha de una nación sobre la desdicha de las otras. La búsqueda del paraíso en la tierra es fruto de un ciego hedonismo. Ningún hedonismo puede erigirse en norma de conducta universal para los Estados. La convivencia internacional no se logra yuxtaponiendo o sumando hedonismos. Todo hedonismo es por naturaleza egoísta. Y toda convivencia internacional es por naturaleza altruista.

El utilitarismo instintivo no se resuelve en sus limitaciones y peligros, con un utilitarismo calculado. La moral y el Derecho Internacional no pueden fundarse en el principio de la teoría de Bentham: buscar la mayor satisfacción de las necesidades del mayor número posible de Estados. ¿Cómo calcular, además, si el bien perseguido es verdaderamente general? El interés de todos, presente y futuro, no puede calcularse por ningún economista o contador público en el mundo. El interés de todos por el mal no convierte el mal, por quererlo todos, en bien. Las guerras y las políticas exteriores no se juzgan por criterios de gastos productivos y de gastos improductivos sino por criterios morales. No basta la conversión del interés general en instrumento del interés particular. Tampoco es suficiente la exterior conformidad con la ley moral. Del utilitarismo se sale solamente por la vía de la justicia y del amor. La búsqueda de lo útil, apartado de lo justo, motiva económicamente las guerras. Las guerras de botín podrían tener como divisa aquellas cínicas palabras de Napoleón: *En las fértiles provincias italianas "vous trouveres honneur, gloire et richesses"*. Lo cierto es que con el saqueo a Italia los franceses encontraron deshonor, ignominia y un botín que a la postre les costó muy caro. "El que destruye no cosecha", dice un agudo refrán popular. Ante el Consejo Superior de la República de Venecia, el Dux Tomás Mocénigo advertía sabiamente a sus compatriotas sobre la insensatez de una guerra contra el gran ducado de Milán: "¿Qué venderéis a los milaneses cuando los hayáis arruinado? Ya no podrán darnos nada a cambio de vuestros productos. ¿Qué será, entonces, de vuestros capitales, si estallada la guerra, no podréis ya vender vuestros productos? Evitad, como al fuego, tocar los bienes ajenos. Dios os castigaría." De estas ejemplares palabras deducimos la interdependencia de las economías nacionales. Hoy en día la riqueza depende, en buena parte, de la delicada estructura de complicados organismos internacionales en materia de producción y distribución. Basta la ausencia de un energético o de una materia prima para que una gran industria —nacional o transnacional— se paralice o se trastorne

gravemente. Basta la caída del dólar para determinar la caída de otras monedas que están en el área del dólar. La interdependencia de las economías nacionales se advierte por doquier: intercambio de especializaciones productivas, transportes, instrumentos financieros (moneda, crédito y banca), evolución de los grandes mercados...

La historia nos enseña que la conquista no es sinónimo de enriquecimiento. Hay conquistas disfrazadas de ayuda a un gobierno "revolucionario" que merman el potencial económico de la superpotencia que avasalla con tropas, armamentos y dinero. Angell formuló una lúcida y conocida disyuntiva: "O el conquistador destruye el país ocupado, y en tal caso no puede explotarlo; o no lo destruye, y en este último caso el país ocupado puede conservar cierta productividad económica, solamente si queda económicamente en manos de los habitantes y en provecho principal de los habitantes." Lenguaje realista para quienes entienden, tan sólo, de una política de realidades. Siguiendo este mismo lenguaje, cabe observar que el costo de las guerras es inmensamente mayor que el provecho de las victorias. Los datos relativos al costo de las últimas dos conflagraciones mundiales son particularmente elocuentes. El sistema de reparaciones y de indemnizaciones de guerra ha puesto de manifiesto su inanidad. Las graves crisis económicas de la posguerra quebrantan, además, el potencial económico de los vencedores. Ya desde la época de Luis XIV, aquel "Rey Sol" que tanto ensombreció la vida europea, observa D'Argenson: "los hombres comían pasto, como carneros, y caían muertos de hambre, como las moscas." Todo ello después de la "afortunadas" empresas guerreras de aquel monarca absoluto, tan ebrio de poder que llegó a pensar y a decir: "*L'État c'est moi.*"

La potencia política se ha usado, también, con demasiada frecuencia, para satisfacer la vanidad de prestigio y para recrearse en una orgullosa primacía. El bienestar económico de los pueblos depende de su laboriosidad, seriedad, perseverancia, capacidad inventiva y organizadora. Los factores morales contribuyen decisivamente al legítimo bienestar económico. El militarismo termina, a la corta, o a la larga, en fracaso y en decepción. Utilidad y justicia se conjugan sin confundirse. El deber de luchar por la justicia no suprime sino que alienta la legítima aspiración al bienestar económico de los pueblos. Pero lo útil está subordinado siempre a lo justo.

## 6. *El orden jurídico y social debe presidir toda la vida económica internacional*

El proceso de diferenciación y desarrollo de las naciones no debe culminar en la mutilación de la unidad del género humano, sino en el embellecimiento y enriquecimiento del intercambio recíproco, de la cooperación internacional integrada. Cada pueblo tiene derecho de conservar sus características peculiares, pero sin oponerlas a los deberes de cooperación a la sociedad mundial integrada. Cada rama étnica, en sus fibras más profundas, aspira a una vida digna y a la independencia. Imposible desconocer los derechos de las minorías étnicas, la necesidad de revisar tratados y detener la desenfrenada carrera armamentista. Pero imposible desconocer, también, la obligación que tienen todos los Estados de integrarse como miembros de una sociedad mundial positivamente organizada.

El patriotismo como respeto y amor a la tierra de nuestros padres —*terra patrum*— es una virtud. El nacionalismo como pasión desordenada de la comunidad de raza y de cultura es un vicio. En buena tesis, no cabe sacrificar a los imperativos de un nacionalismo xenófobo y estrecho los valores universales y trascendentes del derecho y de la verdad. Y no es que tratemos de suprimir fronteras y desdeñar la ley natural de diferenciación en aras de un internacionalismo comunista que suprima los rasgos distintivos de cada pueblo. La sociedad mundial positiva organiza la comunidad internacional para el bien común de todos. Dentro de esta comunidad internacional o sociedad mundial positiva, los Estados poseen seis derechos fundamentales que la *National Catholic Welfare Conference* sintetizó y presentó el día 1º de febrero de 1947 a la Comisión de los Derechos del Hombre, instituida en el seno de la ONU:

1º El derecho de existir como miembro de la comunidad internacional y de verse protegido en su existencia nacional y su integridad contra todo acto de agresión imperialista;

2º El derecho de obtener la revisión de los tratados que hayan dejado de responder a las exigencias esenciales de la justicia;

3º El derecho de mantener en un plano de igualdad relaciones políticas, económicas y sociales con otros Estados;

4º El derecho a un acceso igual a los mercados y a las materias primas del mundo necesarios para su propia vida nacional;

5º El derecho de defender sus propios recursos naturales y su vida económica nacional contra toda injusta explotación y contra

toda amenaza o presión abusiva de un imperialismo, sea cual fuere;

6º El derecho a la existencia económica y técnica de la comunidad internacional.

En 1948, juristas y economistas pertenecientes a diecinueve naciones de Europa —incluyendo Estados de la cortina de hierro— confirmaron las directrices de la *National Catholic Welfare Conference*. Al leer estos documentos pierde novedad —aunque no importancia— la Carta de los Derechos y de los Deberes Económicos de los Estados.

La Conferencia de Bretton Woods (1944) decidió establecer la Banca Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, a fin de completar la afluencia de capitales procedentes de transacciones privadas o gubernamentales y de fomentar el desarrollo de los pueblos económicamente débiles mediante una ampliación de las posibilidades de inversión. La ONU estableció, al año siguiente, un Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La ONU no interviene directamente en los movimientos internacionales de inversión, pero proporciona expertos capacitados en planes de equipo, consolidación del aparato monetario y financiero para corregir desequilibrios bursátiles.

Se ha dicho que el auge de los Estados Unidos, como potencia económica dominante, es el hecho capital de nuestro tiempo. Pero lo cierto es que este hecho no se ha presentado sin la contraofensiva del bloque soviético. La enconada competencia entre prestatarios norteamericanos y soviéticos para atraerse y retener a los países en crisis de desarrollo, no se ha dejado esperar. Las inversiones privadas o públicas de ambos bloques han ido acompañadas, con cierta frecuencia, de supervisiones vejatorias y de intromisiones permanentes en la vida pública del país asistido. La débil economía de los países subdesarrollados, con escasa productividad y consumo reducido, no autoriza a los países altamente industrializados a imponer “estatutos coloniales”. Las superpotencias menosprecian los valores intelectuales, morales, jurídicos, espirituales de los pueblos subdesarrollados y reducen el cotejo al conjunto de bienes y de elementos materiales y temporales. Con este tipo de evaluación han dado muestras de desconocer el verdadero sentido de la civilización. El imperialismo económico reposa sobre un erróneo concepto de civilización y sobre una inescrupulosa codicia de bienes materiales. Los países imperialistas olvidan que el orden jurídico y social debe presidir toda la vida económica internacional.

La colaboración económica internacional sólo podrá ser fecunda si respeta los valores intelectuales, morales, jurídicos y religiosos de cada pueblo. Mientras siga reinando el imperialismo económico seguiremos contemplando el triste espectáculo de antagonismos y de odios, de luchas fratricidas y de rivalidades chauvinistas. Las dos terceras partes de la humanidad que pueblan los países llamados subdesarrollados no están destinadas a padecer la miseria y la vejación. Tienen derecho a la asistencia técnica y económica, sin penetración imperialista. No queremos dominaciones disfrazadas. Tampoco una vida social puramente física y mecánica. El ímpetu político desenfrenado, sin anhelo de moral, conduce a la frustración y al desastre. Sólo quienes contribuyan a la reintegración y a la seguridad de la sana productividad de la economía nacional e internacional, son forjadores de una sociedad mundial positiva y justa. Es preciso que prevalezca la idea de productividad y no de rentabilidad.

“Una inversión no es legítima si su objetivo no es más que asegurar un provecho al extranjero que la hace, sin enriquecer en igual grado la economía del país en que tiene lugar. Y aún lo es menos si produce una explotación de tierras de las que se encuentran jurídicamente desposeídas las poblaciones locales, o si va acompañada del agotamiento de los recursos del suelo o del avasallamiento de las poblaciones locales. La fórmula de las grandes realizaciones agrícolas —afirma A. Dauphin-Meunier— es especialmente peligrosa a este respecto (Repúblicas soviéticas de Asia, China, Kenya, Gambia). La financiación de una multiplicidad de pequeños trabajos, la distribución del crédito a los pequeños y medianos propietarios, especialmente por mediación de organismos cooperativos, pueden coadyuvar al crecimiento económico de un país y asegurar una productividad duradera, con el respeto de las costumbres y del régimen de las propiedades, con mayor seguridad que con las inyecciones masivas de capitales extranjeros en un sector limitado.”<sup>116</sup> La ventaja recíproca se funda en la solidaridad humana. La proporción armoniosa exige inversiones y grado de productividad del trabajo humano no sólo en los países opulentos, sino en los pueblos subdesarrollados. Si vulneramos la solidaridad internacional marchamos hacia el infierno bélico.

<sup>116</sup> Dauphin-Meunier, A., *op. cit.*, *supra* nota 101, p. 119.