

Una respuesta tercermundista a la crisis de la economía mundial. La posición mexicana

ROSARIO GREEN

En los últimos treinta años la sociedad internacional ha sufrido una serie de transformaciones que han modificado de manera fundamental los diversos aspectos de un orden mundial cuyas bases más importantes se fincaron en concepciones del siglo XVII.

Esas transformaciones han tenido que ver, tanto con la presencia de nuevos actores e intereses en la escena internacional, como con la manifestación de ciertos conflictos y crisis fácilmente localizables en tiempo y espacio.

En primer lugar, debe señalarse que las repercusiones que sobre la sociedad internacional de la posguerra tuvo el acceso a la independencia formal de un buen número de países de Asia y Africa, pusieron en evidencia el fin de una era de relaciones internacionales basadas en la existencia de un pequeño club privado de naciones occidentales y cristianas que hasta entonces determinaron el rumbo de los acontecimientos mundiales, y cuyas filosofías en lo político, lo económico y lo social presentaban un alto grado de homogeneidad y coherencia entre sí. El nuevo grupo de naciones, caracterizado justamente por lo contrario: diversidad en sus culturas, filosofías y concepciones, exigió su participación, en pie de igualdad, en la elaboración de normas internacionales y en el proceso de toma de decisiones a nivel mundial. También buscó establecer alianzas con los países de América Latina, formalmente independientes desde hace más de siglo y medio, tratando de construir una estrategia tercermundista que les permitiera mayor poder negociador en la arena internacional, márgenes más amplios de maniobra y posiciones más ventajosas en la estratificación mundial.

En segundo lugar, cabe mencionar que la política de guerra fría seguida por Estados Unidos y la Unión Soviética durante los largos años de la posguerra, y su abandono y sustitución por una de distensión en las relaciones de las dos potencias, a principios de la década de los setenta, han tenido también importantes consecuencias en la esfera de las relaciones

internacionales. Dejados de lado los elementos de terror implícitos en el extraordinario desarrollo de las armas termonucleares, los problemas mundiales adquieren una dimensión distinta. Emerge la posibilidad de prestar atención e intentar soluciones a cuestiones de fundamental importancia, si bien no relacionadas con la carrera armamentista, como la cooperación internacional para el desarrollo —problema vigente desde la creación de la Organización de Naciones Unidas— o las consecuencias de la que constituye la mayor característica del mundo actual: la interdependencia.

En tercer lugar, debe ponerse de manifiesto que la aparición, con toda su fuerza, de un nuevo agente en las relaciones internacionales: la empresa multinacional, ha venido a modificar también las tradicionales concepciones del derecho internacional y la forma en cómo éste se aplica en el orden mundial. La empresa multinacional es una corporación gigantesca, constituida por una serie de corporaciones de diferentes nacionalidades y cuyos activos se localizan en varias jurisdicciones nacionales. En la medida en que cruza las fronteras nacionales y conecta los activos y actividades de diferentes jurisdicciones nacionales, manteniendo el control e inclusive cierta impunidad, la empresa multinacional parece amenazar el concepto de la nación como una unidad integral, y da lugar, además, a una serie de desavenencias internacionales.

Finalmente, debe indicarse que en los últimos años la presencia de crisis de todo tipo en el campo de lo económico: crisis de alimentos y materias primas en general, crisis de energéticos, crisis monetaria e inflación mundial, hace más evidente la profundidad de las transformaciones confrontadas por la sociedad internacional en los últimos años, y más urgente la necesidad de plasmarlas en un nuevo estado de cosas que sobrepase la esfera de lo meramente económico pero que, sin embargo, conceda a las reivindicaciones de ese tipo todo su peso, pues es evidente que en la base de todo conflicto está siempre, o casi siempre, la existencia del elemento económico.

El conjunto de las crisis económicas, que serán brevemente estudiadas de manera individual, ha tenido como principal consecuencia la ampliación de la brecha que separa al mundo en desarrollo del desarrollado. Es un hecho que desde el final de la segunda guerra mundial, la característica más connotada de la economía internacional ha sido el florecimiento del mundo desarrollado, florecimiento que se ha basado en un rápido progreso tecnológico, un pleno empleo de los factores de la producción prácticamente constante, y un crecimiento sin precedente de las relaciones comerciales y financieras entre los países que lo integran. Es un hecho también que, dadas las relaciones de dependencia y explotación que lo caracterizan, el sistema económico internacional no ha logrado transmitir suficientemente y a todos los países en vía de desarrollo la notable expansión disfrutada por el conjunto de los países desarrollados. Dada esta situación de desigualdad básica y la continua ampliación de la brecha entre países ricos y

pobres, es de suponerse que si bien la presencia de crisis recurrentes y de todo tipo en el sistema económico internacional tiene repercusiones que se proyectan sobre todos los países que integran la comunidad internacional, éstas castigan con mayor rigor a los países en vías de desarrollo. Esto es así debido no sólo a cuestiones de estructura internacional, como la tradicional tendencia desfavorable seguida por la relación de intercambio de los países en desarrollo, sino porque además son estos últimos los que, en términos generales, no cuentan con recursos internos, no sólo financieros, sino también políticos y de política económica, para hacer frente a los problemas derivados de los efectos de las crisis que afectan sectores específicos de la vida económica internacional.

En ese sentido, es claro que la crisis de materias primas con sus escases y consecuentes aumentos de precios afecta negativamente tanto a países desarrollados como a países en desarrollo a través de sus efectos sobre las balanzas de pagos. Pero mientras que ante presiones negativas los primeros pueden recurrir a ciertos mecanismos para defenderse: devaluación competitiva de sus monedas, imposición de restricciones comerciales, y otras medidas de carácter contractivo, los segundos no sólo no han podido recurrir a estos mecanismos sino que enfrentan, además, un agotamiento de sus reservas externas, una elevada carga del servicio de su deuda externa, y una notable reducción de sus exportaciones, situación que se ve además agravada por el alza relativa de los precios de sus importaciones. Dentro de esta crisis generalizada de materias primas, inciden de manera grave sobre los países en vía de desarrollo dos aspectos más particulares: el petróleo y los alimentos —destacados tanto por su importancia como por su interrelación, la real y la que ha querido dárselos.

La llamada "crisis del petróleo" fue iniciada en un primer momento por el grupo de países árabes miembros de la organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), buscando presionar y ganar aliados para su lucha en el Medio Oriente, y fue convertida posteriormente en una bandera reivindicativa del Tercer Mundo. Independientemente de su contenido político, la crisis obedeció en realidad a factores muy específicos entre los que destaca la intención de los integrantes de la OPEP de poner fin al hecho de que esta materia prima, como tantas otras, se encontraba verdaderamente subvaluada y sujeta en gran parte a decisiones tomadas por los grandes países industrializados compradores de petróleo. Las posibilidades de manipulación política del energético se dieron, en primer lugar, por la gran dependencia del mundo en general respecto del petróleo como principal fuente de energía y como materia prima en la elaboración de otros bienes esenciales como los fertilizantes, los insecticidas, los plásticos y los sintéticos. En segundo lugar, por la relativamente alta concentración de localización y facilidades de producción que, dada la coyuntura internacional, colocó a los países que cuentan con grandes depósitos de combustible en una posición de fuerza y de negociación internacional muy favorables. Y, finalmente, por el impresionante crecimiento de la demanda

de energéticos de la última década, muy en relación con los patrones de consumo de los grandes centros industriales.

Dentro de ese contexto, el drástico aumento de los precios del petróleo decretado en 1973 por la OPEP, tuvo repercusiones muy graves y sacó a relucir cuestiones importantes. Por un lado, vino a replantear la tradicional relación centro-periferia, demostrando que el mundo industrializado podía ser puesto en jaque si se seguía la estrategia adecuada. Por otro lado, causó que los países desarrollados registraran un déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos del orden de 30,000 millones de dólares, en lugar de su tradicional superávit. Igualmente, hizo que las naciones productoras y exportadoras de petróleo acumularan un superávit de 55,000 millones de dólares, lo que inicialmente planteó el problema de su efectiva canalización y adecuada absorción por parte de un sistema monetario internacional que atravesaba su propia crisis. También, el aumento de los precios del petróleo incidió de una manera u otra sobre el nivel internacional de precios, uniéndose así a las presiones inflacionarias existentes en el plano mundial. Además, y ésta fue quizá una de las consecuencias más graves, provocó un aumento de 15,000 millones de dólares en el tradicional déficit comercial de los países en desarrollo importadores de petróleo, haciendo más grave la situación de sus balanzas de pagos.

A casi tres años de distancia, se ha buscado hacer una evaluación más objetiva de las consecuencias de la crisis del petróleo. Algunos estudiosos de estas cuestiones como Aldo Ferrer, han llegado a la conclusión de que sus efectos, si bien fueron nocivos para el conjunto del mundo importador de petróleo, y mucho más para la parte no desarrollada, no lo fueron tanto como parecía temerse en un primer instante, pues se trató de un aumento de una sola vez y los petrodólares fueron pronto y efectivamente reciclados en el sistema, donde se utilizaron para financiar la deuda a corto plazo. Sin embargo, aún si se dejan de lado consideraciones de balanza de pagos, de inflación mundial y de sistema monetario, subsiste el problema de que, independientemente de los nuevos descubrimientos reales o ficticios de yacimientos petroleros, dado el consumo pesado y manteniendo el ritmo actual, las reservas probadas de petróleo a nivel mundial apenas permitirán a la humanidad alcanzar los umbrales del próximo siglo. De ahí que, aún si en los próximos veinte años la ciencia moderna es capaz de encontrar un sustituto para este energético, los patrones de consumo del petróleo, al igual que los de otros productos básicos, deban ser retrasados en forma que eliminen el despilfarro de los países desarrollados y los efectos nocivos que la particular distribución de este recurso natural tiene para los países en vías de desarrollo que carecen de él. Es claro, que a esto último pueden ayudar los mecanismos de apoyo financiero que los países miembros de la OPEP han puesto ya en funcionamiento.

Al igual que el petróleo, los alimentos se encuentran desigualmente dis-

tribuidos en el mundo. Este problema se ve agravado por una insuficiencia productiva y escases, reales o provocadas, relacionadas tanto con factores climáticos como con una política intencionada de reducción de la oferta a fin de mantener un determinado nivel de precios, y con la acción de los acaparadores internacionales. Este último fenómeno se vio claramente ilustrado por la política de atesoramiento de cereales seguida por algunos países a partir de la crisis monetaria de 1973, que motivó una especulación de materias primas que afectó de manera muy seria a la oferta mundial de alimentos, sujeta ya de por sí a fuertes presiones tanto por las sequías que el mundo ha conocido desde 1970, como por la explosión demográfica de los últimos años.

Es evidente que en este campo se impone también una política de racionalización equitativa del consumo, sobre todo cuando es un hecho que la producción mundial de granos y cereales ha disminuido en los últimos tiempos. Tal disminución ha causado serios problemas de abastecimiento a casi todos los países del mundo, pero la situación reviste necesariamente consideraciones más urgentes para aquellos países que, como muchos de los en vía de desarrollo, utilizan esos productos como fuente directa de alimentación, que para aquellos, principalmente desarrollados, que los emplean como materia prima para alimentar las cantidades crecientes de ganado que demandan sus poblaciones privilegiadas. Sin embargo, la mera racionalización del consumo de alimentos resultaría insuficiente en ausencia del compromiso, por parte de los países productores, de extender al máximo sus áreas de cultivo, dejando de lado la exclusiva consideración del factor precio. Sería necesario también acabar con las prácticas viciadas del acaparamiento y especulación a las que ya se hizo referencia. Finalmente, resultaría obligatorio impedir que se repita el tipo de chantaje, abierto o disfrazado que en un momento dado ciertos países importadores de petróleo buscaron ejercer sobre los productores de esa materia prima, señalando que uno de los factores que les impedía la explotación más intensiva de sus áreas cultivables, así como la expansión de las mismas, era las limitaciones que la crisis del petróleo había impuesto sobre la producción de fertilizantes. Dicho chantaje llegó a plantear inclusive la posibilidad de un enfrentamiento entre países exportadores de alimentos, el mayor de los cuales es Estados Unidos, y países exportadores de petróleo. Es indudable que, de darse esa situación, ésta hubiera tenido repercusiones muy graves a escala mundial, pero sobre todo para aquellos países que, además de padecer los tradicionales males del subdesarrollo, se han visto afectados más directamente por las sequías, no poseen depósitos del preciado combustible ni de otra materia prima cuyo poder negociador pueda eventualmente ser explotado de manera similar, y ven con alarma subir el costo de sus importaciones sin que sus exportaciones se expandan o se revalúen suficientemente como para permitirles enfrentar sus característicos desajustes de balanza de pagos.

Al lado de los problemas provocados por la inflación mundial, la crisis

del petróleo y la crisis de alimentos, están aquellos resultantes de la crisis monetaria de 1973, cuyos orígenes son en realidad anteriores y se encuentran vinculados a la propia crisis de la economía norteamericana.

Al derrumbarse, después de la primera guerra mundial, el sistema de cambios fijos implantado en el siglo XIX y denominado "patrón oro" porque la paridad de las monedas se determinaba en todos los casos con respecto al oro, los países decidieron adoptar tipos de cambio fluctuantes y restricciones cambiarias y comerciales, lo cual estimuló el movimiento de dinero especulativo que buscaba beneficiarse de los diferenciales en el tipo de cambio, y resultó en la sobrevaluación de algunas monedas y la subvaluación de otras. Además, la disminución de la producción de oro, consecuencia inmediata de la guerra, hizo que se suspendiera la convertibilidad de las monedas en gran parte del mundo, de forma tal que cuando años más tarde fue restaurada, hubo necesidad de reconstruir niveles adecuados de reservas en los bancos centrales.

Posteriormente, algunos países, fundamentalmente la Gran Bretaña, lucharon por la adopción de otro sistema denominado "patrón de cambios-oro", bajo el cual era posible mantener una parte importante de sus reservas monetarias internacionales en la moneda nacional de los centros financieros y comerciales más destacados, esto es, esencialmente en libras esterlinas. Esto fomentó una mayor especulación con capitales, y cuando a la larga Francia se negó a seguir manteniendo sus componentes de reserva en libras y empezó a cambiarlas por oro y dólares, Gran Bretaña suspendió una vez más la convertibilidad de su moneda, iniciándose así un largo período de caos monetario internacional, agravado por las secuelas de la Gran Depresión de 1929 y la segunda guerra mundial. Al terminar esta última, el dólar había prácticamente derrocado a la libra esterlina, pasando a constituir la divisa por excelencia. Al mismo tiempo, se sentaron las bases para un nuevo sistema monetario internacional del mundo capitalista, el centro del cual pasó a ser ocupado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado fundamentalmente de mantener la estabilidad cambiaria y cooperar a la expansión del comercio internacional.

El predominio del dólar como divisa internacional se mantuvo hasta octubre de 1960, cuando se produjo un aumento repentino de los precios del oro en el mercado de Londres. Estados Unidos, cuya posición neta de reservas internacionales se había debilitado por la trayectoria desfavorable de su balanza comercial, su política belicista y la creciente salida de inversiones nacionales buscando mejores condiciones en el extranjero, temía seriamente que los bancos centrales extranjeros exigieran la conversión oro de los saldos en dólares acumulados por ellos bajo el malogrado patrón de cambios-oro. Fue necesario entablar una serie de conversaciones y negociaciones tendientes a evitar esa situación.

La adopción de un conjunto de medidas de cooperación monetaria internacional evitó entonces la repetición de la depresión de 1929, provocada en buena medida por la caída de la libra esterlina. Tal cooperación per-

mitió al sistema sobreponerse a las crisis recurrentes que se registraron en 1964, gracias a la creación de una serie de instrumentos como: un régimen de tipos de cambio fijos, alterables sólo mediante consulta internacional; una red de acuerdos de créditos recíprocos ("Swap") entre las autoridades monetarias de Estados Unidos y las de otros países industriales; un sistema de créditos obtenibles dentro del "Club de los Diez", que podía aumentar los recursos del FMI hasta en 6 000 millones de dólares; el compromiso de abolir prácticas monetarias y comerciales discriminatorias, así como las restricciones cuantitativas a la importación; y, finalmente, el asentamiento de las bases que, en 1968, llevaron a la adopción de un sistema de "derechos de giro".

Sin embargo, todas esas medidas significaron meros paliativos y no pudieron evitar la nueva pérdida de confianza en el dólar que se dio en el mundo, y que reflejaba fundamentalmente el continuo deterioro de la balanza de pagos estadounidense y el hecho de que los haberes en dólares de terceros países siguieron creciendo en forma desproporcionada en relación a las reservas de oro en Estados Unidos, reservas en rápida decadencia. Esa situación, unida a las particulares presiones inflacionarias de la economía norteamericana y al hecho de que en 1971 se registrara por primera vez un déficit en la balanza comercial de Estados Unidos, llevó a Nixon a expresar su profunda preocupación por la necesidad de mejorar radicalmente la posición financiera internacional del país y a tomar la decisión del 15 de agosto de 1971, de suspender temporalmente la convertibilidad del dólar en oro y otros activos de reserva, divisas o derechos especiales de giro, y establecer un recargo del 10% a las importaciones de Estados Unidos y una reducción del 10% en la ayuda económica. Meses más tarde, virtud al Acuerdo Smithsoniano de realineación monetaria concluido con el "Club de los Diez" (socios de importancia similar), Washington eliminó la sobretasa del 10% y dejó flotar libremente el dólar, provocando su efectiva devaluación del 8% con respecto al oro y la revaluación de varias monedas de países industriales.

La libre fluctuación de la moneda europea y de la japonesa, alteró los movimientos especulativos de capital y se convirtió en uno de los principales factores que precipitaron al sistema monetario internacional en una nueva fase de su larga crisis, como quedó evidenciado por el cierre temporal de los mercados cambiarios y la nueva devaluación del dólar en febrero de 1973, esta vez del orden del 10%, sin que el "Comité de los Veinte", creado justamente para reformar un sistema monetario internacional que parecía destinado a dejar de existir antes de contar con un sustituto, pudiera hacer algo para evitarlo. A partir de entonces, las negociaciones sobre la reforma del sistema monetario se vieron obstaculizadas por cuestiones como la recuperación, en 1974, del aumento de los precios del petróleo decretado el año anterior; la intensificación de las presiones inflacionarias a nivel mundial; la generalización del proceso recesivo en las principales economías industriales; y el conflicto de intereses entre

Estados Unidos, por un lado, y Europa y Japón, por el otro, pues todos los países insisten en mantener en posición superavitaria su balanza comercial, lo cual es difícil debido a su gran interdependencia. Sin embargo, a principios de 1976 todo parecía indicar que los países industrializados estaban de acuerdo en la implantación de un nuevo acuerdo monetario internacional caracterizado por balanzas comerciales equilibradas; tipos de cambio flotantes; desmonetización del oro; liquidación de las reservas en oro en el FMI; fijación eventual de paridades por parte del FIM y con relación a los Derechos Especiales de Giro; y la utilización de políticas cambiarias para mejorar posiciones competitivas.

Cabe destacar que en todo este proceso de deterioro-crisis-reforma, los países en vía de desarrollo han sido los que menos han participado tanto en las causas del deterioro, como en la precipitación de la crisis y en los intentos de reforma al sistema monetario. Sin embargo, han sido los peores librados en cuanto a los efectos nocivos que la práctica desintegración del orden monetario ha tenido sobre sus economías. Así por ejemplo, las medidas de Nixon tuvieron graves repercusiones: las restricciones cuantitativas a las importaciones colocaron a sus balanzas de pagos en posiciones más difíciles; la reducción de la ayuda económica dificultó la aplicación de sus políticas desarrollistas; las fluctuaciones de los tipos de cambios en el mundo desarrollado obstaculizaron la determinación de sus propios tipos de cambio; el reajuste de las paridades repercutió en la carga real que soportan muchos de ellos por concepto del servicio de su deuda externa; finalmente, aumentó su vulnerabilidad al aumentar los peligros de una recesión mundial.

Puede concluirse, sin que ello represente una exageración, que las transformaciones que ha presenciado el mundo de la posguerra —sobre todo por lo que hace a la ampliación del número de actores en la escena internacional y a las exigencias de los recién llegados por una mayor participación, en pie de igualdad, en la elaboración de nuevas normas de derecho y economía internacionales que los incorporen con todo el peso de su soberanía—; el desarrollo de un nuevo clima en las relaciones Este-Oeste que plantea la distensión, la interacción y la colaboración; y la serie de crisis económicas por las que el mundo en general ha atravesado en los últimos años, han puesto en evidencia la inoperatividad del tradicional orden económico internacional, basado en relaciones asimétricas, de explotación de la mayoría para beneficio de la minoría. Al mismo tiempo, todas esas cuestiones han puesto de manifiesto el carácter urgente de la necesidad de sustituir ese viejo orden por uno nuevo, basado en un nuevo espíritu de cooperación que deje atrás el nivel de las palabras y se establezca firmemente en el de las acciones.

En la lucha por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, han sido los países en vía de desarrollo los que han dado la batalla. Muchas razones respaldan su actividad. En primer lugar, porque aquellos que nacieron a la vida independiente después de la segunda gue-

rra mundial sienten que además de su independencia, conquistaron el derecho a ser tomados en cuenta como naciones soberanas en el proceso mundial de toma de decisiones. En segundo lugar, porque son los países en vía de desarrollo los que han resultado más afectados por el deterioro del tradicional orden mundial: sufrieron en mayor medida las consecuencias del aumento de los precios del petróleo y de las escaseces de alimentos y materias primas en general; se vieron sujetos a presiones inflacionarias que se gestaban no en sus economías sino en las de los países industrializados; tuvieron que hacer frente a las consecuencias del derrumbe del sistema monetario sin que prácticamente se les tomara en cuenta en los intentos de reconstrucción; han tenido que contentarse con una limitada participación en el comercio mundial; han sido descapitalizados por las empresas multinacionales; y se encuentran inmersos en un proceso de paulatina desnacionalización de las decisiones debido a su situación de dependencia.

No debe entonces parecer extraño que la sociedad internacional de los últimos años haya sido testigo de los esfuerzos de los países que integran el llamado Tercer Mundo para lograr que las modificaciones formales del orden mundial se traduzcan, sobre todo en el campo de la economía, en modificaciones reales que los favorezcan y les compensen, al menos parcialmente, las pérdidas pasadas. En el caso de los países industrializados, la disposición al cambio no es tan clara a pesar de la gran responsabilidad que debe atribuirseles en la realización de las transformaciones y en la gestación de las crisis que han revolucionado el mundo de la posguerra.

Resulta evidente que en presencia de dos ópticas distintas: una a favor del cambio y otra por la preservación del *statu quo*, el conflicto haya actuado, tradicionalmente, como elemento retardatario e inhibidor de progreso en un posible diálogo entre países del Tercer Mundo y países industrializados.

A pesar de la existencia tradicional de una falta de entendimiento básico entre ambos grupos de países, cabe reconocer que no han decaído los esfuerzos de una parte importante de la comunidad internacional conducentes al establecimiento de un nuevo tipo de relaciones a nivel mundial. En ese sentido puede hablarse de una serie de intentos y medidas, casi todas ellas impulsadas por los países en vía de desarrollo, para lograr que las modificaciones en las relaciones internacionales, consecuencia lógica de las transformaciones y crisis sufridas por la sociedad mundial de la posguerra, se materialicen en un nuevo orden económico internacional, justo y equitativo, donde sus intereses sean reconocidos y salvaguardados debidamente.

De todos esos intentos y medidas, el más completo y significativo es, sin duda, el que ha quedado plasmado en la llamada Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Dicho resultado no debe verse en forma aislada sino como consecuencia de un proceso que se inicia, con la UNCTAD, a principios de la década de los sesenta.

La propuesta básica de que la comunidad internacional, enmarcada en la Organización de las Naciones Unidas, elaborara una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados tiene como origen una iniciativa mexicana y es natural que en ese proceso, culminado hace más de un año, México haya desempeñado un papel muy activo, buscando convencer a los países desarrollados de que su participación positiva en un esfuerzo de tal naturaleza redundaría en su propia seguridad y supervivencia, e intentando canalizar, sintetizar y organizar las demandas del llamado Tercer Mundo.

La iniciativa mexicana y su aceptación mayoritaria deben entenderse en el contexto mundial de crisis generalizada, descrito en páginas anteriores, y en el de la búsqueda de un genuino espíritu de cooperación internacional proyectado desde su tradicional campo de buenas intenciones al de las acciones reales y concretas, de auténtico y universal derecho internacional contemporáneo.

Ese era el tema dominante a principios de la actual década dentro de las Naciones Unidas y, muy especialmente, dentro de uno de sus órganos: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Las dos Conferencias realizadas en la década anterior, en 1964 y 1968 respectivamente, ya habían puesto de manifiesto la necesidad de un nuevo enfoque de las relaciones económicas entre los Estados, que no se basara en la explotación de unos por otros sino en el equilibrio, la equidad y la comunidad de intereses. La tercera Conferencia, fue más allá al recomendar con base en la iniciativa mexicana que contó con el apoyo del Grupo latinoamericano y del resto del Grupo de los 77, la elaboración del instrumento que debería establecer ese nuevo orden económico internacional.

Según la propuesta mexicana, presentada el 19 de abril de 1972 en el seno de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, algunos de los puntos que la Carta sugerida debía contener eran los de: libre disposición de los recursos naturales; respeto irrestricto del derecho de cada pueblo a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados; supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda; prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones; abolición de las prácticas comerciales discriminatorias de las exportaciones de los países no industrializados; ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo; acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos; amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y mayor celeridad a los países atrasados; y mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

Con base en la recomendación de la Conferencia —enmarcada en la

resolución 45(III) adoptada por 90 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones— se creó un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Dicho Grupo, integrado por cuarenta países distribuidos según representación geográfica, presentó, después de cuatro reuniones formales y una gran cantidad de negociaciones informales, un proyecto de Carta a la XXIX Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974. Dicho proyecto, al contener importantes párrafos que no representaron el consenso entre los cuarenta miembros del Grupo y que acabaron reflejando la posición de los países del Tercer Mundo, fue sujeto a votación y adoptado por 120 a favor, 6 en contra y 10 abstenciones.

El voto en contra de los países industrializados —y la abstención de sus aliados— se explica en función del surgimiento de áreas de desacuerdo que, a diferencia de aquella gestada desde un primer momento y relacionada con la naturaleza jurídica del instrumento, no pudieron, por obedecer a intereses muy concretos, ser superadas. Ya para la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, dichas áreas eran fácilmente detectables.

Esas áreas de desacuerdo giraron en torno a cuestiones diversas. La primera, relacionada con la soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales y su consecuente derecho a reglamentar y controlar la actuación de las empresas transnacionales dentro de su jurisdicción nacional; a regular y controlar la inversión extranjera; y a nacionalizar, expropiar o requisar, sobre la base del interés público, la propiedad extranjera. Este último derecho generaba a su vez un desacuerdo, pues llamaba implícita la cuestión de la compensación que habría de pagarse en tales circunstancias y la del recurso a los tribunales nacionales en caso de que tal compensación diera lugar a una controversia. Todos estos problemas quedaron englobados en un “paquete” que fue objeto de intensas negociaciones, pero sobre el que al final no se llegó a nada.

Otra cuestión sobre la que tampoco se logró acuerdo se refería a las relaciones Este-Oeste, y muy particularmente a la no discriminación en el comercio internacional basada en diferencias de sistemas económicos, sociales y políticos, y a la necesidad de conducir las relaciones económicas entre ambos bloques sobre la base del tratamiento de la nación más favorecida, objetada fundamentalmente por los países de la Comunidad y exigida por los socialistas. Estos problemas no pudieron ser resueltos positivamente, pese a los esfuerzos de algunos países en vías de desarrollo por tender un puente entre ambos extremos, en virtud de la estrecha vinculación que se estableció entre su solución y los procesos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea que avanzaba muy lentamente; con lo que el desacuerdo subsistió hasta la votación final en el seno de la XXIX Asamblea General.

Otra área de desacuerdo general se refería a aquellos párrafos de contenido político o que fueron introducidos en el último momento, tales como los relacionados con el desarme, la coexistencia pacífica, el colonialismo,

el neocolonialismo, la ocupación de territorios extranjeros, el *apartheid* y la discriminación racial, y aquellas propuestas que sin ser necesariamente políticas o nuevas (algunas de ellas habían sido introducidas desde la segunda reunión), no habían sido nunca suficientemente discutidas, pero que a la luz de acontecimientos mundiales recientes cobraban importancia decisiva y eran incluso percibidas como una amenaza por uno o más grupos de países. Tal era el caso, por ejemplo, de la propuesta introducida por Venezuela y respaldada por todo el Tercer Mundo, Rumania y China sobre el derecho de los Estados a formar asociaciones de productores. Esa propuesta fue profundamente objetada por los países del Grupo B, que no sólo no pudieron separarla del contexto de la crisis del petróleo y la actuación de los países miembros de la OPEP, sino que además introdujeron en el último momento una contrapropuesta, rechazada a su vez por el Grupo de los 77, buscando obligar a los países proveedores de materias primas (la mente puesta en el petróleo) a asegurar la regularidad y continuidad de sus abastecimientos. Por último, quedaron pendientes de acuerdo hasta el final otras cuestiones relacionadas con puntos menores del capítulo dos y también con el capítulo tres cuya misma esencia, la responsabilidad de todos los Estados de salvaguardar el patrimonio común de la humanidad, se puso a menudo en duda, especialmente por los países socialistas.

Como era de esperarse, las referidas áreas de desacuerdo no sólo impidieron la unanimidad, sino que han inhibido prácticamente todo acercamiento real desde entonces. El mundo industrializado no se siente obligado por la Carta, Estados Unidos ha insinuado que se trata de un reflejo de la "tiranía de la mayoría" y, a un año y medio de su adopción, la Carta continúa siendo un documento valiente y valioso porque sistematiza aspiraciones vigentes desde el inicio de la década de los sesenta, pero existente, de hecho, sólo en el papel.

La conclusión general que podría obtenerse no sólo en cuanto a la instrumentación de un documento que no contó con el apoyo del sector más poderoso de la comunidad internacional, sino en cuanto a su capacidad real para resolver los ingentes problemas del mundo de hoy, es una cuestión totalmente aparte. En primer lugar, si bien es cierto que en el documento aprobado por mayoría durante la fase final de la XXIX Asamblea General de Naciones Unidas convergen corrientes, intereses y aspiraciones de varios grupos de Estados de diversas tendencias ideológicas y sistemas políticos, económicos y sociales distintos, y que su último artículo deja la puerta abierta a futuras adhesiones de países que votaron en contra o se abstuvieron, al establecer que cada cinco años habrá de llevarse a cabo en la Asamblea General un examen sistemático y completo de la aplicación de la Carta, que abarque tanto los progresos realizados como las mejoras y adiciones que puedan resultar necesarias, esto no garantiza ni el eventual apoyo unánime ni la acción coordinada de toda la comunidad internacional aún en presencia de ese apoyo. En se-

gundo lugar, tampoco la mera convergencia de las aspiraciones de la mayoría que en diciembre de 1974 votara a favor del documento finalmente adoptado garantiza su actuación solidaria tipo bloque en todo momento, porque justamente su misma diversidad interna les impide una actuación de bloque. Finalmente, y sin que esto prive de todo su valor el esfuerzo colectivo realizado, a la luz del largo proceso de negociación del instrumento entre los diversos grupos regionales y aún entre las diversas corrientes del Grupo de los 77, parecería que la convergencia de gran parte del voto a favor se dio principalmente como una táctica defensiva frente al poderoso Grupo B, y sólo secundariamente como una estrategia ofensiva o de avanzada del Tercer Mundo y sus aliados más o menos tradicionales. Con lo que parece apropiada una última reflexión en el sentido de que, en la medida en que los países en vías de desarrollo continúen actuando en la mayoría de los casos como un mero reflejo de los acontecimientos mundiales, sin intentar precederlos y hasta propiciarlos, en esa medida tendrán que conformarse con presentar posiciones de mera resistencia *a posteriori*.

Por lo que toca a la participación de México en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, ésta ha quedado evidenciada en términos del importante papel que desempeñó el país a lo largo de todo el proceso de negociación multilateral que finalmente resultó en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —el documento ideado por la comunidad internacional supuestamente para reglamentar la implantación de ese nuevo orden y cuya efectividad para lograrlo ha sido ya cuestionada en renglones anteriores. Cabe ahora señalar, que el carácter activo y el dinamismo de la participación mexicana obedecía a algo más que al mero hecho de que México compartía con una parte importante de la comunidad internacional un genuino deseo de trasladar al campo del derecho el espíritu de cooperación internacional que hasta entonces existía solamente al nivel de las grandes declaraciones. El elemento adicional que permite comprender la activa participación de México en los esfuerzos por implantar un nuevo orden económico internacional, se encuentra profundamente enraizado en el cambio que desde principios de la década de los sesenta se registra en la que fuera la tradicional política exterior de México.

El cambio de referencia tiene que ver, a su vez, con un cambio en las prioridades del gobierno mexicano, que desplazó a las cuestiones nacionales del área de la mayor atención y colocó en el lugar de honor a las cuestiones internacionales. Es evidente que esa decisión no fue el resultado de un mero capricho del presidente de la República, sino que obedeció a cuestiones muy concretas, como la necesidad de diversificar la creciente dependencia de México con respecto a Estados Unidos, utilizando externamente todos los contactos posibles y tomando internamente una serie de medidas tendientes a reforzar tal diversificación. Con el transcurso del tiempo se vería, sin embargo, que a pesar de la multiplicación

e intensificación de los contactos con el exterior, esa diversificación de la dependencia tuvo efectos sumamente limitados. Tal resultado fue en realidad la consecuencia de que las medidas internas ideadas por la administración mexicana resultaran incompletas, y de que su aplicación haya sido parcial e ineficiente.

La apertura hacia el exterior decretada al iniciarse el gobierno de Echeverría constituyó una importante modificación de la que, tradicionalmente, había sido la política exterior de México. En el pasado, dicha política se caracterizó más bien por su pasividad, aislacionismo y legalismo. La meta era la preservación y observancia de los grandes principios de no intervención y autodeterminación. Una experiencia histórica de constantes intervenciones explica la preferencia por una participación tan limitada de México en la política internacional. Además, durante un largo período la atención nacional se concentró prioritariamente en la gestión y consolidación de las instituciones que el desarrollo político, económico y social del país requería. Excepciones al aislacionismo mexicano, en cuanto que implicaron estrechos y repetidos contactos de diversos tipos con el exterior fueron: el conflicto italo-etíope de 1936, la Guerra Civil española, la expropiación petrolera mexicana, la segunda guerra mundial y, en cierta medida, los tímidos esfuerzos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz por expandir las fronteras comerciales de México. Finalmente, cabe señalar que ese práctico aislamiento del país frente al exterior estaba muy marcado también por el gran peso de la única relación bilateral realmente significativa por muchos años, aquella mantenida con Estados Unidos; país con el que se realizaba más del 70% del intercambio comercial de México en ambos sentidos, país de donde provenía el grueso de la inversión extranjera, y país con el que, de una forma u otra, gran parte de la deuda pública externa de México se encontraba comprometida.

Cuando al iniciarse la década de los setenta el aislacionismo fue reemplazado por la apertura, México confrontaba una realidad distinta. En primer lugar, había consolidado ya sus instituciones nacionales. En segundo lugar, el mundo atravesaba por un período de crisis económica generalizada que forzaba a todos los países, pero de manera más urgente a los en vía de desarrollo, a buscar soluciones tanto a nivel de renovados contactos bilaterales, como a nivel de intentos regionales más decididos y hasta de esfuerzos mundiales en foros multilaterales. En tercer lugar, al lado del caos económico generalizado surgía una etapa de relativa paz, seguridad política y distinción, resultado del abandono por parte de las dos superpotencias de sus prácticas de guerra fría, donde esa búsqueda era posible. En cuarto lugar, Europa Occidental y Japón habían surgido como contestarios importantes del monopolio económico de las dos superpotencias ofreciendo a los países en desarrollo nuevos mercados para sus productos. Finalmente, la pretendida "relación especial" que unía a México con Estados Unidos dejó de existir, como quedó evidenciado por el

hecho de que México no pudo escapar a los efectos nocivos de las medidas de agosto de 1971 de Nixon —sobre todo por lo que se refiere a la sobretasa del 10% sobre las importaciones norteamericanas— ni a los de la Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos.

Además de estos factores de favorable coyuntura internacional y regional para intentar diversificar la dependencia, y de consolidación de instituciones nacionales para apoyar tal diversificación, en la apertura al exterior del régimen de Echeverría influyeron de manera fundamental otras consideraciones, como la necesidad de mejorar el prestigio internacional del país y de su mandatario, bastante deteriorado a partir de los acontecimientos de 1968. Pero el factor de más peso ha sido la intención del gobierno mexicano de utilizar a la política exterior para desviar la atención de ingentes problemas internos que, como la desigual distribución del ingreso, la elevada tasa de desempleo, los desequilibrios regionales y el hecho de que la agricultura hubiera financiado la industrialización del país, sin recibir nada a cambio, sólo podrían ser resueltos incurriendo en un elevado costo político que la actual administración no pudo o no quiso asumir. De ahí que para el estudioso de estas cuestiones resulten evidentes las contradicciones entre una nueva política exterior dinámica, de avanzada, que asume y defiende en foros internacionales y en visitas bilaterales, posiciones progresistas y hasta agresivas, y una política interna que no ataca los problemas de base ni establece nacionalmente los fundamentos de ese nuevo orden que desearía ver establecido internacionalmente.