

## **LA DECLARACIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL**

**Por Ahmed Mahiou**

*Miembro del Instituto de Derecho Internacional, ex miembro y ex Presidente de la  
Comisión de Derecho Internacional*

### **A. Génesis del nuevo orden económico internacional**

Es bastante difícil saber exactamente quién tuvo la idea de un “nuevo orden económico internacional” o cuándo se puso en circulación esa expresión. En cambio, la consagración oficial de esa noción está perfectamente fechada, puesto que se deriva de dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1 de mayo de 1974 que se refieren, respectivamente, a la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (resolución 3201 (S-VI)) y al Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (resolución 3202 (S-VI)). Más allá de esa consagración oficial, existe un vínculo de filiación con las estrategias de las Naciones Unidas en favor del desarrollo que se pusieron en marcha a principios de la década de 1960, los debates sobre el comercio internacional y el derecho internacional del desarrollo. El nuevo orden económico internacional atestigua sobre todo la voluntad de los nuevos Estados surgidos de la descolonización de participar efectivamente en la vida internacional y, si no de cuestionar el sistema económico mundial establecido al terminar la Segunda Guerra Mundial, sí por lo menos de reformarlo profundamente. Consideran que ese sistema de inspiración liberal (representado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)) y sometido a la hegemonía de algunas potencias occidentales, con los Estados Unidos de América a la cabeza, ya no corresponde a las necesidades nuevas. Para intentar cambiarlo, constituyen el Grupo de los 77, con objeto de coordinar sus posturas y sus reivindicaciones frente a los países desarrollados.

Las reservas y las críticas con respecto al orden económico liberal estuvieron inspiradas en gran medida por economistas que se habían preguntado por el origen del subdesarrollo y por las vías y los medios para ponerle remedio. El punto de partida es la crítica de la tesis dominante según la que el subdesarrollo es fundamentalmente un problema endógeno e interno de los países concernidos; sería el resultado de la ausencia o de las carencias y escaseces (de ejecutivos cualificados, de capitales, de tecnología y de saber hacer) que conviene colmar para colocar a los países concernidos en posición de despegue económico. Esa constatación no es sin duda inexacta, pero parece insuficiente; para explicar realmente las carencias y escaseces señaladas, hay que analizar sus causas profundas, que residen fundamentalmente en la estructura desequilibrada de las relaciones económicas internacionales y las relaciones de dominación establecidas en favor de los países desarrollados. Para romper ese círculo vicioso del subdesarrollo, habría que enfrentarse también en primer lugar con esas relaciones de dependencia y de dominación que impiden a los países del Sur tener una verdadera estrategia de desarrollo. Así es como se pone en marcha el debate sobre el orden económico dominante y la necesidad de reformarlo profundamente o de transformar los principios y las reglas que lo regulan.

El debate preocupó primero mucho a los economistas, pero es igualmente retomado por los juristas, que introducen un nuevo enfoque, el del derecho internacional del desarrollo, con el mérito de tomar en consideración los derechos e intereses de los países del Sur y abrir así una primera brecha en el análisis clásico de los problemas del desarrollo.

Sin embargo, los países del tercer mundo estimaron que si bien ese enfoque es interesante, no va suficientemente lejos en el debate y, a mayor abundamiento, en el examen de los cambios necesarios que puedan responder a sus reivindicaciones; se adhieren así a la idea de un nuevo orden económico internacional a principios de la década de 1970.

El debate jurídico sobre el nuevo orden económico internacional se inspirará en ese análisis para sugerir toda una serie de propuestas sobre las relaciones Norte-Sur, en particular los cambios que hay que emprender en materia de relaciones internacionales y de políticas de desarrollo. Las economías del tercer mundo se caracterizan por su desarticulación y la yuxtaposición de sectores económicos separados unos de otros, sometidos a estructuras jurídicas variadas y fragmentadas, que funcionan conforme a reglas que los subordinan a las interferencias exteriores. Conviene por tanto que la actuación internacional permita reestructurar cada economía, conectar a los diferentes sectores mediante una articulación que los refuerce mutuamente y crear en suma un espacio económico nacional integrado susceptible de participar en el mercado mundial en mejores condiciones, en lugar de soportar solamente sus efectos negativos. Para ello, hay que comenzar por dominar los incentivos económicos y la explotación de las riquezas y los recursos naturales poniendo en práctica medidas como las nacionalizaciones, el control de las inversiones y la vigilancia de las sociedades transnacionales. Ese es el sentido en el que militarán los países del Sur, individual o colectivamente, en favor de un nuevo orden económico internacional, chocando con la oposición de los países desarrollados que ven en ello un cuestionamiento radical de las reglas clásicas del derecho internacional.

## **B. La estrategia con miras a un nuevo orden económico internacional en el marco de las Naciones Unidas**

En el tercer mundo, ha habido una tendencia a pensar que la mejora del orden internacional no se puede producir dentro del sistema dominante, siguiendo los métodos y técnicas clásicas que corren el riesgo de poner trabas a las tentativas de reforma. Al radicalizarse la actuación internacional del Grupo de los 77, la década de 1970 estará marcada por toda una serie de reuniones y decisiones en las que se precisaron las reivindicaciones del Sur frente al Norte. Esas actuaciones se despliegan fundamentalmente dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Asamblea General, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Comisión Económica para África, y serán continuadas por las agrupaciones regionales de los países del Sur (el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización para la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Liga de los Estados Árabes, etc.). Su objetivo es sentar las bases de un nuevo orden, más equitativo, que va desde la revisión hasta la transformación de las fuentes, las instituciones, los principios y las normas del derecho internacional clásico.

El derecho internacional clásico encuentra su fuente principalmente en el tratado y la costumbre, cuya formación obedece a procedimientos perfectamente establecidos. Con el derecho internacional del desarrollo, nos apartamos de esa vía para atenuar el formalismo excesivo y la rigidez del tratado y la lentitud de la formación de la costumbre y privilegiar otras reglas más flexibles representadas por los diversos actos de las organizaciones internacionales (resoluciones, declaraciones, cartas, programas, etc.), reavivando así el debate sobre el carácter obligatorio de todos esos textos. La cooperación entre los Estados y las instituciones que ésta engendra solo existen y solo tienen sentido si se enfrentan al problema esencial del momento: el subdesarrollo; existe así una finalidad claramente asignada a las organizaciones internacionales y según ese rasero debería evaluarse su actuación para aportar reformas profundas de las instituciones económicas existentes o, en su defecto, crear nuevas instituciones para ponerlas al servicio del desarrollo.

El derecho internacional descansa sobre dos principios que constituyen su pedestal: la igualdad y la soberanía; esos principios abstractos y formalistas ocultan las situaciones reales muy desiguales de los Estados. El mérito del nuevo orden económico internacional consiste en introducir el factor económico y el nivel de desarrollo en el análisis jurídico y la apreciación de las relaciones entre los Estados; cada Estado se sitúa en el contexto de los intercambios internacionales, tomando en consideración sus capacidades y contribuciones. Conviene sustituir el antiguo sistema de la norma única con excepciones por el sistema de la dualidad de las normas que distingue entre, por un lado, las normas aplicables entre los países desarrollados que obedecen a las reglas clásicas del derecho internacional de la economía y, por otra parte, las normas aplicables entre los países desarrollados y los países en desarrollo que intentan corregir las desigualdades de desarrollo introduciendo una desigualdad compensatoria en favor de los países del Sur. En efecto, el nuevo orden económico internacional cuestiona el postulado de la igualdad jurídica abstracta oponiéndolo a las situaciones reales y objetivas que muestran que los Estados no desempeñan la misma función en la sociedad internacional, ya que algunos tienen mucha presencia en ella y pesan de modo decisivo en su evolución mientras que otros están prácticamente ausentes. Hay así un enfoque que tiene en cuenta la equidad e intenta dotar de un contenido concreto a una estrategia de desarrollo.

### **C. Contenido de la Declaración y el Programa de acción sobre el nuevo orden económico internacional**

La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional es relativamente breve ya que consta de siete párrafos que se ordenan en torno al más importante de ellos, el párrafo 4, que supone además la mitad de la resolución. Mientras que en los tres primeros párrafos se establece una especie de constatación del orden internacional en vigor, caracterizado por la distancia que separa a una minoría de países desarrollados y una mayoría de países en desarrollo, la participación insuficiente de los países en desarrollo en las actividades internacionales y las relaciones de interdependencia económica dentro de la comunidad internacional, los tres últimos párrafos constituyen un homenaje a las estrategias internacionales de desarrollo y a la función de las Naciones Unidas en el establecimiento del nuevo orden económico internacional.

En el párrafo 4 se enumera una larga lista de los principios que deben constituir los cimientos del nuevo orden económico internacional, de los que recordaremos los siguientes:

- La igualdad soberana de todos los Estados con la no injerencia en sus asuntos internos, su efectiva participación en la solución de los problemas mundiales, la libertad de elegir su sistema económico y social;
- La libre gestión de sus recursos naturales y de las demás actividades económicas necesarias para el desarrollo y el control de las sociedades transnacionales;
- Unas relaciones justas y equitativas entre los precios de las materias primas y otros productos que exporten los países en desarrollo y los precios de las materias primas y otros productos que exporten los países desarrollados;
- El refuerzo de la ayuda internacional bilateral y multilateral en favor de la industrialización de los países en desarrollo, en particular mediante la aportación de los recursos financieros adecuados y las facilidades en materia de transmisión de técnicas y tecnologías apropiadas.

La Declaración va acompañada de un Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Se trata de un texto mucho más largo y detallado que muestra la voluntad de los países en desarrollo de ir más allá de una simple proclama (por muy solemne que sea) para enunciar de algún modo las vías y los medios que deberán permitir hacer efectiva la Declaración mediante medidas de aplicación. Nos limitaremos aquí a indicar las principales esferas en las que deberían producirse reformas con la mayor rapidez posible:

- Una transformación de las reglas del comercio internacional, en particular las que se refieren a las materias primas, los alimentos, el régimen de preferencias y reciprocidad, los acuerdos sobre productos básicos, el transporte y los seguros;
- Un reexamen del sistema monetario internacional y de los demás mecanismos de financiación para adaptarlos a las exigencias del desarrollo;
- Un estímulo y una ayuda dirigidos a los proyectos de industrialización de los países en desarrollo, en los planos financiero y de transmisión de tecnologías;
- La promoción de la cooperación entre los países del Sur para que se encaminen hacia una mayor autonomía individual y colectiva, una mayor participación y una mejor inserción en los intercambios económicos internacionales;
- Un fortalecimiento del papel de los diferentes organismos de las Naciones Unidas, y más precisamente de la Asamblea General, en la aplicación del Programa de acción sobre el nuevo orden económico internacional.

#### **D. El balance del nuevo orden económico internacional**

Aunque la génesis del nuevo orden económico internacional se remonta a hace casi 40 años, las apreciaciones sobre su balance están divididas. Simplificando, se pueden distinguir dos corrientes opuestas: una glorifica la aportación del nuevo orden económico internacional haciendo hincapié en las reivindicaciones de los países del tercer mundo y los progresos obtenidos en las relaciones económicas internacionales; otra solo se queda con los fracasos de una estrategia juzgada peligrosa para el liberalismo económico y el predominio occidental.

De hecho, a semejanza de cualquier iniciativa internacional de envergadura, el nuevo orden económico internacional reviste aspectos opuestos. Algunos cambios importantes se derivan de él y son perceptibles, pero otros lo son menos y con frecuencia se han diluido en el conjunto de las evoluciones que han marcado a la sociedad internacional durante ese período. Además, la aportación del nuevo orden económico internacional es difícil de definir globalmente y por otra parte, los Estados la aprecian según las ventajas e inconvenientes que constituyen sus consecuencias para cada uno de ellos. Aunque los aspectos positivos son innegables, la estrategia no ha sido igualmente benéfica para todo el mundo; puso de relieve las divergencias o divisiones que caracterizan a los miembros del Grupo de los 77 ya que, detrás de la aparente unidad de sus reivindicaciones, existen importantes diferencias de situación que requieren cambios apropiados.

Entre los principales cambios institucionales significativos que se derivan de la reivindicación de un nuevo orden económico internacional, cabe citar los siguientes:

- La reforma de la mayoría de las reglas relativas al comercio internacional, con la introducción de la Parte IV (Comercio y desarrollo) en los acuerdos del GATT, y después el mantenimiento de ese régimen específico en el marco de la Organización Mundial del

Comercio con la ronda de Doha, con la que se intenta encontrar una solución a las reivindicaciones de los países del tercer mundo, previéndose en particular incluir la agricultura en la futura reglamentación de los intercambios internacionales;

– La flexibilización o la introducción de nuevas reglas para facilitar la financiación del desarrollo y la gestión de la deuda dentro del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, teniendo progresivamente en cuenta las críticas que se les hacen como guardianes demasiado ortodoxos del sistema económico internacional liberal;

– La reorientación de los mecanismos de la asistencia y la cooperación internacionales, ya sean multilaterales (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, etc.), regionales o bilaterales y, a veces, la creación de nuevas instituciones, en particular con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Fondo Común para los Productos Básicos que viene a sumarse a los acuerdos de productos en vigor;

– La influencia indiscutible ejercida en la elaboración de determinados regímenes jurídicos internacionales, ya sean universales (estatuto de los fondos marinos como patrimonio común de la humanidad, transferencia de tecnología, protección del medio ambiente, etc.), regionales (acuerdos de desarrollo entre Europa y los países de África, el Caribe y el Pacífico, fomento de las integraciones regionales en los países del Sur) o bilaterales (ayuda al desarrollo, acuerdos de protección de las inversiones).

Si bien el nuevo orden económico internacional dista mucho de haber tenido efectos uniformes sobre el conjunto del derecho internacional y el conjunto de los países en desarrollo, ha movilizó sin embargo a estos últimos para obtener reformas y concesiones, generalmente en forma de numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se fueron siguiendo hasta finales de la década de 1980 (resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; resolución 3362 (S-VII), de 16 de septiembre de 1975, sobre desarrollo y cooperación económica internacional; resolución 34/150, de 17 de diciembre de 1979, sobre consolidación y desarrollo progresivo de los principios y normas del derecho económico internacional relativos en especial a los aspectos jurídicos del nuevo orden económico internacional). Sin embargo, durante la década de 1980, los países en desarrollo no lograron hacer prevalecer el reconocimiento del derecho al desarrollo (resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986), que habría podido dotar al nuevo orden económico internacional del fundamento jurídico que le faltaba; del mismo modo, tampoco lograron obtener un sistema internacional de control de la actividad de las sociedades transnacionales.

El debate sobre el nuevo orden económico internacional no está definitivamente cerrado; permanece subyacente en determinadas preocupaciones de las Naciones Unidas, que intentan a veces reactivarlo bajo otras formas, vinculándolo en particular a las evoluciones actuales y a las controversias suscitadas por la mundialización. Sin embargo, la referencia a una visión radical se ha atenuado y la estrategia de los países del Sur se orienta hacia preocupaciones más sectoriales y más concretas. La diversidad de situaciones dentro de los países del Sur, el interés por insertarse lo mejor posible en las corrientes de intercambios internacionales y el predominio del liberalismo económico hacen que el debate sobre las relaciones económicas internacionales haya perdido parte de su virulencia ideológica. El enfoque se ha hecho más pragmático con miras a aportar correcciones caso por caso a las dificultades de los países en desarrollo, más que a buscar una solución global y abstracta a las desigualdades económicas internacionales. Por último, encuentra también

una cierta prolongación en el debate actual sobre el desarrollo sostenible que, en muchos aspectos, es la consecuencia de las relaciones, de ahora en adelante estrechas, entre el medio ambiente y el desarrollo.

**Material conexo**

*Documentos*

Resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General, de 1 de mayo de 1974 (Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional).

Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974 (Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados).

Resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 1975 (Desarrollo y cooperación económica internacional).

Resolución 34/150 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1979 (Consolidación y desarrollo progresivo de los principios y normas del derecho económico internacional relativos en especial a los aspectos jurídicos del nuevo orden económico internacional).

Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986 (Declaración sobre el derecho al desarrollo).