

Reflexiones sobre el tema del nuevo orden mundial en un orden internacional en transformación

Celso Lafer

I. ALCANCE DEL DEBATE

Para iniciar la discusión del tema del "nuevo orden mundial" se requiere, en primer lugar, una aclaración previa sobre el alcance del debate que ahora se desarrolla en la vida internacional. Creo que, a este respecto, se ha de comenzar por dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿Tiene o no este debate como objetivo una transformación estructural del sistema interestatal, tal como se ha venido configurando desde la Paz de Westfalia?

Como se sabe, lo que caracteriza el sistema internacional en el mundo moderno es la distribución individual del poder entre los Estados y las relaciones de cooperación, competencia y conflicto a que este sistema ha dado lugar en su dinámica histórica.

Las notas típicas que caracterizan el sistema internacional del mundo moderno en cuanto sistema interestatal son, según Martín Wight, las seis que siguen:

- 1) La presencia de una multiplicidad de Estados soberanos;
- 2) El reconocimiento mutuo de las soberanías;
- 3) La distribución asimétrica de poder entre los Estados, que da lugar a la existencia de grandes potencias;
- 4) El predominio de mecanismos regulares de comunicación entre los Estados, lo que explica, además, los orígenes de la diplomacia moderna;
- 5) Un conjunto de normas jurídicas que regulan el contexto dentro del cual operan los protagonistas de la vida internacional, lo cual es una de las funciones del Derecho de Gentes, y ha sido así desde que fuera objeto, con Grocio, de su primera gran sistematización; y
- 6) La defensa de los intereses comunes en cuanto al mantenimiento del sistema interestatal, ya sea, por ejemplo, a través del equilibrio de poder, o de la seguridad colectiva.

En el actual debate diplomático no hay nada que autorice la conclusión de que se piensa en formas apreciablemente diversas a

las que se acaban de mencionar, como medios de organizar la vida internacional. Los dirigentes de la vida internacional no imaginan un gobierno mundial ni parten del supuesto kantiano de que sea posible estructurar una paz perpetua desde la perspectiva de la humanidad¹.

Sin embargo, hay algo nuevo en marcha. Se trata de la erosión del pensamiento de Westfalia, que viene exigiendo sistemas colectivos de toma de decisión entre los Estados, como complemento indispensable de la acción individual y bilateral de los mismos. En efecto, el *multilateralismo* surgido en el siglo XIX, y que es actualmente una de las dimensiones importantes de la diplomacia contemporánea, tiene su explicación en el hecho de que la escala nacional, por grande que sea, resulta inadecuada por sí sola para responder a las necesidades económicas y de seguridad de la población de un Estado cualquiera.

Con todo, no es fácil crear un sistema de interrelaciones entre los Estados destinado a suplir, por medio de la cooperación internacional, la insuficiencia de la escala nacional. Una de las razones de estas dificultades reside en la repercusión externa de los procesos de movilización social que provocan la transformación de las funciones internas de los Estados. Estos se ven en el caso de dar curso a reivindicaciones crecientes de las sociedades. Ya no es posible pasar por alto —como lo hicieron el Imperio Romano en la Antigüedad o el Imperio Británico en Asia o en África— la vida cotidiana del 90% de la población. De ahí el incremento de la función decisoria interna de los Estados, como se echa de ver por los mecanismos de intervencionismo gubernamental, que genera, a su vez, nuevos problemas de coordinación del sistema internacional interestatal, intensificando los dilemas de su funcionamiento.

En otras palabras, resulta mucho más complejo, debido al número creciente de las variables y de las reivindicaciones en juego, coordinar la reciprocidad de los intereses y promover la cooperación. Esta situación puede llevar, en su extremo límite, a la parálisis decisoria del sistema internacional estatal y, en consecuencia, al estancamiento, como diría Karl W. Deutsch, de su capacidad de coordinar y dirigir las expectativas de la humanidad. La existencia, dentro del sistema interestatal, de un riesgo estructural de entropía provoca, en cierto modo, una obsolescencia parcial del repertorio de teorías y experiencias acumuladas por la humanidad en la práctica de la vida internacional, constituyendo, por eso mismo,

¹MARTIN WIGHT. *System of States* (edited by Hedley Bull), Leicester: Leicester University Press, 1977, pp. 129-152; HEDLEY BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* Londres: MacMillan, 1977, *passim*; W. B. GALLIE. *Philosophers of Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978, pp. 836.

un desafío *nuevo*, contenido en el seno de la problemática del tema del nuevo orden internacional².

Este desafío —que explica uno de los elementos del tema del “nuevo orden” y aspectos tales como los de la abolición del hambre y la eliminación de la pobreza a escala mundial— reviste particular importancia a la luz de las relaciones entre orden y poder que se dan actualmente en el sistema internacional. Estas relaciones, que se examinarán a continuación, son las que están haciendo políticamente posibles la discusión y el debate diplomático sobre el cambio y las transformaciones de las reglas de funcionamiento del sistema internacional.

II. ORDEN Y PODER

La distribución asimétrica del poder entre los Estados ha dado lugar históricamente a cierta relación entre *orden* y *poder* en el sistema internacional, debido a lo cual la acción conjunta o la rivalidad de algunos países —las grandes potencias— crean y estructuran en el plano mundial un *orden* determinado, o sea, un patrón previsible de relaciones³.

Por ejemplo, en los comienzos del sistema interestatal, esas grandes potencias estructuradoras del orden internacional eran tres: el Austria de los Habsburgo, Francia y el Imperio Otomano. Por este motivo, autores de aquella época, tales como Botero, clasifican a los Estados en grandes, medianos y pequeños, de acuerdo con su poder internacional; y Campanella indicaba, como criterio distintivo de una gran potencia, la ambición de lograr una amplitud universal⁴.

La igualdad formal de los Estados en el plano internacional, que es uno de los supuestos, de la teoría de la soberanía, y cuya elaboración se inició en la Edad Moderna, nunca excluyó, en consecuencia, no sólo la desigualdad de hecho, como tampoco la idea de que las grandes potencias desempeñaban un papel especial en la diná-

²Véase RICHARD A. FALK, *A Study of Future World*. Nueva York: Free Press, 1975. pp. 56-141; KARL W. DEUTSCH, *Tides among Nations*. N. York: Free Press, 1979, *passim*; CELSO LAFER, *O Convênio do Café de 1976*. S. Paulo: Perspectiva, 1979. pp. 7-19; “Soberanía Internacional”, en Cámara de Diputados, Comisión de Relaciones Exteriores, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, Brasília: 1978. pp. 135-155. (Véase capítulo “Os Dilemas do Soberania”: “Karl Deutsch e as Relações Internacionais”, en *Jornal da Tarde*, 18/10/80. (Véase capítulo “Karl Deutsch e as Relações Internacionais”).

³Véase NICHOLAS GREENWOOD ONUF, “International Legal Order as an Idea”, en *American Journal of International Law*, vol. 73 N° 2, (abril 1979). pp. 244-266.

⁴MARTIN WIGHT, *System of States*, cit. pp. 138, 186, 188; GIOVANNI BOTERO, *Della Ragion di Stato* (ed. a cura di Luigi Firpo), Turín: Unione Tipografica Editrice Torinese, 1948, Libro Primo: II, p. 56.

mica de las relaciones internacionales, A eso se debe que, en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas, las tareas de mantenimiento de la paz incumben al Consejo de Seguridad, en el cual tienen asiento permanente cinco países que, en la Conferencia de San Francisco, fueron considerados como grandes potencias. En este sentido, la Carta es un depósito del repertorio de soluciones del concierto europeo, que remonta al Congreso de Viena, y que se traduce por el principio de que únicamente la acción conjunta de las grandes potencias es capaz de asegurar el orden en la vida internacional⁵.

Por consiguiente, la tradición del sistema interestatal, desde sus orígenes hasta la Carta de las Naciones Unidas, se caracteriza por el papel de gestión del orden mundial históricamente ejercido o formalmente atribuido a las grandes potencias. Por ese motivo se puede decir que, en cierto sentido, parte del siglo XIX es un período de *Pax Britannica*, así como, en el siglo XX, la segunda postguerra es un período de *Pax Americana*.

Una de las modalidades importantes de la gestión del orden mundial, que tiene su origen en la desigualdad de poder entre los Estados, proviene de un proceso político de simplificación de la pauta de la vida internacional. En efecto, como observa Hedley Bull, las grandes potencias, al hacer prevalecer ciertos temas y asuntos que son de su interés, en detrimento de los temas de interés para otros Estados, descongestionan el temario del sistema internacional. Uno de los mecanismos de este descongestionamiento es el esfuerzo de las grandes potencias para convertir la administración de las relaciones entre ellas mismas, sean de conflicto, cooperación o competencia —por ejemplo, en la segunda postguerra, las relaciones Oriente/Occidente— en una forma de gestión de la sociedad internacional con respecto a todos⁶.

Este mecanismo requiere, evidentemente, formas de control sobre los demás Estados, las que sólo son posibles en la medida en que las desigualdades en la estratificación internacional son lo bastante acentuadas como para dar a las grandes potencias un “poder positivo” que les permite obtener, de los demás participantes en la vida mundial, un comportamiento compatible con los valores e intereses de aquéllas⁷.

Ejemplos de estos mecanismos de control de la sociedad internacional, para seguir hablando según Hedley Bull, son: i) la *domi-*

⁵Véase STANLEY HOFFMANN, *Organisations Internationales et Pouvoir Politique des Etats*, Paris: Colin, 1954; ALF ROSS, *The United Nations: Peace and Progress*, N. Jersey: Bedminster Press, 1966; CELSO LAFER, *Comércio e Relações Internacionais*, S. Paulo: Ed. Perspectiva, 1977. Cap. III. pp. 65-88.

⁶HEDLEY BULL, *op. cit.*, pp. 205-207.

⁷A. F. K. ORGANSKI, *World Politics* (2nd. ed.), N. York: Knopf, 1968. pp. 118-119 y *passim*.

nación, que entraña el empleo habitual de la fuerza en relación a los Estados menores, del tipo que caracterizó, por ejemplo, la actuación de Inglaterra en el Oriente Medio hasta 1956 o bien la de los Estados Unidos en relación con el Caribe y América Central desde fines del siglo pasado hasta 1933; ii) la *primacía*, por la cual la preponderancia de una gran potencia en relación a otros Estados no requiere el empleo de la fuerza, sino que es, más bien, resultado del reconocimiento de la importancia positiva del papel que desempeñan las grandes potencias en relación a sus asociados menores en un contexto dado. El liderazgo norteamericano en la OTAN, hasta hace poco, ilustra bien esta situación; y, por último, iii) la *hegemonía*, que es un término medio entre la dominación y la primacía. La hegemonía no excluye, en su extremo límite, a la amenaza o el empleo de la fuerza. Sin embargo, la gran potencia sabe que el empleo de la fuerza tiene un elevado costo político, por lo cual prefiere recurrir a otros mecanismos de influencia. Ejemplos de actuación hegemónica son, en la segunda postguerra, la de la URSS en Europa Oriental y la de los Estados Unidos en América Central y el Caribe⁸.

Ocurre, sin embargo, que las redistribuciones de poder que se vienen produciendo en el sistema internacional a partir del decenio de 1960 —sea por la disminución del poder relativo, tanto militar como económico, de los Estados Unidos; por el crecimiento del poder militar de la URSS; como también por la presencia creciente de los países del Mercado Común Europeo y del Japón en el proceso de creación y transferencia internacional de bienes, tecnología y capitales; por la nueva importancia, para la diplomacia de recursos, de los países exportadores de petróleo; o, además, por el proceso de descolonización— están haciendo cada vez más difícil el control del orden mundial a través de la actuación hegemónica de las grandes potencias. En este sentido, la posición actual de la URSS en relación a Polonia y de los Estados Unidos en relación al Caribe y América Central, viene a aclarar los dilemas que se presentan para el ejercicio de la hegemonía en el presente sistema internacional.

Estos dilemas indican, para utilizar la terminología de Hélio Jaguaribe, la crisis tanto del sistema interimperial de la segunda postguerra, constituido por la dinámica de las relaciones entre los Estados Unidos y la URSS, como de los sistemas intraimperiales de ambos, proveniente de la estructura de las relaciones de los Estados Unidos y la URSS con otros países, derivadas del funcionamiento del sistema interimperial⁹. Ahora bien, los dilemas del ejercicio de la

⁸HEDLEY BULL, *op. cit.*, pp. 213-219.

⁹HÉLIO JAGUARIBE, *Desenvolvimento Político*, S. Paulo: Perspectiva, 1975. pp. 213-254; "El equilibrio ecológico mundial y los países subdesarrollados", en *Estudios Internacionales*, año 5 N° 17 (enero/marzo 1972), p. 111-113.

hegemonía por parte de las grandes potencias, debido a la mencionada crisis, son precisamente los que explican los motivos del tema del cambio de las normas de funcionamiento del sistema interestatal. Sobre este punto deseo llamar la atención, ya que precisamente en esta situación creo ver los orígenes del debate diplomático sobre el nuevo orden mundial. En efecto, la consecuencia más clara de las dificultades en el ejercicio de la hegemonía por parte de las grandes potencias es la separación que se opera actualmente entre orden y poder en el sistema internacional.

Esta situación se percibe confusamente, dada la dificultad de caracterización del sistema internacional. En efecto, como señala Raymond Aron, no existe en la actualidad un consenso tranquilo sobre la imagen del mundo¹⁰. De ahí los problemas para la identificación que se intentará esbozar a continuación, sea de lo que se debe entender como separación entre orden y poder, sea de las variables que caracterizan las líneas de continuidad y de ruptura en la vida internacional.

III. EL SISTEMA INTERNACIONAL: PERSISTENCIA Y CAMBIO EN LAS RELACIONES ESTRATÉGICO-DIPLOMÁTICAS Y EN EL MERCADO MUNDIAL

Uno de los componentes básicos de la vida internacional sigue siendo, evidentemente, el de las *relaciones estratégico-diplomáticas*, o sea, el de la interacción interestatal, que tiene que ver con la acumulación de armamentos y con el progreso tecnológico de las armas nucleares y convencionales, teniendo como meta la evaluación de los equilibrios o desequilibrios de las fuerzas militares y, por consiguiente, como horizonte, el empleo potencial o real del poder estratégico-militar.

En este terreno importa señalar, en primer lugar, que, desde el punto de vista político, la rivalidad estratégico-diplomática entre la URSS y los Estados Unidos no es, como lo fue en el período de la guerra fría, un conflicto dentro del cual se identifican linealmente ideología y juego de las grandes potencias, del tipo "imperialismo capitalista" contra "comunismo internacional". Es evidente que, en un sistema interestatal heterogéneo, no se puede eliminar la dimensión ideológica. Sin embargo, parece claro que las ideologías han perdido capacidad de delimitación legitimadora. El "mundo libre" no es por antonomasia los Estados Unidos, así como el mundo comunista no es el "paraíso socialista". Además, este último dejó de ser un bloque monolítico, pues China es un protagonista independiente en el sistema interestatal, mientras que la Unión Soviética no es una "vanguardia revolucionaria", sino una potencia

¹⁰RAYMOND ARON, "From American Imperialism to Soviet Hegemonism", en *The Washington Quarterly*, vol. 2 N° 3 (verano 1979), pp. 8-22.

del status quo, al menos en relación con sus conquistas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y a sus fronteras con China.

El crecimiento del poder militar soviético —que es un dato considerable, nuevo en el juego político internacional— tiende a ponerse como objetivo, según señala Stanley Hoffman, la búsqueda de la igualdad militar con los Estados Unidos, y se traduce por la ruptura del monopolio americano de acción en alta mar y de los medios de intervención en todo el mundo. Esto está significando recursos estratégico-diplomáticos para una creciente participación soviética en la conducción de todas las controversias internacionales; lo que corresponde, como tendencia, a cierto tipo de concepción del equilibrio de poder, en cuanto criterio de organización de la interacción internacional, a saber, una distribución equilibrada del poder bélico entre las grandes potencias en el plano mundial.

Esta concepción no armoniza con la concepción norteamericana del equilibrio de poder. En realidad, como según observa Martin Wight, tal como lo formuló Dean Acheson en la segunda postguerra y lo reiteraron posteriormente otros *policy-makers*, el equilibrio de poder ha significado para los Estados Unidos un superávit norteamericano de poder militar, a fin de evitar el peligro de una distribución desigual de poder en el plano internacional. La inexistencia de este superávit es claramente lo que inquieta al Gobierno norteamericano en estos comienzos de la Presidencia Reagan, que estima arrolladora la expansión de la influencia soviética.

Es verdad que la expansión de la influencia soviética no conoce treguas; sin embargo, conviene considerar, en una perspectiva más amplia, que va contenida por la prudencia de una potencia interesada en mantener su posición en el sistema internacional, por lo cual prefiere explotar situaciones que ofrecen riesgos bajos y buenas oportunidades —por ejemplo, Angola, Yemen y Vietnam¹¹. Esta expansión se ve limitada también por otra dimensión de la vida internacional —el mercado mundial— con respecto al cual la capacidad de actuación de la URSS es modesta.

En efecto, otro componente fundamental de la vida internacional es la existencia de un *mercado mundial*, originado por el entrelazamiento de las economías nacionales. Este entrelazamiento es de índole distinta de la interacción en que se basa el juego de las relaciones estratégico-diplomáticas interestatales, e integra lo que Raymond Aron llama la *sociedad mundial*, constituida por la trama de las relaciones interestatales y transnacionales de transferencias de ideas, informaciones, innovaciones tecnológicas y recursos.

¹¹STANLEY HOFFMANN, "Muscle and Brains", en *Foreign Policy* Nº 37, (invierno 1979/1980), pp. 3-27; MARTIN WIGHT, "The Balance of Power", en Herbert Butterfield y Martin Wight (ed.). *Diplomatic Investigations*, Londres: Allen and Unwin, 1966, pp. 149-175.

El mercado mundial de la diplomacia total, del comercio, de la ciencia, de la información y de la cultura, que se consolidó en la segunda postguerra gracias a la actuación norteamericana, está regulado tanto por las relaciones intergubernamentales bilaterales o multilaterales (por ejemplo, el FMI, el GATT, etc.), como por las relaciones transnacionales, en las cuales tienen un papel decisivo las empresas multinacionales y el sistema financiero privado internacional¹².

Así como existen aspectos nuevos, anteriormente señalados, en las relaciones estratégico-diplomáticas, también existen nuevos elementos que han de ser considerados en un análisis de la dinámica del funcionamiento del mercado mundial. El orden económico de la segunda postguerra reflejaba, en su organización interestatal y en su dimensión transnacional, la supremacía de los Estados Unidos sobre el mercado mundial, pues ejercía sobre éste una hegemonía todavía más considerable que la que poseía en el campo de las relaciones estratégico-diplomáticas. Hoy en día, con las redistribuciones de poder económico iniciadas en el decenio de 1960 y profundizadas en el de 1970, los Estados Unidos han perdido su capacidad de dominar el mercado mundial, pues tienen que enfrentarse a la competencia europea y japonesa en una rivalidad que tiene características propias y que no se confunde con el juego de las relaciones estratégico-diplomáticas, en que ni el Japón ni Europa Occidental se pueden enfrentar a los Estados Unidos¹³.

Por otra parte, este mercado mundial es esencialmente capitalista. A este respecto basta decir, como señala Celso Furtado, que actualmente dos tercios del comercio mundial corresponden fundamentalmente al intercambio de productos industriales entre los países desarrollados con economía de mercado. En cambio, resulta modesto el margen de actuación del mercado comunista soviético (URSS, Europa Oriental, Cuba y Vietnam), en el proceso de transferencia internacional de recursos, y por lo mismo no constituye un rival o un sustituto para el mercado capitalista. Una de las consecuencias de la distensión en las relaciones estratégico-diplomáticas fue la profundización de las relaciones económicas entre Oriente y Occidente y, por consiguiente, una apertura del mercado socialista al gran mercado mundial, sea en términos de inversiones bajo la forma de *joint ventures*, sea en términos de comercio o también en términos de financiación, con el acceso que lograron los países del mercado comunista a los préstamos del sistema financiero privado internacional.

¹²RAYMOND ARON, in *loc. cit.*

¹³Véase MARINA V. N. WHITMAN, "Leadership without Hegemony", en *Foreign Policy* Nº 20 (otoño 1975), pp. 138-160.

Es evidente que los Estados Unidos siguen poseyendo una importancia decisiva en el mercado mundial. El mantenimiento del dólar como moneda básica del sistema internacional, a pesar de la crisis del sistema monetario internacional en el decenio de 1970, y después de la misma, atestigua que, en los comienzos de la Presidencia Reagan, esta es una realidad que los operadores públicos y privados del mercado mundial perciben con claridad, aunque a veces de mala gana. No obstante, el ejercicio de esa importancia decisiva se ve contenido objetivamente por el policentrismo económico que en la actualidad caracteriza la transferencia internacional de recursos. Se ve afectado también por la existencia de liderazgos del Tercer Mundo —producto del proceso de descolonización— que no comparten la lógica ni los valores de un mercado mundial. Esos liderazgos tienen un peso suficiente no sólo para hacer más vulnerable el funcionamiento del mercado mundial, sino también para comprometer el equilibrio estratégico-diplomático. La dependencia del sistema financiero privado occidental con respecto a los petrodólares del mundo musulmán, o los conflictos bélicos —reales o potenciales— en el Oriente Medio, ilustran bien el alcance de esta afirmación y muestran cuán precario es el orden mundial en cuanto patrón previsible de las relaciones transnacionales e intergubernamentales¹⁴.

Es obvio que los Estados Unidos y la URSS, Europa Occidental y la China Continental, sea en el campo de las relaciones estratégico-diplomáticas, sea en el mercado mundial, o en ambos, poseen poder suficiente para impedir la vigencia de un orden incompatible con sus valores e intereses. Sin embargo, no tienen poder suficiente para mantener el orden mundial sin una participación más activa de los demás miembros del sistema internacional. Esto es lo que va haciendo cada vez más complejo el temario efectivo de las relaciones internacionales. En este contexto se sitúan, para dar algunos ejemplos: el diálogo Norte-Sur; la extrema complejidad de las negociaciones de la tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar; el debate sobre temas ecológicos (Conferencia de Estocolmo); la discusión sobre la proliferación nuclear; la “balcanización” del sistema decisorio del GATT debido al sistema de acuerdos múltiples, resultante de las negociaciones multilaterales de comercio iniciadas en la “Rueda de Tokio” de 1973; y los dilemas de funcionamiento de un sistema monetario internacional.

¿Qué significa esta complejidad de la pauta de la vida internacional? Significa que, dadas las redistribuciones de poder que se realizan en el sistema internacional, es preciso tener en cuenta efectivamente nuevas demandas y nuevos intereses. Esto se refleja, a

¹⁴Véase RAYMOND ARON in *loc. cit.*; CELSO FURTADO, *O Brasil pões-“Milagre”*, Rio: Paz e Terra, 1981, p. 97.

su vez, en la necesidad de una mayor participación de todos los Estados y de todas las economías nacionales, a fin de que alcance éxito la estructuración del orden mundial que ahora está en marcha. A eso se debe que los países que no son grandes potencias tienen hoy en día la oportunidad de una participación, no sólo formal o marginal sino también real, en la elaboración del nuevo parámetro del orden mundial.

Buen ejemplo de esta última afirmación, en el plano multilateral, es el proceso decisorio por la vía del *consenso* que se está generalizando en las conferencias internacionales y que se vio formalizado en la tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar. En efecto, el *consenso* no sólo protege a las grandes potencias de los riesgos de mayorías numéricas carentes de poder, al considerar que las decisiones se darán por aprobadas únicamente si no hay la oposición formal de una delegación; sino que obliga, asimismo, a las grandes potencias a hacer frente a la complejidad de la pauta de la vida internacional, ocasionada por la difusión del poder, al inducir a los participantes en una conferencia internacional a buscar un "paquete" global de soluciones que tenga en cuenta los intereses de todos¹⁵. En este sentido, la técnica del *consenso*, cuando no lleva a la parálisis decisoria —que, como se mencionó al comienzo de este trabajo, constituye el riesgo de entropía, que es la amenaza latente al sistema interestatal— refuerza el proceso más amplio de *negociación*, que se lleva a cabo en diversos foros e instituciones. Este proceso de negociación es uno de los aspectos fundamentales del tema del "nuevo orden", en cuanto mecanismo para la reformulación de las normas de funcionamiento del sistema interestatal.

Este proceso de negociación traduce la complejidad de la pauta de la vida internacional, que ha emergido por la difusión del poder en escala mundial —y de la cual el mecanismo de consenso es consecuencia— y que constituye la condición de la posibilidad política que se busca en el debate sobre el "nuevo orden". Cómo hacer frente a los nuevos riesgos y oportunidades de este amplio proceso de negociación: he ahí el gran desafío que, en el decenio de 1980, se plantea a la política exterior de los países que no son grandes potencias. Antes de esclarecer, en la parte final de este trabajo, el alcance de esta reflexión, a partir de una perspectiva brasileña y latinoamericana, aún cabe examinar otro aspecto —la dinámica jurídica— que ayuda a iluminar los motivos de que se haya reducido la simplicidad de la pauta de la vida internacional.

¹⁵Véase BARRY BUZAN, "Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea", en *American Journal of International Law*, vol. 75, N° 2, (abril 1981), pp. 324-438; VICENTE MAROTTA RANGEL, "A Nova Convenção sobre o Direito do Mar", en "*Problemas Brasileiros*", año XVIII, N° 199 (mayo/1981). pp. 20-32.

IV. LAS FUNCIONES DEL DERECHO Y EL TEMA DEL ORDEN MUNDIAL

Norberto Bobbio, en un trabajo reciente, llama la atención sobre la importancia de desviar el estudio del Derecho desde el examen de su estructura interna hacia el análisis de las funciones que ejerce en relación a la sociedad y a los individuos¹⁰. Si la existencia de un Derecho de Gentes constituye, como observa Martin Wight, una de las notas típicas de un sistema interestatal moderno, cabe preguntarse de manera preliminar, en una reflexión sobre el tema del "nuevo orden mundial", cuál fue el papel del Derecho en el funcionamiento de la vida internacional, tal como se configuró a partir de la Paz de Westfalia. J. B. Merrills señala que las funciones básicas del Derecho Internacional Público han sido tres.

La primera, incluso en el plano histórico, está ligada a la distribución de competencias entre los Estados en el ámbito de la comunidad internacional, básicamente a través de la reglamentación de la competencia territorial de la soberanía. En efecto, la función de esta reglamentación es evitar la fricción resultante de una interacción no reglamentada por medio de normas, las que indican e informan a los Estados tanto sobre el patrón aceptable de comportamiento en la vida internacional como sobre la conducta probable de los actores estatales en el plano internacional. A través de esas normas, el Derecho Internacional Público tutela la seguridad de las expectativas, que es necesaria para la constancia de las relaciones internacionales.

La segunda función se refiere a la conservación y la promoción de los intereses comunes de los Estados, mediante normas que establecen mecanismos de colaboración mutua. Tales normas tienen como origen la reciprocidad de intereses en la cooperación internacional, derivada de las realidades de interdependencia que, en el mundo contemporáneo, afectan a la capacidad de todo Estado para atender aisladamente a sus necesidades sobre una base exclusivamente territorial.

Por último, la tercera función tiene que ver con el intento de reglamentar el empleo de la fuerza en el plano internacional. Este esfuerzo de institucionalización de la fuerza, subordinándola al Derecho, que corresponde al clásico Derecho de la Guerra, fue siempre precario, dada la distribución individual y asimétrica del poder entre los Estados. Pese a su carácter precario, este esfuerzo redobló su sentido en el siglo xx con la aparición de las armas nucleares. En efecto, el alcance de estas armas confirmó la veracidad del Artículo 11 del antiguo Pacto de la Sociedad de Naciones, que enunciaba la indivisibilidad de la paz, al afirmar que toda guerra

¹⁰NORBERTO BOBBIO, *Dalla Struttura alla Funzione. Nuovi Studi di Teoria del Diritto*. Milano: Ed. di Comunità, 1977, pp. 73-121.

o amenaza de guerra afectaría no sólo a las partes directamente implicadas, sino a toda la comunidad internacional¹⁷.

Una de las condiciones para que las mencionadas funciones se ejerciten a través del Derecho es la claridad en la identificación de las normas que inciden en la vida internacional. Por este motivo, la teoría más reciente del Derecho señala, como nota distintiva para el adecuado funcionamiento de un sistema jurídico, la unión y el entrelazamiento de normas primarias con normas secundarias. Normas primarias son las que determinan comportamientos, y que van dirigidas a la comunidad en su conjunto; normas secundarias son normas sobre normas. Las normas sobre normas son importantes en los sistemas jurídicos modernos, porque éstos, por ser dinámicos, tienen que ver con la modificación, disciplinando por medio de normas secundarias tanto la aplicación de las normas primarias como el mecanismo de creación de nuevas normas primarias. En este contexto, las normas secundarias tienen como función eliminar la incertidumbre a que dan lugar las dificultades de identificación, introducción, eliminación y variación de las normas primarias, así como la verificación de las violaciones de éstas. Por eso son, como indica H. L. A. Hart, normas de reconocimiento, puesto que permiten reconocer en cada situación cuál es la norma primaria aplicable.

Hay que decir con toda claridad que esta necesidad de reconocimiento es fundamental, porque en el mundo contemporáneo están las normas primarias en proceso permanente de transformación, por lo cual no son de identificación fácil o automática¹⁸.

Ahora bien, uno de los problemas más complejos en la vida internacional es precisamente el de la identificación de las normas que inciden sobre ella. En la actualidad, este problema no surge tan sólo de la clásica distribución individual del poder entre los Estados y, por lo tanto, de la inexistencia de poder centralizado en el plano mundial, ni deriva exclusivamente de la separación reciente entre orden y poder, examinada en la parte anterior de este trabajo. El problema tiene que ver también con otro fenómeno que afecta sobre todo al mercado mundial, a saber, el de la multiplicidad y heterogeneidad de procedencia de las normas que rigen a la sociedad mundial en el siglo xx.

El tema de la multiplicidad de procedencia de las normas es de particular interés en el ámbito de la transferencia internacional de

¹⁷J. G. MERRILLS, *Anatomy of International Law*, Londres: Sweet and Maxwell, 1976, pp. 30-36. Véase también WERNER LEVI, *Law and Politics in the International Society*. Londres: Sage Publ., 1976.

¹⁸H. L. HART, *The Concept of Law*, N. York: Oxford University Press, 1961, pp. 77-96; NORBERTO BOBBIO, *Studi per una Teoria del Diritto*. Turín: Giappichelli, 1970, pp. 175-197. Véase también HEDLEY BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. cit., Cap. 6.

recursos (bienes, capital y tecnología) que en su conjunto configura, en un mundo interdependiente, el orden económico mundial. En efecto, esta multiplicidad, al intensificarse, origina dificultades adicionales para la identificación de las normas que rigen la conducta de los protagonistas de la vida internacional¹⁹. Por eso es un factor más de incertidumbre e incoherencia, que juntamente con la fragmentación del poder viene haciendo más compleja —y no más simple— la pauta y la gestión del sistema internacional, sobre todo en el campo económico. De ahí la importancia de examinar la contribución de los Estados y del mundo de los negocios a la estructuración normativa del orden económico mundial, y de la significación que esto tiene actualmente para el tema del “nuevo orden”.

V. LAS FUNCIONES DEL DERECHO, LA FRAGMENTACIÓN Y EL MERCADO MUNDIAL

i) *El mundo de los negocios*

Un primer punto que ha de ser examinado, en este capítulo de la multiplicidad de las contribuciones normativas que inciden en la vida económica internacional, guarda relación con el impacto de la creciente estructuración de los poderes económicos privados en el ámbito del mercado mundial. En realidad, una de las características de este mercado mundial es que se origina por la apertura del espacio interestatal a una circulación bastante libre de las fuerzas transnacionales, entre las cuales se cuentan las empresas multinacionales. Estas tratan de tutelar su sistema de planeamiento privado, de aspiración mundial, mediante un Directorio propio, de índole transnacional. Es lo que algunos autores denominan la nueva “lex mercatoria”, esto es, un Derecho no estatal elaborado por las empresas multinacionales, las que tratan de regir sus relaciones sin interferencia de leyes internas o internacionales, mediante contratos y arbitrajes²⁰.

Es evidente que un Derecho de este tipo carece de normas secundarias apropiadas. Precisamente para tratar de infundir un mínimo

¹⁹Véase ADOLFO MIAJA DE LA MUELA, *Ensayo de Delimitación del Derecho Internacional Económico*, Valencia: Anales de la Universidad de Valencia, 1971; M. AGUILAR NAVARRO, *Ensayo de Delimitación del Derecho Internacional Económico*, Madrid: Universidad Complutense, 1972.

²⁰Véase BERTHOLD GOLDMAN, “Frontières du Droit et Lex Mercatoria”, en *Archives de Philosophie du Droit*, tomo 9; *Le Droit Subjectif en Question*, París; Sirey, 1964. *Le contrat Economique International - Stabilité et Evolution* (Travaux des VIII. Journées d'Etudes Juridiques Jean Dabin. Publiées sur les Auspices du Centre Charles de Vischer pour le Droit International). Bruselas: Bruylant, 1975; FRANÇOIS RIGAUX, *Droit Public et Droit Privé dans les Relations Internationales*, París: Pedone, 1977; “Pour un Autre Ordre International”, en Jacques Blanc et François Rigaux, *Droit Economique-II*, París: Pedone, 1979. pp. 269-426.

de coherencia, en escala mundial, a la nueva "lex mercatoria" en evolución, se está negociando interestatalmente en el marco de las Naciones Unidas tanto un código de conducta para la transferencia de tecnología como en lo relativo a la conducta de las multinacionales²¹. En realidad, ¿qué son estos dos proyectos sino una tentativa de elaborar multilateralmente un "standard" jurídico que permita una norma de reconocimiento de lo que es lícito y lo que es ilícito en la elaboración y la aplicación de la nueva "lex mercatoria"?

ii) *El papel de los Estados*

Claro está que siempre existe un límite a la acción jurídica autónoma de las multinacionales, impuesto por la territorialidad de las normas de orden público de los Estados en los cuales operan organizando y explotando la producción de bienes y servicios para la venta en los respectivos mercados y en el mercado internacional. Estas normas de orden público derivan del Estado intervencionista y son producto de la transformación del papel del Derecho, originadas por los procesos de movilización social mencionados en la primera parte de este trabajo, los que ampliaron el ámbito del Derecho. En efecto, el Derecho, en cuanto instrumento de respuesta de los Gobiernos a las reivindicaciones de la sociedad, pasó a tener que atender también las funciones del Estado proveedor, ocupado del bienestar social de la comunidad, del Estado disciplinador de la actividad económica y del Estado empresario²². Esta ampliación de las funciones del Derecho Interno tuvo, y sigue teniendo, una repercusión considerable sobre el funcionamiento del mercado mundial, producto del entrelazamiento de las economías nacionales. Por eso constituye un segundo punto que ha de ser examinado en el capítulo de la multiplicidad y la heterogeneidad de procedencia de las normas que inciden en el orden económico internacional.

Dentro de una visión histórica, creo que cabe decir que la primera repercusión externa del Derecho en cuanto disciplinador de las actividades económicas fue el establecimiento, sobre todo a partir de la primera postguerra, de complejos regímenes de importación y de exportación. Estos regímenes —caracterizados por instrumentos tales como aranceles, licencias de importación y de exportación—

²¹Véase FÉLIX PEÑA, "Modalidades de implementación de un código de conducta sobre corporaciones transnacionales", en *Revista del Derecho Industrial* Nº 7. (enero/abril 1981), pp. 33-52, y FRANÇOIS RIGAU, "Por un Autre Ordre International", cit. pp. 364-399.

²²Véase WOLFGANG FRIEDMANN, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, Londres: Stevens & Co., 1971.

tación, estímulos fiscales y crediticios, cambios, etc.—, tienen como objetivo asegurar el crecimiento interno y hacer frente a la coyuntura económica interna y externa de cada Estado. Es evidente que la existencia de regímenes más restrictivos (como los que prevalecieron entre las dos grandes guerras) o menos restrictivos (como los que caracterizaron buena parte de la segunda postguerra) afecta positiva o negativamente al proceso de transferencia internacional de recursos, en que se sustenta el mercado mundial.

La segunda repercusión, para el mercado mundial, del Derecho Interno en cuanto disciplinador de las actividades económicas, reside en las normas de orden público del Estado intervencionista, que limitan "ratione materiae" el principio de la autonomía de la voluntad. Estas normas no tocan sólo a las corrientes comerciales, sino que afectan, como se dijo, a la elaboración y la aplicación de la nueva "lex mercatoria". En efecto, sea en la dimensión contractual (por ejemplo, el régimen de la transformación de tecnología), sea en la dimensión societaria (por ejemplo, el régimen de las inversiones extranjeras), estas normas de orden público constituyen, por así decirlo, el punto de intersección entre la vocación universal de las normas de la nueva "lex mercatoria" de las fuerzas transnacionales y las aspiraciones de cada Estado nacional. En este sentido cabe decir que las normas de Derecho Público internas que definen las modalidades por medio de las cuales una economía nacional participa en el proceso de transferencia de recursos (bienes, capital, tecnología) que ocurre en el mercado mundial, tiene una repercusión en el orden internacional.

Por último cabe mencionar que, en la medida en que el Estado pasó a actuar no sólo como regulador sino, más directamente, como agente del proceso de transferencia internacional de recursos —es el tema del Estado comerciante— se comprobó lo inadecuado de los conceptos clásicos del Derecho Internacional Público, basado en la distribución y la delimitación territorial de las competencias soberanas. Tal es el caso del concepto de inmunidad de jurisdicción, que ha venido experimentando adaptaciones basadas en la distinción entre actos de imperio y actos de gestión, precisamente para permitir un funcionamiento adecuado del mercado mundial²⁸.

²⁸Véase BERNARD CHENOT, *Organisation Economique de l'Etat* (2ème. ed.), París: Dalloz, 1965; JEAN SCHAPIRA, *Le Droit International des Affaires*, París: PUF, 1972; FRANÇOIS RIGAU, *Droit Public et Droit Privé dans les Relations Internationales*, cit.; SOMPONG SUCHARITKUL, "Immunities of Foreign States before National Authorities: Some Aspects of Progressive Development of Contemporary International Law", en *Estudios de Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Mijaja de la Muela*, Madrid: Tecnos, 1979, vol. 1, pp. 477-503.

iii) *Contribución del Derecho Internacional*a) *Introducción*

La heterogeneidad y variedad de los Derechos Internos estatales impuso la necesidad, para el buen funcionamiento del mercado mundial, de cierta coordinación interestatal de los efectos externos de esos Derechos Internos. Esta coordinación, que se obtuvo en la segunda postguerra bajo la égida de los Estados Unidos, tuvo también una repercusión en lo relativo al desarrollo del Derecho no estatal —la nueva “lex mercatoria”— en la medida en que facilitó la estructuración de poderes económicos privados en el ámbito mundial. De ahí surge el tercer punto que ha de ser examinado en el capítulo de las procedencias de las normas que inciden en el proceso de transferencia internacional de recursos; este punto es el de la contribución de los Estados mediante la elaboración, en el ámbito del Derecho Internacional Público, de normas de colaboración mutua.

Una de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial fue la creación, por inspiración de los Estados Unidos y en virtud de su primacía en el mercado mundial, del FMI y el GATT. Estas dos organizaciones intergubernamentales, que obedecían al principio de especialización y descentralización previsto en la Carta de las Naciones Unidas, insertaron el comercio y el dinero en un esquema multilateral de largo alcance, dentro del campo del Derecho Internacional Público. Tenían como objetivo organizar un marco interestatal que permitiera desarrollar un mercado mundial con seguridad y estabilidad. De ahí la importancia de examinar con atención, dentro de un análisis de las funciones del Derecho y el mercado mundial, la trayectoria de estas dos organizaciones. Desde un principio tuvieron una actuación independiente explícita, puesto que, a través del FMI, se establecía un sistema monetario internacional para asegurar una circulación fácil de los medios de pago. Esto fomentaría los intercambios internacionales, que se expandirían también por un proceso interconectado de negociaciones, en el GATT, para liberar el comercio internacional de restricciones y barreras.

b) *El FMI*

El FMI tuvo su origen en la comprensión, proveniente de las experiencias con la inconvertibilidad de las monedas entre las dos guerras, de que los tipos de cambio, por tener una repercusión multilateral, debían ser objeto de reglamentación y cooperación internacionales. Dicha comprensión, que respondía a las realidades políticas y económicas de la segunda postguerra —las que se expresaban

también en el proceso decisorio del FMI, basado en votos ponderados— condujo tanto al sistema de las paridades fijas como a mecanismos de colaboración para reducir la repercusión interna y externa de los desequilibrios coyunturales en las balanzas de pagos de los países. A través del primer sistema se estableció una relación fija entre el oro y el dólar, el que, convertido en un patrón ideal, pasó a ser el denominador común para comparar el valor de las diversas monedas en las transacciones internacionales. Mediante mecanismos de colaboración se procuró evitar medidas unilaterales que comprometieran la prosperidad nacional o internacional, poniendo recursos del FMI a disposición de los países miembros de éste. Tales recursos tenían como finalidad permitir que los países miembros corrigieran y ajustaran desequilibrios en sus balanzas de pagos, cuando los hubiera. Los recursos del FMI debían ser puestos a disposición de los países miembros bajo garantías adecuadas de que serían empleados de acuerdo con los principios de Bretton-Woods, esto es, de acuerdo con las normas de ortodoxia económica que se consideraban válidas en el momento de la creación del FMI.

La seguridad y la estabilidad monetaria del mercado mundial serían sostenidas por el FMI mediante el ejercicio de dos funciones: una cuasi jurisdiccional de supervisar la aplicación de los principios de Bretton-Woods —la ortodoxia económica— y otra de asistencia financiera a los países miembros en caso de posibles crisis económicas, sobre todo de balanza de pagos. La importancia que tuvieron hasta el decenio de 1960 los recursos de asistencia técnica del FMI, confirió poder suficiente a esta organización internacional para ejercer la función cuasi jurisdiccional, convirtiendo los principios de Bretton-Woods, por así decirlo, en normas para reconocer lo aceptable y lo inaceptable en las normas de comportamiento financiero cuasi jurisdiccional estaba ligada, sin embargo, al papel del oro y a la hegemonía norteamericana sobre el mercado mundial. Al disminuir esta hegemonía se hizo manifiesta la contradicción entre las dos funciones del dólar, una como moneda nacional y otra como medio para regular el dinero en el mercado mundial. En consecuencia, en los decenios de 1960 y 1970 aparecieron los derechos especiales de giro, terminaron las paridades fijas y surgieron tipos de cambio fluctuantes, sin hablar de la formación transnacional de un mercado de eurodólares, divisas y obligaciones.

Como se sabe, ni los Estados ni el FMI intervinieron en la organización del mercado de eurodólares, divisas y obligaciones provenientes del depósito en Europa, en el sistema financiero privado occidental, de dólares no pertenecientes a residentes. Este mercado tuvo un origen ligado en parte a los déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos en el decenio de 1960, y aumentó su importancia en el decenio de 1970 con los excedentes de divisas que recibió de los países exportadores de petróleo. En este mercado, las rela-

ciones jurídicas entre sus agentes se establecen fuera del marco de los sistemas jurídicos estatales y del Derecho Internacional Público. Los euromercados monetarios, regidos por la nueva "lex mercatoria" del Derecho del eurocrédito, constituyen una de las características nuevas que muestra el sistema monetario internacional en los últimos años, y basta mencionar que el volumen de recursos que se negociaron en él creció de 44.000 millones de dólares en 1969 a 375.000 millones en 1978.

Es evidente, pues, que la existencia de esta realidad independiente del marco interestatal del FMI afecta la vida de las economías nacionales y del mercado mundial. Sirvan de ejemplo: el acceso de los países a este mercado es una alternativa al FMI para el ajuste de los desequilibrios de pagos; las empresas multinacionales se valen de los euromercados para sus operaciones, de tesorería; el funcionamiento de este mercado afecta las políticas monetarias restrictivas o de pleno empleo de los Estados; este mercado recicla petrodólares, con lo que puede ser un factor de equilibrio o desequilibrio del mercado mundial, con consecuencias y repercusiones sobre las relaciones estratégico-diplomáticas de los Estados; este mercado puede contribuir a la inflación mundial por su poder multiplicador del crédito, pudiendo incluso afectar la liquidez de los bancos, en virtud de la dinámica de los depósitos a corto plazo y de los préstamos a mediano y largo plazos.

Me parece que no hace falta decir más para aclarar que la multiplicidad de procedencias transnacionales de las normas que inciden en el sistema monetario internacional es un factor más de posible incoherencia, que va haciendo más compleja —y no más simple— la pauta y la gestión de la vida económica internacional. Si a esto se agrega que, en la actualidad, prácticamente todos los países tienen una situación económica heterodoxa —inflación, crisis de balanza de pagos y comercial, altos índices de endeudamiento— cabe concluir que la realidad misma, y no sólo la pérdida de poder financiero del FMI, ha sido causa de la quiebra de los principios de Bretton-Woods. En este sentido, esos principios de ortodoxia económica dejaron, *de facto* y *de jure*, de constituir un "standard" para el reconocimiento de lo que es responsable y lo que es irresponsable en materia financiera. La erosión de la eficacia de las normas de reconocimiento del Derecho Internacional Público en el campo monetario refleja la problemática de fragmentación del poder, así como los dilemas respecto a la capacidad del sistema interestatal para coordinar y conducir las expectativas en el mercado mundial, a través de la indicación por medio del Derecho de un patrón aceptable de comportamiento en la vida internacional²⁴. Esta

²⁴Sobre el FMI y su papel, véase RICHARD N. GARDNER, *Sterling-Dollar Diplomacy: the Origins and the Prospects of our International Economic Order* (2nd.

disminución de la capacidad de regular, con seguridad y estabilidad, el contexto en el cual operan los protagonistas de la vida internacional —lo que es una de las funciones del Derecho de Gentes— ocurrió también en el campo comercial debido a la transformación del papel del GATT en cuanto a la organización del proceso de transferencia internacional de recursos.

c) *El GATT*

Como se sabe, el GATT surgió de los esfuerzos de la diplomacia norteamericana, durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella, para eliminar las barreras derivadas de la crisis de 1929, que impedían el libre comercio entre los países. Con este objetivo se concibió la creación de una organización internacional de comercio. No logró ésta las condiciones de prosperar, pero las negociaciones para su preparación dejaron un subproducto, un acuerdo de desgravación arancelaria, el GATT, concertado en Ginebra en 1947. Al no tener éxito la organización internacional de comercio, el GATT asumió parte de las funciones que le estaban asignadas a aquella, y se transformó en una organización internacional que estructuró el contexto interestatal que pudo permitir el desarrollo, con seguridad y estabilidad, del mercado mundial mediante la expansión del intercambio comercial entre los Estados.

El GATT partía del supuesto de que los aranceles debían ser el instrumento básico para regular el comercio internacional. Los aranceles habían de ser rebajados por medio de negociaciones sucesivas entre los países miembros; y los resultados de esas negociaciones, que se realizarían en el ámbito del GATT entre los principales productores y consumidores de un producto, se harían extensivos a todas las partes contratantes por la aplicación multilateral de la cláusula de la nación más favorecida. El GATT preveía también la armonización gradual de los regímenes generales de importación y de exportación de los países miembros, en virtud del acatamiento de los principios de su Parte II, el llamado código de buen comportamiento comercial. Este representaba un standard que, con el transcurso del tiempo, debía contribuir a eliminar las barreras no arancelarias y convertirse en un conjunto de normas de reconocimiento de lo aceptable y lo no aceptable en materia comercial.

Un examen del GATT muestra que, en los decenios de 1950 y 1960, las negociaciones impulsadas por la hegemonía norteamericana en el mercado mundial permitieron efectivamente una expansión

ed.), N. York: McGraw Hill, 1979; JOSEPH GOLD, "The Legal Structure of the Par Value System", en *Law and Policy in International Business*, vol. 5 Nº 1 (1973), pp. 155-274; JACQUES BLANC, "Le Système Monétaire International", en JACQUES BLANC et FRANÇOIS RIGAU, *Droit Economique-II*, cit., pp. 1-268; CELSO LAFER, "Ir ou não ir ao FMP", en *Jornal do Brasil*, 22/12/1980. Cuaderno Especial, p. 4.

del comercio mundial por la reducción de los aranceles, sobre todo entre los países industrializados, grandes productores y consumidores de los productos negociados en el GATT. Por otro lado, la Parte III del GATT, que se refería al funcionamiento del Acuerdo y establecía mecanismos para la solución de controversias, también fue capaz, dadas las relaciones entre orden y poder vigentes entonces en el mercado mundial, de otorgar una eficacia razonable a los principios de la Parte II, el código de buen comportamiento comercial. En efecto, mediante la aplicación que hacía del mecanismo del *waiver*, el GATT se mostró lo bastante flexible para adaptarse a las coyunturas económicas, liberando en ciertas circunstancias a las partes de algunos compromisos, y lo bastante fuerte para ejercer una función efectiva y casi jurisdiccional de control, reconocimiento e identificación de las normas aceptables del comercio internacional.

El GATT, como se sabe, no atendía adecuadamente a la situación de los países subdesarrollados, los cuales, por no ser ni grandes productores ni grandes consumidores de los productos negociados en el ámbito del GATT, carecían de la capacidad de hacerse valer en las negociaciones multilaterales. A esto se debió, en 1966, la Parte IV del GATT, que trataba formalmente de atender a la especificidad de las reivindicaciones de los países subdesarrollados, incluyendo el tema del acceso, sin reciprocidad, al mercado de los países desarrollados por medio de regímenes de preferencia, propuestos por la UNCTAD en el decenio de 1960. Sin embargo, ni la Parte IV ni los regímenes preferenciales vinculados a las reivindicaciones de los países subdesarrollados fueron los que revelaron, en el decenio de 1970, las dificultades del GATT para coordinar y conducir las expectativas del mercado mundial. Tales dificultades sólo quedaron de manifiesto en la Rueda de Tokio, iniciada en septiembre de 1973 y concluida en abril de 1979²⁵.

La Rueda de Tokio fue la primera negociación, desde el establecimiento del GATT, dirigida y orientada a la discusión de las restricciones no arancelarias del comercio internacional. En este sentido se trataba de hacer frente a las nuevas y antiguas realidades que impedían el funcionamiento de la Parte II del GATT, o sea, el código de buen comportamiento comercial, el cual tenía por objetivo convertir el arancel en el instrumento básico para la regula-

²⁵Sobre el GATT, véase KENNETH W. DAM, *The GATT: Law and International Economic Organizations*, Chicago: The University of Chicago Press, 1970; JOHN H. JACKSON, *World Trade and the Law of the GATT*, Indianapolis: Bobbs-Merrill Co., 1969; ROBERT E. HUDEK, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, N. York: Praeger, 1975; THIEBAUT FLORY, *Le GATT, Droit International et Commerce Mondiale*, París: Lib. Générale de Droit et Jurisprudence, 1968; CELSO LAFER, *El GATT, la Cláusula de la Nación más Favorecida y la América Latina*, en Francisco Orrego Vicuña, *Derecho Internacional Económico-I: América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*, México: Fondo de Cultura Económica, 1974. pp. 109-129.

ción del comercio internacional, estipulando normas de reconocimiento de lo aceptable y lo no aceptable en los regímenes de importación y de exportación de los países.

La Rueda de Tokio dio lugar a la negociación de una serie de acuerdos, entre los cuales cabe mencionar: i) el relativo a medidas sobre subvenciones y medidas compensatorias; ii) el relativo a medidas "antidumping"; iii) el relativo a barreras técnicas al comercio; iv) el relativo a compras gubernamentales; v) el relativo a procedimientos para licencias de importación; vi) el relativo a valoración aduanera; vii) el relativo a un marco de referencias para la conducción del comercio mundial (que comprende privilegios y obligaciones de los países subdesarrollados, medidas relativas a balanza de pagos y mecanismos de solución de controversias); y viii) acuerdos sobre algunos productos agropecuarios (por ejemplo, leche y productos lácteos, carne bovina).

¿A qué se debió la celebración de tantos acuerdos? John H. Jackson, al examinar el asunto, ha mostrado que la existencia de estos acuerdos es consecuencia, por un lado, de la repercusión que tuvo sobre el GATT la cuadruplicación del número de sus miembros (de 23 en 1947 a 85 en febrero de 1980) y, por otro, del hecho de que estos miembros tienen sistemas económicos distintos, se hallan en etapas de desarrollo diferentes, están en un proceso de interdependencia creciente y hacen frente, en mayor o menor grado, a problemas de desempleo y del alto costo de la energía. En consecuencia, sería difícil obtener por medio de negociaciones una transformación formal del GATT, lo cual requiere la aprobación de los dos tercios de sus miembros. Además, incluso si se lograron los dos tercios necesarios para una enmienda, ésta no se aplicaría a los países miembros que no la aprobasen. Eso explica estos acuerdos separados, los cuales son jurídicamente acuerdos *inter se*, válidos para las partes contratantes del GATT que los celebran.

Muchos de tales acuerdos son, formalmente, interpretaciones o aplicaciones de cláusulas del GATT, sobre todo las de la Parte II. Sin embargo, en la medida en que requieren una ratificación por los Estados, tienen un efecto vinculatorio que no poseen los *waivers* que interpretan y controlan la aplicación del GATT mediante el voto de las partes contratantes. En este sentido, los acuerdos negociados en la Rueda de Tokio tratan de garantizar, en una nueva coyuntura, mayor seguridad y eficacia a la organización interestatal del mercado mundial.

Los acuerdos negociados en la Rueda de Tokio recogen, evidentemente, las nuevas realidades y necesidades de la gestión intergubernamental de las corrientes del comercio internacional, que no son reguladas sólo por los aranceles. De ahí la ampliación y la profundización "ratione materiae" de las normas de colaboración inter es-

tatal mutua, las que tienen como objetivo promover un funcionamiento adecuado del mercado mundial.

Sin embargo, hay consecuencias derivadas de la celebración de tantos acuerdos separados. En realidad, todos esos acuerdos prevén procesos independientes de toma de decisión, lo que significará probablemente una declinación de la autoridad del GATT y la fragmentación del proceso decisorio en materia de comercio internacional. Cada uno de esos acuerdos tiene también su proceso independiente de solución de controversias, lo que ha de conducir igualmente a la balcanización del sistema de solución de controversias en la aplicación de las normas de comercio internacional. En otras palabras, va a ser difícil para el GATT seguir ejerciendo una función cuasi jurisdiccional de reconocimiento, por medio del mecanismo del *wave*, de lo aceptable en materia comercial. En este sentido, y a semejanza del FMI, el GATT está perdiendo su capacidad de establecer y aplicar normas secundarias de reconocimiento que otorguen un mínimo de coherencia a las normas primarias de comportamiento de los protagonistas del mercado mundial²⁶. Por ese motivo, también en este campo, la multiplicidad y heterogeneidad de las normas que inciden sobre el proceso de transferencia internacional de recursos es un factor más que viene haciendo más compleja, y no más simple, la pauta y la gestión de la vida económica internacional.

iv) *Balance de la situación actual*

¿Cuál es la conclusión sobre las funciones del Derecho y el tema del orden mundial a la que se puede llegar a esta altura de la exposición, después de examinarse la dinámica de la contribución del mundo de los negocios, de los Estados a través de sus Derechos Internos y del Derecho Internacional Público a la estructura normativa del mercado mundial?

Una actitud realista requiere, como paso preliminar, que se adopte, como observa Rigaux, una concepción pluralista del Derecho, que acepte con naturalidad la coexistencia de diversos órdenes jurídicos: Derecho Internacional, derechos estatales múltiples y sistemas jurídicos no estatales. Estos diversos órdenes no admiten una conciliación rigurosa como la preconizada por las teorías dualistas o monistas, las cuales, en un afán semántico, rechazan la ambigüedad del mundo e insisten en la necesidad de la coherencia *inter se* de las normas, que sería resultado de un atributo lógico de la unidad de todo ordenamiento²⁷. Es obvio que todo ordenamiento jurí-

²⁶JOHN H. JACKSON, "The Birth of the GATT-MIN System: A Constitutional Appraisal", en *Law and Policy in International Business*. vol. 12 Nº 1 (1980). Número especial, *Symposium on the Multilateral Trade Agreements-II*, pp. 21-58.

²⁷FRANÇOIS RIGAUX, "Le Pluralisme Juridique face au Principe de Réalité", en *Estudios de Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*,

dico entraña la hipótesis de *antinomias*, o sea, la existencia de normas incompatibles unas con otras; y es evidente que el pluralismo del orden internacional, agudizado por la distribución individual del poder entre sus protagonistas, que impide la unificación del significado de las palabras, intensifica la probabilidad de que surjan antinomias. ¿Qué significa, sin embargo, hoy en día el crecimiento de la probabilidad de antinomias, provocadas por la multiplicidad y la heterogeneidad de las normas que inciden en el mercado mundial?

Las normas jurídicas no son afirmaciones que se puedan calificar de falsas o verdaderas. Son directivas que se refieren a lo que se debe o no se debe hacer, a lo lícito y lo ilícito. Por eso, como señala Perelman, el problema de las antinomias en el campo del Derecho no consiste en la comprobación de una contradicción, resultante de la afirmación simultánea de la verdad de una proposición y de su negación, sino en la existencia de una incompatibilidad entre directivas relativas a la calificación de un mismo comportamiento. Las dificultades que de ahí surgen no son teóricas sino prácticas, y encuentran solución en los diversos criterios ofrecidos por las normas secundarias.

En la vida internacional, la aplicación de estos criterios —por ejemplo, “*prior in tempore potius in jus*”, “*lex posterior derogat priori*”, “*lex specialis derogat generali*”— tiene una dimensión de prudencia y oportunidad política que se muestra con mucha claridad, dada la descentralización del poder. En efecto, si el Derecho Internacional integra las relaciones de poder, no es indiferente al poder vigente, aunque esté distribuido individual y desigualmente entre los protagonistas del sistema internacional, el proceso de calificación e identificación del comportamiento jurídico²⁸.

Ahora bien, la fragmentación del poder examinada a lo largo de este trabajo pone de manifiesto no el problema, por así decirlo, trivial, de las antinomias, sino la disminución de la capacidad de las normas secundarias para resolverlas. En otras palabras, lo que es nuevo es la erosión de la validez y la eficacia de las normas de reconocimiento del FMI y del GATT, elaboradas en la segunda postguerra para resolver, por medio de un standard, las antinomias prácticas fundamentales resultantes del pluralismo jurídico que incide en el orden económico internacional.

cit., vol. 1, pp. 291-301; VITTORIO FRONSINI, *Il Diritto nella Società Tecnologica*, Milán: Giuffrè, 1981, p. 34.

²⁸Véase CH. PERELMAN, “Les Antinomies en Droit - Essai de Synthèse”, y JEAN J. A. SALMON, “Les Antinomies en Droit International Public”, en *Les Antinomies en Droit - Etudes Publiées* par Ch. Perelman, Bruselas. Bruylant, 1965, respectivamente. pp. 392-404 y pp. 285-319; VICENTE MAROTTA RANGEL, “Le Conflit des Accords Internationaux”, en *Revista da Faculdade de Direito da USP*, vol. 55 (1960), pp. 253-271.

En este sentido, esa erosión da lugar a un proceso de revisión del Derecho —una actitud inquieta *de jure condendo*— que se hizo políticamente posible por la separación entre orden y poder, que permitió la introducción de nuevos intereses y aspiraciones, los cuales son precisamente los que están congestionando la pauta de la vida internacional. Sin embargo, esta introducción no significa que esté por terminar el profundo proceso de revisión del Derecho, proveniente de la tentativa de reelaboración de las normas secundarias. En realidad, está apenas iniciado, pues lo que transforma los hechos nuevos en Derecho, como señala Salmon, no es su existencia, sino el acuerdo entre los protagonistas de la vida internacional para aceptar positivamente como jurídicos esos hechos nuevos²⁹. Por eso cabe decir que, en el momento actual, la antinomia básica del Derecho Internacional es la provocada por los conflictos que se operan entre los hechos y los valores de modificación y los de estabilidad, dentro de un marco de la vida internacional caracterizado por la disminución del poder de gestión de las grandes potencias. En otras palabras, la mencionada antinomia tiene una dimensión estructural, pues lo que está en juego es la revisión de las normas secundarias que permiten el establecimiento y la aplicación de las normas primarias y que de esta manera crean un orden, esto es, un patrón previsible de relaciones. No obstante, de lo que se trata es de la capacidad del sistema interestatal para coordinar y conducir las expectativas de la Humanidad, en la medida en que el Derecho está encontrando dificultades para ejercer su función de organizar el marco interestatal, indicando a los agentes del mercado mundial, por medio de normas secundarias, cuál es el patrón aceptable de comportamiento.

Son diversas las formas en que se expresa el contenido concreto de estas antinomias en lo referente al tema del nuevo orden mundial, sobre todo en la esfera económica, que es el objeto principal de este trabajo. Un ejemplo es el intento de los países del Tercer Mundo para convertir la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, aprobada por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, en normas nuevas de reconocimiento de lo lícito y lo ilícito en materia económica, así como la resistencia de parte de los países industrializados para aceptar ese documento en sustitución de los standards del GATT y el FMI como patrones para ordenar el marco interestatal del mercado mundial. Otro ejemplo es el movimiento para la gestión internacional, pero democrática e igualitaria, de los recursos que se consideraran como “patrimonio común de la Humanidad”, como ocurre

²⁹JEAN J. A. SALMON, “Les Contradictions entre Fait et Droit, en Droit International” en *Estudios de Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, cit., vol. I, pp. 337-350.

con los fondos oceánicos en los antecedentes y negociaciones de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, y la resistencia mayor o menor, de parte de los países desarrollados, a esos procesos de internacionalización³⁰.

Estos ejemplos sirven, en fin, para ilustrar el alcance de la propuesta de revisión constitucional de las normas de funcionamiento del sistema internacional, contenida en el tema del "nuevo orden". Eso fue, en substancia, lo que se trató de aclarar en esta parte del trabajo, por medio de un análisis razonablemente detenido de la actual repercusión que tiene la fragmentación del poder sobre las funciones que ejerce el Derecho en la vida internacional, sobre todo en el campo de la transferencia de recursos. Cuál es la posibilidad de éxito o fracaso de esta revisión, y cuál es el papel que en este proceso pueden desempeñar los países que no son grandes potencias —como es el caso del Brasil— constituye el tema que se plantea lógicamente y que será objeto de la última parte del presente trabajo.

VI. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL: CONTENIDO, ALCANCE Y SIGNIFICADO

i) *Las reivindicaciones y su alcance*

¿Cómo abordar analíticamente el tema del nuevo orden mundial, sobre todo en el campo económico, a la luz de las consideraciones y objetivos expuestos en el curso de estas reflexiones? Creo que cabe comenzar diciendo, con Robert W. Cox, que, en un primer nivel, el tema del nuevo orden mundial se traduce en un *conjunto creciente de reivindicaciones*³¹.

Estas reivindicaciones, situadas en el contexto de las relaciones Norte/Sur, son las más variadas posibles y han sido articuladas, bilateral o multilateralmente, en diversos foros e instituciones. Abrazan, entre otros aspectos, temas comerciales, monetarios, ecológicos, energéticos, de Derecho del Mar e institucionales; referentes estos últimos a la democratización del proceso decisorio en las organizaciones intergubernamentales que son de importancia para la regulación del mercado mundial. La multiplicidad e intensidad de es-

³⁰EDWARD MCWHINNEY, "International Law Antinomies of an Era of Transition", en *Estudios de Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, cit., vol. I, pp. 403-409; EDWARD A. LAING, "International Economic Law and Public Order in the Age of Equality", en *Law and Policy in International Business*, vol. 12 N° 3 (1980), pp. 727-781; JORGE CASTAÑEDA y otros, *Derecho Económico Internacional - Análisis Jurídico de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

³¹ROBERT W. COX, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature", en *International Organization*, vol. 33 N° 2 (primavera, 1979), p. 258.

tas reivindicaciones —que tienen una índole igualitaria en lo relativo a la distribución de los costos y beneficios del proceso de transferencia internacional de recursos— son consecuencia de las dificultades con que tropiezan las grandes potencias, debido a la separación entre orden y poder ya examinada, para simplificar la pauta de la vida internacional.

Estas reivindicaciones no sólo son más numerosas y variadas, sino que también tienen, en el presente marco internacional, un alcance diferente del que tenían las que les precedieron en el pasado reciente: En efecto, dada la fragmentación del poder, no se trata sólo de obtener una intervención más positiva de los países subdesarrollados en la división internacional del trabajo, dentro de negociaciones que tienen como horizonte la realidad de un orden económico mundial regido por el poder y los intereses de las grandes potencias. Ahora hay algo nuevo, a saber, la posibilidad, entreabierta por las transformaciones que ahora están en marcha en el sistema internacional, de que los países subdesarrollados tengan la oportunidad de una participación efectiva en la elaboración del nuevo parámetro del orden mundial.

Así, por ejemplo, un país como el Brasil ya no se encuentra actualmente, en principio, sólo en situación de hacer el mejor ajuste pisible al parámetro de un orden mundial dado, sin tener como margen de libertad más que la selección de su momento de ruptura con este orden y de su re inserción en el mismo. Tal fue el caso del conflicto del Gobierno Kubitschek con el FMI en 1959 y de la negociación realizada posteriormente por otros Gobiernos, en el decenio de 1960, con ese organismo intergubernamental. Ese diminuto margen de libertad se debía a que, en esa época, el FMI efectivamente tenía —y actualmente, como se ha visto, ya no tiene— condiciones para ejercer una supervisión cuasi jurisdiccional, de alcance internacional, sobre la ortodoxia económica prevista en las normas de reconocimiento de Breton-Woods. Lo mismo se puede decir, respecto a los márgenes de libertad, de los mecanismos de integración económica de América Latina. Cuando éstos surgieron —es el caso de la ALALC en 1959— tuvieron que amoldarse a formas compatibles con el GATT, que en esa época ejercía también, y ya no ejerce, una efectiva función cuasi jurisdiccional de control de las normas secundarias de reconocimiento de lo responsable y lo irresponsable en materia de comercio internacional³².

³²Véase CELSO LAFER, "El GATT, la Cláusula de la Nación más Favorecida y América Latina", y BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR, "GATT, ALALC y el Trato de más Favor", ambos en Francisco Orrego Vicuña, (ed.), *Derecho Internacional Económico-I - América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*, cit., respect., pp. 109-129 y pp. 130-149; CELSO LAFER, "Tr ou não ir ao FMI?", en *Jornal do Brasil*, cit.

En un sentido más general, *mutatis mutandis*, de la misma manera se pueden considerar en el análisis las grandes reivindicaciones de los países subdesarrollados en los decenios de 1940, 1950 y 1960, elaboradas en gran medida por la inspiración creadora de América Latina. ¿Qué son, en efecto, tanto i) la insistencia sobre convenios multilaterales de productos básicos, reivindicados en el decenio de 1940 en la Conferencia de La Habana; como ii) la propuesta, defendida por la CEPAL en el decenio de 1950, de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones; y asimismo iii) la tesis del acceso privilegiado de las manufacturas de los países subdesarrollados a los mercados de los países desarrollados, por medio de un régimen general de preferencias, sugerido por la UNCTAD en el decenio de 1960? En realidad, se trata de esfuerzos para tener en cuenta la especificidad de los países subdesarrollados mediante una inserción más adecuada de éstos en el parámetro de un orden económico mundial, que les era desfavorable, establecido en la segunda postguerra por la *Pax Americana*³³.

Ahora bien, esta situación se transformó por la separación entre orden y poder, la cual, como se ha examinado, viene provocando antinomias estructurales en el Derecho Internacional Económico, debido a la erosión de las normas secundarias que indican a los agentes del mercado mundial el patrón aceptable de comportamiento. Se transformó en el sentido de crear a las grandes potencias la necesidad de tener en cuenta el interés efectivo de los demás Estados a fin de hacer viable, en la actual coyuntura, la capacidad del sistema interestatal para coordinar y conducir las expectativas de la humanidad.

ii) *El proceso de negociación y su significado*

En el contexto de esta nueva situación es donde se debe encarar el segundo nivel a partir del cual, según Cox, se puede examinar analíticamente el tema del nuevo orden, a saber, como un *amplio proceso de negociación*. Este se encuentra en marcha entre países desarrollados y países en desarrollo y se realiza en una amplia variedad de instituciones y foros, en los cuales se articulan intereses funcionales o geográficos de mayor o menor amplitud³⁴. Me parece que el significado de este proceso de negociación puede ser iluminado por una breve referencia y reflexión sobre la etimología de la palabra orden.

³³Véase JACQUES L'HUILLIER, *Les Organisations Internationales de Coopération Economique et le Commerce Exterieur des Pays*, en *Voie de Développement*, Ginebra: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Etudes et Travaux N° 9, 1979; CELSO LAFER, *Comércio e Relações Internacionais*, cit., cap. 1, pp. 11-37.

³⁴ROBERT W. COX, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature", en loc. cit., p. 258.

Orden, así como ordenamiento, derivan del latín *ordo*, que en un principio designaba el orden de los hilos en la trama del tejido. De ahí el parentesco entre *ordo* y el verbo *ordior*, que en un principio significaba comenzar a tejer y después, por extensión, comenzar. De *ordior* provienen las palabras *urdir* y también *primordio* —compuesto de *primus* y *ordior*— el principio de las cosas, por ser aquello que se ordena primero. Existe una relación de afinidad etimológica entre orden y ordenamiento, también en el desdoblamiento del significado de *ordo*, tomado en la acepción de alineación militar, esto es, puesto, posición y orden en la batalla, llevando esto último a designar el mando: de las clases sociales reconocidas en el Derecho Público Romano (*ordo senatorius, equester, plebeius*) y de las religiosas (p. ej., *ordo sacerdotum, haruspicum*). De la acepción de alineación deriva el sentido de distribución regular, situación y disposición. Estas relaciones de afinidad etimológica entre orden y ordenamiento dan lugar a la convertibilidad semántica entre ambos términos, lo cual crea, como observó Vittorio Frosini, una ambigüedad operacional de significados, puesto que, en la tradición de la experiencia jurídica occidental, se equiparan frecuentemente el ordenamiento jurídico y el orden social, entendiéndose ambos como un orden primordial³⁵. Como dicen Dante, citado por Frosini, y también Camoens:

... las cosas todas
guardan entre sí un orden; y éste es la forma
que hace a Dios semejante el Universo.

Paraíso, I, 103-105.

... todos asentados,
como la Razón y el Orden concertaban

Lusitadas, I, 23.

Y que esto fuese ordenación divina
del Cielo se mostró por señas claras.

Lusitadas, IV, 3.

La equiparación funcional entre ordenamiento jurídico, orden social y un orden primordial —como lo sugieren los versos citados— provocó un equívoco difundido y persistente. En realidad, como indica Frosini, el desorden no puede ser definido linealmente tan sólo como ausencia o negación del orden, pues existe entre

³⁵VITTORIO FROSINI, *Il Diritto nella Società Tecnologica*, cit., pp. 6-14. A. ERNOUT e A. MAILLET, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Latine*, Paris: Klincksieck, 1951; FÉLIX GAFFIOT, *Dictionnaire Illustré Latin Français*, Paris: Hachette, 1934; JOSÉ PEDRO MACHADO, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa* (2 vols.), Lisboa: Confluência, 1956 y 1959; J. COROMINAS, *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana* (4 vols.), Madrid: Gredos, 1954.

ambos una dialéctica de implicación y polaridad, como diría Miguel Reale, gracias a la cual cada uno de los elementos, sin dejar de mantenerse distintos, integran una totalidad concreta que se mantiene abierta a la innovación. En otras palabras, se hace necesario tener en cuenta también la acepción positiva del desorden, en la medida en que éste se presenta como matriz de la posibilidad permanente del nuevo orden, que, a su vez, no significa unicidad, en que se identifiquen los opuestos, sino complementariedad, en una síntesis de sentido. Esta estructura moderna del juego de los contrarios —que en la literatura moderna se expresa en el *Fausto* de Goethe— aparece en el campo del Derecho en el análisis del sentido de la guerra o de la revolución. En realidad, la guerra, en el plano internacional, o la revolución, en el plano interno, no sólo son desorden —Derecho Negativo que se sitúa como opuesto al Derecho— sino que pueden presentarse también como fuente de un nuevo orden³⁶.

iii) *Contenido del debate sobre el nuevo orden como propuesta de una estructura deseable de las relaciones económicas en el mundo*

La erosión de las normas de reconocimiento que estructuraban el marco interestatal del mercado mundial representa, en este sentido del juego dialéctico de implicación y polaridad de los contrarios, un desorden potencialmente positivo. En efecto, en un tercer nivel, el tema del nuevo orden puede ser entendido, como recuerda Cox, como un *debate sobre la estructura deseable de las relaciones económicas en el mundo*. Esta estructura nueva y deseable es la que el proceso de negociación, en el segundo nivel del tema del nuevo orden, puede contribuir a urdir y tejer.

Sin embargo, el alcance de esta urdimbre, instauradora de un nuevo orden, está abierto. En realidad, todo orden, cualquiera que sea, no escapa a cierto desorden, —y no escapó a esto la *Pax Americana*. La exigencia que hace surgir y sostiene un orden, como observa Frosini, es la de establecer un límite a las posibilidades de variación del desorden. Ahora bien, es evidente que una de las cosas que actualmente están en juego en la vida internacional, es la tentativa de los países desarrollados para reconstituir el orden antiguo en moldes distintos, limitando nuevamente las posibilidades

³⁶VITTORIO FROSINI, *Il Diritto nella Società Tecnologica*, cit. pp. 5-45; MIGUEL REALE, *Experiência e Cultura*, S. Paulo: Grijalbo, 1977, pp. 137-170; NORBERTO BOBBIO, "Esquisse d'une Théorie sur les Rapports entre Guerre et Droit", en *Annales de Philosophie Politique* Nº 9 - *La Guerre et ses Théories*, Paris: PUF, 1970, pp. 5-13; LOURIVAL VILANOVA, "Teoria Jurídica da Revolução", en *As Tendências Atuais do Direito Público - Estudos em Homenagem ao Prof. Afonso Arinos de Melo Franco*, Rio: Forense, 1976, pp. 451-488.

de variación del desorden que originan las reivindicaciones de los países subdesarrollados⁸⁷. Este es el punto básico del desafío que se plantea, en este comienzo del decenio de 1980, a la política externa de los países subdesarrollados en general, y al Brasil y la América Latina en particular.

Conviene recalcar que este desafío no es de pequeña magnitud, comenzando con el hecho de que en el ámbito de los propios países desarrollados existe hace ya bastante tiempo una ciencia de los dilemas operacionales del orden económico internacional. Un informe como el célebre *Limits to Growth*, preparado por Dennis Meadows en 1972 para el Club de Roma, independientemente de los equívocos de algunas de sus premisas básicas y del maltusianismo ecológico que lo impregnan, llamó la atención sobre una realidad importante: hay algo errado en un mercado mundial que, en la dinámica de su funcionamiento, viene dilapidando el eco-sistema, porque se basa en una tecnología que, en las relaciones del hombre con la naturaleza, no distingue recursos renovables de recursos no renovables, que son relativamente escasos.

Desde el punto de vista de las relaciones Norte/Sur, la consecuencia diplomática más considerable de esta realidad, proveniente de la interacción de las fronteras ecológicas y geológicas, fue la repercusión política originada por el control de la oferta de petróleo por parte de los países de la OPEP. En efecto, este control ocasionó en el decenio de 1970 no sólo una redistribución de poder, sino también una percepción bastante clara para los países desarrollados de su vulnerabilidad en la dinámica del funcionamiento del mercado mundial. Como reacción a esa vulnerabilidad, los países desarrollados están formulando la visión oligárquica de un nuevo orden económico.

Esta visión parte de la premisa de la aceptabilidad básica de la estructura económica de la segunda postguerra, si bien reconoce la necesidad de ciertos ajustes para permitir, en el marco actual, que se lleve a cabo con eficiencia el movimiento relativamente libre de capital, bienes y tecnología. De ahí los esfuerzos para hacer compatibles la sabiduría convencional del equilibrio de mercado con las necesidades del intervencionismo, provocadas por las "externalidades" a través de una "gestión de la interdependencia", como la preconizada por la *Comisión Trilateral*. Las propuestas de esa Comisión constituyen, en este sentido, un buen ejemplo de la visión oligárquica, que se basa en la necesidad de cooperación del mundo industrializado —América del Norte, Europa Occidental y Japón—, como condición para limitar, en el amplio proceso de negociación

⁸⁷VITTORIO FROSINI, *Il Diritto nella Società Tecnologica*, cit., p. 13; ROBERT W. COX, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature", en loc. cit., pp. 258-259.

que ahora está en marcha, las posibilidades de variación del desorden ocasionadas por el nuevo *locus standi* de los países subdesarrollados³⁸.

Una reflexión más fecunda que ésta, en la perspectiva de los países subdesarrollados, es la que deriva de la elaboración, en el mundo desarrollado, de una visión del nuevo orden mundial que se podría denominar social-democrática. Buen ejemplo de esta perspectiva es el *Informe Brandt*, el cual tiene el gran mérito de destacar que su propuesta de un nuevo orden no es fruto de la beneficencia sino un gesto de lucidez, pues se basa en la existencia de una mutualidad de intereses entre el Norte y el Sur. Dicha reciprocidad de intereses justifica la búsqueda de soluciones negociadas para los problemas económicos que separan a los países ricos de los pobres. Ella sirve de base a la buena fe necesaria para encauzar la búsqueda, al dar contenido político a las consideraciones de equidad que llenan el informe, y que son importantes también en la medida en que contribuyen a que el tema del nuevo orden no sea enfrentado sólo a la luz del valor eficiencia.

Sin embargo, el *Informe Brandt*, como observan con razón Roberto Abdenur y Ronaldo Sardenberg, es un documento de concepción y de intenciones políticas, y como tal debe ser evaluado, sea en lo que dice, sea en lo que no dice o distorsiona en el sesgo que procura imprimir al diálogo Norte/Sur. Así, por ejemplo, si registra las diferencias entre países subdesarrollados valiéndose del concepto de NIC (*newley industrialized countries*), en cambio desconoce la diferenciación entre países desarrollados. Ahora bien, en la práctica diplomática del Norte ha servido frecuentemente la categoría NIC para restringir, con respecto a estos países, entre los cuales se incluye el Brasil, por medio del concepto de graduación, el tratamiento preferencial otorgado a los demás países del Sur. Eso fue lo que ocurrió recientemente en la última reunión del FMI, en lo relativo a los intereses de los préstamos del Banco Mundial. Por esa razón, la diferenciación del Sur no puede ser aceptada sin tener como contrapartida de buena fe una diferenciación igual del Norte, por medio de una categoría de países superavanzados (Estados Unidos, Alemania Occidental y Japón), de los cuales, como seña-

³⁸Cf. DONELLA H. MEADOWS, DENNIS L. MEADOWS, JORGEN RANDERS, WILLIAM W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, N. York: Universe Books, 1972; HÉLIO JAGUARIBE, "El Equilibrio Ecológico Mundial y los Países Subdesarrollados", en loc. cit.; CELSO FURTADO, *O Brasil Pós-Milagre*, cit., pp. 104-105; FRANK S. MC. FADZEEN, "Economic Implications of the Energy Crisis", en HUGH CORBET y ROBERT JACKSON, *In Search of a New World Economic Order*, Londres: Croom Helm, 1974, pp. 120-130; Trilateral Commission, *Task-Force Reports: 1-7*, N. York: New York University Press, 1977; ROBERT W. COX, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature", en loc. cit., pp. 260-261; JAMES E. MEADE, *The Theory of Economic Externalities*, Leiden: Sijthoff, 1973.

lan Abdenur y Sardenberg, se deberían esperar, en el amplio proceso de negociaciones que ahora está en marcha, compromisos más firmes y definidos que los que se prevén para los demás países desarrollados³⁹.

iv) *Paradojas y posibilidades en un tiempo de mundo finito*

Estas breves consideraciones sobre visiones del "nuevo orden" elaboradas en el mundo desarrollado indican la magnitud del desafío que se plantea para los países como el Brasil, en una reflexión sobre el futuro del sistema internacional. Muestran de qué manera el debate sobre la estructura deseable de las relaciones económicas en el mundo, desde el punto de vista de los países subdesarrollados, pasa inicialmente por reivindicaciones e insistencias importantes, no sólo política sino también epistemológicamente, puesto que el mejor intérprete del interés colectivo de la comunidad internacional es la propia colectividad internacional en su conjunto. Estas reivindicaciones, que no significan necesariamente confrontación, entrañan, en el proceso de negociación, una ampliación del alcance del nuevo orden mediante las posibilidades de variación originadas por el actual desorden.

El Canciller Saraiva Guerreiro insistió por eso, en su discurso de apertura de los trabajos de la 36ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en que la situación específica de los países subdesarrollados no puede aguardar, en un compás de espera, a la recuperación de las principales economías desarrolladas, incluso porque la prosperidad anterior del Norte no condujo a resultados apreciables en la redefinición de los patrones de intercambio con el Sur. Asimismo, puso de relieve:

"La premisa subyacente a toda la cuestión Norte/Sur es que están en juego problemas que afectan a todas las naciones, ricas o pobres. En ese contexto, la existencia de una diferencia de percepción no impide una negociación con éxito sobre lo que, en último análisis, se demuestra como intereses comunes, siempre que las cuestiones sean tratadas en una perspectiva más amplia y de largo plazo. El diálogo Norte/Sur no es un juego en que se pierde o se gana. No es una cuestión de distribución de la riqueza existente, sino un esfuerzo para definir un marco de relaciones capaz de proporcionar a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, mayores oportunidades de crecimiento"⁴⁰.

³⁹The Report of the Independent Commission in International Development Issues Under the Chairmanship of Willy Brandt, *North-South: A Programme for Survival*, Londres, Pan Books, 1980; ROBERTO ABDENUR y RONALDO SARDENBERG, "Notas sobre las Relaciones Norte-Sur y el Informe Brandt", en *Estudios Internacionales*, año xiv, Nº 54, abril/junio 1981, pp. 166-200.

⁴⁰Véase el discurso del Canciller Saraiva Guerreiro, en *O Estado de S. Paulo*, 22/setembro/1981, p. 14.

Este es el horizonte —la percepción del presente y la visión del futuro— a partir del cual, en la perspectiva del Brasil, se puede llegar a establecer un nuevo orden. Corresponde a lo que Valéry, en el prefacio de *Regards sur le monde actuel* —libro anterior a la Segunda Guerra Mundial— expresaba diciendo “le temps du monde fini commence”, esto es, un tiempo en que los sucesos ya no están localizados, porque una perturbación en cualquier parte del globo se propaga en un medio ilimitado, engendrando efectos de efectos, en una complejidad que provoca paradojas en un universo de relaciones y contactos múltiples⁴¹. Son estas paradojas las que acrecientan una necesidad nueva, en virtud de lo que al comienzo de este trabajo se denominó la parcial obsolescencia del repertorio de las teorías y de las experiencias acumuladas por la Humanidad en el trato de la vida internacional.

En la actual coyuntura internacional, esas paradojas del mundo finito representan también recursos de poder para los países subdesarrollados, en la dinámica del proceso de negociación del nuevo orden mundial. Tales recursos provienen: i) de la importancia del Sur como mercado que absorbe actualmente el 35% de las exportaciones de los Estados Unidos, el 44% de las del Japón y el 20% de las del Mercado Común Europeo; ii) de la importancia del Sur para el sistema financiero privado occidental, en la medida en que los países subdesarrollados absorben una parte considerable de los préstamos concedidos en el mercado de eurodólares; iii) de la importancia de los países del Sur como proveedores de materias primas y también de manufacturas para el Norte; iv) de la importancia del Sur para el espacio transnacional en cuanto receptor de inversiones privadas procedentes del Norte desarrollado; y por último v) del reconocimiento, como observa Luciano Tomassini, de que la Humanidad hace frente a un número cada vez mayor de problemas globales (desde la contaminación ambiental hasta la proliferación nuclear, desde la planificación demográfica hasta el control de las migraciones, desde el tráfico de estupefacientes hasta el terrorismo y la piratería aérea, desde el régimen de explotación de los fondos oceánicos hasta la utilización del espacio extraterrestre), problemas que, dada su índole en un mundo finito, no se pueden abordar sino por la acción conjunta de todos los pueblos del mundo⁴².

Estas paradojas intuitivas por Valéry originan asimismo nuevas incoherencias, que escapan al raciocinio económico convencional. Un buen ejemplo, para los efectos de estas reflexiones sobre el nue-

⁴¹PAUL VALÉRY, *Deuvres-II*, París: Gallimard, 1960, pp. 923-925.

⁴²Véase ROBERTO ABDENUR y RONALDO SARDENBERG, “Notas sobre las Relaciones Norte-Sur y el Informe Brandt”, en loc. cit., pp. 177-178; LUCIANO TOMASSINI, “El Diálogo Norte-Sur: Una Visión Latino-Americana”, en Francisco Orrego Vicuña, *América Latina - ¿Clase Media de Naciones?*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de Chile, 1979, pp. 126-127.

vo orden, es el señalado por Celso Furtado, relativo a los conflictos, dentro del mundo desarrollado, entre los objetivos de internacionalización de la producción, deseados por las empresas transnacionales, y las políticas sociales de los Estados nacionales, originadas por los procesos de movilización social mencionados al comienzo de este trabajo. La flexibilidad externa para actuar en el mercado mundial tropieza con la rigidez de los costos internos de los Estados que ampliaron sus bases sociales. De ahí surgen tensiones que provocan constantemente tanto presiones inflacionarias como el riesgo de subempleo permanente de la fuerza de trabajo, así como el problema que se plantea a los propios países desarrollados, esto es, el de reducir el costo social de las actuales modalidades de internacionalización de la economía⁴³.

v) *El papel de las potencias intermedias en la articulación de un nuevo orden*

El presente trabajo, que se propone examinar el contenido del debate sobre un nuevo orden, el alcance de las reivindicaciones presentadas y el significado del proceso de negociación que ahora se halla en marcha, no tiene como objetivo sugerir una estrategia de negociación que pueda conducir a una nueva forma de articulación. Me parece, sin embargo, después de lo expuesto, que vale la pena recalcar que esa estrategia no puede basarse en una visión estática de las relaciones Norte/Sur, y que no debe insistirse sólo en las negociaciones globales. En efecto, dada la fragmentación del poder y el policentrismo económico que en la actualidad caracteriza el sistema internacional, es muy conveniente desagregar la estrategia de negociación. Este proceso atraviesa por la identificación de la especificidad de los grandes bloques de intereses en el ámbito del propio Sur, a saber, los países exportadores de petróleo, los países de "desarrollo intermedio" (como los de América Latina y del Oriente asiático) y los de menor desarrollo relativo. Estos intereses no son idénticos, pero pueden complementarse, sobre todo si se entrelazan en una amplia gama de instancias. La selección adecuada de esas instancias es, a su vez, de la mayor importancia, pues el poder que en ellas poseen los países desarrollados, dentro de un mundo finito, y la utilización competente del mismo será lo que determinará, o no, el éxito de una negociación desagregada de las reivindicaciones de los países subdesarrollados⁴⁴.

Evidentemente existe un riesgo, en la organización de un nuevo orden, de una estrategia desagregada de negociación, a saber, que

⁴³CELSO FURTADO, *O Brasil Pós-Milagre*, cit., pp. 106-107.

⁴⁴LUCIANO TOMASSINI, "El Diálogo Norte-Sur: Una Visión Latinoamericana", en *loc. cit.*, pp. 130-138.

en el afán de las reivindicaciones y del proceso de negociación en múltiples instancias pierda la "visión" de una estructura deseable de las relaciones económicas en el mundo. Este riesgo es tanto más serio, cuando se considera que, en cierto sentido, como observa Celso Furtado, el Tercer Mundo es casi una nebulosa frente a los perfiles bien definidos del Primer Mundo, los países capitalistas avanzados, y del Segundo Mundo, los países de colectivismo autoritario⁴⁵. Por eso me parece importante recalcar, al concluir, la importancia potencial de los "países intermedios" para la articulación del nuevo orden.

Un país intermedio, como ya decía Botero en su *Della Ragion di Stato*, tiene algunas características específicas en la vida internacional. No se hallan tan sujetos a la violencia, como lo están los pequeños debido a su debilidad intrínseca, ni tan expuestos a la envidia, como los grandes. En los Estados intermedios, como la riqueza y el poder son moderados, son menos violentas las pasiones, y no sólo encuentra menos apoyo la ambición, sino que también hay menos provocación a la licencia que en los Estados grandes. Además, el temor de los vecinos frena el ímpetu de los Estados intermedios⁴⁶.

Estas reflexiones de Botero sugieren la posibilidad de un papel para las potencias intermedias en el sistema internacional. Carsten Holbraad indica los siguientes: i) el de equilibrar el sistema interestatal, contribuyendo de esta manera a la seguridad; ii) el de mediar entre las partes en una controversia internacional, manteniendo de esta forma la paz; iii) el de ayudar a colmar la brecha entre países ricos y países pobres; y iv), por último, el de promover la cooperación internacional sirviendo de puente entre culturas y civilizaciones⁴⁷.

Creo que un análisis de estos papeles posibles y complementarios puede hacerse, con todos los riesgos inherentes a una analogía simplificadora, mediante la utilización, y la aplicación a los Estados, del concepto de clases, en este caso el de clase media⁴⁸.

Una clase media de Estados, en un momento de separación entre orden y poder en el plano mundial, tiene entre sus opciones tanto la alianza e identificación con la elite, o sea, con los países desarrollados de Occidente, como con la masa, o sea, los países realmente subdesarrollados. Por ejemplo, la política externa brasileña durante el decenio de 1970, en su interacción e identificación simul-

⁴⁵CELSE FURTADO, *O Brasil Pós-Milagre*, cit. p. 113.

⁴⁶GIOVANNI BOTERO, *Della Ragion di Stato*, cit., Libro Primero-vi. p. 62.

⁴⁷CARTEN HOLBRAAD, "El Papel de las Potencias Medias en la Política Internacional", en *Estudios Internacionales*, año v N° 17, enero/marzo 1972, p. 59.

⁴⁸CF. FRANCISCO ORREGO VIGUÑA, "Las Alternativas de América Latina como Clase Media de las Naciones", en Francisco Orrego Vicuña, *América Latina - ¿Clase Media de las Naciones?*, cit., pp. 15-35.

tánea tanto con el Primero como con el Tercer Mundo, presentó precisamente el síndrome de conducta de la clase media⁴⁹.

En efecto, cuando una clase media adquiere conciencia de su situación, pasa generalmente por dos etapas de actuación política, una primera de consolidar su posición en la estratificación social, y una segunda de exigir una mayor participación en el poder, desalojando en este proceso a la elite (o sumándose a ella). El Brasil, en el decenio de 1970, teniendo en cuenta su vulnerabilidad externa (petróleo, balanza de pagos y comercial, deuda externa, etc.) en el contexto del funcionamiento del mercado mundial, actuó diplomáticamente, recalcando los términos de la primera etapa en sus relaciones con el resto del mundo. Aprovechó en este sentido las brechas existentes en el orden internacional para evitar una mayor profundización de la vulnerabilidad brasileña (que la crisis energética agravó, lo que indicaba lo precario de las ventajas obtenidas por el país en el decenio de 1960 y comienzos de 1970), mediante una creciente internacionalización de su economía.

Sin embargo, no es tarea fácil para la diplomacia de un país lograr una compatibilidad funcional de alianzas y entendimientos simultáneos con la elite y con la masa del sistema internacional. Aún reconociendo la habilidad con que el Gobierno brasileño viene conviviendo con esa ambigüedad, parece claro que la estrategia de una acción aislada, en un momento de separación entre orden y poder y de revisión de las normas secundarias que estructuran el mercado mundial, es insuficiente para hacer frente a una coyuntura que tiene como horizonte la tarea de estructurar un nuevo orden. Como lo dijo el Canciller Saraiva Guerreiro en la reciente reunión de Cancún:

"... Ya no es posible hacer frente a los problemas de corto plazo sin una referencia a las cuestiones más amplias y de más largo alcance. El sistema mismo, surgido de Bretton-Woods, ya no parece capaz de producir soluciones con la flexibilidad y la urgencia que se requieren. Cada vez son más necesarias negociaciones multilaterales sobre lo que son problemas de índole global, no sólo por sus efectos, sino también por sus orígenes. La temática de la cooperación internacional para el desarrollo se convierte, pues, en central para la cuestión del funcionamiento de la economía mundial"⁵⁰.

⁴⁹Véase CELSO LAFER, "Brasil en el Orden Internacional - Reflexiones sobre la Década del '70 y Perspectivas para el '80", en *Critério*, año LII Nº 1.836, 22/mayo/1980, pp. 275-277; "La Scelta del Non Allineamento Automatico". en *Politica Internazionale*, Nºs 8/9 (agosto/septiembre 1981), pp. 77-88.

⁵⁰Alocução proferida pelo Representante Especial do Presidente da República Federativa do Brasil, Embaixador Saraiva Guerreiro, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, em Cancún (México), Ministério das Relações Exteriores - Secretaria

Estas ponderaciones pertinentes formuladas en Cancún indican que, sin perjuicio de un legítimo esfuerzo por parte del Brasil, y de otros países intermedios que se encuentran en una situación parecida, para consolidar sus respectivas posiciones en la estratificación internacional, se necesita algo más en el decenio de 1980. Ese algo más es una acción conjunta con otros países intermedios que hacen frente a un contexto semejante para que, en el proceso de negociación del nuevo orden, no se pierda de vista la dimensión reformuladora de las cosas, mediante el debate sobre la estructura deseable de las relaciones económicas del mundo.

En este sentido, diría en primer lugar que la presencia misma de una clase media de naciones con participación en el esquema de poder mundial suministra por sí misma, al colmar la brecha entre países ricos y países pobres, un mayor margen de tolerancia dentro del sistema internacional del que existiría sin su actuación en la vida de las relaciones internacionales, en esta fase de separación entre orden y poder.

Una clase media de Estados que actúen como factor de equilibrio y de mediación aumenta de importancia cuando se comprueba que, aunque la confrontación industrial y tecnológica se ha convertido, debido a la "detente", en el eje de la dinámica de la transferencia internacional de recursos que ocurre en el mercado mundial, ella no elimina el conflicto Oriente/Occidente en el funcionamiento de la dimensión estratégico-diplomática del sistema interestatal. Ahora bien, el conflicto Oriente/Occidente, en un momento de erosión del poder regulador norteamericano, puede asumir nuevos contornos que desestabilicen la posibilidad de un nuevo orden mundial compatible con los intereses y los valores de los países subdesarrollados.

En efecto, hasta el momento actual, la coexistencia entre los Estados Unidos y la URSS ha sido pacífica, ejerciendo cada cual su actuación inter-imperial, de acuerdo con las reglas implícitas de un condominio oligárquico, que les ha sido ventajoso. La actuación intra-imperial norteamericana se ejerce de manera más descentralizada que directa, como corresponde a la índole de su sistema económico, y también, pese a la crisis de legitimación que atraviesan, por la fuerza atractiva de sus valores y de su cultura. La actuación intra-imperial soviética, a su vez, debido a la erosión de su mensaje inicial de índole revolucionaria y emancipatoria, se está ejerciendo no sólo de manera directa por medio del control territorial, como corresponde a la índole centralizadora de su sistema económico y político, sino también, en un plano más general, de acuerdo con las

teorías clásicas del poder que explican las relaciones internacionales⁵¹.

La disminución relativa del poderío norteamericano y el crecimiento relativo del poder soviético, en el contexto de las redistribuciones de poder examinadas en el curso del presente trabajo, están provocando una reformulación de las normas de funcionamiento del sistema interestatal. Sin embargo, para que esta reformulación no se opere en el sentido de una nueva reconcentración del poder en el centro del sistema internacional, lo que es la visión oligárquica del nuevo orden, y/o de manera disruptiva del orden mundial, es preciso que sea moderada y matizada por una clase media de Estados que dé a ese nuevo orden un perfil propio, distinto del que lo caracterizó en las postguerras primera y segunda.

Evidentemente, la universalidad y el sentido histórico de una articulación de países intermedios, que tendría como papel promover la cooperación internacional, no es un dato sino una propuesta de construcción. Esta propuesta requiere fusionar en algo nuevo las fuerzas dispersas y potenciales del Tercer Mundo. Sin embargo, sólo se convertirá en realidad en la medida en que, en función de una apertura de los países industrializados —esclarecida por la mutuality de intereses que justifican la búsqueda de soluciones negociadas para los problemas económicos que separan a los países ricos de los países pobres— esos países de clase media puedan y quieran presionar efectivamente, en unión con el resto del Tercer Mundo, para lograr una transformación considerable del orden mundial.

Es verdad que el realismo aconseja que, en el amplio proceso de negociación que ahora está en marcha, las reivindicaciones se den en diversas instancias y foros, así como desagregadamente, a fin de que sean eficaces los nuevos recursos de poder que tienen actualmente los países subdesarrollados en un mundo finito, caracterizado por la fragmentación del poder. Sin embargo, para que en la presión del acontecer corriente no se pierda la posibilidad única de estructurar un nuevo orden, es fundamental que la percepción del presente no comprometa la visión del futuro.

En síntesis, la tesis que presento al concluir, es que el papel de puente entre las tendencias contrapuestas —la “oligopolización” y la anarquía que hoy amenazan con desquiciar el sistema internacional— incumbe a una clase media de Estados. En efecto, mediante una actuación que salve el papel de la razón y de la moderación como instrumentos específicos de la cultura y de la condición humana⁵², podrán esas potencias intermedias catalizar otra forma de

⁵¹Véase HÉLIO JAGUARIBE, “Autonomía Periférica e Hegemonía Céntrica”, en *Relaciones Internacionales*, año 3, junio/1980, N° 3, pp. 8-24.

⁵²Véase FÉLIX PEÑA, “La Argentina en un Mundo que Cambia: Prioridades de la Política Exterior Argentina a Partir de los Años 70”, documento presen-

armonizar intereses, distinta de la que ha caracterizado la gestión del sistema interestatal por las grandes potencias, gracias a la simplificación de la pauta de la vida internacional. Esa armonización de intereses hará necesario dar nueva forma y nuevo contenido al orden mundial por medio de las posibilidades de variación del desorden, originadas por la complejidad de las reivindicaciones igualitarias y democráticas de los países subdesarrollados. Su punto de llegada ha de ser la elaboración de nuevas normas de reconocimiento —nuevos standards— de lo responsable y lo irresponsable, de lo lícito y lo ilícito en el plano internacional. Por eso mismo, exige aquel mínimo de imaginación utópica en la formulación de propuestas sin el cual no se superará el peso de los datos y de las condiciones dadas.

tado al Simposio "La Argentina - Problemas Actuales y Perspectivas Futuras", realizado en Ausburgo, del 29 al 31/octubre/1981, organizado por la ADLAF (Asociación Alemana de Investigaciones sobre la América Latina), y la Universidad de Ausburgo.