

CAPÍTULO 4

¿Radicalizando las instituciones o institucionalizando el radicalismo? El debate entre la Unctad y el NOEI

En los años de la Primera Guerra Mundial ya existían elementos de una sociedad internacional “universal”, pero ese fenómeno no se consolidó ni aceleró su desarrollo hasta la Segunda Guerra Mundial. En los asuntos mundiales se estaba produciendo una auténtica revolución, al admitirse Estados no cristianos por primera vez en varios siglos dentro de la “comunidad” internacional, como resultado de los levantamientos contra Occidente (Bull 1984). Como es bien conocido, durante los años cincuenta, sesenta y setenta, esos nuevos Estados tomaron el control de la ONU y de sus agencias especializadas, como consecuencia de su superioridad numérica, e intentaron transformar el derecho internacional mediante el uso de las resoluciones de la AGNU, establecer nuevas instituciones internacionales e introducir nuevos elementos dentro del corpus doctrinal del derecho internacional, como la doctrina de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales” (SPRN)¹. Ello se hizo con el respaldo del NOEI, que abogaba ampliamente por los cambios estructurales en la economía mundial deseados por las nuevas naciones, en interés de la justicia, la paz mundial y el desarrollo.

En este capítulo proveo un análisis de los momentos relevantes que caracterizaron este compromiso del Tercer Mundo con el derecho internacional europeo (porque eso era el derecho internacional en aquel entonces). Sin embargo, mi análisis difiere de las historiografías tradicionales acerca del NOEI, que lo consideran un fracaso como producto de su radicalismo y falta de realismo. Lejos de eso, el NOEI constituyó un momento de desafío radical al derecho internacional, que produjo su transformación y la expansión de su alcance, aunque al mismo tiempo tenía rasgos inheren-

¹ Véase, en general, Anand (1987). Específicamente sobre la SPRN, véanse Hossain y Chowdhury (1984, 82).

tes que limitaban su radicalismo. En otras palabras, ni fue un “fracaso” en la medida en que se piensa, ni fue tan radical como se cree normalmente. La búsqueda de una alternativa del Tercer Mundo al capitalismo norteamericano y al modelo de control centralizado soviético, que caracterizó la Conferencia de Bandung de 1955 y que luego se reflejó en las propuestas del NOEI en 1974, se apoyaba fuertemente en la premisa de la necesidad de *acelerar* el proceso de modernización y por ello repetía esencialmente el pensamiento que estaba detrás de los discursos desarrollistas y coloniales, es decir, que el “primitivo” tenía que ser redimido moral y materialmente.

Las limitaciones inseparables a una aproximación de ese tipo se pueden ver, por ejemplo, en las propuestas concretas que los internacionalistas presentaron bajo la rúbrica del NOEI, que en esencia giraban en torno a reformas de la ONU. Fundamentalmente, esas críticas no iban dirigidas a cuestionar las categorías de racionalidad y modernidad occidentales inherentes a los sistemas políticos y económicos que el derecho internacional apoyaba. Al contrario, querían más de lo mismo. Aun más importante es que la naturaleza limitada de esas propuestas también tuvo el efecto de institucionalizar el radicalismo que comenzaba a surgir en el Tercer Mundo. En otras palabras, los desafíos radicales al derecho internacional que presentaron los proponentes del NOEI tuvieron el efecto paradójico de expandir y reforzar las instituciones internacionales como aparatos de administración de la realidad social en el Tercer Mundo y, por lo tanto, reforzaron el derecho internacional mismo.

EL ESPÍRITU DE BANDUNG

La conferencia de Bandung de 1955 fue el primer evento al que acudieron únicamente Estados africanos y asiáticos, y también llegó a simbolizar el nuevo espíritu de solidaridad del Tercer Mundo (Mortimer 1984, 6)². Asistieron a la conferencia 29 países de un total de los 59 existentes en el mundo por aquel entonces; se pudo ver a varios líderes prominentes como el primer ministro Nehru, el primer ministro Zhou Enlai, los presidentes Nasser y Sukarno, los príncipes Sihanouk y Faisal, y a líderes nacionalistas como U Nu, Mohammed Ali y Carlos Rómulo. A pesar de diversas tensiones y contradicciones políticas internas, Bandung tuvo éxito en dos aspectos: primero, ayudó a forjar una conciencia común del Tercer Mundo dentro de la ONU, mediante el Grupo de los 77 (G-77) y el Movimiento No Alineado (MNA) (Mortimer 1984, 9). Segundo, subrayó los dos principios cardinales que organizarían la política del Tercer Mundo en las siguientes décadas: la descolonización y el desarrollo económico (Mortimer 1984, 9).

² Sobre la conferencia de Bandung, véanse también Kahin (1956), Wright (1956), Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Affairs (1956), Appadurai (1955) y Rómulo (1956).

De esta conferencia surgieron varios temas que dos décadas más tarde constituirían los cimientos de las propuestas para el NOEI. El más importante de ellos fue el deseo de articular una “tercera” vía, una posición política que distinguiese al Tercer Mundo de los dos grandes poderes y también, como se vería más tarde, de China. Este deseo se manifestó, por ejemplo, en la famosa diatriba de Sir John Kotelawala de Ceilán (como se llamaba el país entonces) contra el colonialismo soviético. Después de señalar que los delegados estaban bien familiarizados con el colonialismo en su “forma primera y más evidente”, el colonialismo occidental, continuó declarando:

[H]ay otra forma de colonialismo, sin embargo, sobre la cual muchos de los aquí presentes tenemos bastante menos claridad en nuestras mentes y tal vez algunos no estemos de acuerdo en catalogarla en absoluto como colonialismo. Piénsese, por ejemplo, en esos Estados satélites sujetos a dominación comunista en la Europa Central y del Este, en Hungría, Rumania, Bulgaria, Albania, Checoslovaquia, Latvia, Lituania y Polonia. ¿No son tan colonias acaso como cualquiera de los territorios coloniales de África o Asia? ¿Y si estamos unidos en nuestra oposición al colonialismo, no debería ser nuestra obligación declarar abiertamente nuestra oposición al colonialismo soviético tanto como lo hacemos al imperialismo occidental? (Citado en Kahin 1956)

Esta posición fue apoyada por muchos Estados, incluyendo Pakistán, Irán, Irak, Turquía, Japón, Líbano, Libia, Filipinas y Sudán, que a continuación introdujeron una resolución condenando “todos los tipos de colonialismo” (citado en Kahin 1956). Ello era un reflejo de la realidad de muchos de los Estados que atendían a la Conferencia y que estaban preocupados por las incipientes revoluciones izquierdistas o comunistas en sus países y deseaban arrancarlas de raíz³. De hecho, esas revoluciones barrerían muchos de esos países en las siguientes décadas, como ocurrió en Libia, Camboya o las Filipinas.

El punto esencial que debe destacarse de todo ello es que, en contra de lo que cree la mayoría de la gente y el mundo académico en Occidente, el intento de articular una voz del Tercer Mundo fue genuino y no simplemente la mera extensión de la dominación soviética. Ello fue evidente especialmente en la esfera de la paz y la seguridad, donde la neutralidad de Nasser, combinada con la de India y Borneo, llevó a la aparición del MNA en los años siguientes.

No obstante, fue difícil articular en la Conferencia una visión del colonialismo que pudiera aplicarse por igual a los regímenes soviéticos y occidentales. En ningún terreno eso fue más cierto que en la esfera económica: en ausencia de una alternativa viable al comunismo soviético o al capitalis-

³ Véase Rajagopal (1998-1999), donde recoge un análisis de Aijaz Ahmad a favor de ver Bandung en términos de las agendas políticas domésticas de Nehru, Zhou Enlai y otros, en vez de en términos de cuestiones internacionales.

mo norteamericano, y al estar fuertemente comprometidos con un espíritu a favor de la modernización y del proyecto de construcción nacional, los países reunidos en Bandung reiteraron su compromiso con la promoción del desarrollo económico, incluyendo la inversión extranjera de capital (Comunicado Final, citado en Kahin 1956, 76). No hubo ningún llamado a preservar las formas tradicionales de vida u otras formas de protección de los espacios culturales, aunque se condenaran el colonialismo y el racismo como medios de aniquilación cultural (Comunicado Final, citado en Kahin 1956, 79). Mientras que el colonialismo y el racismo fueron condenados inequívocamente a nivel político, en especial bajo la forma de sometimiento extranjero, no hubo ningún intento por apartarse de los imperativos modernizadores del proyecto de construcción nacional. Ello se reflejó en la aceptación de estándares habituales de objetivos para el desarrollo, representados no sólo en las propuestas funcionales y apolíticas relativas al desarrollo económico, sino también en el compromiso con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (Comunicado Final, citado en Kahin 1956, 80). Esto último es de especial interés, ya que muestra cómo en los años cincuenta el Tercer Mundo apenas presentaba oposición a los derechos humanos, a pesar de haber tenido un papel muy pequeño en la redacción de la DUDH.

Esta aproximación funcional a la modernización se pudo ver en las propuestas que se hicieron para facilitar la cooperación económica y que incluían la inversión extranjera, la cooperación técnica, el establecimiento de un Fondo Especial para el Desarrollo de la ONU, el establecimiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI), cambios en la composición del portafolio del Banco Mundial a favor del Tercer Mundo, la estabilidad del comercio de mercancías y las preocupaciones acerca del dominio occidental del transporte marítimo (Comunicado Final, citado en Kahin 1956, 76-78). No niego que muchas de esas preocupaciones eran genuinas y de gran importancia para la supervivencia nacional de estos países. En cierta forma, esas propuestas se llevaron a cabo durante las siguientes décadas: el Banco Mundial cambió la distribución de su portafolio, se estableció la CFI, etc. En ese sentido, se podría discutir si la iniciativa del Tercer Mundo “fracasó” o “tuvo éxito” en la práctica. Lo que es importante, especialmente visto en retrospectiva, son, citando a Foucault (1979), los “efectos-instrumento” de la crítica⁴: es decir, los efectos que son en sí y al mismo tiempo instrumentos de lo que resulta ser un ejercicio del poder. Estos efectos, que no son buscados,

⁴ Foucault (1979, 272), al hablar de la prisión, sugiere que en lugar de detenerse en el “fracaso” de la prisión, “se debería invertir el problema y preguntarse para qué sirve el fracaso de la prisión, cuál es el uso de estos distintos fenómenos que se están criticando continuamente: el mantenimiento de la delincuencia, la promoción de la reincidencia, la transformación del delincuente ocasional en uno habitual, la organización de un entorno cerrado de delincuencia”. Esta crítica la tomo de Ferguson (1994, parte V).

han probado ser tan importantes como los efectos buscados. Así, el comercio de mercancías puede que aún no se haya regularizado a favor del Tercer Mundo, pero con toda seguridad ha producido unas redes densas de instituciones internacionales, funcionarios, prácticas y técnicas productoras de conocimiento que han demostrado ser perdurables e importantes tanto para el comercio de mercancías como por sí mismas. Estos “efectos-instrumento” han dirigido la expansión del derecho internacional.

Los análisis tradicionales de las instituciones internacionales son diferentes en dos aspectos en relación con el que acabo de presentar: primero, prestan muy poca atención al papel de los compromisos del Tercer Mundo (comenzando por Bandung) como motor de crecimiento de esas instituciones (de hecho, ven la política del Tercer Mundo como un obstáculo al funcionamiento de las instituciones) y, segundo, prestan escasa atención a los “efectos-instrumento” de la crítica del Tercer Mundo. Sugiero que ambos son importantes: una atención mayor a los compromisos del Tercer Mundo permite movernos más allá del funcionalismo tecnocrático que caracteriza por lo general el tratamiento de las situaciones internacionales, haciendo visible cuestiones “olvidadas” relativas al poder, como la raza o el género; por otro lado, observar los “efectos-instrumento” de la crítica del Tercer Mundo también nos ayuda a trascender la valoración (bastante banal) como “fracasos” que se hace de las luchas del Tercer Mundo, como en el caso del NOEI, y a tener una visión más rigurosa que contemple las consecuencias no buscadas de la crítica.

El NOEI y el debate entre reforma radical o gradual

Es bien conocido que el grupo de Estados del Tercer Mundo en la ONU, liderado por la OPEC, causó una crisis internacional económica y política que se extendió por todo el sistema, y que se conoce generalmente como el intento de establecer un NOEI⁵. Ese período señaló la primera vez que el Tercer Mundo apareció como un actor principal dentro de una crisis internacional de todo el sistema. El ímpetu de la reivindicación por un NOEI fue esencialmente alimentado por tres fuentes: la disminución de la ayuda occidental; la desilusión con respecto a la independencia política en el Tercer Mundo y el éxito de la OPEC como un cartel de materias primas (Streeten, 1981)⁶. La ofensiva política, diplomática y económica del NOEI fue lanzada en tres frentes: la subida de los precios del petróleo por la OPEC, que actuó por primera vez como una coalición de Estados productores contra las sociedades petroleras occidentales; un embargo petrolero de la OPEC contra los países que apoyaban a Israel, incluyendo a los Estados Unidos, sus aliados

⁵ Sobre el NOEI, véanse Bedjaoui (1979), Sauvart (1981) y Bhagwati (1977).

⁶ Véase también Franck (1986).

europeos y Japón, y la convocatoria por parte de Argelia de la Sexta Sesión Especial de la AGNU, que se reunió en abril de 1974 (Mortimer 1984, capítulo 4). Estos acontecimientos fueron muy significativos. En combinación con las olas de nacionalización que estaban atravesando el Tercer Mundo desde Argelia hasta Nigeria, representaron un desafío fundamental al antiguo orden económico internacional que se sustentaba sobre las relaciones coloniales.

A pesar de ello, para finales de los años setenta, muchos críticos consideraron que el NOEI había sido un fracaso⁷. Occidente, liderado por los Estados Unidos, había bloqueado una reforma radical del orden económico internacional y comenzaron a aparecer grietas en la coalición del Tercer Mundo. Sin embargo, sugeriría que desde la perspectiva del derecho internacional, esta tendencia a etiquetar el NOEI como un “fracaso” es simplista e ignora el efecto expansivo y radical que tuvo el intento de su establecimiento en las instituciones y en las normas internacionales. En otras palabras, sea cual sea el “éxito” o el “fracaso” sustantivo del NOEI, tuvo otros efectos no buscados en el derecho internacional que le dieron forma de modo importante y perdurable.

En un primer nivel, las propuestas del NOEI estaban caracterizadas desde el inicio por una tensión entre aquellos que buscaban reformas graduales frente a aquellos que estaban a favor de reformas radicales⁸. Aquellos a favor de reformas graduales interpretaban el NOEI como un asunto de normas y límites, destacando la necesidad de incrementar la condonación de la deuda, la concesión de más ayudas, un mejor acceso a los mercados de capital, transferencias de tecnología más baratas y preferencias comerciales no recíprocas para productos manufacturados. Aquellos que preferían reformas radicales vieron el NOEI como un desafío radical a las normas y como un cambio estructural en el orden internacional, bajo la forma de nuevas instituciones y relaciones de poder alteradas. Esto último era inspirado por los teóricos de la dependencia, que vieron las relaciones económicas poscoloniales entre el “centro” occidental y la “periferia” del Tercer Mundo esencialmente como explotadoras⁹. Otra forma de caracterizar este debate entre gradualismo y radicalismo es pensarlo en términos de una tensión entre aproximaciones normativas e institucionales al derecho internacional o, simplemente, entre fuentes y procesos¹⁰.

⁷ Para las críticas, véase Franck (1986); para un análisis de las contradicciones dentro del NOEI desde la perspectiva del derecho internacional, véanse Horn (1982), Bauer y Yamey (1977), y Bauer (1976).

⁸ Para una buena descripción general, véase Streeten (1981, 241).

⁹ Si se quieren consultar obras sobre teoría de la dependencia, véanse Baran (1957), Amin (1976) o Frank (1967, 1973).

¹⁰ En la obra de Kennedy (1994, 1995) se puede ver un análisis complejo del debate entre fuentes y proceso y de su impacto sobre el derecho internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial.

LA SEXTA SESIÓN ESPECIAL DE LA AGNU Y SUS CONSECUENCIAS

En realidad, las aproximaciones radicales y graduales actuaron de manera simultánea en el desafío planteado por el NOEI, e interactuaron de formas complejas para producir cambios institucionales. La Sexta Sesión Especial de la AGNU en abril de 1974 señaló el momento radical del nacimiento del empeño por conseguir un NOEI. Era la primera sesión de la AGNU especialmente dedicada al desarrollo. Dirigida por Argelia, e inspirada en los textos del MNA y el G-77 adoptados en la reunión de Argel de 1967, la Sesión Especial adoptó dos resoluciones seminales donde se articuló la reivindicación del Tercer Mundo a un derecho al desarrollo económico (Mortimer 1984, 48-56). La primera de ellas, la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Naciones Unidas 1974b), reivindicaba un orden “basado en la equidad, en la igualdad soberana, en la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados con independencia de sus sistemas sociales y económicos, que corrigiera las desigualdades y diese solución a las injusticias existentes, e hiciera posible eliminar la distancia creciente entre países desarrollados y países en vías de desarrollo” (Naciones Unidas 1974b). Los temas principales incluían tanto objetivos normativos (la creación de nuevas doctrinas como la SPRN, el derecho a la nacionalización, la regulación de las corporaciones multinacionales [CMN], etc.), como reformas institucionales (reforma monetaria internacional, facilitación de las asociaciones de productores, etc.). La segunda de estas resoluciones, llamada Programas de Acción para el Establecimiento de un NOEI (Naciones Unidas 1974c), desarrollaba las implicaciones políticas de los principios establecidos en la primera declaración.

En muchos sentidos, estas exigencias eran bastante radicales. En un primer nivel, como ha señalado Robert Mortimer (1984, 53), la propia idea de la Sexta Sesión representaba un “choque” entre el poder de voto de la nueva mayoría del Tercer Mundo y el poder económico de los Estados Unidos. Los Estados débiles estaban usando la soberanía como defensa y como ataque. En un segundo nivel, las propuestas del NOEI representaban un intento por desplazar el equilibrio político dentro del derecho internacional hacia el Tercer Mundo, mediante el rediseño de la estructura del derecho internacional: el impulso generado en Bandung estaba produciendo respuestas políticas concretas. Tercero, el NOEI intentó también dar más peso y poder a los Estados del Tercer Mundo frente a las corporaciones mercantiles occidentales, que habían tenido un pasado de intervención en la política local.

A pesar de todo esto, en otro sentido esas exigencias no eran ni nuevas ni fundamentalmente radicales. Muchas de las propuestas específicas del

NOEI habían estado flotando en el ambiente al menos desde la Declaración de Argel del MNA de 1967 y en ninguna de las propuestas se cuestionaba el imperativo ético y práctico del desarrollo en sí, junto con su *ethos* modernizador. Los Estados del Tercer Mundo admitieron fácilmente la “distancia” que existía entre Occidente y sus pueblos “atrasados” e intentaron reducirla copiando a Occidente. Además, como señalan Bauer y Yamey (1977), la idea de una distancia en riqueza o ingresos entre Occidente y el Tercer Mundo era un concepto problemático, empírica y conceptualmente. La propia idea de distancia sólo puede existir dentro de un sistema unificado, tal y como ha señalado Douglas Lummis (1992), y en esa medida se diluía la postura radical del Tercer Mundo. Además, la diferencia de riqueza *dentro* de los países del Tercer Mundo, como Brasil, que a veces era moralmente tan objetable, nunca se planteó como tema en el NOEI. Ello estaba muy dentro de la lógica del pensamiento imperante sobre el desarrollo. Por ejemplo, como señala H. Arndt (1983), la teoría económica del “goteo”^{*} era un concepto internacional, no intranacional, es decir, nunca pretendió la reducción de la desigualdad dentro de un mismo país.

Las propuestas del NOEI, a pesar del bloqueo considerable que sufrieron por parte de los Estados Unidos y de ser limitadas en algunos aspectos, tuvieron un impacto radical en la práctica de las instituciones internacionales. Así, la Sesión Vigésimonovena de la AGNU, reunida en 1974, adoptó la Carta sobre Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Naciones Unidas 1974a)¹¹, un documento seminal que proporcionó estándares normativos en cuestiones clave como la nacionalización, las asociaciones de productores y los acuerdos comerciales preferenciales. Fuera de la ONU, la ofensiva del Tercer Mundo continuó en muchas de las conferencias del MNA y del G-77, al igual que en los intentos por establecer instituciones internacionales como la Organización para el Desarrollo Industrial de la ONU (Unido, por sus siglas en inglés), es decir, agencias especializadas que fueran más favorables al Tercer Mundo.

Esta radicalización fue generalmente ignorada por los críticos del NOEI, que la vieron como un fracaso porque no pudo conseguir sus objetivos materiales, en lugar de verla en sus propios términos. Por ejemplo, Thomas Franck (1986) escribió un artículo titulado “Lessons of the Failure of NIEO” (Lecciones del fracaso de la NOEI) más de una década después de que los debates sobre el NOEI se hubieran acallado. En esa obra, Franck muestra

^{*} En inglés, *trickle-down*. Es un término utilizado por la teoría económica conservadora para explicar que el aumento de la riqueza de los ya ricos produce, por efecto de “goteo” y de manera natural, un incremento de la riqueza en los menos ricos. Formaba parte de la filosofía económica del presidente estadounidense Reagan en los años ochenta (*N. del T.*).

¹¹ Para un análisis de la Carta, véanse American Society of International Law (1975) y Rozenal (1976).

una percepción sutil de la importancia del proceso por encima del resultado material, destacando el papel de las negociaciones (p. 100). Como nos dice Franck, “no hay legislación en el sistema internacional contemporáneo. Sólo contrato. El contrato requiere genuino *consensus ad idem*” (p. 97). Según Franck, esa idea de consenso estaba ausente en la estrategia del Tercer Mundo acerca del NOEI, puesto que era demasiado antagónica, sin pretender llegar a la opinión pública en Occidente (pp. 90, 91)¹². De hecho, él rechaza totalmente esas tácticas que dice estaban basadas erróneamente en “estrategias anticoloniales vencedoras,” puesto que “la campaña contra el colonialismo, después de todo, se había ganado no en la India y Argelia, sino en Londres y París (p. 86), salvo en la ficción posterior construida por la mitología nacionalista poscolonial”. Con esta sola frase, Franck ha descartado sencillamente todo el papel jugado por la resistencia de masas contra el colonialismo.

Hoy conocemos nuestra historia de manera distinta. El colectivo subalterno en Asia del Sur¹³ y académicos como Mahmoud Mamdani (1996) en África han desarrollado un trabajo fundacional en el que se narra la historia de las contribuciones a los movimientos anticoloniales hechas por la gente común, combatiendo así las historiografías elitistas dominantes hasta ahora. Franck (1986, 91) también presenta la crítica de que el Tercer Mundo no hizo siquiera el intento de reconocer la necesidad de cambios domésticos fundamentales: “era una culpa en una sola dirección... no era creíble”. Esa observación pasa por alto el hecho de que una estrategia de antagonismo pudo haber contribuido a la creación de un frente común, al permitir constituir una identidad alrededor de la cual pudieron iniciarse discusiones relevantes con Occidente. Como he sugerido, a menudo, la fuerza de la ofensiva del Tercer Mundo estaba principalmente en la constitución de ese frente común y en su mantenimiento; sólo secundariamente aparecía la preocupación por la resolución de cuestiones sustantivas.

La institucionalización del radicalismo: la Séptima Sesión Especial

Incluso si el Tercer Mundo estaba convirtiendo las instituciones internacionales en zonas de resistencia, su radicalismo fue gradualmente institucionalizado y sometido. Así ocurrió concretamente por tres razones durante la Séptima Sesión Especial de la AGNU, reunida en septiembre de

¹² Franck realiza una comparación entre la estrategia de enfrentamiento del Tercer Mundo y el radicalismo negro en los EE.UU. en los años sesenta.

¹³ Existe una vasta producción académica de esta escuela, representada en los trabajos de Ranajit Guha, Gayatri Chakravorty Spivak, Partha Chatterjee y otros. Un resumen de ese trabajo se puede ver en los ocho volúmenes de *Selected Subaltern Studies*, editados por Guha y Spivak (1988).

1975. La primera es que después de un período prolongado de liderazgo de un ala radical de los Estados del Tercer Mundo, con Argelia a la cabeza, un ala más moderada se hizo con el control del bloque del Tercer Mundo (Mortimer 1984, 67). La segunda es que como resultado de la continua embestida del Tercer Mundo unido, los Estados Unidos moderaron su posición de línea dura y presentaron un número de propuestas concretas diseñadas para responder a las reivindicaciones del Tercer Mundo (Mortimer 1984, 68). El nuevo embajador estadounidense, Daniel Patrick Mohynihan, sugirió el establecimiento de un servicio de financiación compensatoria ampliado en el FMI; un mejor acceso a los mercados de capital y a la tecnología occidentales; un compromiso de dar más recursos a la CFI; acuerdos para negociar reducciones arancelarias y otras medidas para promocionar el comercio en el Tercer Mundo; programas para asegurar suministros de alimentos globales y aumentar la producción agrícola; la creación de asociaciones de productores-consumidores; el apoyo del Banco Mundial a la producción de materiales no procesados y el incremento del apoyo a los préstamos paliativos de la pobreza de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) (Mortimer 1984, 68). Aunque los Estados Unidos concedieron todo esto, no cedieron en otras reivindicaciones clave, como un compromiso de ayuda al desarrollo del 1% del PNB como mínimo, o un vínculo entre la ayuda al desarrollo y la emisión de Derechos Especiales de Giro o DEG*. Los Estados Unidos también recalcaron que no aceptaban la idea de que el mundo fuera una lucha por un NOEI (Mortimer 1984, 69)¹⁴.

Parcialmente como resultado de las “concesiones” estadounidenses y parcialmente debido a la naturaleza de doble filo de la solidaridad, que impulsa a las facciones radicales a comprometerse para mantener la unidad, la resistencia del Tercer Mundo fue en gran parte contenida durante la Séptima Sesión, sin que se causasen daños serios a los intereses económicos occidentales. Queda el hecho, sin embargo, de que fueran cuales fueren la reivindicación y la concesión, las instituciones internacionales ganaron en alcance y poder. Más reuniones y resoluciones significaban más análisis por los académicos del derecho, y más programas significaban nuevas actividades para el FMI, el Banco Mundial, la CFI y la AID. Esta dinámica (los “efectos-instrumento”) es clave para la arquitectura de las instituciones internacionales como aparatos de administración de la realidad social en el Tercer Mundo.

* En el sistema del FMI, los DEG determinan la capacidad de endeudamiento de un país, es decir, el monto de los créditos que puede solicitar del FMI. Además, el sistema de votación del FMI otorga más votos a quien tenga un mayor número de DEG, es decir, la fuerza de un país en el FMI está ligada a su capacidad potencial de endeudamiento (*N. del T.*).

¹⁴ Los EE.UU. intentaron durante ocho horas que el artículo determinado “el” se cambiara por el indeterminado “un” en el preámbulo de la propuesta de resolución, en donde se hacía referencia a “el NOEI”.

LA UNCTAD: LA POLÍTICA PARA EL TERCER MUNDO COMO MOTOR DE CRECIMIENTO

Durante la ofensiva del Tercer Mundo en los años sesenta y setenta por cambiar el derecho internacional, la AGNU creó varias instituciones internacionales como la Unido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unctad. Esta proliferación de instituciones formaba parte de una estrategia deliberada por crear un campo de juego nivelado frente al poder económico occidental, equilibrándolo con el poder de votos del Tercer Mundo. Como ya se ha observado, los juristas del Tercer Mundo contemplaron esta proliferación institucional como un medio para conseguir cambios económicos y sociales positivos en sus países. Este deseo, que también se reflejaba en otras áreas como el derecho del mar, complementó el intento del Tercer Mundo por reconstruir el derecho internacional normativo mediante la atención a las fuentes del derecho internacional, acatando la costumbre y promoviendo las resoluciones de la AGNU como fuente de nuevas normas.

Occidente criticó cada vez más la proliferación de instituciones al igual que su “captura” por el Tercer Mundo¹⁵. Con independencia del mérito de esas críticas, es innegable, como se ha demostrado en la discusión previa, que con la entrada del Tercer Mundo en la política mundial, las instituciones internacionales asumieron un impulso autónomo hacia la expansión y la multiplicación. Este impulso fue posible debido a la “politización” de esas instituciones como terrenos de resistencia y compromiso. Esta afirmación se opone, como he apuntado anteriormente, a la forma neutral y apolítica en la que el derecho internacional nos presenta las instituciones internacionales (Kirgis, 1993). En ese enfoque predominante, las instituciones internacionales son mostradas como organizaciones funcionales y apolíticas establecidas mediante técnicas legales con visión de futuro que constantemente desplazan la frontera del derecho internacional hacia una comunidad mundial. En lugar de ello, he planteado que la proliferación de instituciones y la expansión del dominio jurídico internacional han sido posibles por los “efectos-instrumento” políticos de la resistencia del Tercer Mundo frente al “viejo” derecho internacional eurocéntrico.

Un ejemplo clásico de esta dinámica puede encontrarse en la Unctad. Establecida en 1964 por la AGNU como un órgano subsidiario de la propia Asamblea (Naciones Unidas, 1964)¹⁶, la Unctad tuvo un papel destacado en

¹⁵ Véanse Finger (1976) y Weintraub (1976). Otros críticos, como Bergsten (1976), vieron también en la proliferación de las instituciones algo bueno que permitiría que cuestiones especializadas se desagregaran.

¹⁶ Es diferente a una agencia especializada como la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNUDH), que se establece mediante el tratado constitutivo.

las relaciones Norte-Sur como foro de negociación y creación política, al menos hasta el final de la Guerra Fría¹⁷. Aún más importante es que la Unctad representa tal vez el ejemplo más claro de cómo las concepciones radicales del desarrollo, en este caso la teoría de la dependencia, que fueron un desafío claro al internacionalismo liberal occidental, estuvieron de todas formas limitadas en su radicalismo por la aceptación del desarrollo como proceso de modernización occidental. En las páginas siguientes examinaré las ambigüedades, contradicciones y oportunidades durante la formación y la lucha en torno a la Unctad como terreno de batalla.

Los orígenes: la institucionalización de la teoría de la dependencia

El origen de la Unctad se puede encontrar en dos factores: primero, en la aparición de los Estados del Tercer Mundo en los asuntos internacionales y, segundo, en el desencanto con el régimen comercial mundial, basado en principios comerciales liberales, institucionalizados bajo la forma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Imbuidos del “espíritu de Bandung”, los países asiáticos, africanos y, por primera vez, latinoamericanos aparecieron juntos en la Conferencia sobre los Problemas de los Países en Vías de Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1962 (Naciones Unidas, 1985, 10). La Conferencia Unctad I, que se estableció como institución permanente bajo mandato de la AGNU en 1964, también marcó la configuración del G-77 como un frente unido del Tercer Mundo en las relaciones internacionales¹⁸. Desde sus inicios, la Unctad estuvo fuertemente influenciada por los teóricos de la dependencia como el doctor Raul Prebisch, que se convertiría luego en su primer Secretario General. De hecho, la Unctad representa la incorporación institucional de la teoría de la dependencia, al igual que el GATT representa la incorporación de la teoría de la modernización. Como lo expresa la *Historia de la Unctad*, “la Unctad subraya la perspectiva de desarrollo, mientras que el GATT promueve un sistema de comercio internacional liberal” (Dell, 1985, 39).

Mientras que por lo general se considera que la teoría de la dependencia ofrece una crítica enérgica y radical del orden económico internacional, lo que comúnmente se pasa por alto es el grado de influencia que tuvo esta crítica en la formación y las prácticas de las instituciones internacionales. Los internacionalistas normalmente tratan las críticas de la dependencia como una crítica marginal, fuerte, pero esotérica y fracasada, y a continuación describen el funcionamiento del orden internacional liberal basado en los principios del *laissez faire**. Está más cercano a la verdad afirmar que

¹⁷ Sobre la Unctad, véanse Naciones Unidas (1985) y Rothstein (1979).

¹⁸ Sobre los orígenes de la Unctad, véase Dell (1985, 10-32).

* Literalmente, “dejar hacer”. Expresión que caracteriza el pensamiento liberal decimonónico en el campo económico y social, en el que la libertad personal se veía como un derecho sagrado de

los aspectos de la crítica de la dependencia tuvieron una fuerte y duradera influencia en el orden económico internacional, como por ejemplo en la justificación de los acuerdos comerciales preferenciales, que rutinariamente se dan por descontados como si fueran parte del sistema “liberal” comercial internacional. En ningún otro sitio esa influencia es más cierta que en la Unctad.

Todo lo anterior fue posible por el hecho de que teóricos como Raul Prebisch intentaron preparar el terreno para alterar las reglas del sistema comercial liberal codificado en el GATT y que se basaba en la simetría entre agentes comerciales, una concepción propia del *laissez faire* (Naciones Unidas 1985, 11). Pero como el doctor Prebisch y otros señalaron, eso no se correspondía con la realidad, en la que los países en vías de desarrollo se enfrentaban a un desequilibrio externo persistente como resultado de una disparidad entre las tasas de crecimiento de sus exportaciones primarias y la importación de bienes industriales (Naciones Unidas 1985, 51). A partir de esa observación se recomendaron varios cambios externos e internos. Las medidas externas incluían preferencias comerciales, acuerdos sobre materias primas, ajuste de la deuda, etc. Las internas se dirigían hacia medidas sociales y económicas dentro de los países en vías de desarrollo, como “propiedad de la tierra, concentración del ingreso, ignorancia de las masas y movilidad social limitada” (Naciones Unidas 1985, 12).

Se puede ver claramente que mientras la crítica de la dependencia era bastante radical a nivel internacional, al exigir cambios en las normas comerciales liberales, compartía la mentalidad colonialista de reformar y redimir a las “masas ignorantes”. El imperativo teleológico de trabajar para alcanzar al otro, basado en la superioridad de Occidente, nunca fue rebatido. En cuanto a esto, la teoría de la dependencia no era muy distinta a la teoría de la modernización: como la *Historia de la Unctad* cuenta, “el carácter extenso, desarrollista y universalista de la filosofía de la Unctad será evidente” a partir de sus propósitos (Naciones Unidas 1985, 13). La Unctad, a este respecto, no era distinta del GATT.

¿Derecho o política? Desafiando el dominio institucional

Los desafíos al régimen comercial liberal continuaron bajo el hacer de la Unctad a través de varias conferencias en los años setenta y ochenta. Gradualmente condujeron hacia la formulación concreta de normas que favorecieron fórmulas especiales a favor de los países en vías de desarrollo, como el sistema de preferencias generalizadas. Pero no fue fácil. Los países occidentales, que desde el principio habían mostrado su reticencia en

actuación del individuo en aquellos asuntos de su interés, sin más límites que los derechos iguales a sus semejantes y una tibia noción de interés público (*N. del T.*).

apoyar la creación de la Unctad, demostraron ser todavía más reticentes a la hora de apoyar su agenda, especialmente durante los años ochenta de Reagan. Como resultado, la Unctad se convirtió en un campo de batalla Norte-Sur, donde el Sur estaba representado por el G-77. Los aspectos más interesantes de esta batalla pueden encontrarse en dos debates: primero, el de si la Unctad debía ser un órgano de la AGNU o del Consejo Económico y Social (Ecosoc); segundo, si la Secretaría General de la Unctad debía ser nombrada por la AGNU o por el Secretario General de la ONU (SGNU).

En la Unctad I, los países occidentales intentaron asegurar que ésta fuera un organismo subsidiario del Ecosoc, mientras que los países en vías de desarrollo insistieron en que debía permanecer como un órgano subsidiario de la AGNU (Naciones Unidas 1985, 37). El tema de discusión era si la formación de la Unctad debía seguir la interpretación “legal” de la Carta de la ONU y, por lo tanto, estar coordinada con el Ecosoc, al que se le asignaba en principio esa responsabilidad, o si la Unctad debía coordinarse por la más representativa y política AGNU. Occidente apoyaba la primera opción mientras que el Tercer Mundo la segunda. Este apoyo occidental de lo “legal” y la preferencia del Tercer Mundo por lo “político” se podría ver no simplemente como un campo de batalla entre el Norte y el Sur acerca de la identidad institucional de la Unctad, sino como un enfrentamiento más general sobre la naturaleza misma de las instituciones internacionales e, incluso, del propio derecho internacional. Como lo señala la *Historia de la Unctad*, el consistente apoyo material y político que le da la AGNU es

parte del proceso político continuo de democratización de las instituciones internacionales, un proceso por el cual los países del Tercer Mundo en vías de desarrollo recientemente independientes comenzaron a centrar la atención y los esfuerzos de la comunidad internacional en el problema absolutamente vital del desarrollo económico. (Naciones Unidas 1985, 37)

Desde ese momento, las instituciones internacionales no serían ya organismos “neutrales” que llevarían a cabo la voluntad soberana colectiva, sino un campo de batalla para la formación de esas mismas voluntades colectivas. Decir esto no implica que las instituciones internacionales estuvieran siendo radicalizadas de una manera unidireccional. Como he señalado anteriormente, aunque se acogieron institucionalmente ciertas líneas de las críticas radicales, otras fueron limitadas y contenidas debido a su compromiso continuista con el *ethos* de la modernización.

Un segundo ejemplo del conflicto en torno a la Unctad es el debate acerca de su Secretario General, que es nombrado por el SGNU sujeto a confirmación de la AGNU¹⁹. En la Unctad I, los países occidentales se opu-

¹⁹ Es el mismo tipo de *modus operandi* que se practica para el nombramiento de las cabezas del PNUD, el Unido y la UNEP, siguiendo el modelo de la Unctad.

sieron a la intervención de la AGNU en el proceso de nombramiento, con el argumento de que se politizaba el proceso, mientras que los países en vías de desarrollo deseaban dotar de importancia política al nombramiento mediante su ratificación (Naciones Unidas 1985, 41-42). Este debate, que se asemeja a otros debates familiares en el derecho internacional sobre si el SGNU debe ser un “líder” o un “secretario”²⁰, refleja las tensiones perennes entre derecho y política, y entre autonomía y comunidad. Pero también evoca los “efectos-instrumento” de la resistencia del Tercer Mundo frente al derecho internacional, que resultaron en la expansión del ámbito de las responsabilidades de la AGNU.

INSTITUCIONALIZANDO EL RADICALISMO: EL ARTE DE MANTENER LA UNIDAD EN EL G-77

Como he dicho anteriormente, la Unctad I también señaló el comienzo de la formación de un frente unido común del Tercer Mundo, el G-77. En ausencia de un secretariado o de una estructura organizacional separada, el G-77 dependía por completo de la Unctad para todas sus necesidades. Como consecuencia, las oficinas del G-77 se establecieron en Ginebra, donde se encuentra la sede de la Unctad, y sus miembros activos han sido las delegaciones acreditadas por los países en vías de desarrollo ante la Unctad (Mortimer 1984, 75). Como ha afirmado Robert Mortimer (1984, 78), “la originalidad del G-77 como actor internacional ha residido precisamente en su falta de diferenciación con las estructuras más grandes dentro de las cuales ha actuado”. Esta identificación entre la Unctad y el G-77 politizó las actividades de la primera, como resultado de las tensiones internas del último y la siempre presente necesidad de mantener la unidad. La consecuencia fue que la Unctad se convirtió en la imagen institucional de los acuerdos políticos alcanzados entre las posiciones moderadas y radicales dentro de la coalición del Tercer Mundo, con lo que terminó siendo inherentemente moderada.

Hubo dos tipos de retos a la unidad de los Estados del Tercer Mundo en el G-77. El primero fue la diferenciación entre los miembros del G-77. Ese problema surgió del hecho de que ciertos Estados del Tercer Mundo estaban más “desarrollados” o tenían mayores intereses económicos en negociaciones concretas con el mundo industrializado. Esos Estados, como la India durante la crisis del petróleo de la OPEC, tendían hacia posiciones más conciliatorias en las negociaciones, en lugar de adoptar una perspectiva antagonista de línea dura. Esa situación se creaba a partir de las diferencias regionales entre los grupos asiáticos, africanos y latinoamericanos

²⁰ Con respecto a ese debate, véase Gordenker (1972).

dentro del G-77 y complicaba enormemente el alcance de una posición común de todos los Estados del Tercer Mundo, con lo que a menudo el resultado era que las peticiones radicales acababan siendo diluidas (Mortimer 1984, 70). Sin embargo, ese resultado no era determinado por una sola de las partes. La proliferación y la fragmentación de las instituciones internacionales también eran vistas por algunos como un paso positivo hacia la reforma progresiva de dichas instituciones. Por ejemplo, Fred Bergsten (1976) defendía el proceso de toma de decisiones en una serie de círculos concéntricos, el más interno de los cuales producía un acuerdo, que posteriormente se ampliaba mediante consultas generales con países en los círculos más externos. Sean cuales fueren las razones de las tensiones causadas por el problema de la diferencia entre Estados del Tercer Mundo, la Unctad, como secretariado de facto del G-77, acabó por tener un papel dual: por un lado, únicamente su existencia hizo posible la unidad del Tercer Mundo y el G-77; por otro, para mantener esa unidad, tenía que adoptar a menudo posiciones que reflejaban los puntos de vista menos radicales, moderados. Si se combina ello con su compromiso continuo hacia el *ethos* modernizador occidental, la Unctad podía ser y de hecho acabó por ser un organismo desradicalizado.

El segundo problema para la unidad del Tercer Mundo fueron las dificultades crecientes entre el MNA y el G-77. La diferencia esencial entre el G-77 y el MNA fue que a los miembros asiáticos y latinoamericanos de la alianza (como México, Filipinas o Pakistán) se les permitió ser miembros del G-77, pero no del MNA. Además de las disputas bilaterales al interior del Tercer Mundo, las rivalidades de la Guerra Fría complicaban la consecución de un frente unido común. Ello era evidente ya en 1975-1976 (Mortimer 1984, 84). Aunque el G-77 había eclipsado al MNA desde mediados de 1975 hasta mediados de 1976, el MNA estaba mejor organizado, tenía su propia oficina y una posición política más explícita. Sin embargo, en el Quinto Encuentro del MNA en Colombo, salió a la luz una furia existencial en la Declaración Política: “es indudable que hay una conexión integral entre la economía y la política y que es erróneo aproximarse a los asuntos económicos de forma aislada de la política... La importancia dada a los asuntos económicos no disminuye la importancia dada a los asuntos políticos en las reuniones de los no alineados” (citado en Mortimer 1984, 87). Mientras que esta observación puede entenderse como una defensa de la relevancia política del MNA en relación al G-77, también indica que el MNA deseaba establecer su razón de ser política y económica en contraste con el G-77. Esta declaración produjo una reacción: en la siguiente conferencia del G-77, celebrada en Ciudad de México, un pequeño grupo de Estados, liderado por Pakistán, México y las Filipinas, condujo una campaña para convocar una reunión cumbre del G-77 y conseguir un secretariado permanente y separado para el Grupo. Ello era, como ha observado Robert

Mortimer (1984, 91), un desafío apenas disimulado a la autoridad política del MNA. También situaba dentro de la Unctad, como aparato institucional del G-77, las luchas políticas entre el G-77 y el MNA. Así, aunque la Unctad era resultado del radicalismo de los dependentistas*, su práctica actual estaba circunscrita y limitada de variadas formas.

La “lección” más importante que debería aprenderse del ejemplo de la Unctad era que las instituciones internacionales no deberían seguir concibiéndose tan sólo en términos de si llevan a cabo exitosamente las funciones que les han sido asignadas, sino que más bien deberían pensarse en sus propios términos de ocupación y politización del espacio del derecho internacional. En ese modo de análisis, importa menos el hecho de que la Unctad no tuviera “éxito” en sus funciones; lo que importa es la propia constitución de ese organismo como una incorporación de la identidad del Tercer Mundo, por un lado, y su labor de creación de información y conocimiento dentro de su propio dominio, por otro. Como la *Historia de la Unctad* nos indica

[H]ay pocas dudas de que en términos de propuestas y objetivos políticos específicos, los logros de la Unctad no alcanzan las expectativas de sus fundadores y las aspiraciones del NOEI. Y aun así sería de alguna forma simplista plantear la cuestión en términos de éxito y fracaso. La contribución de la Unctad al reconocimiento de la interdependencia de la economía mundial y del consenso sobre el desarrollo por la comunidad internacional no está en duda; ni tampoco su papel en la evolución de la economía política mundial y del Tercer Mundo. (Mortimer 1984, 48)

La Unctad permanece como el ejemplo paradigmático de la constitución del dominio de las instituciones internacionales como terrenos de resistencia y lucha, y también de sus limitaciones esenciales.

EL NOEI Y EL FETICHISMO DE LAS INSTITUCIONES: MOHAMMED BEDJAoui

Como se ha observado, el NOEI fue un desafío radical al “viejo” derecho internacional europeo del período de preguerra. Pero, como he defendido, su radicalismo también estaba limitado por su compromiso con una forma peculiar de modernidad occidental, por su creencia en la idea de progreso científico de los nativos desde un estado de atraso; una idea que estaba encapsulada en las instituciones internacionales. Los juristas del Tercer Mundo, aunque eran críticos del “viejo” derecho internacional, compartían su compromiso civilizador subyacente. En ningún otro lugar era ello más patente, como ya lo he planteado, que en su creencia en el carácter benéfi-

* Se está refiriendo obviamente a los defensores de la teoría de la dependencia, mencionada anteriormente (N. del T.).

co de las instituciones internacionales. Era bastante comprensible, puesto que éstas proporcionaban un terreno, tal vez el único, en el cual podían luchar contra la hegemonía occidental mediante el uso afirmativo de su superioridad numérica basada en el principio de igualdad soberana. Pero eso también tuvo un efecto desradicalizador en muchas de sus reivindicaciones frente al “viejo” derecho internacional, puesto que las instituciones internacionales no eran instrumentos libres de valores (neutrales) que pudieran expresar fielmente sus voluntades soberanas, sino simplemente otro terreno más de lucha política e ideológica. En efecto, ello significaba que existía un cierto fetichismo de las instituciones, que impedía que las peticiones más radicales fueran trasladadas a la realidad. Como ejemplo de este fenómeno, analizaré en las próximas páginas la celebrada crítica de Mohammed Bedjaoui (1979), expresada en su libro, *Towards a New International Economic Order* (Hacia un nuevo orden económico internacional).

Mohammed Bedjaoui, un famoso jurista internacional argelino, diplomático y ex presidente de la CIJ, escribió su libro justo después del debate sobre la NOEI en la AGNU. En su condición de embajador argelino en la ONU, tuvo un papel activo en la formación de la coalición del Tercer Mundo y en las políticas del NOEI, incluyendo la Presidencia del G-77 en 1981 (Mortimer 1984, 177, n. 48)²¹.

Su libro es una dura condena del “viejo” derecho internacional, al que etiqueta como derecho internacional de la “indiferencia”. Esta indiferencia se podía encontrar en el principio de *laissez faire* de no intervención, que favorecía el saqueo y la explotación del Tercer Mundo bajo el colonialismo. Ello resultó en lo que llama la “pobreza del orden internacional”, donde el derecho internacional deriva de las “leyes de la economía capitalista y del sistema político liberal” (Bedjaoui 1979, 49). Este derecho internacional “consistía así en un conjunto de normas con una base geográfica (era un derecho europeo), una explicación ético-religiosa (era derecho cristiano), una motivación económica (era un derecho mercantilista) y fines políticos (era un derecho imperialista)” (Bedjaoui 1979, 50). Allí mismo observa que hasta que comenzó la descolonización, “no hubo un cambio perceptible en ese derecho como respaldo del imperialismo”. Es claro que el propósito es de largo alcance: quiere condenar en su totalidad el derecho internacional recibido y defender la creación de una nueva estructura de derecho e instituciones internacionales que permitan la inversión del “orden internacional de pobreza”. De hecho, la naturaleza radical de su crítica se hace más evidente cuando pasa a realizar un análisis del desarrollo en su relación con el derecho internacional.

²¹ De hecho, se convirtió en el primero en dirigir un minisecretariado recientemente aprobado para el G-77 (Mortimer 1984, 177, n. 48).

Empieza atacando la teoría de la modernización rostowiana²², que restringiría el subdesarrollo a una mera cuestión de “atraso”. El centro de esta forma de teorización es la reducción del “desarrollo” a un “fenómeno único, indiferenciado” (Bedjaoui 1979, 67). Estos autores “reducen el problema del subdesarrollo al atraso en comparación con la civilización occidental, el problema del desarrollo a un mero esfuerzo por llegar a ser parte de la ‘civilización del poder’, de la civilización del caballo de vapor, como la llamó Bertrand de Jouvenal” (p. 67). Esta comprensión del desarrollo está equivocada no sólo por su prejuicio en defensa del progreso occidental, sino también por su naturaleza lineal. Como afirma Bedjaoui, en este punto “incluso los darwinianos y la escuela de Marx y Hegel están de acuerdo” (p. 69). Así, muestra que su crítica no es simplemente una crítica marxista; de hecho, el marxismo también es blanco de su crítica junto con el capitalismo²³. Su crítica es lo que hoy llamaríamos una crítica poscolonial.

Deduce correctamente de ello que el corolario lógico de esta ideología del desarrollo es “una necesidad de cooperación internacional con el propósito de extender el progreso... [S]iendo así, las nociones de desarrollo y cooperación han terminado vinculadas, donde la primera es imposible sin la segunda y donde la segunda no tiene otra finalidad sino la generalización de la primera” (Bedjaoui 1979, 69). Rechaza esto en favor de un “desarrollo de otra clase... que restaure la dignidad de los pueblos y ponga fin a su dominación por el imperialismo” (p. 71).

De esta crítica resulta claro que los fines de Bedjaoui son mucho más radicales de lo que pareciera a primera vista. Su intento de construir un orden económico internacional nuevo, como lo expresa, “implica elecciones entre diferentes tipos de sociedad” (Bedjaoui 1979, 69). Ningún otro jurista internacional del Tercer Mundo había criticado, antes de Bedjaoui, la propia naturaleza del desarrollo y su linealidad y conexión con una idea occidental de progreso²⁴. A pesar de ese radicalismo, es claro que no está muy familiarizado con el alcance de la desafección popular hacia el desarrollo en los años setenta ni tampoco con la literatura académica floreciente a la que había dado lugar²⁵.

²² Se está refiriendo al trabajo del historiador económico de los años cincuenta Walt W. Rostow, que contemplaba el proceso de desarrollo como una serie de etapas sucesivas de crecimiento económico por la que todos los países debían pasar (*N. del T.*).

²³ Bedjaoui (1979, 69) cita expresamente a George Corm: “El marxismo es una protesta al interior del sistema occidental, pero no es una protesta contra él”.

²⁴ No es sorprendente que Algeria haya representado siempre la facción más radical dentro del Tercer Mundo, que defiende, en su extremismo, una “desvinculación” de las economías del Sur de las del Norte (Mortimer 1984, 90-94). Una versión más suave de esta facción es el modelo de cooperación Sur-Sur, defendido principalmente por el MNA. La formulación clásica de la desvinculación desde la perspectiva de la política económica se encuentra, naturalmente, en la obra de Amin (1990).

²⁵ Sólo cita a Ivan Illich, a nadie más.

Aún más importante, los límites de su radicalismo comienzan a revelarse cuando se mueve de la crítica del “viejo” derecho internacional a una discusión sobre el impacto del Tercer Mundo en el derecho internacional. Aunque había condenado el derecho internacional como el derecho de la “indiferencia”, ahora afirma que “al igual que los países en vías de desarrollo, el derecho internacional es también un derecho ‘en vías de desarrollo’”. El tema clave de este nuevo derecho internacional es el desarrollo, porque “la igualdad real de los Estados depende de su desarrollo” (Bedjaoui 1979, 125). Aunque había defendido el derecho del Tercer Mundo a pensar en otra clase desarrollo, que le permitiera elegir entre distintas sociedades (en otras palabras, reconociendo la ecuanimidad y justicia de la existencia de diferencias materiales, culturales y de otro tipo entre sociedades dentro del derecho internacional), ahora está preocupado por el objetivo de “reducir, y si es posible incluso erradicar, la distancia que existe entre una minoría de naciones ricas y una mayoría de naciones pobres” (p. 127); en otras palabras, está interesado en erradicar la diferencia.

Sin duda, está lejos de ser una crítica radical del desarrollo. Lo que Bedjaoui no puede comprender es que la propia creación de la “distancia” entre el Occidente y el Tercer Mundo sólo es inteligible si uno adopta una noción occidental de lo que significa “desarrollo”. Para poder declarar que algunas sociedades y estilos de vida son “deficientes” o “retrasados”, se necesita un estándar que las juzgue y el modelo occidental es el que se usa. A pesar de su radicalismo anterior, Bedjaoui adopta ese estándar al tratar al Tercer Mundo como un territorio que “está atrasado” con respecto a Occidente y al afirmar que se necesita reducir la “distancia”, es decir, “ponerse a la altura” de Occidente. Eso sólo se puede conseguir adoptando el modelo occidental del desarrollo, puesto que es el único que permitiría el nivel de consumo masivo que señala una nación como “avanzada”.

¿Qué puede explicar este cambio de posición tan grosero? ¿Cómo puede la pretensión de “reducir la distancia” entre naciones reconciliarse con la crítica a la idea misma de “desarrollo”? Sugiero que la respuesta debe encontrarse en la doble identidad que es común entre los juristas del Tercer Mundo de la era poscolonial. Por un lado, ese jurista es un activista político que está interesado en la transformación social y en esa condición desarrolla una crítica radical al edificio completo del “viejo” derecho y al sistema económico que lo mantiene. Por otro lado, también es un jurista poscolonial que se identifica con la construcción de su “nación” y en esa facultad necesita usar el derecho para obtener de él las mejores condiciones posibles para el surgimiento de su “nación” como poder respetado. En el fondo, este es un conflicto que surge de la propia naturaleza del derecho, entre cambio y estabilidad. De hecho, Bedjaoui especula sobre la naturaleza del derecho, aunque no en el contexto aquí usado, pero de todas formas es pertinente:

[E]n semejantes tiempos, se es consciente de la sorprendente y al mismo tiempo fructífera contradicción contenida en el derecho, la contradicción entre su verdadera naturaleza y su verdadera función. Parece ser evolutivo por naturaleza y, sin embargo, conservador en cuanto a su función. Por un lado, refleja una realidad social que cambia y está obligado a seguirla al mismo ritmo, aunque siempre habrá ciertas discrepancias y retraso. En ello, pareciera ser algo evolutivo. Por otro lado, al ser la expresión de las relaciones sociales, el derecho fija o estabiliza el medio social del cual es producto. Refuerza y protege así las prácticas establecidas, rechazando cualquier cambio que pueda amenazarlas y a este respecto su función es conservadora. El movimiento y la inercia, el cambio y la tendencia conservadora, son dos factores que permanentemente determinan lo que es y lo que está deviniendo. (Bedjaoui 1979, 112)

El radicalismo decreciente de Bedjaoui alcanza su cenit (o su nadir) en sus propuestas institucionales para un nuevo orden económico internacional. Es ahí donde vemos cómo las instituciones internacionales, por el hecho de ser el producto de la voluntad soberana de los Estados, crean su propia dinámica interna sobre el ritmo y la dirección del cambio en la vida social internacional. Esa dinámica, como he sugerido antes, es inherentemente conservadora, incluso cuando constituye instituciones como aparatos de gestión de la realidad social del Tercer Mundo. Bedjaoui comienza mostrando una ambivalencia hacia la ONU, puesto que intenta conciliar el hecho de que es la herramienta de los grandes poderes y reconocer a la vez la realidad de que para el Tercer Mundo es el único espacio que proporciona una oportunidad para desafiar la hegemonía occidental²⁶. Si después de leer su condena anterior al derecho internacional, uno hubiera concluido que desea terminar totalmente con él, rápidamente queda desencantado. El derecho internacional se convierte ahora en una herramienta para obtener el desarrollo a través del NOEI, y la ONU tendría un papel principal en ese proceso. Como lo expresa él mismo, “el nuevo orden económico internacional es el nuevo nombre del desarrollo... el sistema de Naciones Unidas y sólo él podrá, mediante su democratización, conseguir esa tarea de importancia vital”. (Bedjaoui 1979, 197)

Ello debería conseguirse mediante propuestas específicas para la reforma de la ONU, que incluirían:

- a. *Acciones a corto plazo*: reestructuración interna, fortalecimiento del papel de la AGNU y el Ecosoc en el desarrollo, establecimiento de “fortines” regionales del sistema de Naciones Unidas, nombra-

²⁶ Como Bedjaoui (1979, 195) lo explica: “el Tercer Mundo expone la debilidad del sistema de la ONU, al mismo tiempo que muestra todavía un afecto real hacia él y ello no es el resultado de un capricho extraño. Los países en vías de desarrollo o no alineados no desafían la existencia de la ONU, que valoran positivamente, sino su condicionamiento por los grandes poderes, que se niegan a aceptar”.

miento de un nuevo asistente del SGNU con el título de Director General para el Desarrollo y la Cooperación Económica Internacionales y otras reformas presupuestales y programáticas.

- b. *Acciones a mediano plazo*: revisión de la Carta de la ONU para expandir los poderes del Ecosoc, el establecimiento de un nuevo Consejo para la Ciencia y la Tecnología, la creación de otras instituciones especializadas como una nueva organización para el comercio y la creación directamente de organismos internacionales operacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Banco de Desarrollo Asiático. (Bedjaoui 1979, 200-220)

Las mencionadas son ni más ni menos la gama completa de reformas institucionales defendidas por Bedjaoui en su libro. Es bien conocido que casi todas sus propuestas ya han sido puestas en práctica en la ONU (aunque eso no se debe exclusivamente a las exigencias de Bedjaoui) y no obstante no han producido el establecimiento de un NOEI. Sin embargo, lo que es más sorprendente para mis propósitos es la forma en que sus propuestas, bastante poco polémicas tal y como están formuladas, buscan expandir y reproducir el sistema de la ONU y el ámbito general de las instituciones internacionales. No hay ninguna preocupación evidente por el hecho de que la proliferación del espacio de las instituciones no acabe siendo también un espejismo del ansiado cambio social, y eso que, según su propia crítica, la ONU ha impedido precisamente ese cambio. En ello vemos una sensibilidad benevolente que contempla las instituciones internacionales como instrumentos positivos del cambio social en el Tercer Mundo²⁷. Así, se es testigo de una desradicalización gradual de su anterior crítica al “desarrollo” mediante propuestas programáticas que conciernen a las instituciones internacionales. El resultado final es que las instituciones han ganado espacio y actividad, mientras que se han controlado las demandas radicales que las generaron.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha presentado la perspectiva de que los compromisos del Tercer Mundo con las instituciones internacionales han tenido un doble carácter: por un lado, han radicalizado esas instituciones, convirtiéndolas en campos de lucha política e ideológica sobre cuestiones de poder, distribución y justicia; por otro lado, las vertientes más radicales de la crítica del Tercer Mundo se han apaciguado al hacer hincapié en las reformas de las instituciones internacionales. Ello ha tenido como consecuencia la expan-

²⁷ El propósito de este análisis no es despreciar la crítica de Bedjaoui como si no fuera importante; por el contrario, tengo sólo la más alta consideración por su crítica y personalmente ha inspirado mi trabajo. Sin embargo, mi análisis es un intento de reconstruir internamente sus argumentos para poder pensar en las posibilidades de una política radical a través del derecho internacional.

sión del espacio de las instituciones internacionales como actores autónomos en el “campo jurídico” (Bourdieu 1987) y, por lo tanto, la expansión del propio derecho internacional. Visto de esa forma, importa menos que el NOEI fuera un “fracaso”; más bien, el NOEI deriva su propia importancia como consecuencia de los “efectos-instrumento” que ha tenido en las instituciones internacionales. En última instancia, la dinámica de las instituciones internacionales y del derecho internacional se explica mediante su habilidad interna para generar el impulso para su propia reproducción, para construir su propio “campo de realidad”, citando a Philip Allot (1995), más que a través de un análisis funcionalista o de orientación política exclusivamente.