

EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

RAÚL EMILIO VINUESA

SUMARIO: Descripción del concepto desde la perspectiva del Derecho — Principios y normas rectoras: a) codificación; b) fuentes — Análisis de experiencias sobre la implementación de un NOEI: a) Derecho del Mar, políticas de explotación económica de la Zona Económica Exclusiva, la Plataforma Continental y de los Fondos Marinos. Bases convencionales; b) La Soberanía Permanente de los Estados Sobre sus Recursos Naturales, riquezas y Actividades Económicas. Nacionalización de la propiedad extranjera. Basamento consuetudinario y jurisprudencial.

Algunos aspectos jurídicos.

Uno de los principales problemas que se le presenta a la Doctrina del Derecho cuando se detiene en el estudio y sistematización de las cuestiones involucradas en el llamado Nuevo Orden Económico Internacional, es el de determinar si realmente existe un derecho propio o por lo menos un grupo de normas y principios que pueda considerarse la consecuencia de ese nuevo orden.

En cierta medida parecería mas adecuado el partir de normas o principios preexistentes aplicables a toda relación interestatal y luego analizar sus influencias respecto de la implementación de un nuevo sistema económico internacional.

Básicamente el NOEI es la respuesta a un continuo enfrentamiento entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Las aspiraciones cuyo objetivo es instaurar un nuevo orden económico internacional provienen de los Estados subdesarrollados. La estrategia diseñada para lograr ese nuevo orden parecería centrarse en la promulgación de directivas y recomendaciones tendientes a incorporar nuevas reglas de juego en el comercio internacional y en el acceso de los países subdesarrollados en la diagramación y contralor de la política económica internacional.

Las bases propuestas en la UNCTAD III y en los trabajos preparatorios que luego dan origen a la Resolución de la Asamblea General de la ONU que aprueba la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Res. A.G. 3.281-XXIX de 1974, son en gran medida la manifestación de un esquema programático que propone modificar las estructuras mismas de la relación entre desarrollo y subdesarrollo, es decir, entre el centro monopólico y la periferia dependiente. La metodología utilizada para cumplir con esas pautas no permitiría una adecuada participación o ingerencia de uno de los sectores o parte en el conflicto que se genera en la necesidad de cambios sustanciales a las estructuras vigentes.

Las aprobaciones masivas o los consensos logrados en el ámbito de la Asamblea General de la ONU o en conferencias o sesiones de Organismos Subsidiarios o de Organizaciones Intergubernamentales, no pueden modificar *per se* un

orden de cosas preestablecido. Sin embargo, sirven para evidenciar la fuerza o coherencia de una de las partes, el mundo en desarrollo. A partir de 1945 se establece un orden económico derivado de la polaridad Este-Oeste con reglas de juego propias para cada área de influencia y reglas de juego comunes aplicables a las situaciones de contacto entre aquellas, ya sean acercamientos o fricciones. Se desprende de ese esquema general, un sistema derivado de los acuerdos de Bretton Woods que se instrumenta a través de las facultades operacionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas. Este sistema es aplicable a una área mayor de la que podría identificarse como área de influencia occidental. Los Estados que adquieren su independencia como consecuencia del proceso de descolonización, acelerado a partir de 1960, quedan inexorablemente vinculados al sistema económico internacional preestablecido por las potencias coloniales. Es dentro de estos Estados que comienza a fermentar un interés concreto por modificar sustancialmente el sistema imperante. UNCTAD III establece las bases para un nuevo orden económico que a diferencia de la Carta de Argel de 1967, pretende objetivos comerciales y económicos concretos. En el estado actual de las relaciones entre los grupos antagónicos es difícil predecir un curso de acción a seguir para obtener resultados aceptables para ambas partes. Sin embargo es factible el presuponer que cualquier modificación radical al orden económico imperante deberá producirse a partir de negociaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo.

Ante la imposibilidad de codificar prácticas uniformes de los Estados, la Doctrina ha tomado conciencia de que esas prácticas se encuentran en pleno proceso de creación de normas y principios. El nacimiento de esas nuevas normas deberá producirse a partir de entendimientos o acuerdos concertados dado que la actividad estadual no solo es confusa sino fundamentalmente contradictoria. Por lo tanto, ante la imposibilidad de codificar prácticas uniformes de los Estados, estos debería tomar la iniciativa en la formulación de ciertas pautas rectoras de entendimientos o acercamientos concertados entre los Estados interesados. El método a utilizarse no podrá ser otro que el de *la negociación de un nuevo orden económico*. Las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU no intentan suplir los efectos de la falta de tratados o convenios sobre la materia, sino que mas bien proponen cursos de acción en dónde un consenso mas o menos universal predice la factibilidad de futuros cursos de acción.

Una experiencia interesante de analizar desde el punto de vista de la aplicación de pautas dirigidas a corregir o modificar esquemas preexistentes, es la que se desprende de las negociaciones de un nuevo Derecho del Mar que involucran la negociación de un nuevo orden económico internacional. Esas negociaciones y su resultado final, es decir la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, son un test válido para medir las posibilidades de modificar estructuras económicas preexistentes por vía de la negociación.

Las experiencias recogidas a lo largo de diez años de negociaciones pueden dar cierta luz y esperanza a la programación concertada de un Nuevo Orden Económico Internacional. Las precisiones respecto a los derechos de los Estados en la Zona Económica Exclusiva y en la Plataforma Continental, junto con el esquema previsto para los Fondos Marinos, son un claro ejemplo de una evolución inexorable hacia la participación de todos los Estados en la reformulación de un nuevo Derecho del Mar, en dónde las expectativas de incorporar un nuevo orden económico se plasman en normas referentes al traspaso de tecnología, des-

tribución de los beneficios de la explotación de los Fondos Marinos, los derechos preferenciales a favor de los Estados en vías de desarrollo, los Estados sin litoral, Estados en situación geográfica desventajosa, etc. etc.

Otra experiencia interesante respecto a modificaciones a un orden preestablecido se manifiesta en el campo de los recursos y riquezas de los Estados y el principio de su soberanía permanente. A diferencia de lo acontecido en Derecho del Mar, en esta materia no existen pautas convencionales ni negociaciones globales que generen consensos o entendimientos aun precarios. La evolución del derecho aplicable a los recursos naturales, las riquezas y actividades económicas de los Estados se produce a partir de prácticas aisladas de Estados que constantemente desafían las reglas tradicionales derivadas de un sistema económico impuesto y controlado por los Estados desarrollados con economías de mercado.

A partir del análisis de estas dos experiencias, una con derivaciones convencionales — Derecho del Mar — y la otra concecuencia de prácticas estatales — Soberanía permanente de los Estados sobre sus Recursos Naturales — es posible el afirmar que en otros campos el llamado NOEI está en plena formación y que si bien impulsado en principio por los Estados en desarrollo, solamente pueden computarse logros parciales y en cierta medida precarios. Por lo tanto la consolidación de los principios reconocidos por todos los Estados como principios rectores de las relaciones amistosas entre estos (Res. 2.625 del año 1970, A/G/ONU) deberán ser el punto de partida para lograr los objetivos programáticos que inspiran los documentos fundacionales del movimiento por un Nuevo Orden Económico Internacional.

En el estado actual del llamado Nuevo Orden Económico Internacional es posible el dedicar esfuerzos tendientes a la sistematización de principios y normas relacionadas con su implementación. Es difícil por otra parte el pretender codificar normas y principios creadores de un NOEI. La creación de normas y principios rectores de un nuevo orden encuadran dentro del esquema de desarrollo progresivo del derecho. Deberá por lo tanto distinguirse entre normas creadoras de un nuevo orden y normas preexistentes vinculadas con su implementación. Dentro de éstas últimas habrá que diferenciar a los principios generales del derecho internacional aplicables a todas las relaciones inter estatales y principios particulares, que evolucionando a partir de aquellos son de aplicación directa para el establecimiento de un nuevo orden. Deberá también distinguirse a los principios y normas en evolución o en proceso de creación de los propósitos y objetivos a ser alcanzados a la luz de aquellos principios y normas. En este contexto, el aporte fundamental que deberá hacer la ciencia jurídica es el de determinar los principios y normas existentes y los que están en proceso de gestación (*soft law*) evaluando a la vez su real expectativa de llegar a ser normas jurídicas.

Dentro de los principios rectores a tenerse en cuenta a los efectos de lograr un NOEI existen coincidencias en dar un trato prioritario a: i) la equidad, ii) la igualdad soberana, iii) la cooperación e interdependencia (derecho a la asistencia para el desarrollo; obligación de cooperar en el desarrollo económico y social), iv) la soberanía permanente de cada Estado sobre sus recursos naturales, riquezas y actividades económicas, v) los demás principios expresados en el Capítulo I de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Res. A. G. 3.281-XXIX).

En cuanto al tema del estudio de los principios básicos de un NOEI, encontramos cierta preocupación e incertidumbre frente a la caracterización de los siguientes conceptos:

a) Equidad y solidaridad.

Hay un intento doctrinario por asimilar equidad y solidaridad en cuanto a su valor jurídico y alcances. El derecho internacional ha recientemente evolucionado hacia la aplicación de una serie de pautas objetivas para definir que es un resultado equitativo y que es un resultado inequitativo frente a casos o situaciones concretas. Esta dinámica para expresar que es equidad a cuales son los principios equitativos aplicables ha sido desarrollada por la jurisprudencia internacional a partir de prácticas estatales reiteradas y concordantes. A su vez esta tendencia jurisprudencial cuenta con un consenso generalizado por parte de la Comunidad Internacional. Sin mas, esta tendencia se desprende del hecho de que los principios equitativos son principios generales del derecho. Sin embargo es difícil dentro de la práctica internacional dimensionar el lugar que ocupa el principio de solidaridad. En la actualidad el principio de solidaridad no parece ser otra cosa que la expresión de una obligación que deberá reconocer en cada caso concreto su fuente formal, ya sea convencional o consuetudinaria. Podría proponerse que el concepto de solidaridad es un principio equitativo o un principio general de derecho. Al respecto deberá reconocerse que la equidad en derecho internacional se ha desarrollado a través de una práctica concordante como respuesta a situaciones concretas que no necesariamente puede asimilarse respecto al llamado principio de solidaridad. Solidaridad debe entenderse como un objetivo o propósito a tenerse en cuenta al formularse nuevas normas del derecho internacional, pero de ninguna manera podrá afirmarse que deriva de una norma jurídica independiente de un contexto convencional o consuetudinario. Por lo tanto entendemos que es un objetivo a cumplirse mas que un principio a partir del cual se cumplirán otros objetivos.

b) Obligación de los Estados de cooperar para el desarrollo.

En cuanto al principio de la obligación de cooperar para el desarrollo existe una fuerte tendencia por considerar a toda la problemática del desarrollo como un objetivo común tanto para Estados desarrollados como para Estados en desarrollo. La interdependencia de propósitos y objetivos relativos a la cooperación genera una responsabilidad mutua o recíproca fundada en intereses comunes. Lamentablemente esos intereses comunes se reducen en la práctica a aspiraciones genéricas y abstractas. Es un hecho el que existe una creciente interdependencia de todos los miembros de la Comunidad Internacional. La paz y prosperidad de la Comunidad Internacional como un todo depende de la paz y prosperidad de sus partes constitutivas. La cooperación internacional para el desarrollo es un objetivo compartido y una obligación común para todo los Estados. Estos postulados carecen de valor alguno sinó se asegura el instrumentar una completa y efectiva participación de todos los países para resolver los problemas económicos mundiales en el interés común.

c) El principio de la soberanía permanente.

El principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, las riquezas y actividades económicas de los Estados deberá ser instrumentado y

desarrollado en el contexto de las pertinentes Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tomando en consideración que la evolución de este principio está directamente relacionado con la necesidad de reparar y mitigar los vestigios remanentes de las dominaciones coloniales o extranjeras como así también de la presencia ilegal o abusiva de un Estado en el territorio de otro, será también apropiado el relacionar este principio con las consecuencias de las sucesiones de Estados respecto de los regímenes de carácter territorialista creados o consolidados a través de tratados y que afectan o deterioran el principio de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, de conformidad con el artículo 13 de la Convención de Viena sobre Sucesión de Estados en materia de Tratados de 1978.

d) Principio del trato preferencial y no recíproco.

El principio del trato preferencial y no recíproco a favor de Estados en vías de desarrollo debe ser interpretado básicamente como un objetivo a ser alcanzado. Deberá elaborarse una clara delimitación de los efectos queridos a través de este principio a los fines de motivar un interés renovado de los estados desarrollados en cooperar para el desarrollo de los países en desarrollo. Debe a la vez enfatizarse que el tratamiento preferencial no puede ser un justificativo para discriminar entre Estados en vías de desarrollo. El tratamiento no recíproco tiene por objeto el asegurar una justa y equitativa relación entre los precios de las materias primas, productos manufacturados o semimanufacturados exportados por los países en desarrollo y aquellos exportados por países desarrollados.

El principio del tratamiento preferencial no recíproco para los Estados en vías de desarrollo no puede ser interpretado como una cuestión puramente económica sino como un corolario de la cooperación hacia el desarrollo libre de toda ingerencia o condicionamientos políticos o estratégico-militares. Una política para el desarrollo aceptable frente a los standards alcanzados al presente no debe interferir con cuestiones concernientes a la jurisdicción doméstica de los Estados.

e) El principio de la estabilización de los ingresos por exportación.

La estabilización de los ingresos por exportación de los países en vías de desarrollo deberá considerarse como un objetivo prioritario en el planeamiento de políticas de desarrollo. Para cumplir con este objetivo deberá implementarse paso a paso, sobre bases regionales e internacionales, un acceso equitativo y adecuado a los mercados y a las políticas de precios internacionales. Los esfuerzos de la UNCTAD tendientes a concertar acuerdos sobre nivelación y protección de precios por productos — a través principalmente de las Asociaciones de Productores — ha demostrado ser un camino idóneo para lograr este objetivo.

f) Derecho a la asistencia para el desarrollo.

En cuanto al derecho inherente a los Estados para el desarrollo, es poco factible el aceptar, teniendo en cuenta la práctica estadual actual, la existencia de una obligación correlativa. A pesar de este hecho, la titularidad de los Estados en desarrollo para reclamar asistencia se vincula al principio de la interdependencia y de la cooperación, que en el contexto de las responsabilidades compartidas por todos los Estados de la Comunidad Internacional, aparecería como un objetivo a cumplirse. Sin la participación igualitaria de los países en desarrollo

en las relaciones económicas internacionales no existe posibilidad alguna de lograr un nuevo orden económico. El interés por modificar el orden preexistente proviene de los Estados en desarrollo y si estos no tienen acceso a la definición de políticas globales mal puede concretarse una reestructura que indefectiblemente debería negociarse. La negociación siempre presupone dos partes antagónicas o con intereses adversos. En el caso del NOEI, por un lado están los que quieren mantener el sistema tradicional — incluso a costa de aceptar ciertas modificaciones — y por el otro, los que quieren un nuevo sistema, sin necesariamente negar ciertas concesiones al orden previo. Sin la aceptación de estas premisas básicas es imposible el presuponer una evolución y posterior consolidación de normas jurídicas que reflejen un consenso generalizado — no necesariamente unánime — de la Comunidad Internacional en su conjunto.

g) El Patrimonio Común de la Humanidad.

En cuanto al principio del Patrimonio Común de la Humanidad, en la actualidad aceptado para los Fondos Marinos fuera de las jurisdicciones nacionales, no necesariamente se aplica o inspira normas referentes al comportamiento debido de los Estados en otras zonas que se encuentran en la actualidad, bajo el dominio eminente reservado a los Estados o, en las que los Estados realizan actividades bajo su control exclusivo. El espacio ultraterrestre y la alta mar, son objeto de intereses particulares de ciertos Estados de la Comunidad internacional que tienen un acceso tecnológico a la exploración y posible explotación de los recursos existentes en esas zonas. Por otra parte hay una creciente tendencia por considerar a los recursos que se encuentran tanto en el espacio ultraterrestre como en la alta mar como parte del patrimonio comunes de la humanidad. Así mismo se han renovado en el seno de la Asamblea General de la ONU, específicamente en la inclusión del tema en la agenda del último período ordinario, intentos aislados por encuadrar a la Antártida dentro de la temática del patrimonio común de la humanidad. Respecto de este último caso, las situaciones jurídicas objetivas creadas a partir del Tratado Antártico, sumadas a los intereses concretos de los Estados parte, hacen imposible el prever una inclusión del tema dentro de los intereses relacionados con el principio del patrimonio común de la humanidad.

h) Desarrollo y Derechos Humanos.

En cuanto a las preocupaciones doctrinarias expresadas por la International Law Association sobre el derecho al desarrollo como un derecho humano de conformidad a la Resolución de la Asamblea General 34/46 y Documentos producidos por la UNESCO y por el Grupo de Expertos Gubernamentales (UN Doc. E/CN.4/1.489 del 11 de febrero del 82), consideramos que aquel derecho a evolucionado como un derecho de los pueblos y de los Estados. Históricamente el principio ha sido inspirado en el proceso de descolonización y sus propósitos están vinculados a resolver los problemas derivados de la dominación económica de las naciones ricas sobre las pobres.

Objetivamente es poco factible el detectar una aceptación generalizada en el desarrollo de la práctica de los Estados sobre el "Derecho al Desarrollo" como un "Derecho Humano". Debería enfatizarse la relación real y directa que debería existir entre desarrollo y derechos humanos. A través del desarrollo, basado en

intereses globales y responsabilidades comunes, los Estados deberían condicionar las políticas de desarrollo a la observancia de los derechos humanos a niveles aceptables para los standards internacionales.

i) Derecho Internacional del Desarrollo.

Respecto de la existencia de un derecho internacional del desarrollo económico, no hay dudas de la preocupación politizada por detectar la existencia de un sistema con principios propios. No habría inconvenientes en sostener la existencia de normas del Derecho Internacional aplicables al desarrollo económico. Lo que no está aun en claro, desde un punto de vista estrictamente dogmático, es la existencia de una rama independiente de ese derecho. Este no es un problema que se presenta en la práctica de los Estados sino que es un problema meramente teórico. Algunos publicistas han comenzado en años recientes a analizar el fenómeno del desarrollo desde el punto de vista jurídico. Este es uno de los problemas prioritarios que motiva estudios e investigaciones por parte del UNITAR y de la ILA entre otros centros doctrinarios dedicados al estudio y difusión del Derecho Internacional. Existe así mismo la intención de incluir en la agenda de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU el tema del Nuevo Orden Económico Internacional.

El NOEI es un movimiento o una tendencia resultante del diálogo Norte/Sur. Por lo tanto no existe un derecho del NOEI sino normas que inspiran la creación de reglas o pautas aplicables a la problemática planteada por el nuevo orden y principios y normas que son el resultados de continuas negociaciones *ad hoc*.

j) La codificación del NOEI

Toda codificación presupone la preparación de sistematizaciones doctrinarias basadas en la clarificación del comportamiento estadual aun incierto y vago. Esa sistematización permitiría la confección de fórmulas básicas que serán aceptables para la gran mayoría de los Estados. Estas fórmulas a su vez permitirán la producción de proyectos de resoluciones dirigidas a provocar la reacción positiva de los Estados en cuanto a su contenido y viabilidad. Las respuestas estatales a esas resoluciones motivarán nuevos esfuerzos académicos referentes a la interpretación y guía de futuras prácticas estatales de conformidad con los principios básicos y propósitos del NOEI. En este contexto consideramos que la propuesta de la Rama Filipina de la International Law Association sobre la oportunidad de concertar un tratado-marco sobre el NOEI, limitaría la posibilidad de plasmar constantes y fluidas evoluciones, aun contradictorias, en materias que no tienen en la actualidad una definición u orientación generalizada a través de la práctica de la Comunidad Internacional.

k) Las Fuentes del NOEI.

Es arriesgado el poder deducir de la práctica estadual tal como se presenta en la actualidad, la observancia de un conjunto de fuentes del derecho internacional económico distinto al conjunto de fuentes tradicionales del derecho internacional general. Si en rigor de verdad existiera un derecho internacional económico, éste no sería otra cosa que un capítulo mas del Derecho Internacional. El problema de las "Fuentes del Derecho" es un problema de sustancia,

pués es a través de estas que se precisan y determinan los mecanismos válidos autorizados para la creación de normas jurídicas. Por lo tanto es arriesgado el presuponer innovaciones en esta materia sin hacer referencia a la existencia de precedentes verificables, generalmente aceptados, sobre su obligatoriedad.

Las fuentes aceptadas hoy día por la Comunidad Internacional como fuentes creadoras de derecho, se encuentran taxativamente restringidas a los tratados, costumbres y principios generales de derecho. Las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU no pueden por si mismas crear normas jurídicas, pero ellas generalmente expresan una necesidad que tiende a hacer aceptable ciertas conductas definidas en ellas como queridas. Existe en toda Resolución de la Asamblea General la expectativa de generar una conducta que será observada, no porque la Resolución sea obligatoria, sino porque su contenido resalta el deseo de que esa conducta llegue a ser obligatoria. Si a través de la práctica estadual, la conducta prescrita por la Resolución de la Asamblea General es observada, no es la Resolución la que se transforma en obligatoria, sino la costumbre creada a través de la *opinio juris* — expresada en la adopción de la Resolución — y de la práctica subsiguiente. Situaciones similares pueden producirse por una Resolución de la Asamblea General que consolida, reitera o confirma una práctica estadual general, previa a la aprobación de la Resolución.

En el caso del NOEI y en relación al principio de la Soberanía Permanente de los Estados sobre sus Recursos Naturales, las primeras Resoluciones de la Asamblea General, cuando aceptadas por la práctica de la gran mayoría de los Estados, fueron finalmente reemplazadas por otras Resoluciones que pretenden provocar nuevos cursos de acción por parte de los Estados involucrados. Como proceso de creación de normas a partir de la aceptación de un contenido expresado en una Resolución de la Asamblea General de la ONU, el ejemplo anteriormente citado prueba su eficacia y ductilidad.