

# REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS \*

MIGUEL S. WIONCZEK

SIN HABLAR de la gravedad de la situación política internacional, la situación económica mundial parece ser en estos momentos mucho más seria de lo que la opinión pública cree en general. Después de las consultas a puerta cerrada con expertos, procedentes tanto de las economías desarrolladas de mercado, como de los países en desarrollo y de las instituciones financieras internacionales, la UNCTAD, un órgano de las Naciones Unidas que tiene mayor entendimiento de los problemas de los países en desarrollo que los gobiernos de los países industrializados, informó a mediados de marzo de 1980 que después de una recuperación lenta e incompleta de la aguda recesión de 1974-1975, la economía mundial entró en 1979 en una nueva etapa de desaceleración sería de crecimiento.<sup>1</sup> La tendencia depresiva se acentuó a mediados de 1980 de tal manera que ya nadie espera que pueda darse una recuperación económica a escala mundial en 1981.

Los pronósticos de la UNCTAD se dieron a conocer antes de que multiplicaran los indicios de que en Estados Unidos se estaba gestando la séptima recesión económica de la posguerra, tal vez la más seria desde los años treinta. Su inicio daba por seguro a fines de abril de 1980 el 80 por ciento de los norteamericanos entrevistados en esas fechas por *The New York Times*.<sup>2</sup>

La seriedad de la situación, se origina, primero, en el hecho de que el comienzo de una nueva fase descendente del ciclo económico en Estados Unidos coincide en el tiempo con la agudización de la recesión sufrida por el resto de las economías industriales occidentales y, segundo, en que todo esto ocurre en el marco preocupante de la "estan-

\* Ponencia presentada al Simposio Internacional sobre Política Industrial de la Década de los Ochenta, Ministerio de Industria y Energía de España y OCED, Madrid (5-9 de mayo, 1980).

<sup>1</sup> UNCTAD, *Interdependence of Problems of Trade, Development Finance and the International Monetary System* TD/B/783, Ginebra, marzo 11, 1980 (mimeo.).

<sup>2</sup> *The New York Times*, abril 23, 1980.

flación" persistente, caracterizada por tasas de desempleo superiores al 6 por ciento y la inflación acelerada. Al inicio de las seis recesiones anteriores de la economía norteamericana de la posguerra (noviembre de 1948-octubre de 1949, julio de 1953-mayo de 1954, agosto de 1957-abril de 1958, abril de 1960-febrero de 1961, diciembre de 1969-noviembre de 1970 y noviembre de 1973-mayo de 1975, respectivamente), la intensidad de la "estanflación" y el nivel del desempleo eran más bajos en Estados Unidos y en los demás países industriales que ahora. Además, la fragilidad del sistema monetario y financiero internacional que transmite el ciclo a distintas partes de la economía mundial era mucho menor que al inicio de los ochenta.

Según la UNCTAD, aun antes de tomar en cuenta el inicio de la recesión en Estados Unidos, se preveía que los países de la OCED en su conjunto, cuya tasa de crecimiento en 1979 era todavía del 3.3 por ciento, registrarían durante 1980 tasas de crecimiento del producto nacional bruto cercanas al 1.1 por ciento en términos reales, y tal vez del 2.7 por ciento en 1981. De acuerdo con la misma fuente, las tasas de crecimiento anual de las economías socialistas europeas no excederán en 1980-1981 del 4 por ciento al año. Por último, para la gran mayoría de los países en desarrollo es sumamente difícil lograr durante el período de 1980-1981 tasas de crecimiento anual del PNB superiores al 5 por ciento aun bajo el supuesto de que los que no exportan petróleo incrementen su deuda externa total en el mismo período en unos 110 000 millones de dólares; de 300 000 millones de dólares a fines de 1979 a 440 000 millones al término de 1981.

La UNCTAD considera que el deterioro de la relación de precios del comercio exterior aunado a las perspectivas muy débiles de expansión del volumen de las ventas al exterior frene, no obstante el nuevo endeudamiento, las importaciones de los países en desarrollo no exportadores petroleros. De ser así, no solamente la recesión actual en los países industriales habrá de extenderse rápidamente a los demás sectores de la economía mundial, sino que la crisis general será muy probablemente más honda y más aguda que las recesiones postbélicas anteriores. Conviene tener presente que fue precisamente la expansión sostenida de las importaciones de los países en desarrollo la que, durante la recesión de 1974-1975, amortiguó el impacto regresivo del estancamiento de las economías industriales occidentales sobre el crecimiento y comercio mundiales. Desafortunadamente, este amortiguador está en vías de desaparecer o tal vez ha desaparecido ya en virtud de los problemas agudos de la balanza de pagos de los países en desarrollo ocasionados, no sólo —como se insiste—, por los precios crecientes del petróleo, sino por la magnitud de su deuda externa acumulada en el decenio de los setenta.

De acuerdo con el análisis hecho por la UNCTAD, el panorama es particularmente desalentador en vista de que la presente recesión en los

países de la OCED está ocurriendo a costa de un desempleo considerable tanto de su fuerza de trabajo como de su capacidad productiva. Las políticas inadecuadas de reajuste han obligado a los países de la OCED a "planear" una desaceleración considerable a los niveles de actividad económica como el único remedio en la lucha contra la inflación. Hasta la fecha, la medicina no ha curado la enfermedad y su éxito futuro está lejos de estar asegurado. Lo que es más grave aún es que, independientemente de su naturaleza extrema y sus efectos antiinflacionarios cada vez más dudosos, las políticas monetarias y fiscales contraccionistas seguidas por los países industrializados impiden los ajustes estructurales necesarios a escala mundial. Tales ajustes dependerían forzosamente de niveles de inversión altos y sostenidos que no pueden darse en un marco de bajas tasas de crecimiento del PNB y de la atmósfera general de incertidumbre.

La honda preocupación de la UNCTAD por las perspectivas de la economía mundial ha sido compartida por otros organismos internacionales, incluido el GATT, y se extiende ya al Banco Mundial y al F.M.I. Un primer esbozo del informe anual del GATT sobre comercio internacional 1979-1980, dado a conocer en febrero de 1980, subraya que en virtud de las serias dificultades económicas internacionales previstas para fines del mismo año, es necesario reestablecer en los países industriales en el futuro cercano "condiciones en las cuales la actividad de inversión pueda expandirse rápidamente".<sup>3</sup>

Sin embargo, en vista de que las políticas económicas internas de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón siguen sin cambio, no parece factible esperar la expansión de la inversión interna en los países industriales de economía de mercado ni en 1980 ni en 1981. Ante la ausencia de tal expansión, ciertas iniciativas recientes de los países industriales en favor de un acercamiento económico hacia las distintas agrupaciones regionales de los países en desarrollo, incluida América Latina, no tienen posibilidades de éxito. En el mejor de los casos, tales iniciativas serán de poca relevancia para ambas partes; en el peor, darán como resultado una lucha por los mercados de exportación entre los países industriales. En las condiciones de una crisis económica global postular que los países subdesarrollados de Asia, África o América Latina o los llamados "nuevos países industrializados" (los famosos NICs) pueden reactivar el crecimiento de la economía mundial y asegurar su recuperación es llevar la ilusión demasiado lejos.

Las actitudes prevalecientes en los países industriales de economía de mercado tanto frente a sus propios problemas estructurales como frente a los problemas de desarrollo en el resto del mundo se traducen solamente en los planteamientos de medidas coyunturales de corte tra-

<sup>3</sup> GATT, *International Trade in 1979 and Its Present Prospects*, comunicado de prensa del GATT/1256, Ginebra, febrero 15, 1980.

dicional.<sup>4</sup> Incluso considerados en conjunto, tales planteamientos ofrecen “poco alivio y demasiado tarde” en una situación mundial que —hay que insistir— se presta tan solo para una respuesta global a la combinación de estancamiento estructural sostenido con la fase descendente del ciclo de comercio e inversión internacional. En otras palabras, ante la ausencia de un programa global de reactivación económica, no se avizora cómo saldrán del estancamiento las economías industriales avanzadas y cómo se aliviarán los conflictos políticos y sociales que se originan en parte en el subdesarrollo del llamado Tercer Mundo.

Un esquema bastante coherente de las propuestas tendientes a enfrentar los problemas globales reales fue dado a conocer en febrero de 1980 por una comisión internacional independiente y muy respetable, presidida por el ex canciller de Alemania Federal, Willy Brandt.<sup>5</sup> Al subrayar la interdependencia entre el comercio, el financiamiento del desarrollo y el funcionamiento inadecuado del sistema monetario internacional, la Comisión Brandt postula un cambio radical a escala mundial de las relaciones entre los países ricos y los pobres, parecido al que se dio entre la gente rica y la pobre en los países hoy desarrollados después de la Revolución Industrial. Las propuestas de tipo global anteriores a las de la Comisión Brandt, promovidas sin éxito en los últimos dos años, concentraban su atención tan solo en la necesidad de reorganizar el sistema financiero internacional, socavado sucesivamente por las políticas norteamericanas de financiamiento de su déficit externo durante dos decenios, el surgimiento de un mercado financiero transnacional gigantesco e incontrolable, y los cambios abruptos en los precios del petróleo. El punto de partida común de esas propuestas que se han originado en Escandinavia, Venezuela, Japón, Austria, el Grupo de los 24 en el Fondo Monetario Internacional, y hasta en la OCEDE y el Comité Económico Conjunto del Congreso Norteamericano,<sup>6</sup> era y sigue siendo el problema del reciclaje ordenado de los excedentes financieros acumulados por los principales exportadores de petróleo. Hubo, sin embargo, también una propuesta en 1978 presentada por el Instituto de Investigación Mitsubishi que abogaba por un “nuevo tra-

<sup>4</sup> Véase, entre otros, Miguel S. Wionczek, “The Relations between Latin America and the European Economic Community in the Context of a Global Economic Crisis” (ponencia presentada en Seminario sobre las relaciones entre la CEE y América Latina, Universidad Libre de Bruselas, 8-9 de mayo de 1980), y “The Pacific Trade and Development Cooperation with Latin America Revisited”, *Asia Pacific Community* (Tokyo), Nº 8 Verano 1980.

<sup>5</sup> *North-South: A Programme for Survival*, Londres, Pan Books, 1980.

<sup>6</sup> Una detallada reseña de todas las propuestas aparece en R. E. Muller and D. H. Moore, *A Description and Preliminary Evaluation of Proposals for Global Stimulation*. Arlington, Virginia, The Analytic Sciences Corporation, 1980.

to" global en forma de un programa de obras públicas gigantescas en las regiones subdesarrolladas.

El informe de la Comisión Brandt sostiene que la transferencia masiva de los recursos financieros procedentes de los países industriales de economía de mercado hacia la periferia de la economía mundial sirve también a los intereses a largo plazo del mundo desarrollado. Más aún, la Comisión insiste en que los gobiernos de los países industriales deben estar mucho más dispuestos que hasta ahora a abrir sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo. Apoya su razonamiento en dos hechos: primero, como es factible comprobar, el cambio tecnológico ocurrido dentro de los países industrializados de Occidente es mucho más responsable del desempleo de su fuerza de trabajo y su capacidad productiva física que las exportaciones originadas en el Tercer Mundo y, segundo, de cualquier manera los países desarrollados no pueden seguir viviendo con la ilusión de que su proteccionismo, dirigido cada vez más en contra de los países en desarrollo, resolverá sus propios problemas internos. Los países industriales tendrán que afrontar con toda seriedad, individualmente y en conjunto, el hecho desagradable y difícil de que el proceso de ajuste de sus estructuras productivas y de sus relaciones con el mundo en desarrollo no se presta al tratamiento exclusivamente monetario y financiero. Aunque tendrán la libertad de emprender tal ajuste estructural tarde o temprano, si posponen su acción demasiado tiempo, el proceso de ajuste será sumamente difícil.

Lo que es muy preocupante es la constante falta de interés en los países industrializados principales, en sus agrupaciones regionales como la Comunidad Económica Europea, y en los foros internacionales dominados por sus intereses políticos, financieros y comerciales a corto plazo, no tan solo por las propuestas globales que se originaron con la Comisión Brandt sino por las propuestas parciales mucho menos ambiciosas surgidas en 1977-1979. Esta falta general de interés, o más bien para usar el lenguaje de los países en desarrollo —la falta de voluntad política—, por considerar el estancamiento secular de la economía mundial conjuntamente en los problemas cíclicos se advirtió durante el año de 1980 muchas veces: en la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (Río de Janeiro, abril), en la reunión del comité interino del Fondo Monetario Internacional (Hamburgo, fines del mismo mes), en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (agosto-septiembre), en las renegociaciones fallidas de los pocos acuerdos existentes de estabilización de los precios de las materias primas (algodón, cacao), y, finalmente en la reacción semi-oficial ante el informe de la Comisión Brandt que se considera como uno más de tantos informes "utópicos".

En breve, al haberse paralizado las negociaciones sobre el Nuevo

Orden Económico Internacional, lo que presenciarnos a los inicios de los ochenta es la destrucción persistente del orden económico tradicional y la progresiva eliminación de los pocos progresos respecto al nuevo, logrados en la segunda mitad de los setenta. Si se toma en cuenta el recrudecimiento paralelo de la Guerra Fría entre las dos superpotencias, la psicosis de temor que está cundiendo en Europa, recordando el año de 1914,<sup>7</sup> y la multiplicación de guerras y conflictos "locales" en las periferias del mundo industrializado, América Latina, África y Asia Meridional, parece cada vez más factible considerar que el mundo se sigue acercando inexorablemente a una conflagración mundial. Sus terribles implicaciones, no sólo para Europa sino para la humanidad en su conjunto, no se entienden ni siquiera en las principales capitales del mundo occidental.<sup>8</sup>

## II

Sin ocuparse de la dinámica y del destino de este proceso aterrador, este ensayo intenta analizar someramente una de las múltiples facetas de la crisis: el debilitamiento creciente del sistema de las Naciones Unidas, uno de los pocos "interlocutores válidos" en una época de conflictos económicos internacionales cada vez más graves, sociales, políticos y militares. Su mal funcionamiento refleja no solamente las relaciones entre los estados-naciones sino una serie de vicios y debilidades endógenas que caracterizan a cualquier organismo burocratizado de gran tamaño. La actitud crítica expresada aquí se basa en la convicción de que ahora más que nunca es necesario y urgente, y a la vez todavía quizá factible mejorar la eficiencia de este sistema de mediación y amortiguamiento de los conflictos internacionales, sobre todo si se trata de los conflictos entre los países avanzados y el mundo subdesarrollado.

El sistema de las Naciones Unidas ha tenido una evolución notoria desde su establecimiento en San Francisco en 1945, mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas por 51 países. Contrariamente a las opiniones de algunos idealistas, el sistema no es ni la expresión de un nuevo poder global ni un gobierno mundial en su fase inicial. Compuesto por la Secretaría de Naciones Unidas, una docena de organismos especializados semiautónomos (y en el sector financiero aún completamente autónomos), cinco comisiones regionales, e innumerables organismos y grupos de expertos permanentes o *ad-hoc*, el sistema

<sup>7</sup> Kahler, Mills, "Rumors of War: The 1914 Analogy", *Foreign Affairs*. Nueva York, Invierno 1979/80.

<sup>8</sup> Véase las apreciaciones al respecto del recién fallecido Earl Mountbatten de Burna, del gran físico atómico del M.I.T., Victor F. Weisskoff y del Premio Nóbel en economía (1978), Kenneth Boulding, aparecidas respectivamente en *The Bulletin of the Atomic Scientists*, (Chicago), octubre de 1979, enero y febrero de 1980.

refleja la expansión espontánea y constante, y a la vez muy caótica, del temario de las relaciones internacionales.

A pesar de haber afrontado en los últimos veinte años una crisis financiera permanente y de haber vivido bajo el peso de un endeudamiento externo de cierta magnitud, el sistema de Naciones Unidas no solamente sobrevive, sino que demuestra tener la capacidad para movilizar y manejar recursos financieros y humanos crecientes. Da empleo a miles de personas repartidas en todo el mundo. Ha establecido estructuras jerárquicas y espera de su personal algún tipo de lealtad básica de "servidores públicos internacionales". Su fuerza proviene no solamente de su ideología global, sino de su creciente burocracia.

Cuando apareció, el sistema de Naciones Unidas fue un cuerpo principalmente político dominado por Occidente, en particular por Estados Unidos, pero con el paso del tiempo se convirtió en una "asamblea global" permanente encargada de abordar casi todos los problemas. Los intereses de sus más de 150 estados miembros están representados no sólo por las misiones diplomáticas permanentes en Nueva York, Ginebra y otras partes, sino también por distintos grupos nacionales en las secretarías del sistema. Sus críticos describen estas secretarías unas veces como hidras burocráticas de muchas cabezas, otras como algo parecido a una monarquía medieval, y en ocasiones como un caso especial de una empresa pública internacional ineficaz. Independientemente de su debilidad y de su comportamiento similar al de los demás actores presentes en la escena internacional (sean los estados-naciones, sean las empresas privadas transnacionales), los fracasos de los intentos sucesivos de reorganizar a las Naciones Unidas en los últimos 15 años, muestran sin lugar a dudas que el sistema no sólo es el único, sino tal vez el mejor, en el mundo público internacional del presente.

Por desgracia, la productividad, la eficacia y el impacto del sistema sobre la situación internacional que nunca han sido óptimos, están decayendo día con día. Este deterioro progresivo afecta seriamente las perspectivas del complicado y estancado diálogo entre los países avanzados y los países en desarrollo. La mayor parte, aunque no todas las dificultades, se relacionan directamente con el hecho de que los objetivos principales de las Naciones Unidas considerados como un sistema cerrado —sobrevivencia, seguridad, bienestar y poder— son iguales a los objetivos de los demás grupos sociales que actúan en la esfera internacional. Otros impedimentos se derivan no sólo del hecho de que la gente que maneja el sistema tiene a veces lealtades divididas o intereses particulares muy específicos, sino también al hecho de que en algunos casos el "servicio público internacional" sigue siendo todavía un concepto más que una realidad.

Para usar el lenguaje de la literatura sobre las transnacionales y, los imperios, el sistema de las Naciones Unidas, tanto su centro como

sus subsidiarias, organismos y dependencias, es manejado en el sentido más amplio por tres categorías de personas: los moralistas que piensan en términos globales, los manipuladores políticos y los burócratas sin imaginación. Con el tiempo, el sistema registró un incremento más que proporcional de la participación de los manipuladores y los burócratas como resultado de la dinámica misma del sistema, la expansión geográfica de su esfera de influencia y la manera como se recluta su personal. Estas tendencias se han reforzado por el hecho de que el sistema ofrece seguridad política, financiera e individual a la gente que, fuera del mundo de la burocracia pública internacional, podría tener una vida bastante difícil. Todos estos factores considerados en conjunto y otros más forman el meollo de lo que muchos observadores tanto de dentro como de fuera llaman la "crisis del sistema de las Naciones Unidas".

Contrariamente a las creencias más difundidas, esta crisis refleja no sólo los intereses contrapuestos de los estados miembros sino la problemática interna del sistema mismo. Entre los problemas de mayor importancia que afectan su capacidad para proporcionar un servicio internacional de intermediación y resolución de conflictos medianamente eficaz cabe mencionar los siguientes:

- a) el divorcio entre los "estrategas de política global" y la vida real, muy parecido al que se da entre los planificadores militares globales de los estados mayores de las grandes superpotencias;
- b) la tendencia, asociada a este divorcio, a considerar soluciones globales originadas en los acuerdos parciales negociados en "principio" (declaraciones, resoluciones e informes) como el equivalente de una acción;
- c) La interpretación de tal "acción" por los organismos y unidades que forman el sistema a la luz de sus intereses particulares y de corto plazo, que da como resultado un proceso interminable de negociaciones burocráticas dentro del sistema, y afecta seriamente la calidad y la relevancia del trabajo sustantivo incluidos estudios, informes e iniciativas que tienen como propósito llevar a cabo algún cambio de política;
- d) la sustitución de acciones innovadoras por ejercicios repetitivos sobre los temas globales de moda;
- e) la prioridad extremadamente baja asignada a la instrumentación de las decisiones acordadas con el pretexto de que es un asunto que debe tratarse exclusivamente a nivel nacional.

El proceso de negociación sobre todos los puntos del agenda internacional es afectado por estas debilidades y limitaciones del sistema público internacional así como por los conflictos de intereses entre los estados-naciones y sus coaliciones o por las actividades globales de empresas transnacionales. No obstante los grandes esfuerzos tendientes a



reorganizar el sistema de las Naciones Unidas en los últimos diez años, las debilidades del sistema mencionadas anteriormente no han sido estudiadas con el detalle y la profundidad que merecen. Más aún, es a la vez curioso y significativo que los países miembros de las Naciones Unidas parecen tener poco interés por estos problemas y concentran su atención en temas tales como la representación de distintos países y regiones en las secretarías de los organismos públicos internacionales y las fórmulas de votación en estos mismos foros.

Así por ejemplo, se supone en muchas partes que si tan solo un número mayor de ciudadanos de los países en desarrollo trabajaran en organismos públicos internacionales y si los sistemas de votación en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros, se ajustaran a las nuevas realidades políticas, el sistema internacional funcionaría en favor de los países en desarrollo y con mayor eficacia, y en consecuencia, el reordenamiento de las relaciones económicas internacionales avanzaría a un ritmo mucho más acelerado. Al parecer, no hay pruebas convincentes todavía que apoyen estos planteamientos generales, mismos que deberían ser vistos tan solo como condiciones necesarias, pero de ninguna manera suficientes para el progreso de las negociaciones y en particular, de las negociaciones económicas de alcance mundial. El diagnóstico que señala que "el Nuevo Orden Económico Internacional se ve obstaculizado por la proliferación institucional y la ausencia de un enfoque coherente y coordinado en la agenda económica y social, tanto a nivel internacional como nacional, y por el fracaso del secretariado internacional para inspirar confianza y analizar bien los problemas",<sup>9</sup> es aplicable a todo el sistema de las Naciones Unidas.

En resumen, el grado de duplicación de actividades, y la gravedad de los conflictos entre los objetivos, estructuras y prioridades de distintas partes del sistema público internacional, aunados al número creciente de otros actores (los estados-naciones y las empresas transnacionales) que participan en las negociaciones sobre cualquier tema, complican mucho el proceso de toma de decisiones y de solución de conflictos por parte del sistema de Naciones Unidas. Si la tarea se hubiera limitado tan sólo a la interacción de los estados-naciones, tal vez hubiera sido mucho más fácil. El funcionamiento relativamente eficaz y "pacífico" del sistema internacional entre las guerras napoleónicas y el año de 1914 ofrece cierta evidencia circunstancial, aunque no del todo convincente en este sentido. Sin embargo, hay que tener en cuenta, que en el "concierto de las naciones" del siglo XIX sólo unos diez estados-

<sup>9</sup> Gregg, Robert W., "Obstacles and Opportunities in the Establishment of the NIEO in the Field of Decision Making Structure and Processes of the United Nations", Ponencia presentada en la Conferencia de la UNITAR sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, México, CEESTEM, enero de 1979 (mimeo.).

naciones marcaban la pauta y en aquellos tiempos el número total de entidades nacionales independientes o casi independientes no rebasaba los cuarenta. Tampoco existía en aquel entonces una red de organismos internacionales comparable a la presente.

### III

La crisis de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales a principios de los ochenta, se diferencian de las situaciones de crisis anteriores, debido, entre otros, a los siguientes factores:

1. La agudización de la tendencia al estancamiento económico por el impacto coyuntural de una fase descendente del ciclo en los países avanzados;
2. el mayor grado de apertura y vulnerabilidad de la economía mundial, a los mecanismos transmisores del estancamiento y de las fluctuaciones cíclicas, en una situación en que estos mecanismos actúan independientemente y en contra de las políticas económicas diseñadas al nivel internacional aun en los países principales;
3. la interdependencia (y su creciente complejidad) de los distintos "bloques de problemas" en que —por razones conceptuales tradicionales— están divididos tanto el manejo de la política económica nacional como el de la agenda de las relaciones económicas internacionales, fenómeno que no debe confundirse con el de la interdependencia global de las economías particulares;
4. la multiplicación de los actores en el escenario económico mundial resultante, por un lado, del proceso de descolonización política y, por el otro, del papel de las empresas transnacionales;
5. la aceleración del avance tecnológico y su concentración al nivel de países y de empresa y
6. el debilitamiento y la burocratización del sistema de Naciones Unidas en una época de conflictos económicos internacionales cada vez más agudos.

Como consta a quienes han podido observar de cerca las recientes negociaciones económicas internacionales sobre cualquier tema, la visión realista que insiste en el cambio cualitativo en la problemática de la crisis mundial, entra en un profundo conflicto con la sabiduría convencional, el etnocentrismo prevaleciente tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados, y los intereses económicos y políticos a corto plazo a nivel nacional.

Es la persistencia de la sabiduría convencional, del etnocentrismo y de las consideraciones a corto plazo, el factor que explica la reciente

resurrección y ascendencia del monetarismo primitivo en muchos países industriales; la llamada crisis energética mundial; las pequeñas guerras económicas intrarregionales como “la guerra de borregos” en Europa Occidental de la primavera de 1980, y la parálisis de las negociaciones globales entre los países avanzados y los —piadosamente llamados en su mayoría— en desarrollo.

Es sumamente difícil imaginarse una salida del empate estructural global presente, esbozado en la primera parte de este ensayo, sin la revitalización paralela de uno de los pocos intermediarios e innovadores potenciales también de alcance global: el sistema de Naciones Unidas. Si este sistema internacional hubiera dedicado a su renovación por lo menos tanta atención, como por ejemplo, a los ejercicios técnicos del *substitution account* en el Fondo Monetario Internacional o del programa integrado de materias primas en la UNCTAD, las negociaciones globales, regionales y bilaterales alrededor del temario económico internacional no se hubieran transformado, tal vez, en el diálogo actual de sordomudos.

En una importante conferencia internacional celebrada en el marco de las Naciones Unidas en agosto de 1979, el Director General de una de las agencias especializadas pertenecientes al sistema, declaró textualmente —como consta en un documento oficial— que “desde el punto de vista institucional, el sistema de Naciones Unidas es policéntrico, ninguna agencia está subordinada a otra ni a las Naciones Unidas misma”. Si bien esta declaración inusitada por su franqueza refleja de manera bastante correcta el estado de cosas que lleva a algunos críticos a definir el conjunto de las secretarías del sistema como una monarquía feudal, la adopción del enfoque “policentrista” en las esferas dirigentes del sistema es el meollo de la crisis de las Naciones Unidas.

Advirtiendo que, en última instancia, son los gobiernos de los países miembros los que definen el grado de eficacia del sistema, mediante el apoyo político o su ausencia al nivel nacional y mediante la calidad de la contribución de sus delegados a las reuniones de las Naciones Unidas, el informe de la Comisión Brandt mencionado, advierte que no es factible subestimar la propensión de grandes burocracias internacionales a la adquisición y el uso de su propio estilo divorciado en manera creciente del mundo real.<sup>10</sup>

La resultante “producción” de servicios de intermediación y negociaciones internacionales es cuantitativamente extraordinaria y cualitativamente muy decepcionante: cada año se celebran 6 000 reuniones internacionales en Nueva York, Ginebra, en las sedes de las agencias y las dependencias del sistema, y se publica alrededor de un millón de páginas de documentación. En tales circunstancias parece perfectamente válido preguntar —como lo hace la Comisión Brandt— si “el mecanismo

<sup>10</sup> *A Programme for Survival, op. cit.* p. 258.

negociador existente sirve para hacer más fácil el fomento o la aparición de la voluntad política necesaria para las decisiones de mayor importancia". La respuesta tiene que ser desafortunadamente negativa.

Existe una necesidad clara y urgente de devolver al sistema de Naciones Unidas su imagen internacional positiva, no solamente al nivel gubernamental, sino frente a la opinión pública. No es factible lograr esta tarea mientras los nombramientos del personal de alto nivel en el centro y en las agencias del sistema responda más a las consideraciones burocráticas internas y a las necesidades del "equilibrio político" —en el sentido más pedestre—, que a las exigencias de la situación internacional, y mientras los "señores feudales" que habitan en la cúspide del sistema sigan con sus declaraciones de "independencia unilateral", evocando en su defensa el policentrismo de las Naciones Unidas. Estos ejercicios, que corresponden a la búsqueda del poder institucional y personal, hacen imposible coordinar los presupuestos, los programas y las políticas de personal, tanto en los asuntos económicos y de desarrollo como en los políticos y de seguridad.

Para lograr un mejor manejo de estos problemas la Comisión Brandt intenta resucitar la propuesta presentada a fines de la década de los sesenta, que abogaba por la creación de un grupo de 12 asesores económicos de la ONU: cuatro procedentes de los países avanzados, cuatro de los países en desarrollo y cuatro seleccionados de acuerdo con su experiencia e independencia intelectual. El grupo actuaría como asesor de los gobiernos y de la Asamblea General de la ONU en los asuntos de desarrollo y cooperación económica. No tendría funciones ejecutivas ni contaría con una gran secretaria, limitando por lo tanto su actividad a la evaluación de los trabajos de las Naciones Unidas a la luz de la información producida por el sistema mismo. Sus informes serían públicos, como ocurre con los informes de naturaleza semejante producidos en los sistemas parlamentarios. Finalmente, los miembros del grupo asesor de evaluación tendrían que abdicar de antemano a las ambiciones —si las tuvieran— de ocupar puestos directivos en la Secretaría de las Naciones Unidas o sus agencias.

El siguiente gran tema que necesita ser reconsiderado es la extrema independencia de los organismos internacionales financieros del sistema público internacional (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Ambas instituciones fueron creadas mediante los acuerdos de Bretton Woods, por iniciativa de Estados Unidos y Gran Bretaña, cuyo papel central en la economía mundial se vio sustancialmente afectado por los acontecimientos de la postguerra. No incluyen en su seno a los países socialistas (China se incorporó recientemente), y la representación de los países petroleros en las votaciones del Banco y del Fondo no corresponde a su peso político y financiero actual. La estructura y funciones del Banco y del Fondo, que sufrieron cierta evolución a través del tiempo, reflejan básicamente, si no el mundo de 1945, la situa-

ción de 1960, mas no la de 1980. Al haber sido abandonadas hace casi 10 años las bases sustanciales del orden monetario y financiero internacional, como las conocían John Maynard Keynes y Harry Dexter White, parece inaplazable una reforma general de los acuerdos institucionales originados en Bretton Woods, que los adecuara mejor a la situación actual que difiere básicamente de la de hace 35 años.

La lentitud de las pequeñas adaptaciones técnicas del Banco y del Fondo es tan grande que —de acuerdo con un comentarista de un diario financiero inglés bastante conservador— confirma la validez de la “ley de pies de plomo” operante en los organismos internacionales, según la cual las decisiones se toman en promedio dos años después de la presentación de una iniciativa y doce meses después de la fecha en que la iniciativa en cuestión pierde su relevancia.<sup>11</sup>

Finalmente, el tercer y principal problema se origina en las severas limitaciones que surgen de los dos *modus operandi* en las alternativas de negociaciones dentro del sistema de Naciones Unidas. El primero, utilizado en la Asamblea General de la ONU y en los órganos plenarios de sus agencias, consiste en una negociación directa con la participación de todos los países miembros; el segundo, introducido por la UNCTAD y aplicado con creciente frecuencia en las conferencias internacionales *ad hoc*, toma forma de negociaciones por grupos. Las negociaciones directas se han vuelto casi inoperantes debido, entre otras cosas, a la frecuencia con que cambian los representantes encargados de los distintos asuntos en éstas. Las de grupos tienden a crear situaciones de confrontación en lugar de establecer bases para la reconciliación de posiciones encontradas. Es obvio que ha llegado el momento de pensar seriamente en nuevas técnicas de negociación que eviten las desventajas y las limitaciones de los métodos hoy disponibles, que consumen tiempo excesivo y proporcionan resultados muy tenues en comparación con la seriedad de la situación internacional.

En conclusión, la extrema falta de coordinación en el sistema de Naciones Unidas, la autonomía completa de los organismos financieros internacionales, y la ineficacia de los mecanismos de negociación en un sistema que tiene todas las características de una asamblea permanente fuertemente burocratizada, representan, tal vez, el más grande reto, al inicio de los ochenta, para la imaginación intelectual y política en los niveles global, regional y nacional.

<sup>11</sup> Marsh, David, “Lombard Column”, *Financial Times*, Londres, abril 25, 1980.