

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

23

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretaria Adjunta
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE AGOSTO 1984

S U M A R I O

América Latina: crisis y opciones de desarrollo. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias). <i>Diego Cordovez</i>	31
Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. <i>Richard Lynn Ground</i>	47
El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. <i>Carlos Massad y Roberto Zahler</i>	85
Monetarismo global y destrucción industrial. <i>Victor E. Tokman</i>	111
La crisis estructural de la industria argentina. <i>Adolfo Dorfman</i>	127
Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque. <i>Branislav Gosovic</i>	139
La participación: una visión desde arriba. <i>Marshall Wolfe</i>	159
Publicaciones recientes de la CEPAL	185

Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo

(Apuntes para un libro de memorias)

*Diego Cordovez**

En la actualidad el diálogo Norte-Sur atraviesa un prolongado período de estancamiento, que ha provocado un cierto pesimismo acerca de la posibilidad de transformar las relaciones económicas internacionales mediante el diálogo y la comprensión mutua de las partes comprometidas.

Sin dejar de reconocer los obstáculos que enfrenta toda acción encaminada a romper dicho estancamiento, el autor reafirma los efectos positivos de ese diálogo —los que se lograron y podrían lograrse en el futuro— y sugiere las medidas que deberían tomarse para impulsarlo nuevamente.

En un comienzo examina las características principales de la nueva diplomacia para el desarrollo, originada a partir de la primera reunión de la UNCTAD en 1964, y su evolución —a través de frustraciones y logros— hasta la actual situación de estancamiento. Dicha situación deriva de la existencia de un fuerte conflicto de intereses, reales o percibidos, entre los países desarrollados y en desarrollo, pero, además, ha sido agravada por un conjunto de problemas institucionales. Entre ellos destacan la proliferación de órganos y foros que, a menudo, mantienen una relación conflictiva: los efectos negativos del esfuerzo destinado a mantener la unidad de los dos grandes bloques; la gran cantidad de participantes en las negociaciones; y, finalmente, cierta incoherencia en las posiciones de los propios gobiernos en los distintos foros.

En la parte final, subraya la necesidad de romper el presente estancamiento en el diálogo Norte-Sur y sugiere algunas medidas encaminadas a lograrlo.

*Actualmente Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos Especiales de las Naciones Unidas; fue Asistente Especial del doctor Raúl Prebisch al fundarse la UNCTAD y Director de la Secretaría del Consejo Económico y Social desde 1973 hasta 1981.

I

Introducción

La creación de la UNCTAD en 1964 marcó un hito trascendental en la evolución del sistema de las Naciones Unidas y representó el primer paso hacia una nueva diplomacia en las negociaciones sobre cuestiones relativas al desarrollo. Inevitablemente el fondo y la forma de esta diplomacia han experimentado muchos cambios en los años transcurridos. Todavía se encuentra en su etapa de formación, padece de muchos defectos y enfrenta muchas dificultades. Lo importante es que en las relaciones económicas internacionales y la diplomacia multilateral, se han dejado los métodos en boga antes de la creación de la UNCTAD.

¿Cómo es esta nueva diplomacia para el desarrollo?

La nueva diplomacia es muy distinta de la diplomacia bilateral tradicional, no sólo porque los objetivos de sus diversos protagonistas son congruentes a la postre, lo reconozcan ellos o no. En esencia, supone la negociación por los países desarrollados y en desarrollo, generalmente bajo los auspicios de un organismo internacional, de medidas que podrían calificarse de convergentes en pro del desarrollo económico y social. La premisa subyacente es que los países en desarrollo son ellos mismos responsables de su propio desarrollo y de que, guiados por una clara percepción de sus propios intereses, los países desarrollados consideran imperativo adoptar en ese contexto medidas encaminadas a lograr objetivos específicos. Existen enfoques muy diferentes sobre la índole de las medidas que se requieren, lo apremiante que es la convergencia y las finalidades a corto y largo plazo que han de alcanzarse. La función de la nueva diplomacia es justamente conciliar esas diferencias.

A los fines de la negociación, las partes deben definir primero sus objetivos y formular luego medidas específicas para alcanzarlos. La rapidez y flexibilidad con que los diversos actores puedan avanzar hacia la transacción dependen de las reacciones previsibles por parte de sus respectivos mandantes, ya sea en las legislaturas nacionales, la opinión pública, la prensa, las asociaciones de productores o los círculos económicos.

Un fenómeno sorprendente que ha podido observarse en más de una ocasión es que el gobierno que desea movilizar el apoyo interno respecto de una medida internacional determinada presenta ante los miembros de sus propias insti-

tuciones nacionales los argumentos esgrimidos en apoyo de esas mismas medidas por los gobiernos "contrarios" en la mesa de negociaciones.

Esta nueva diplomacia ha sido desde la época de la Conferencia de 1964, una diplomacia de confrontación. De hecho, en el primer período de sesiones de la UNCTAD se produjo quizá la confrontación más aguda que haya habido hasta ese momento en las Naciones Unidas entre países desarrollados y en desarrollo. Cabe observar, sin embargo, que lo ocurrido en ese primer período de sesiones fue más allá de una controversia acerca de los programas y tácticas que debían utilizarse. Dentro de una atmósfera tensa había en el fondo un reconocimiento general de la necesidad de lograr un nuevo enfoque respecto del comercio internacional y las cuestiones del desarrollo. Los países del Tercer Mundo fueron muy claros e insistentes al expresar sus quejas y presentar sus reclamaciones, y los países industrializados occidentales adquirieron cada vez mayor sensibilidad con respecto a la diferencia creciente entre los niveles de vida de naciones ricas y pobres, que alcanzaba a dimensiones intolerables.

El espíritu de confrontación fue en general saludable y constructivo. Después de todo, aun entre los más renuentes participantes existía el deseo de crear al menos formas institucionales de cooperación. Desde entonces, el péndulo ha oscilado, si bien lentamente, entre la confrontación y la transacción. Lo que no puede negarse, sin embargo, es que la determinación de los países en desarrollo de hacer valer sus principios ha impartido una nueva dimensión a la diplomacia multilateral para el desarrollo. Ni siquiera los críticos más acerbos de las negociaciones Norte-Sur pueden negar que se ha evitado la experiencia del período interbélico, cuando las relaciones económicas internacionales sufrieron una desarticulación traumatizante.

Un segundo elemento de la nueva diplomacia es el hecho de que los países en desarrollo presentan un grado de unidad sin precedentes en los asuntos mundiales. El Grupo de los 77 nació durante el primer período de sesiones de la UNCTAD y apoyó las exigencias de los países en desarrollo con una coherencia y una solidaridad que sorprendieron a los Estados industrializados. El "sistema de grupos" de las negociaciones se convirtió desde fecha temprana en característica sobresaliente de la UNCTAD y desde enton-

ces se ha difundido, en variadas formas, a muchas otras instituciones multilaterales. El sistema de grupos tiene la ventaja evidente de permitir que gran número de delegaciones se exprese con una sola voz, introduciendo así cierto orden en las complejas deliberaciones y negociaciones. No obstante, y como se demostró en el período formativo de la UNCTAD, puede traducirse en la adopción de posturas que representan ya sea la línea más dura e intransigente o el mínimo común denominador de cada grupo —posturas que no siempre propician la eficacia en las negociaciones multilaterales.

Corolario del sistema de grupos, y a la vez un tercer elemento importante de la nueva diplomacia, es el "grupo de contacto", quintaesencia de las instituciones de la UNCTAD y en la actualidad un mecanismo también ampliamente imitado. El grupo de contacto, compuesto de un pequeño número de delegaciones claves, que en lo posible son representativas del grupo más amplio, permite a los participantes adelantar sus actividades con máxima flexibilidad en un ambiente no constreñido por las normas de procedimiento, la publicidad ni, en la práctica, los plazos. Con ello es posible que todos los interesados procuren, con el grado máximo de mutua concesión, lograr una transacción sustantiva sobre posiciones de política. Mejoran, por tanto, las posibilidades de conciliación, compromiso y consenso. Dondequiera que haya tenido éxito, su índole "abierta" —es decir, el hecho de que cualquier miembro del órgano principal que lo ha establecido pueda participar en sus deliberaciones— asegura que las conclusiones que se obtengan no van a ser modificadas, aun en el caso de que hayan sido logradas mediante un proceso de razonamiento que no sea plenamente comprendido por aquellos que han preferido no participar. Este dispositivo permitió a la UNCTAD y a otros órganos de las Naciones Unidas avanzar más allá de la confrontación y, con nuevos ajustes y afinamientos, el sistema podría convertirse en un instrumento aún más útil para las negociaciones futuras.

La difusión de la nueva diplomacia coincidió con la evolución de las Naciones Unidas hasta convertirse en una disgregada red de organizaciones y programas. El establecimiento de la UNCTAD y la instalación de una secretaría activa en su sede de Ginebra pueden atribuirse a la negativa constante de los países tanto occidentales co-

mo socialistas a aceptar o la ampliación del Consejo Económico y Social (ecosoc) o su transformación en un organismo internacional de reforma y adaptación económicas.

La UNCTAD no fue sino la primera de muchas instituciones relativamente nuevas de las Naciones Unidas; la búsqueda constante de foros nuevos y más eficaces ha multiplicado las dificultades de coordinar las actividades de los diferentes elementos del sistema de las Naciones Unidas y ha complicado en forma manifiesta el ejercicio de la nueva diplomacia. No pasó mucho tiempo antes de que las diversas instituciones empezaran inevitablemente a discrepar respecto de lo que habían de ser sus respectivas funciones y este desacuerdo desembocó en rivalidad y competencia. La UNCTAD, y de muchas maneras el sistema en su totalidad, sufrieron a consecuencia de estas divergencias jurisdiccionales. Los países desarrollados tendían a ver en la UNCTAD y la Asamblea General de las Naciones Unidas foros en los que

los países en desarrollo podían exponer sus agravios y presentar sus demandas; podría haber un cambio de opiniones en cuanto al alcance y consecuencias de esas demandas, pero los países desarrollados no estaban dispuestos a tolerar más que eso, y ni las Naciones Unidas ni la UNCTAD habrían de ser un foro para la toma de decisiones prácticas.

Los países en desarrollo manifestaron su desacuerdo. Según ellos, las Naciones Unidas debían ser más que un club de debates; deseaban que sus instituciones fueran instrumentos para negociaciones serias y para fijar rumbos a la acción. En esencia, este conflicto subsiste hasta el día de hoy. El Consejo Económico y Social, por ejemplo, se encuentra prácticamente paralizado. El conflicto se ha propagado y hoy tiende a caracterizar la marcada dicotomía entre los países desarrollados y en desarrollo sobre las funciones de las Naciones Unidas en el contexto de las relaciones económicas internacionales.

II

Evolución de la nueva diplomacia: 1964-1973

En el período comprendido entre la creación de la UNCTAD en 1964 y los primeros años del decenio de 1970 se perfeccionaron y ampliaron los elementos de la nueva diplomacia. Sin embargo, los acontecimientos de ese período muestran cuán difícil es adaptar la nueva diplomacia a las condiciones prevalecientes en el sistema internacional, a fin de utilizarla para el logro de nuevos objetivos de cooperación económica internacional. Hubo escasa negociación sobre cuestiones concretas. El producto principal de esos años fue un extenso cuerpo de legislación de carácter exhortatorio, de "demandas negociadas" que posteriormente se convirtió en el programa del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Una de las realizaciones positivas de este período es lo que podría denominarse "educación" de todos los sectores participantes acerca de la naturaleza y características del subdesarrollo. En la época del primer período de sesiones de la UNCTAD, los dirigentes políticos sólo tenían no-

ciones superficiales y muy rudimentarias de la etiología del atraso económico de ciertos países o de sus posibles soluciones. Unas pocas personas, entre las que se distinguía el primer Secretario General de la UNCTAD, Raúl Prebisch, tuvieron la visión y la profundidad de conocimientos para intuir lo que podía hacerse para promover un desarrollo más acelerado y sostenido, pero, en general, quienes exigían cambios tenían nociones muy vagas sobre las causas de la situación y sus posibles soluciones. En los países industrializados imperaban conceptos anticuados acerca de la cooperación económica y social, basados en esencia en la relación tradicional entre el donante y el receptor de asistencia.

La nueva diplomacia fue, pues, una experiencia histórica de aprendizaje, y las Naciones Unidas tuvieron en ella una influencia decisiva. Gracias a sus esfuerzos, los países en desarrollo han aprendido mucho acerca de sus propios males y acerca de las medidas para subsanarlos. En

realidad, todos los Estados se han beneficiado de las investigaciones y el diálogo de las Naciones Unidas. El presupuesto de investigaciones de la Organización ha sido reestructurado a tal punto que concede máxima prioridad a los estudios sobre las necesidades de los países en desarrollo. Por lo demás, algunas de las estructuras que se han creado dentro del sistema de las Naciones Unidas han tenido una finalidad claramente educativa.

A medida que los países en desarrollo llegaban a comprender más plenamente sus propias necesidades y a dar más clara expresión a sus demandas, los países desarrollados se vieron obligados a responder en forma más concreta. En un proceso simultáneo de confrontación y transacción, las exigencias del Grupo de los 77 se transformaron paulatinamente en objetivos negociados. En otras palabras, el temario del Grupo de los 77 se transformó en el temario de la cooperación internacional para el desarrollo, pese a que los países industrializados manifestaron escaso entusiasmo por algunos de los elementos de este temario y reservas acerca de muchos de ellos. La necesidad de alcanzar *algún grado* de acuerdo—para no tener que volver con las manos vacías de reuniones cada vez más frecuentes— fue elevando cada vez más el nivel de aceptación provisional de un conjunto común de objetivos convenidos, aunque no hubiera gran discusión sobre las medidas prácticas para lograrlos.

Durante esos primeros años, el Grupo de los 77 llegó a convertirse en una institución de mediana eficacia, con limitaciones muy notorias. La solidaridad del Grupo se afirmó cada vez más en cuestiones de principio y se lograron avances en la discusión de muchos problemas económicos, siempre y cuando se definieran en términos muy generales. La solidaridad fue más difícil de alcanzar para muchas de las cuestiones específicas del comercio y el desarrollo. Aunque la diferencia fundamental de intereses entre los diversos Estados que componen los 77 pudiera reducir el ámbito de las posiciones comunes acerca de muchos problemas específicos, la solidaridad siguió siendo una preocupación predominante, así como una realización indiscutible del Grupo.

Durante el período se crearon varias instituciones. Entre ellas figura la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Su establecimiento en 1966 tuvo par-

ticuliar importancia al aportar otra prueba de que los países en desarrollo estaban decididos a fundar instituciones que fuesen favorables a sus intereses y reconocían la necesidad de otorgar a la industrialización un lugar preeminente en su programa. También fue significativo porque reflejó un cambio de cierta envergadura en la posición de los Estados Unidos, como siempre actor estelar en la diplomacia multilateral para el desarrollo. Hasta entonces los Estados Unidos habían adherido al punto de vista tradicional según el cual había una división burda del trabajo en la economía mundial: los del Sur producían materias primas y los del Norte las convertían en productos industriales. La ONUDI no representó un vuelco total de la política estadounidense, como lo habría de demostrar su reacción ante la Declaración de Lima, diez años después, pero la decisión de los Estados Unidos de apoyar la fundación de la ONUDI, decisión que tomó el Presidente Lyndon Johnson a instancias del Embajador ante las Naciones Unidas, Arthur Goldberg, abogado de vasta experiencia en cuestiones industriales, puede considerarse como uno de los primeros resultados de la nueva diplomacia.

Por desgracia, la creación de nuevas instituciones ha tenido también efectos negativos, y con mayor razón al estar emplazadas en lugares diferentes. Cabe sostener, por ejemplo, que fue un error histórico ubicar a la UNCTAD en Ginebra, con sus propias bases técnicas, diplomáticas y políticas. Surgieron el conflicto y la competencia jurisdiccional entre las ramas económicas de las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra y los gobiernos afrontaron dificultades en su empeño de coordinar sus políticas dentro de estas instituciones multilaterales. Todo esto contribuyó a reducir la eficacia de las Naciones Unidas.

Y no es sólo en la relación entre Nueva York y Ginebra que los diversos voceros de cada gobierno no han logrado la debida coordinación de sus políticas; el cuadro se complica por la presencia de órganos del sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos conexos pero que se encuentran en otros centros internacionales, sobre todo en Viena y Roma. Cada una de estas instituciones tiene su propia secretaría y su propio cuerpo diplomático, dominados por sus propias personalidades influyentes. Cada una de estas comunidades de las Naciones Unidas tiene sus pro-

pias costumbres y aplica un criterio particular sobre cuestiones que con frecuencia son paralelas o hasta idénticas. También difieren los niveles y las fuentes de representación. En última instan-

cia, la confusión, duplicación y aparente diversidad resultantes pueden atribuirse a fallas de la coordinación de políticas en las capitales nacionales.

III

La crisis y el diálogo en el decenio de 1970

La presión por satisfacer las reivindicaciones de los países en desarrollo comenzó a intensificarse desde 1973. La nueva diplomacia para el desarrollo, para entonces más afinada y experimentada, estaba en pleno funcionamiento. Las instituciones recientemente establecidas de las Naciones Unidas habían adquirido confianza y experiencia en cuanto foros para el ejercicio de la nueva diplomacia y catalizadores para hacer avanzar la legislación exhortatoria a la etapa de la ejecución. Las crisis del petróleo y los alimentos que estallaron bruscamente en el mundo en 1973 agudizaron el ingenio de quienes participaban en discusiones sobre cuestiones de desarrollo. Enfrentados al desafío de la OPEP, los países desarrollados se vieron obligados a examinar sus relaciones con el Sur por un prisma nuevo y diferente. Repentinamente la interdependencia adquirió un nuevo significado. Por fin la nueva diplomacia había hecho comprender a toda la comunidad internacional la complejidad y gravedad de los problemas del desarrollo —y su integración en un marco más amplio de problemas mundiales.

A causa de la discordia política y la pugna de intereses económicos, habrían de ser por fuerza sumamente difíciles el diálogo genuino y las negociaciones sobre problemas específicos, como se advirtió en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en 1974. Sin embargo, un año más tarde, al finalizar el séptimo período extraordinario de sesiones, el anterior desaliento había cedido su lugar a un nuevo optimismo. La confrontación del sexto período extraordinario de sesiones había abierto el camino a la cooperación y a un conjunto de objetivos negociados que suponían un grado mayor de acuerdo que el alcanzado en el primer decenio siguiente a la

creación de la UNCTAD. En el año transcurrido entre los dos períodos extraordinarios de sesiones habían ocurrido cambios trascendentales de actitud. Los países desarrollados habían llegado a la conclusión de que las demandas de un nuevo orden económico internacional no debían desecharse de plano, y que una transacción sobre políticas podía entrañar importantes beneficios para el mundo industrializado. Los países en desarrollo habían concordado en que la confrontación tenía sus limitaciones: que sólo era posible obtener resultados sobre la base de propuestas más moderadas (o más realistas, según la opinión de algunos). El séptimo período extraordinario de sesiones había sido preparado con cuidado, habiendo reconocido las partes que sus deliberaciones debían concentrarse en temas prioritarios bien definidos. Se llegó así a un amplio consenso. Al clausurarse el período, el problema ya no era tanto *qué* debía hacerse, sino más bien *cómo* debía hacerse.

Después del séptimo período extraordinario de sesiones, y por invitación de Valéry Giscard d'Estaing, entonces Presidente de Francia, la diplomacia en relación con el nuevo orden se trasladó a París, a la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional (CCEI). Concebida originalmente como una conferencia sobre energía en la que los Estados occidentales importadores de petróleo entrarían en negociaciones con los países de la OPEP, la CCEI se convirtió en un instrumento de diálogo mucho más general entre el Norte y el Sur. Esta transformación se atribuyó a la firme decisión del Tercer Mundo de utilizar la palanca de la OPEP para forzar la acción acerca de cuestiones de interés para los países en desarrollo no productores de petróleo y frustrar los esfuerzos de los países occidentales por apar-

tar a los Estados de la OPEP de sus asociados menos pudientes en el Grupo de los 77.

La Conferencia de París se celebró fuera del marco de las Naciones Unidas y, en marcado contraste con la universalidad que caracteriza a las Naciones Unidas, sólo asistieron 27 participantes (19 representantes de países en desarrollo —ocho de la OPEP y 11 más— y ocho, incluida la Comunidad Económica Europea como una unidad, de países desarrollados). Este ensayo de diálogo a alto nivel en un foro de composición limitada acerca del futuro del orden económico internacional pareció durante algún tiempo poner en tela de juicio tanto la función de las Naciones Unidas como la solidaridad del Grupo de los 77. Sin embargo, a pesar de sus características estructurales supuestamente ventajosas, y en parte a causa de ellas, la CCEI resultó ser tan engorrosa como cualquier conferencia de las Naciones Unidas o la UNCTAD —y muy mal equipada para hacer frente a su monumental tarea. Al final fracasó sin llegar a ningún acuerdo significativo.

En la CCEI resultó muy evidente que el Grupo de los 77 insistiría en que el Grupo de los 19 de París rindiera cuenta al grupo mayor de países en desarrollo con base en las Naciones Unidas. En consecuencia, después de la Conferencia, la diplomacia sobre el desarrollo volvió a desenvolverse en el marco de las Naciones Unidas en Nueva York. De todas maneras la CCEI fue quizá la primera deliberación seria acerca de cuestiones de desarrollo realizada por encargados de políticas de alto nivel. Fue ésta la primera vez en que, además de ministros de países en desarrollo, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, el Secretario de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña y otros altos funcionarios de países desarrollados abandonaron todo protocolo y pasaron la noche en vela analizando los productos básicos, la reforma monetaria, la energía y cuestiones anexas. Aunque sólo fuera durante un breve lapso hubo algo que se parecía a un diálogo de verdad. Así, pues, más que no fuera por esa razón, las lecciones de la CCEI no fueron todas negativas.

Después del fracaso de la CCEI, gran parte de la atención de la comunidad internacional se dedicó simplemente a mantener vivo el diálogo. La CCEI demostró que había sido prematuro el optimismo generado por el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y que

acerca de la mayoría de los problemas persistían escisiones muy profundas entre los países desarrollados y en desarrollo.

La Conferencia de París contribuyó a elucidar muchas cuestiones fundamentales. Cada una de las cuatro comisiones de la CCEI (energía, materias primas, desarrollo y finanzas) pudo llegar a algún acuerdo en un nivel muy general. Además de esto, se acordó un Programa de Acción Especial de alcance limitado para las transferencias de recursos; se aceptó en principio la idea de constituir un fondo común para estabilizar los precios de las exportaciones de algunas materias primas; y los Estados donantes prometieron una mayor asistencia oficial para el desarrollo. El alcance del consenso fue modesto, sin embargo, y se logró muy poco en materia de energía, la preocupación dominante de la mayoría de los países industrializados. En realidad, el tema de la energía no fue debatido a fondo y los países en desarrollo se negaron a continuar un diálogo entre productores y consumidores de petróleo, a menos que hubiera discusiones paralelas acerca de otros asuntos.

Desde el punto de vista institucional, la CCEI demostró que los procesos de negociación de las Naciones Unidas, tan desacreditados, pueden no ser tan malos como se pintan. Muchas personas han dicho que las deliberaciones no podían realizarse en forma eficaz en este areópago de naciones. En la práctica, los debates de París se parecían mucho a los de Nueva York y Ginebra, ya que seguían en muchos aspectos esenciales modelos bien establecidos de las Naciones Unidas. La experiencia de la CCEI por cierto no confirmaría la tesis de que el diálogo Norte-Sur está viciado por el entorno de las Naciones Unidas. Se confirmó, en cambio, la opinión de que el obstáculo se encuentra en otra parte.

En diciembre de 1976 se suspendió el trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en lugar de clausurarlo, a la espera de los resultados de la Conferencia de París. Cuando se reanudó el período de sesiones en septiembre de 1977, la situación del diálogo Norte-Sur fue naturalmente el centro de atención. Pero el punto muerto a que llegó la CCEI no pudo superarse durante la continuación del período de sesiones, ni siquiera durante el trigésimo segundo período de sesiones. El principal resultado de los esfuerzos de la

Asamblea General fue una transacción cuidadosamente negociada entre el Grupo de los 77 y los países desarrollados acerca del tema de las futuras negociaciones. Se acordó convocar a otro período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para 1980, con el fin de evaluar el progreso realizado respecto del NOEI y aprobar una nueva estrategia para el desarrollo para el decenio de 1980. La Asamblea General estableció un Comité Plenario para vigilar los progresos en relación con el nuevo orden. El Comité empezó sus reuniones sustantivas en mayo de 1978, pero entre sus miembros se dieron desde un principio posiciones encontradas en cuanto a la naturaleza de su mandato, y se avanzó muy poco en la superación del estancamiento.

En gran medida, la falta de progreso revela la existencia de un grave conflicto entre los intereses reales o percibidos de los países desarrollados y en desarrollo. Los primeros, como era de esperar, no estaban dispuestos a ofrecer ninguna gran concesión económica en una época en que ellos mismos padecían de inflación aguda, recesión y desempleo persistente, sobre todo cuando el alza acelerada de los precios de la energía menguaba su capacidad de hacer frente a esos trastornos. Así pues, las cuestiones del suministro y los precios del petróleo fueron temas centrales del debate en punto muerto: el Grupo de

los 77 no quería aceptar un diálogo sobre la energía a menos que se avanzara primero en las cuestiones centrales que constituían el temario para el NOEI. No contribuyó por cierto a facilitar la solución el hecho de que los países de la OPEP tuvieran sus propias prioridades.

Los esfuerzos por superar el estancamiento entre Norte y Sur se vieron también obstaculizados por la generalidad con que se proponían y debatían las iniciativas de políticas. El diálogo no ofrecía en general muchas perspectivas de desembocar en negociaciones detalladas sobre problemas específicos. Había demasiados conflictos de intereses —reales o imaginarios— dentro de cada grupo que participaba en el diálogo y entre unos y otros grupos. Además, los intereses internos en competencia producían frecuentemente una paralización casi total en las posturas de negociación de algunos gobiernos, con lo cual se hacía muy difícil que sus representantes negociaran con seriedad. El diálogo se vio complicado aún más por discrepancias en cuanto a la competencia de los distintos foros institucionales para examinar determinadas cuestiones. Esos puntos de vista descansaban en la apreciación de los gobiernos acerca de las realidades de poder y la influencia nacionales y su deseo de encauzar las negociaciones hacia foros en que fuera máxima su influencia.

IV

Elementos institucionales de la paralización del diálogo

Aunque el conflicto de intereses nacionales es seguramente la causa principal de la paralización del diálogo entre Norte y Sur, hay otros factores importantes que coadyuvan a la dificultad de reanudarlos. Estos factores podrían denominarse los "elementos institucionales" y merecen algún examen.

El séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General había establecido, hasta donde era posible, que los Miembros de las Naciones Unidas estaban dispuestos a explorar

juntos la posibilidad de establecer un nuevo orden económico internacional, aunque no necesariamente lo que los países en desarrollo preconizaban como el Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, las recomendaciones de los Estados menos desarrollados se habían transformado en un conjunto de objetivos generales y el centro de la atención comenzó entonces a cambiar de "qué hacer" a "cómo hacerlo". Había en algunas esferas, por supuesto, reservas importantes sobre aspectos del NOEI, pero en principio

había acuerdo en que éste era un temario legítimo para negociaciones posteriores. Lamentablemente, la cuestión de "cómo hacerlo" se convirtió en gran medida en un problema relativo al marco institucional apropiado para negociar los detalles de un nuevo orden que había sido esbozado en el sexto y el séptimo períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea.

El desacuerdo acerca de ese marco institucional se plasma en la relación entre la UNCTAD y la CCEI a mediados del decenio de 1970. En muchos sentidos, el cuarto período de sesiones de la UNCTAD en Nairobi fue un fracaso, fracaso que puede atribuirse en alto grado a la hostilidad general de la mayoría de los países desarrollados hacia la UNCTAD como medio para negociaciones concretas. En opinión de algunos países desarrollados, si el período de sesiones de Nairobi hubiera terminado en un desastre total, los países en desarrollo se habrían visto casi forzados a recurrir a la CCEI. Sin embargo, el fracaso en Nairobi no fue tan definitivo como para dar lugar a un consenso general de que debía tener éxito la Conferencia de París.

Varios funcionarios claves de la UNCTAD consideraban a la CCEI como un peligro para los intereses institucionales de la UNCTAD. Consideraciones como éstas son las que explican el ambicioso esfuerzo emprendido dentro de la UNCTAD —el Programa Integrado para los Productos Básicos, con su elemento central, el Fondo Común. Se esperaba que esta iniciativa fortaleciera el papel de la UNCTAD en las negociaciones acerca del Nuevo Orden Económico Internacional y que, a su vez, demostrara la escasa pertinencia de la CCEI. Varios estudiosos y dirigentes políticos han considerado que la decisión de la UNCTAD de centrar su labor en el comercio internacional de productos básicos fue un error para el mundo en desarrollo, pero no hay que olvidar que probablemente los funcionarios de la UNCTAD no tenían otra opción plausible frente a esa importante iniciativa, dadas las limitaciones institucionales inherentes a la UNCTAD y su posición dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su Secretario General, Gamani Corea, tenía un gran interés intelectual en la idea, cuyas raíces estaban en los trabajos iniciales de John Maynard Keynes, pero más importante aún fue el hecho de que los productos básicos estaban claramente dentro de la jurisdicción de la UNCTAD. Por difícil que fuera

establecer un programa eficaz de productos básicos en beneficio del mundo en desarrollo, se argüía, estaría bien cumplida la finalidad de fortalecer a la UNCTAD como institución. El defecto principal de esta estrategia, según los críticos, era que los países en desarrollo se habían visto obligados a jugarse el todo por el todo. La falta de progreso en las negociaciones sobre el Programa Integrado y el Fondo Común exasperó en un comienzo a muchos gobiernos de países en desarrollo y en consecuencia fue más difícil salir del pantano.

Con la Conferencia de París también en marcha, el proceso de negociación sobre el "nuevo orden" se complicó en extremo. En forma simultánea se llevaban a cabo negociaciones paralelas, en diferentes medios, al influjo de distintos intereses institucionales. Ambas corrían por pistas distintas y a diferente velocidad. La CCEI se consideraba como el "tren expreso", mientras que la labor de la UNCTAD sobre el Fondo Común era el "tren local", más lento. La marcha de los trabajos en la CCEI se complicó por la mera existencia de un segundo foro (y, en algunos casos, por la preferencia por este último). Cuando menos se vieron frustrados los empeños por hacer que el diálogo Norte-Sur fuera en París más concreto, directo y racional. En el cuarto período de sesiones de la UNCTAD, por otra parte, existía alguna renuencia de tomar el tren lento cuando se sabía que venía el rápido (la CCEI.) En todo caso, el tren expreso se descompuso.

Como ya se ha dicho, el fracaso de la CCEI instó a reanudar el diálogo en el marco de las Naciones Unidas en Nueva York, concretamente en el Comité Plenario. En la falta de progreso en este nuevo foro influyeron también factores institucionales. En efecto, la propia creación del Comité Plenario, con el mandato de impulsar las negociaciones orientadas hacia el desarrollo, fue producto de la renuencia a aprovechar los foros existentes, el Consejo Económico y Social y la UNCTAD. La búsqueda del foro realmente competente continuó —búsqueda marcada por la suspicacia, los intentos de engrandecimiento institucional, las partidas falsas y las oportunidades desaprovechadas. Y la rivalidad entre las instituciones con base en Nueva York y en Ginebra no podía promover la labor del Comité Plenario. Nunca se dieron a éste atribuciones claras que le hubieran otorgado cierta autoridad para definir

sus finalidades y funciones. Tenía por objeto servir de punto centralizador de ideas para ayudar a zanjar dificultades en las negociaciones y alentar las labores que se adelantaban en otros foros del sistema de las Naciones Unidas. Pero nunca se definió en qué forma había de cumplir esta función de impulsar las negociaciones.

Por esa ambigüedad se le acusaba con frecuencia de proparar su mandato, e invadir la jurisdicción de otras instituciones mejor preparadas para la negociación de los elementos de un nuevo orden. Es irónico que entre los críticos del Comité había tanto defensores de la UNCTAD como del Fondo Monetario Internacional (FMI), es decir, tanto países en desarrollo como países desarrollados. Ambas instituciones se sintieron amenazadas por la creación del Comité Plenario y por las funciones más ambiciosas que se le atribuían. El Comité deseaba definir su principal función como la de romper el estancamiento y estimular un movimiento general sobre el NOEI, dejando la negociación de los detalles a otros órganos, como la UNCTAD en el caso del Fondo Común y el FMI para las reformas monetarias. Pero la UNCTAD apreciaba su propia función en términos más amplios y el FMI se sentía agraviado por la insinuación de que las Naciones Unidas podían o debían encargarse de definir la política monetaria internacional.

Quizás el Comité Plenario estaba destinado a fracasar en sus esfuerzos por romper el estancamiento en relación con el NOEI. Mientras los países industrializados consideraran la actuación de la UNCTAD como la de un sindicato, sería totalmente inaceptable como el foro principal para el diálogo Norte-Sur. Por otra parte, muchos países en desarrollo que buscaban un medio posterior a la CCEI para la acción necesaria sobre el NOEI sentían que el Comité podía funcionar como una versión neoyorquina de la UNCTAD, confiando en la influencia política supuestamente mayor de Nueva York. Sin embargo, aunque de ambos lados había intereses concurrentes para crear un Comité Plenario, discordaban profundamente sobre su función como foro de la negociación. El Comité continuó siendo, en efecto, un ente vano hasta que a la postre, en 1980, encontró su función como comité preparatorio de la rueda mundial de negociaciones Norte-Sur.

Por desgracia, el Comité también fracasó en esa misión. Estando encargado de producir un

temario, un reglamento y un cronograma para las negociaciones, el Comité tuvo que enfrentar desacuerdos fundamentales entre el Grupo de los 77 y varios de los principales países industrializados. Por último, en junio de 1980, el Comité se deshizo, reconociendo su incapacidad para conciliar los puntos de vista en pugna.

La historia reseñada muestra una característica desalentadora de la diplomacia multilateral entre los países en desarrollo y los desarrollados: la tendencia constante a crear nuevas instituciones (según algunos innecesarias) para superar las frustraciones que surgen cuando se empantanaban las negociaciones. Con frecuencia, uno u otro grupo de países han puesto en tela de juicio la existencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Consejo Mundial de la Alimentación y el Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, entre otros. Con ello no se está insinuando que estas instituciones "nuevas" no cumplen una útil labor; es muy posible que refuercen los enfoques sectoriales del desarrollo y a veces la competencia institucional puede mejorar los resultados. No obstante, la extensa red resultante de organizaciones es prueba de la falta de planificación y de la aplicación de un criterio *ad hoc* para el desarrollo y la reordenación de las relaciones económicas multilaterales.

Los miembros de las Naciones Unidas han tomado nota de esta proliferación de órganos, pero hasta el momento no han encarado el problema eficazmente. Si bien han satisfecho con indulgencia la inclinación por crear nuevas instituciones y fragmentar las iniciativas mundiales para reformar el orden económico internacional, también se han tomado los primeros pasos para reestructurar el sistema de las Naciones Unidas a fin de que sea "plenamente capaz de ocuparse de los problemas de la cooperación económica internacional en forma amplia". Este esfuerzo de reestructuración, que produjo un informe controvertido de un grupo de expertos en 1975 y posteriormente un informe de un comité intergubernamental sobre la reestructuración —que fue aceptado por unanimidad en la Asamblea General— estaba encaminado a introducir la cohesión y a agilizar y mejorar la administración del sistema de las Naciones Unidas. Lamentablemente, el ritmo de la reestructuración se ha

desacelerado y las reformas aún no se han iniciado.

La inercia y la resistencia de los intereses creados, así como, en cierto grado, el hecho de haber vinculado la reestructuración con un avance considerable hacia el nuevo orden económico internacional, explican la floja actuación en este sentido. Diferentes elementos dentro del sistema de las Naciones Unidas consideran ese vínculo de distinto modo y, por el momento, no se ha logrado la racionalización de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas que se necesita con urgencia. No se ha estudiado la relación entre las ramas de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, ni las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Se han reconocido las deficiencias del funcionamiento del Consejo Económico y Social, pero no se han subsanado. El contexto institucional para el diálogo Norte-Sur sigue siendo insuficiente.

Un aspecto importante del proceso de reestructuración se relaciona con la secretaría internacional. Hay quienes culpan a algunos funcionarios internacionales de la propensión de los gobiernos a preferir las nuevas instituciones, aduciendo que son demasiado pasivos y, salvo en la UNCTAD, que no están comprometidos en forma suficiente con el programa de la reforma económica internacional. Muchos de los países en desarrollo en particular han estado descontentos de tiempo atrás con lo que califican como falta de pensamiento creador y liderazgo en la Secretaría de las Naciones Unidas. Lo que es aún más fundamental, a diferencia de la amplia acogida que antes tenían los informes y estudios de las Naciones Unidas, documentos de apoyo producidos recientemente por la Secretaría han merecido amplias críticas por su falta de propósito e inutilidad. Para elaborar una estrategia que rompa la paralización del diálogo entre Norte y Sur, es indispensable contar con una corriente constante de ideas y propuestas por parte de la Secretaría. La reestructuración tenía por objeto crear las condiciones propicias para tales iniciativas de la Secretaría. El nuevo cargo de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional fue concebido como punto central de un esfuerzo general, de todo el sistema, en favor de la reforma económica internacional.

Hay que reconocer que la Secretaría se hallaba en la incómoda posición de tener que dar apoyo simultáneo a dos procesos —por una parte, al diálogo y las negociaciones sobre el NOEI y, por otra, a la formulación de una nueva estrategia para el desarrollo en el decenio de 1980. Estos procesos deberían haber sido complementarios entre sí pero en realidad con frecuencia estuvieron en competencia y en pugna. La formulación de la nueva estrategia para el desarrollo demoró en un principio mientras los funcionarios esperaban ver progresar el NOEI. Sin embargo, como no se lograba avanzar en él, para fines de 1977 las Naciones Unidas tuvieron que examinar la manera de conciliar la estrategia del desarrollo con el plan para las negociaciones Norte-Sur. En tales circunstancias, resultó necesario avanzar en ambos frentes, centrando la estrategia en la fijación de metas sin esperar las decisiones de la rueda mundial de negociaciones, que debía iniciarse en 1980. Algunos observadores sospechaban que los países occidentales querían destacar la estrategia a fin de crear la ilusión de progreso y distraer la atención del NOEI. Sea como fuere, las Naciones Unidas se encontraban comprometidas en dos procesos importantes cuyas relaciones recíprocas no estaban bien definidas.

Otro elemento institucional que contribuyó al estancamiento fue la atención prestada a mantener la unidad entre las diversas partes que componen el Grupo de los 77 por una parte, y entre los países occidentales por la otra. Se reconoce en general la conveniencia de la unidad de grupo, pero lamentablemente esa unidad se ha conservado a menudo a expensas de la especificidad de las propuestas y las respuestas. Cuando los países occidentales supuestamente de una misma mentalidad adoptan una postura más receptiva a determinadas demandas del NOEI, puede crearse la ilusión de progreso e incluso desalentar el examen de compensaciones y transacciones. Cuando las expectativas creadas se ven frustradas, surge la mala voluntad. La situación no sólo hace más difíciles las negociaciones entre los grupos, sino que desalienta la participación de los diversos ministerios técnicos en el proceso de negociación y en consecuencia los negociadores carecen de la influencia necesaria para lograr avances significativos.

Cuando los países desarrollados están dispuestos a otorgar concesiones y es perceptible el

progreso (véase el ejemplo de las negociaciones sobre el Fondo Común), la importancia simbólica de la solidaridad resulta menos importante que la búsqueda pragmática de los beneficios económicos. Con todo, el Grupo de los 77 no abandonará a la ligera la solidaridad difícilmente conquistada, pues teme que los países desarrollados persigan una estrategia divisiva. En el pasado la unidad ha sido una necesidad política para el Grupo de los 77. Sin embargo, los rígidos conceptos de la unidad del grupo se desvanecerán necesariamente a medida que las negociaciones se hagan más concretas y empiecen a aflorar los intereses diversos de los miembros del Grupo. Aparecerá entonces un sentido de prioridades y, si puede lograrse algún avance sobre temas prioritarios, podrá estar a la vista el fin del estancamiento.

Otro elemento institucional que cabe advertir es el propio proceso de negociación. Las cantidades mismas de participantes en el proceso han sido a veces un factor de complicación, al forzar las capacidades de instituciones diseñadas para elevar la sensibilidad pero no para las negociaciones. Las Naciones Unidas se han visto bajo presión para descubrir técnicas que den lugar a la participación universal, con lo cual se evita uno de los problemas principales de la CCEI, mientras que al mismo tiempo se estimula la dinámica de la interacción en grupos pequeños que es necesaria para un progreso importante. Es posible sostener que los simples números no son un obstáculo insuperable; hay en las Naciones Unidas más de 150 Estados soberanos y es necesario aceptar y reconocer este hecho de la vida internacional. Sin embargo, la experiencia enseña que las cantidades no son impedimento grave cuando hay verdadera voluntad de modificar posiciones, es decir, de entablar negociaciones serias. Una sensación de movimiento en la negociación contribuye a que los delegados estén dispuestos a recurrir a los pequeños grupos de contacto. En el séptimo período extraordinario de sesiones, unos pocos negociadores representaron en efecto a 150 delegaciones en los debates sobre los seis puntos prioritarios. Esta clase de situación ha sido alentada a veces mediante la celebración de negociaciones en salas pequeñas, incluso incómodas. Mientras la participación no se circunscribe oficialmente a determinados representantes, es decir, mientras todos los Estados puedan afirmar

que han participado en el proceso, podrán evitarse las críticas esgrimidas contra la CCEI.

Sin embargo, es evidente que aún no se han elaborado reglamentos del todo eficaces para las negociaciones en materia de política económica internacional. Será necesario desplegar un esfuerzo deliberado para idear tales reglamentos y es posible que las Naciones Unidas tengan que buscar fuera de sus propias instituciones modelos y prácticas útiles que podrían adecuarse a sus propias necesidades.

Es preciso tomar nota de un último elemento institucional del estancamiento, aunque no es posible explorarlo aquí en detalle. A diferencia de los otros, que son de índole internacional, éste es un elemento nacional: las dificultades que tienen los gobiernos en formular políticas económicas coherentes y coordinar las actitudes y posiciones de sus distintos ministerios. En verdad, como se ha observado antes, muchos de los impedimentos institucionales que afectan a la diplomacia multilateral son simple reflejo de enredos institucionales a nivel nacional. No es ningún secreto que en muchos casos distintos ministerios tienen conceptos diferentes de los intereses nacionales en relación con las negociaciones internacionales en foros distintos. Puede darse casi por descontado que los ministerios de relaciones exteriores y los de hacienda apreciarán las mismas cuestiones de diferente manera. Otros ministerios, como los interesados en el desarrollo y la agricultura, expresan igualmente opiniones independientes. La tarea de los gobiernos es, en consecuencia, establecer mecanismos y procedimientos internos para formular las posiciones y propuestas nacionales en forma que se tomen en cuenta los intereses divergentes y se atiendan diversas jurisdicciones sin caer en una generalización excesiva.

A consecuencia de la multiplicidad y diversidad de intereses nacionales, con no poca frecuencia las delegaciones que representan a un mismo gobierno en distintos contextos de negociación no se expresan con una sola voz. En demasiadas ocasiones un ministro de desarrollo adopta en el contexto de las negociaciones de la UNCTAD una postura que discrepa de la posición adoptada por su gobierno en el GATT, la FAO o el FMI, en donde los diversos delegados, en defensa de intereses diferentes, presentan los argumentos de su gobierno. Esta inconsecuencia ha acrecentado a veces el conflicto entre Nueva York y

Ginebra, así como las tensiones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Los esfuerzos por llevar adelante negociaciones ordenadas y productivas se ven evidentemente impedidos por esas situaciones, sobre todo cuando tantas de las 150 o más delegaciones están asediadas por los mismos conflictos internos.

Pese a las dificultades que implican todos estos elementos institucionales del estancamiento Norte-Sur, hay razones para tener un optimismo cauteloso acerca del futuro del NOEI. Precisamente a estas posibilidades de poner fin al estancamiento dirigiremos ahora nuestra atención.

V

El futuro de la nueva diplomacia: cómo romper el estancamiento

Entre quienes han participado activamente en el diálogo Norte-Sur hay un ánimo de abatimiento, si no de profunda melancolía. La CCEI terminó en el fracaso y los esfuerzos posteriores de la misma índole dentro de las Naciones Unidas no han tenido mayor éxito. El Comité Plenario expiró calladamente en 1980, casi sin dejar rastro, y la Asamblea General en su undécimo período extraordinario de sesiones, en que debían iniciarse las negociaciones Norte-Sur que culminarían en la reestructuración del orden económico internacional, no pudo llegar a un acuerdo sobre el temario, el reglamento ni el cronograma para esas negociaciones. Mientras tanto, fue opinión general que las reuniones recientes de la UNCTAD y la ONUDI celebradas respectivamente en Manila y Nueva Delhi fracasaron en su intento por impartir un impulso decisivo al diálogo Norte-Sur. De hecho, ambas instituciones, por largo tiempo identificadas con las aspiraciones de los países en desarrollo, luchan por mantener su lugar en el sistema más amplio. Las dificultades económicas en el mundo occidental han llevado a la adopción de criterios y políticas más conservadores y la reanudación de las tensiones entre el Este y el Oeste parecen estar restando interés al diálogo Norte-Sur.

Sin embargo, se equivocarían quienes se apresuraran a levantar el acta de defunción del NOEI. Pese a las desilusiones y frustraciones de años recientes, existen buenos motivos para abrigar un tímido optimismo. Un examen detenido de las tendencias recientes, tanto de orden sus-

tantivo como institucional, indica que algo se ha avanzado y que existen las condiciones para lograr un progreso mayor. Si bien el reconocimiento general de que es preciso romper el estancamiento no garantiza que ello ocurrirá, procede concluir el presente ensayo con algunas observaciones sobre las reformas que podrían facilitar la solución.

Ante todo, cabe advertir que los intereses de casi todos los Estados —tanto en el mundo en desarrollo como entre las naciones desarrolladas y en desarrollo— están suficientemente interrelacionados como para que sea lógico buscar una solución para las negociaciones Norte-Sur. Algunos sostienen que esa solución es inevitable y que lo que presenciamos en el actual punto muerto del diálogo es el rezago que ocurre a menudo entre el lanzamiento de ideas nuevas, aparentemente radicales, y su posterior aceptación, una vez que se han hecho más conocidas y menos amenazantes. Esto ocurre con frecuencia en la diplomacia multilateral. Raúl Prebisch favorecía la táctica de impulsar las ideas antes de su hora; sabía que tomaría algún tiempo antes de que pudieran traducirse en acción, pero también comprendía que la demora sería aún mayor de no hacer esfuerzos con premura para lanzarlas.

Visto de esta manera, el estancamiento actual es tan sólo una etapa de un proceso prolongado, ciertamente frustrante, pero que no debe ser motivo de desesperación ni razón para cortar el diálogo. Por lento que sea el proceso, conducirá a un mayor reconocimiento de la interdependen-

cia y, por tanto, a una negociación real. Los Estados Unidos, relativamente más autosuficientes que los demás Estados de la OCDE, importan cantidades tan enormes de bienes que en definitiva las negociaciones mundiales favorecerán sus intereses casi tanto como se espera que beneficien a la mayoría de las naciones del Tercer Mundo. Los europeos ya están más interesados en las negociaciones mundiales que los Estados Unidos, porque sus necesidades son más apremiantes. Esta diferencia fue evidente en el curso del undécimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, cuando los Estados Unidos estaban preocupados con una elección que significaba un cambio de administración, permitiendo así que la Comunidad Europea demostrara mayor flexibilidad acerca de la cuestión más controvertida —el desafío planteado por las Naciones Unidas a la autoridad del Fondo Monetario Internacional. Aunque no hay, evidentemente, un apoyo avasallador dentro de la CEE para que las Naciones Unidas se conviertan en mecanismo de la reforma monetaria internacional, los europeos parecen haber estado un tanto más dispuestos que los Estados Unidos a encontrar por lo menos el lenguaje de la transacción.

Mientras tanto, el sistema y sus miembros han mostrado una capacidad de adaptación alentadora. Podría incluso sostenerse que los Estados Unidos, que se resistieron con el mayor vigor a algunas de las reformas que persiguen los países en desarrollo, fueron en realidad uno de los primeros campeones del nuevo orden. Ya desde 1971 Washington dio señales de su dedicación a la causa de la reforma al tomar las primeras medidas para dejar sin efecto algunas de las normas de Bretton Woods, acontecimiento que estaría indicando que las reformas del FMI, retomadas en forma tan amplia ahora, realmente comenzaron en 1971. En verdad, pese a todas las críticas dirigidas al FMI por los países en desarrollo y a la extensa lista de cuestiones pendientes, el Fondo no ha sido insensible a las presiones de reforma. Ha establecido cierto número de servicios especiales orientados primordialmente en beneficio de los países en desarrollo, y ha reformado el funcionamiento de uno de ellos —el servicio de financiamiento compensatorio— en una diversidad de formas que realzan su valor para los países menos desarrollados. Su Directorio Ejecutivo se ha ampliado para acomodar a Arabia Saudita

con su función especial como uno de los miembros acreedores más importantes, así como la participación de la República Popular de China. Por lo demás, el Fondo ha reconocido finalmente el carácter estructural de los déficit de balance de pagos de los países en desarrollo.

Estos cambios, sin embargo, no implican la remodelación del anticuado sistema de cuotas, ni resuelven satisfactoriamente la engorrosa cuestión de la condicionalidad. No obstante, dentro de esas limitaciones que hacen que el Grupo de los 77 lo considere como institución de "viejo cuño", el FMI está tratando con algún grado de éxito de demostrar que es flexible y que reacciona ante las exigencias de un cambiante orden internacional.

También el GATT ha mostrado cierta capacidad de reajuste. Aunque la rueda de Tokio de negociaciones multilaterales sobre comercio fue por varios motivos una gran decepción para los países en desarrollo, demostró que las Partes Contratantes han aceptado ya oficialmente el principio de la no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y en desarrollo, concepto central del NOEI y una de las principales metas propugnadas por la UNCTAD. No es espectacular el ritmo de transformación de la estructura del GATT, pero el carácter incremental e insuficiente de la reforma puede ser menos importante a largo plazo que la demostración de que incluso el denominado "club de los ricos" puede acomodar su reglamentación para dar cabida a algunos elementos de un nuevo orden.

Por todos lados pueden encontrarse ejemplos de adaptación institucional. Así, por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), un nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1977, dio un paso importante para alejarse de costumbres a la vieja usanza y adoptar las realidades del "nuevo orden" al reconocer explícitamente la función de los países exportadores de petróleo en su órgano rector. También dio muestras de un impulso creador en una esfera controvertida del NOEI —la toma de decisiones a nivel multilateral— al adoptar un sistema tripartito de composición y dejar en manos de cada uno de los tres grupos de Estados —los países en desarrollo, los Estados de la OCDE y los Estados de la OPEP— la decisión de asignar los derechos de voto dentro del grupo.

También se aprecia una voluntad de ser flexible con respecto a la participación y a la toma de decisiones en el acuerdo adoptado en la UNCTAD en junio de 1980 sobre un Fondo Común; ese acuerdo refleja el espíritu de transacción de los países tanto desarrollados como en desarrollo, que se recoge en una fórmula que no se ciñe al modelo ni de las Naciones Unidas ni del FMI o el Banco Mundial.

Las prolongadas y difíciles negociaciones celebradas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar abrieron nuevas fronteras en varios dominios. Una de las innovaciones más importantes fue la aceptación, por primera vez en el derecho internacional, del concepto de consenso y su definición en el texto de un tratado ("La ausencia de toda objeción formal"). Los países desarrollados han abogado por el consenso durante muchos años y se ha empleado oficiosamente en reemplazo de las votaciones formales en muchos foros internacionales. Los países en desarrollo, conscientes de las ventajas que les confiere su mayoría numérica, han estado hasta ahora muy poco dispuestos a alentar la institucionalización de la toma de decisiones por consenso, pero ahora aparentemente han modificado esa posición en dicha Conferencia. Por lo demás, la Autoridad que la Conferencia creó para adoptar las decisiones relacionadas con la explotación de los fondos marinos ha de estar gobernada por principios y normas de participación y de votación que en general son consecuentes con el espíritu del nuevo orden; el complejo sistema de formación de decisiones es un monumento a la perseverancia de los negociadores y a su voluntad de experimentar con nuevas fórmulas para este instrumento internacional que ha de sentar precedentes.

En efecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha contribuido ya en forma notable a la ciencia de las negociaciones internacionales, proporcionándonos un compendio de tácticas de negociación que han de emplearse o evitarse en aras de alcanzar un acuerdo sobre cuestiones del tipo del NOEI.

Estas son apenas unas pocas de las adaptaciones que ocurren dentro del sistema de las Naciones Unidas y que sugieren que sus instituciones no tienen normas y prácticas inmutables y que los Estados miembros no son irremediabilmente rígidos ni inflexibles. El programa institucional

para el futuro cercano es arduo pero, como lo indican estos ejemplos de adaptación, no imposible. ¿Qué se requiere ahora?

El requisito más importante es convencer a los Estados de que los objetivos del nuevo orden son de su interés nacional. A corto plazo, es evidente que casi todos los elementos del NOEI plantearán difíciles opciones para algunos Estados. A más largo plazo, sin embargo, todos los Estados —tanto en desarrollo como desarrollados— se beneficiarán de los cambios previstos por el NOEI y del sistema más equilibrado y equitativo de relaciones internacionales que sería el resultado de su puesta en práctica. Buscando su propio interés en forma inteligente, los Estados reconocerán, en consecuencia, la importancia de la interdependencia y dictarán políticas que busquen el desarrollo ordenado, la existencia de naciones económicamente seguras en todas las regiones, asociados fuertes en el comercio y el ejercicio confiado de la soberanía sobre sus propios recursos y la planificación económica.

Otro requisito es eliminar el conflicto un tanto artificial entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. El Grupo de los 77 ha tendido a insistir en la primacía de las Naciones Unidas para la negociación del NOEI; algunos de los países desarrollados, encabezados muy vigorosamente por los Estados Unidos, han resistido los esfuerzos para dar a las Naciones Unidas el derecho de examen (y revocación) acerca de cuestiones que tradicionalmente han sido de competencia de los organismos especializados. Evidentemente es necesario hallar una solución intermedia entre ambas posiciones: ni pueden las Naciones Unidas asumir la función que el Grupo de los 77 ha reclamado para ellas, ni pueden dejarse las cuestiones del nuevo orden libradas a un tratamiento de rutina en una serie de foros especializados sin reconstruir. La función lógica de las Naciones Unidas es la de proveer un sentido de dirección, así como el impulso político en materia de reforma económica mundial y asegurar el máximo de coherencia en el sistema descentralizado de las Naciones Unidas. No pueden ni deben arrogarse las funciones de los organismos especializados; a la postre tendrán que realizar la labor que les corresponde en sus zonas de competencia.

Así pues, resulta cada vez más estéril el debate acerca de la función primordial de las Nacio-

nes Unidas, que dominó el undécimo período extraordinario de sesiones y en la práctica paralizó los esfuerzos por iniciar las negociaciones mundiales. Ningún gobierno rechaza hoy el papel vital que corresponde a las Naciones Unidas en el proceso de la reforma económica internacional y su importante función legitimadora. Pero la insistencia en institucionalizar esa función tiende a ocultar la necesidad de introducir reformas y modificar las prácticas y reglamentos de muchos órganos del sistema de las Naciones Unidas.

Entre ellos figura en primer lugar el FMI. Como hemos advertido, el Fondo ha venido experimentando reformas, si bien lentas, en un sentido que beneficiará a los países en desarrollo. Ese proceso debe continuar, especialmente en las zonas controvertidas de la condicionalidad y las cuotas, y la presión de las Naciones Unidas puede ayudar a crear un clima de opinión en que la reforma se considere a la vez necesaria y urgente.

Resulta irónico que una de las reformas que con mayor frecuencia se cita en los debates de las instituciones de Bretton Woods —la mayor participación de los países en desarrollo en el proceso decisorio— pueda no ser de carácter tan crítico. La práctica creciente de recurrir a las decisiones por consenso puede haberle restado importancia a esta cuestión. Al mismo tiempo, hay en el sistema de las Naciones Unidas muchas otras esferas en que se requiere con urgencia una mayor adaptación de los reglamentos y prácticas y en donde no serán fáciles de superar los obstáculos de la estructura, la costumbre y las expectativas. La UNCTAD, que ha pretendido tener una función central en el proceso de negociación sobre el NOEI y está pasando actualmente por una especie de crisis de identidad, debe reevaluar el papel que le corresponde. Facilitará ese proceso el establecimiento por el Grupo de los 77 de sus propios mecanismos de apoyo sustantivo —según se decidió en la reciente Conferencia Sur-Sur de Caracas. El lugar relevante que corresponde a los temas relativos a la tecnología será de suma importancia para la UNESCO, que deberá prepararse para abordar un programa cada vez más amplio. La ONUDI debe digerir las enseñanzas que derivan de su conferencia de Nueva Delhi —un desastre casi completo— y su posterior retirada de la confrontación acerca de la propuesta de establecer un gran fondo de desarrollo industrial.

Una de las reformas institucionales más vitales se relaciona con la reestructuración. A medida que el sistema de las Naciones Unidas ha crecido y sus componentes han seguido su propio camino, el sistema se ha fragmentado. Si bien es cierto que es aconsejable alguna división del trabajo no lo es menos que resulta excesivo y hasta contraproducente el desorden actual. Los países en desarrollo tienen interés en la reestructuración porque contribuiría a formar un criterio más integrado del desarrollo y porque con un sistema de las Naciones Unidas más racional y moderno, sus limitados recursos alcanzarían para más. Los países desarrollados, como principal sostén financiero del sistema de las Naciones Unidas, aprovecharían también la mayor eficiencia que presumiblemente acarrearía la reestructuración. Este proceso de reestructuración, tan bullado en sus comienzos, debe revitalizarse y será preciso ampliar su alcance para cubrir las relaciones entre Nueva York y Ginebra y entre las Naciones Unidas y otras instituciones del sistema.

También es necesario estudiar el tema de la participación. Algunos países se han mantenido muy al margen de la búsqueda del nuevo orden, sobre todo la Unión Soviética y otros países socialistas, así como los Estados más ricos de la OPEP. La comunidad internacional tendrá que hallar los medios para atraer una colaboración más plena y eficaz de esos Estados en las negociaciones mundiales y en las medidas para subsanar algunos de los males económicos fundamentales que padece el mundo en desarrollo.

De igual importancia para el éxito del diálogo Norte-Sur es lo que se podría llamar el "liderazgo burocrático". Las negociaciones mundiales requieren una contribución más vigorosa, imaginativa y creadora por parte de las secretarías internacionales. Precisamente sobre la base de ideas adelantadas por las burocracias internacionales se dieron algunos de los pasos más importantes en la cooperación económica multilateral durante los primeros años de postguerra y de nuevo en el período demarcatorio de fines del decenio de 1950 y principios del de 1960. No hay razón alguna para que esta tradición no haya de continuarse o revivirse donde haya caído en desuso. Sin embargo, no será fácil hallar los dirigentes burocráticos. Las organizaciones no han tendido a favorecer el surgimiento de tales diri-

gentes y el clima político agrega un elemento de riesgo para los funcionarios internacionales que poseen una mentalidad creadora. Existen los especialistas necesarios, sin embargo, y la reestructuración, concebida y realizada adecuadamente, puede ayudar a aprovecharlos debidamente. Es necesario convencer a los gobiernos de que conviene a sus propios intereses elevar las normas y expectativas del servicio público internacional.

A pesar de varias partidas falsas, la comunidad internacional se está acercando lenta pero inexorablemente a las negociaciones mundiales, es decir, negociaciones conducentes a una decla-

ración de intención ampliamente aprobada que refleje el acuerdo entre los Estados sobre los principales elementos de un pacto mundial, de beneficio recíproco por igual para los países en desarrollo y desarrollados. Ese acuerdo marcará apenas el principio, no el final, de un largo proceso. Sería necesario elaborar los detalles en posteriores negociaciones celebradas en foros especializados. No es inconcebible, dadas las tendencias que indican alguna convergencia de posiciones anteriormente polarizadas, que las negociaciones mundiales se traduzcan en decisiones prácticas sobre temas específicos.

VI

Conclusión

Con frecuencia se rinden homenajes simbólicos al concepto de la interdependencia y el término mismo se ha convertido en objeto de controversia. Sin embargo, esta palabra caracteriza exactamente la situación mundial. Ninguna nación puede escapar a la lógica de la interdependencia, ni los Estados Unidos ni Bélgica, mucho menos que Tanzania o Bangladesh. La nueva diplomacia para el desarrollo es, en verdad, la diplomacia de la interdependencia.

Esta nueva diplomacia está ya bien establecida y quienes la practican están bien familiarizados con ella. Ha ayudado a crear una mayor conciencia de la naturaleza y el alcance de todo lo que el desarrollo significa y de las posiciones y tácticas de los principales protagonistas. Ha producido también algunos resultados tangibles que sólo parecen menguados si se comparan con la magnitud de la tarea que queda por delante. Como se advirtió al empezar este ensayo, no es posible retornar a la diplomacia que caracterizaba las relaciones económicas internacionales antes de que apareciera la UNCTAD en 1964. Pero la nueva diplomacia no es inmutable. Si se recono-

cen sus fallas y se le introducen reajustes podrá el sistema de las Naciones Unidas desempeñar la función para la que fue creado.

Algunos de estos reajustes se han identificado en las páginas anteriores. Tres son tan vitales para las perspectivas del NOEI que deben subrayarse a modo de conclusión:

- la necesidad de que todos los países consideren los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional desde el punto de vista de su propio y esclarecido interés;
- la necesidad de definir el papel político de las Naciones Unidas y la función técnica de los organismos especializados en forma de lograr una acción más coherente; y
- la necesidad de ejercer un liderazgo más fuerte y creador sobre las cuestiones del desarrollo por parte de las secretarías del sistema de las Naciones Unidas.

Cuando se hayan reconocido estas necesidades y adoptado las medidas del caso, la nueva diplomacia recobrará nueva vida y se acrecentarán las perspectivas de lograr un mejor orden mundial.