

Por Francisco A. Pinto S. C.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico.
Facultad de Derecho. U. de Chile.

La amplitud del tema obliga a diferenciar los muchos aspectos que comprende el enunciado. Entre éstos he preferido referirme a la relación del Derecho Económico con aquellos hechos y aspiraciones que van conformando hoy y generarán para el futuro el llamado "Nuevo Orden Económico Internacional".

En otras palabras, creo que "El Derecho Económico Internacional", como campo diferente del Derecho Internacional tradicional, alcanzará mayor trascendencia y significación práctica mientras más se adelante en la precisión de los principios y contenidos de ese "Nuevo Orden Económico Internacional" que se busca; vale decir, uno diferente del "antiguo" ordenamiento, que está aún vigente, pero ya profundamente modificado en capítulos sustanciales.

El "Derecho Económico Internacional", como instrumento necesario para regular ese cuadro en elaboración que es el "NOEI" será ciertamente más acorde con la realidad mundial y es de suponer, más justo. En la actualidad el "Derecho Económico Internacional" es ya muy respetable, puesto que ha llegado a regular y contemplar diversas creaciones, sea institucionales o normativas, las cuales, en muchos casos, más bien aparecen como elementos aislados, que posteriormente podrán tomar mayor cohesión a medida que progresa la formulación y puesta en práctica de lo que se desea como un "Nuevo Orden Económico Internacional".

En razón de lo dicho, me parece útil hacer algunas observaciones respecto al tema en la perspectiva que he indicado.

(*).- Trabajo presentado a las "Terceras Jornadas de Derecho Económico", organizada por la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad de Chile, Sede Valparaíso, celebradas entre los días 18 y 20 de Mayo último.

- 1) La regulación jurídica de las relaciones económicas a nivel internacional -tanto en su sistema institucional como en el aspecto normativo- tiene de finida importancia para las naciones de insuficiente desarrollo. Las ventajas concretas que de la aceptación como Derecho Nuevo puede resultar para las comunidades débiles es evidente, tanto para aquellas manifiestamente atrasadas como para las que han llegado al estado de "semi-desarrollo", que es la condición que se presenta en buena parte de los países de América Latina.

A ese respecto cabría agregar que la significación o beneficio que pueden provenir de la preparación, aceptación y posterior vigencia de normas jurídicas de ámbito internacional y de "órganos" que, con grado variable de eficacia, vigilen su aplicación y resuelvan controversias, son tal vez mayores para las de escaso desarrollo que los que puedan derivar de ellos para las naciones adultas.

- 2) La afirmación o punto de vista de que existe hoy y se irá perfeccionando un "Nuevo Orden Económico Internacional", cuya normativa se busca mediante el "Derecho Económico Internacional" no está fundamentado en un "optimismo" ingenuo, sino más bien en el "realismo" de comparar lo que se llamó el esquema "clásico" o tradicional, que se aceptaba como verdad en las relaciones económicas internacionales, con las situaciones y logros bien diferentes que se han obtenido, como asimismo con las concepciones económicas y las normas jurídicas que regulan esos hechos en la actualidad.

No es esta la oportunidad de analizar en detalle y confrontar las dos épocas de convivencia internacional. Pero, poca duda cabe que hay cambios importantes, tanto en la concepción o teoría de las relaciones económicas mundiales, como en la concreción de medidas de política económica y en la regulación jurídica de ellas, tanto en normas de general aplicación como en la creación de órganos encargados de hacerlas realidad.

Lo ocurrido en las décadas recientes y en especial a partir de 1974, con la llamada "Crisis del petróleo", parece confirmar ese cambio sustancial en el enfoque de las relaciones económicas internacionales. Para comprobarlo conviene recordar algunos hechos principales.

- 3) Rasgos de cambio en el "Orden Económico Internacional", que, a su vez, han motivado la evolución y desarrollo del "Derecho Económico Internacional".

A) En primer lugar, los "sujetos" que conforman y actúan en el medio económico mundial han variado. Podrá decirse que la configuración del mundo internacional está, hoy como ayer, centrada o ligada al concepto de los Estados "Soberanos" (*). En razón de ello ha estado y se -

(*).- En un esquema "clásico", que algunos autores hacen arrancar desde el Tratado de Westfalia (1648), la Organización Internacional sería "un conjunto de Estados soberanos en su dominio territorial, quienes acep

guiría estando regido por la búsqueda de Alianzas, contra-alianzas y equilibrios de poder. Sin embargo, poca duda cabe que han sobrevenido cambios fundamentales que es fácil señalar.

La "revolución" en las comunicaciones y en la tecnología en general dieron, desde luego, otra dimensión de tiempo y espacio a las relaciones internacionales. A ello se agregaron la obsolescencia rapidísima de las invenciones militares y la creciente y recíproca interdependencia económica entre las naciones, sean éstas de grande o pequeño poder y se ubiquen ellas en el tipo de sociedad capitalista o en el llamado "mundo socialista", en el cual se acredita igualmente la característica de dependencia en bienes, servicios y tecnología.

Pero hay otro factor principal de cambio. Me refiero a la presencia de nuevos "participantes" o "actores" en la comunidad internacional, que no operaron antes en el esquema tradicional. Hay por lo menos tres indiscutibles, que son:

- a) Las Organizaciones Internacionales; estas llenan cumplidamente los requisitos que señalara Hauriou en su tiempo para las "Instituciones": órganos, fines permanentes, estatuto, patrimonio, funciones específicas, etc.
- b) Las Unidades Integradas Regionales, que se han creado y organizado en la post guerra, con mayor o menor grado de cohesión, pero que, en aquellas más estructuradas, representan verdaderos nuevos "protagonistas" en el medio internacional; ellas actúan colectivamente, en beneficio recíproco de sus integrantes, creando intereses "regionales" o "comunitarios" que a veces ni siquiera exigen la unanimidad para la adopción de los acuerdos de sus componentes; todo ello, sin olvidar, además, el hecho de que la influencia de la comunidad integrada sea mayor que las que tendrían sus miembros individualmente considerados.
- c) Las "Corporaciones Transnacionales". La naturaleza especial de éstas y sus formas de operar son suficientemente conocidas. Lo nuevo está también en el hecho de que las particularidades y complejidad de sus manejos escapan en buen margen al control de los Estados "soberanos", hasta el punto de que se busca la forma de aplicarles internacionalmente "normas de conducta" por la gravitación enorme que ellas pueden tener, aún para las Economías fuertes, en el manejo monetario, el nivel de ocupación y otros aspectos importantes.

(*).-tan ciertas normas de Derecho Público, siempre que no afecten la capacidad de decidir en el campo de batalla cualquier conflicto difícil de solucionar por la vía pacífica de la diplomacia". (Tomada de un trabajo sobre la materia de don José Medina Echavarría. Cepal., Nov. 76. D.S. /148, p. 18) .

De la mención precedente fluye entonces como evidente que en las últimas décadas varió la "composición" y/o los "actores del mundo internacional".

Desde el ángulo específico del Derecho se hace fácil comprender que, en el proceso de cambio operado en la comunidad mundial y en las etapas sucesivas que vendrán, esta rama o especialidad nueva del "Derecho Económico Internacional" ha tenido y tiene una función importante que desempeñar. Su presencia o influencia se habrá hecho sentir directa o indirectamente o deberá tenerla en el futuro, sea en la tarea de dar forma jurídica a los órganos de nuevas instituciones, a los estatutos que las rijan o a la normativa variable y cambiante que regule su actividad. En ese ámbito nuevo y distinto del Derecho Internacional Tradicional están por ejemplo:

- a) El nuevo tipo de "Tratado-Cuadro", que permitió la creación de órganos "Regionales" y "Supra-nacionales";
 - b) Las llamadas "Normas Comunitarias" en los sistemas de integración económica, que son preferentes respecto a la ley nacional de los países miembros;
 - c) Muchas otras creaciones jurídico-económicas. Tal es el caso de los "Fondos Comunitarios" que, en la C.E.E., regimentan operaciones de regulación del mercado agrícola (FEOGA), o dan protección a la readaptación de trabajadores en nuevas funciones ("Fondo Social") y, también, por último, prestan colaboración al mejoramiento de las zonas atrasadas de los países adelantados (Fondo Regional de Desarrollo). Vale decir, materias todas que tienen un contenido económico complejo jamás antes abordado por el Derecho Tradicional.
- B) Como reflejo del debate político y económico respecto a las injusticias del orden económico vigente, que se hizo candente en 1974 y en los años siguientes, se originaron también cambios importantes. En esa discusión, los países subdesarrollados habían tenido participación, ya desde años anteriores y a diferentes niveles, aunque habían sido poco escuchados. Su menor peso político, la escasa cohesión entre ellos y la dependencia respecto a las Economías Centrales no les permitían presión eficaz. Tal cuadro varió, en 1974, por la coyuntura histórico-política y económica en que se produjeron las decisiones de la OPEP y, además, porque los países miembros de esta asociación, en una actitud no esperada tal vez por las naciones industrializadas, no defendieron sólo "su" posición en el debate sino aliaron en parte a ella los intereses de los "subdesarrollados no-petroleros". Se creó con ello un cuadro mundial de fuerzas muy diferente al tradicional o clásico: de los países o Economías Centrales ricas por un lado, y por el otro los subdesarrollados, pobres, productores de materia prima, objeto generalmente de la inversión directa extranjera y consumidores dependientes de bienes manufacturados importados.

No obstante la persistencia de Gobiernos o Grupos que, por razones comprensibles, defienden el "statu-quo", impulsados por el interés de no modificar su bienestar y poder de decisión, el clamor o protesta de las naciones o zonas postergadas o que están impedidas de acceder al Desarrollo se ha ido generalizando y con ella se ha impulsado esa posición de cambio del esquema vigente por el que buscan definirse como un "Nuevo Orden Económico Internacional".

- C) Un rasgo global importante para comprobar tal cambio en el cuadro mundial sería el abandono de la política de "confrontación", como se ha llamado a la posición o técnica que las naciones industriales aplicaron normalmente en los diferendos, graves o menos graves, tenidos con los Gobiernos y Economías subdesarrolladas. El ejemplo más reciente a este respecto lo dió el gobierno de los Estados Unidos en sus primeras reacciones frente a las decisiones de la OPEP, que, por cierto, le afectaban económica y políticamente. La vía propuesta por Kissinger como su personero fue: la del boicott en las compras a los productores árabes, la formación de un Fondo Especial para Energía de 35 mil millones de dólares a manera de presión contra la OPEP y la adopción de compromisos previos y solidarios entre las naciones consumidoras. Extraoficialmente, se habló hasta de la necesidad de ocupación militar de los yacimientos del Medio Oriente.

Pues bien, frente a ese "arsenal" político y económico, que no habría solucionado nada y tal vez habría agravado los problemas, se planteó -y triunfó en definitiva- la política de "concertación" o búsqueda de acuerdos de recíproco interés que promovió el Presidente Giscard D'Estaing y que en definitiva apoyaron los países de la C.E.E. Ella se formuló sobre la base de abordar no sólo el problema del petróleo entre productores y consumidores sino también el fundamental capítulo del precio de las materias primas y el financiamiento del desarrollo, que interesa a las naciones pobres.

Ese cambio de frente, al que en definitiva tuvo que plegarse Estados Unidos después de muchas reticencias, permitió más tarde organizar la Conferencia "Nord-Sud". Esta asamblea que funcionó hasta mediados de 1977, congregando a 27 países (*) que representaron a las grandes áreas económicas -y al margen de que en ella se obtuvieran varios acuerdos y otros tantos desacuerdos- significó no sólo un trato nuevo y realista de los problemas prioritarios mundiales sino una modalidad político económica más adecuada que el debate multitudinario de Naciones Unidas.

- D) Los hechos anteriormente mencionados y en especial aquella situación de nuevo equilibrio de fuerzas económicas a nivel mundial (o de desequilibrio en relación a la que existía anteriormente para las Econo-

(*).- Ocho naciones industriales, ocho productores de petróleo y once países subdesarrollados de diversas zonas.

mías Centrales), obligaron, en mayor o menor grado, a aceptar que en el mundo económico actual no se daban diversos supuestos o principios invocados para mantener el "orden económico" tradicional.

En efecto, se pudo reiterar esta vez, con más éxito, que en el cuadro mundial vigente no existe "libertad de mercado"; ni hay "igualdad de tratos" en el comercio, ni en el transporte y los fletes; ni hay posibilidad real de acceso o "competencia" en la oferta a consumidores extranjeros, puesto que, en primer lugar, está la fuerza de las economías con sistemas propios de integración tanto a nivel continental como regional y subregional; que en el cuadro mundial no son suficientes por lo tanto las "ventajas comparativas" del credo liberal clásico, ya que el adelanto tecnológico y otros factores son determinantes superiores, como lo ha demostrado el caso del Japón; que los bienes y servicios no se venden según índices de costos o precios "de mercado", sino están influidos decisivamente por normas más complejas que protegen el nivel de empleo, el desarrollo industrial, la estabilidad económica general y la seguridad de cada país en el abastecimiento de producciones esenciales, etc.

- E) Creaciones político-económicas que constituyen nuevos enfoques o adelantos hacia un nuevo orden internacional.

Nos limitaremos a señalar sólo algunos ejemplos, por cuanto un análisis más detenido excedería los índices de este documento.

- a) Comenzando por una bastante amplia o genérica señalaremos la que se refiere al comercio internacional. Reconocida la estructuración rígida de éste que caracteriza la realidad mundial y la no existencia de los supuestos "libre-cambistas", se ha configurado la política que Raymond Barre, en su doble rol de jefe de gobierno y de técnico económico, ha llamado de "Intercambios Libres Concertados". Ello tiene expresión en los varios acuerdos negociados recientemente entre Japón y la CEE respecto a siderurgia y otros rubros productivos, para prevenir los excesos de la competencia y generar desarrollo equilibrado entre las economías centrales.
- b) En aspectos más concretos cabe recordar la variada gama de créditos de tipo público internacional, regidos básicamente por el principio de la "colaboración" o ayuda a los países atrasados y netamente diversos de los que conocía y reglamenta el Derecho Tradicional. Los "soft-loans" -con plazos tan largos y tipos de interés tan bajos como para permitir inversiones de infraestructura en los países atrasados, que obviamente no serían autofinanciables- constituyeron desde luego, un primer cambio para el esquema "clásico" de mercado y lucro expresado en el nivel de rentabilidad del capital.

La entrega de Fondos Fiduciarios a entidades regionales o mundiales, destinados a ayudar a las economías débiles con objetivos de desarrollo -calificados en función de las necesidades y no del be

neficio financiero del otorgante-, representan otro ejemplo. Los primeros pasos, como el del "Fondo Especial", entregado al BID por el Gobierno de Estados Unidos, en la presidencia Kennedy, se han multiplicado posteriormente por parte de otros Gobiernos -y en particular después de 1974- por las naciones asociadas a la OPEP.

- c) El sistema global de crédito público por parte de Estados ricos para ayuda a países atrasados, con modalidades favorables de plazo e interés diferentes de la Banca Privada, ha tenido en 1977 un cambio sustancial. La decisión de "remisión" de deudas acordada por varios Gobiernos a los países más pobres ha constituido una "novedad" que no habría podido esperarse en el esquema tradicional. Tanto Suecia y Holanda, originalmente, como Alemania Federal en fecha más reciente, han hecho pública, en la última reunión de UNCTAD, su resolución de adoptar un sistema o política de revisión del cuadro de sus deudores, para modificar los plazos, revisar las tasas de interés o simplemente "olvidar" las deudas en los casos que, singularmente, estimen justificados. Si bien no se trata de un sistema general, poca duda cabe de que tal política representa un cambio sustancial para el esquema "clásico" o tradicional de financiamiento externo.
- d) La creación del "SGP" -Sistema General de Preferencias-, en favor de las naciones subdesarrolladas, aunque por ahora sea aplicado con limitaciones por algunas naciones centrales, constituye otra novedad del mundo internacional. Ella desdice, en su esencia, las reglas clásicas del comercio internacional, en que la "discriminación" entre los contratantes y la "reciprocidad" en los beneficios mercantiles constituía elemento principal.
- e) El sistema de "Stabex" creado y aplicado en virtud de la Convención de Lomé, pactada entre la CEE y los 46 países principalmente africanos, constituye otra creación que refleja una nueva visión económica. Ella representa una forma concreta de estabilizar los ingresos de exportaciones de los países débiles por la vía de "restituciones" -equivalentes a subsidios- que reciben tales países para compensar el deterioro que se produzca en la relación de precios de los bienes, generalmente manufacturados, que importan desde la CEE.
- f) Las proposiciones hechas por Kissinger, vale decir por el Gobierno de Estados Unidos, en Nairobi, en la reunión de UNCTAD, respecto a la creación de un "Fondo de Materias Primas", para estabilizar los precios de éstas, representa una nueva fórmula o modalidad que antes había sido imaginada a nivel académico pero jamás planteado como política posible de aplicar a plazo próximo.
- g) Las modalidades de ayuda económica "intra-regional" en los sistemas de integración, que aludimos antes en el párrafo A), constituyen otro signo concreto de un nuevo esquema mental y político.

Elas están fundamentadas no en el lucro o las exigencias de "mercado" sino en el afrontamiento de necesidades económico-sociales sobre una base de "solidaridad" si se le quiere atribuir valor ético o -si se prefiere el imperativo económico- del principio de que el bienestar es "indivisible" y poco dura la situación favorable de una nación integrada si sus asociados afrontan problemas de miseria o crisis que en definitiva afectan a todos los miembros de tal comunidad.

- 4) Es evidente, por cierto, que el variado cuadro de adelanto y creaciones nuevas de carácter político y jurídico, está lejos de constituir aún un "Nuevo Orden Internacional". Igualmente parece obvio señalar que el proceso de cambio que analizamos -sea que se opere por vía de evolución o de sustitución- tomará largo tiempo.

El establecimiento de ese nuevo "orden" requiere la superación de dificultades enormes que van desde lo político a lo económico y administrativo. Si bien en el aspecto técnico o "tecnocrático" hay estudios avanzados de la viabilidad de un "ecosistema" que haría posible un "Desarrollo Orgánico", basado en las características y agrupación por "Regiones Homogéneas" (*), no es menos cierto que no está investigado ni ha podido avanzarse mucho en lo que se refiere al aspecto operativo político, del "quién, cómo y cuándo" podría establecerse ese "NOEI". Desde luego, como lo anota un analista de categoría (**), "la visión cibernética subyacente en las propuestas (del Informe Pestel-Meserovic) les da un cierto carácter utópico por cuanto han dejado de lado las Relaciones de Poder Efectivas". Y agrega: "Supuesta la plena validez teórica del "sistema mundial" matemáticamente elaborado ¿qué hacer con todos aquellos factores no menos reales, pero que son inaccesibles a la exactitud matemática?"... Es allí donde se requiere la conjunción del trabajo del economista con el sociólogo, el político y el jurista, para configurar alternativas de viabilidad real.

No obstante ese problema u obstáculo que es sustancial para una solución "integral", poca duda cabe que, aunque sea por "parcialidades" o en adelantos una vez pequeños y otra vez más notorios, el cuadro económico internacional ha variado y está variando fundamentalmente. Los juristas, frente a esa realidad, no pueden seguir centrando su atención en los esquemas tradicionales, sea porque les son gratos a su posición personal o porque en ellos tienen la experiencia que les ha dado su manejo. Tal actitud, de permanecer interpretando doctamente la norma que otros prepararon en el pasado, representa una limitación mental y ciudadana. Ella posterga o niega el rol más noble del jurista, que es el de preparar las normas que vendrán o debieran venir para regular la vida cambiante y las nuevas realidades.

(*).- "Club de Roma" Informe Pestel-Meserovic". "Mankind at a turning point" o "Strategie por demain". Edición Española: Fondo de Cultura Económica.

(**).- José Medina Echavarría, trab. citado, p. 37.