

48
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL CONCEPTO MODERNO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL, PARAMETRO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARIA DEL PILAR VIDAL MIYAMOTO

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

AELC	Asociación Económica del Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana del Libre Comercio
AUE	Acta Unida Europea
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latin
COMECON	Consejo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Fondo de las NU para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUDC	Fondo de las NU para el Desarrollo de la Capitalización
FPNUL	Fuerza Provisional de NU en el Líbano
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCMI	Organización Consultivo Marítima Intergubernamental
OEА	Organización de Estados Americanos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OIEA	Organización Internacional de Energía Atómica
OIG	Organización intergubernamental
OIGUN	Organización intergubernamental de negocios
OING	Organización inter-no-gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las NU para el Desarrollo Industrial
ONUVT	Organismo de NU para vigilancia de la tregua palestina
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTRANGU	Organización transnacional no gubernamental
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SdeN	Sociedad de Naciones
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SME	Sistema Monetario Europeo
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de NU para el Comercio y el Desarrollo
UNESCO	Organización de NU para la Educación, Ciencia y Cultura
UNFICYP	Fuerza de NU para el mantenimiento de la paz en Chipre
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNMOGIP	Grupo de Observadores de NU para la India y Pakistán
UPU	Unión Postal Universal

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
MARCO TEORICO HISTORICO	9
- El concepto de organización internacional	10
- La crisis y la organización internacional	16
- Hipótesis	30
- Métodos y técnicas de investigación	32
CAPITULO 1 - Historia y pensamiento en la organización internacional	37
1.1 - La organización internacional como subsistema de las relaciones internacionales y como fenómeno político	38
1.2 - La guerra y la organización internacional ...	48
1.3 - El derecho internacional, la organización internacional y el estado	53
1.4 - Naturaleza y conceptualización. Breve aproximación epistemológica	63
1.5 - Características y tipologías	72
1.5.1 - Cooperación o integración	75
1.5.2 - El punto de vista jurista	78
1.5.3 - Tipología estructural o funcional	80
1.5.4 - La tipología del continente invisible	85
1.6 - El derecho o regimen jurídico de las organizaciones internacionales	92

1.7	- Fases del desarrollo histórico de la organización internacional	100
1.8	- Organizaciones internacionales de importancia histórica	112
1.8.1	- La Unión Postal Universal (UPU) ...	112
1.8.2	- La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	115
1.8.3	- La Organización Marítima Internacional (OMI)	118
CAPITULO 2	- Balance crítico de los organismos internacionales de vocación universal	121
2.1	- La Sociedad de Naciones	121
2.2	- La Organización de las Naciones Unidas	137
CAPITULO 3	- La toma de decisiones en las organizaciones internacionales	157
3.1	- Aproximaciones para la construcción de una teoría general para la toma de decisiones	157
3.2	- La toma de decisiones y las relaciones de poder	168
3.3	- La toma de decisiones en las organizaciones internacionales	179
CAPITULO 4	- Concepciones e interpretaciones contemporáneas de la organización internacional	201
4.1	- La interpretación occidental de la organización internacional	202
4.2	- La concepción socialista de la organización internacional	215
4.2.1	- Las organizaciones internacionales y las relaciones internacionales ..	216
4.2.2	- Las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG)	220

4.2.3	- La concepción socialista de las Naciones Unidas	228
4.2.4.	- Las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) en los países socialistas	232
4.2.5	- Las organizaciones internacionales no-gubernamentales (ONG).....	233
4.3	- La concepción tercermundista de la organización internacional	235
CAPITULO 5	- Funcionalismo e integracionismo en la organización internacional	251
5.1	- Las bases del funcionalismo y la integración	251
5.2	- El enfoque de David Mitrany	257
5.3	- El punto de vista de Deutsch	262
5.4	- Síntesis del funcionalismo y la integración	265
5.5	- Críticas a la teoría de la integración	277
5.6	- Breve referencia a la integración de América Latina	284
CAPITULO 6	- Supranacionalismo, poder y conflicto en la organización internacional	289
6.1	- Tendencia hacia el supranacionalismo. Consideraciones generales	289
6.2	- La Comunidad Económica Europea (CEE)	295
6.3	- La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	307
6.4	- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	314
6.5	- Poder y conflicto en las organizaciones internacionales	331

CAPITULO 7	- Los Organismos no gubernamentales	.....	341
7.1	- Definición, clasificación y estructura de las ONGs	.....	347
7.2	- Objetivos, organización y papel actual	.....	352
7.3	- Las ONGs en el contexto de la ONU	.....	361
7.4	- La Cruz Roja Internacional - Ejemplo de ONG	.....	371
7.5	- Análisis crítico y perspectivas de las ONGs	.....	376
CAPITULO 8	- México en el marco de la organización internacional	.....	379
8.1	- México y los organismos internacionales	....	384
8.2	- Perspectivas de la participación de México en la organización internacional	....	397
CONCLUSIONES		.....	409
APENDICE	- Lista de ONGs con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC)	.....	421
BIBLIOGRAFIA		.....	433
HEMEROGRAFIA		.....	439

I N T R O D U C C I O N

Los cambios mundiales conllevan una creciente interdependencia entre las naciones que se refleja en las relaciones internacionales. La rapidez con que se dan tales cambios demanda también una transformación del propio concepto de la organización internacional como objeto y parte de las mismas relaciones internacionales.

Esta investigación pretende, con esta inquietud, especialmente por tratar de traer al primer plano la importancia de la organización internacional en una carrera profesional que gira en torno del ámbito internacional, aportar un pequeño grano de arena en la búsqueda de una visión más moderna de la organización internacional, estableciendo algunos planteamientos que nos conduzcan a una mejor comprensión de la esencia de las relaciones internacionales.

Tratada como parte de un plan de estudios, en una carrera en que la organización internacional debiera ser el punto focal, se observa que a la materia Organización Internacional se le atribuye un carácter normal o semejante al de otras materias no menos importantes, pero que no revisten la característica de dar sentido a la ciencia de las Relaciones Internacionales, de la cual es objeto de estudio.

Con frecuencia observamos que al hablar sobre organización internacional, se sobreentiende o se piensa en organizaciones internacionales específicas, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), por mencionar las más conocidas en nuestro ámbito nacional. Sin embargo, es necesario hacer hincapié en que la organización internacional comprende un vasto campo que incluye todo tipo de relaciones entre Estados, instituciones, empresas privadas de diversa naturaleza, organizaciones no gubernamentales (ONGs) o en general, cualquier interrelación entre entidades de diferentes naciones.

Establecer los límites para este trabajo no ha sido fácil, ya que al percatarnos de que la organización internacional como tal, nos refiere al principio de interrelación de toda sociedad que desde tiempos remotos haya intentando establecer lazos con grupos sociales distantes de su lugar de origen, también nos ha hecho ver que la organización internacional es la forma de organización que en la actualidad, priva en todas las actividades políticas, económicas, comerciales, sociales, culturales y jurídicas.

Encontrar el concepto moderno de la organización internacional que refleja el pensamiento actual, es el objetivo central, por considerar de gran importancia el adaptar el concepto original que prevaleció en el mundo de la posguerra, a la nueva realidad que representan las relaciones internacionales

a partir de la década de los setentas, caracterizada por cambios estructurales profundos que rompieron el esquema establecido a partir de la II Guerra Mundial, con la presencia de dos grandes potencias en un marco de guerra fría.

Este planteamiento que se orienta a la comprensión de una nueva conceptualización, se justifica como tesis al intentar enfocar la atención, mediante una interpretación personal de un aspecto de la especialidad de la disciplina de las relaciones internacionales, hacia su objeto de estudio, es decir, la organización internacional como producto y necesidad de una sociedad cada vez más interconectada.

El concepto de la organización internacional ha cambiado, y así lo revelan los últimos trabajos sobre el tema, pero la cuestión se plantea en determinar si tal cambio se ha dado en cuanto a forma o en cuanto a fondo. Esta interrogante nos presenta un panorama difícil de definir, con peligro de conducirnos a una teorización que excedería el alcance de esta investigación y que trataremos de contestar al interior del marco histórico que nos plantea la coyuntura actual, a partir de la década de los años setenta. Trataremos de apreciar si la organización internacional se ha transformado solo hacia afuera, o si el cambio implica un tono distinto en el equilibrio de poder que lleva a la toma de decisiones.

Habiéndose iniciado las relaciones internacionales con un carácter bilateral, evolucionaron en el período de entre-guerras

hacia la multilateralidad, cayendo nuevamente en los últimos años, en un no reconocido bilateralismo. Sin embargo, la acción de las organizaciones no gubernamentales y últimamente de grupos como la Comisión Trilateral y la Cuenca del Pacífico, nos demuestra que el proceso de toma de decisiones mantiene su fondo, aunque la forma pretenda ser diferente. El poder siempre se ha mantenido en las altas esferas y difícilmente esta situación cambiará. Con todo, persiste el intento de participación de los débiles que desean trabajar activamente por su desarrollo económico, social, cultural y político, mediante las vías que proporciona precisamente, la organización internacional.

Es una realidad sin embargo, que a pesar del cambio en el concepto jurídico, que defiende al multilateralismo, el poder se concentra arriba y entre unos cuantos, tendiendo a la bilateralidad, lo cual a su vez demuestra que la efectividad del derecho internacional continúa sujeta a la decisión de los más poderosos.

Cabe agregar que esta investigación otorga a la organización internacional una importancia única, ya que de no existir una red de organizaciones y organismos internacionales, a pesar de los ataques en cuanto a su efectividad real o ficticia, la humanidad no tendría foros donde exponer e intercambiar puntos de vista y la lucha por los intereses de los menos afortunados carecería de sentido.

Este trabajo se ha dividido en nueve capítulos a través de los cuales se pretende dar una visión integral de la evolución de la organización internacional, así como de las posturas más recientes que permiten pensar en el nuevo concepto objeto de la investigación.

En primer término, el marco teórico histórico en que se analiza el concepto de la organización internacional nos conduce al período de la crisis de los últimos veinte años.

En el contexto global que presenta el análisis de este fenómeno, que se da a nivel estructural afectando todos los ámbitos de la sociedad internacional y por ende de sus organizaciones, trataremos de apreciar el cambio que el concepto de organización internacional ha sufrido como consecuencia de la propia crisis.

El capítulo primero analiza la historia y el pensamiento de la organización internacional, desde los albores de las sociedades organizadas, a la luz de su relación con temas como la guerra, el Derecho Internacional, el Estado, y el Derecho Internacional Público, brindando las herramientas que permitan afirmar el enfoque dinámico de la sociedad. Presenta también una conceptualización y una tipología que tiende a prevalecer por encima de la diversidad de puntos de vista existentes y que refleja la visión modernizadora de la organización internacional.

La segunda parte del trabajo contiene un balance crítico de las organizaciones internacionales de vocación universal, con la

intención de establecer algunas comparaciones que permitan establecer la necesidad y relevancia de sus actividades.

El tercer capítulo se refiere al proceso de toma de decisiones en las organizaciones internacionales, cuyo análisis es considerado importante dado que dicho proceso constituyó un avance notable en el desarrollo de una teoría de las relaciones internacionales. Desde su aparición en los años cincuenta, no ha perdido actualidad por cuanto que se refiere a la posición que adoptan los gobiernos al interior de los organismos internacionales, constituyendo además, un factor que determina la política exterior de los países.

El capítulo cuarto se ocupa de las concepciones e interpretaciones contemporáneas de la organización internacional, presentando tres diferentes puntos de vista en el estudio de las relaciones internacionales y de la organización internacional, las concepciones occidental, socialista y tercermundista, clasificación que sin pretender un carácter geográfico, refleja fielmente la división del mundo actual.

Funcionalismo e integracionismo son el tema del capítulo cinco, presentando estas dos teorías con la importancia que representa el constituir las contribuciones más relevantes de las últimas tres décadas para conocer el impacto potencial del crecimiento de la organización internacional, su trascendencia por sobre las fronteras nacionales y la vinculación que necesariamente se establece entre sus integrantes.

En el capítulo siguiente se trata el tema del supranacionalismo, partiendo de una explicación del aspecto de la multinacionalidad para, a través del análisis de los conceptos de poder y conflicto, lograr una imagen más clara del fenómeno supranacional y del funcionamiento de entidades como la CEE, la OCDE y la OTAN, cuyas características son conceptualmente distintas a las de otros organismos internacionales.

El capítulo siete se centra en el estudio de los organismos no gubernamentales (ONGs), cuyo crecimiento acelerado demuestra que la organización internacional trasciende los límites de las fronteras y aún de los gobiernos de los Estados, en una red cada vez mayor de pequeñas entidades que se vinculan con fines específicos en acciones que, como pequeños ahorradores, dan lugar a grandes cuentas de cooperación internacional.

Por último, el capítulo octavo nos permite analizar la postura de México en el concierto internacional, tanto en su relación directa dentro de los organismos internacionales, como en el propio marco de la organización internacional y que revela una posición extremadamente determinada por sólidos principios de política exterior, que responden además, al concepto moderno de la organización internacional que se persigue concretar.

Un capítulo final contiene las conclusiones que, sin pretender constituirse en doctrina, se obtienen de manera concreta al finalizar la investigación. Se pretenden argumentar puntualmente, las razones por las que la hipótesis central, el concepto moderno de la organización internacional, debe prevalecer para responder al cambio estructural que vive la sociedad mundial en el ocaso del siglo XX y el principio de un futuro que confiamos sea prometedor.

MARCO TEORICO HISTORICO

El mundo moderno y las instituciones que lo conforman son parte de un sistema dinámico que se encuentra en continuo cambio cualitativo y cuantitativo. Este desarrollo, en un medio cada vez más complejo e interdependiente, determina la importancia y comprueba la proliferación de la organización internacional, que se constituye como elemento indispensable para lograr la coordinación adecuada en una red enlazada mediante la cooperación.

El término "organización internacional" puede entenderse en dos sentidos: 1) la disciplina científica que dilucida la forma y manera en que se organiza la sociedad internacional, con un marco institucional y unas estructuras particulares y cuyo objetivo final es comprender el fenómeno como un todo; y 2) en el sentido más estricto del término, como el estudio de entidades o instituciones específicas.

El estudio de la organización internacional se convierte, por tanto, en un prerrequisito para alcanzar un alto nivel de desarrollo racional en un nuevo orden internacional. Es a través de la reflexión y la concertación de acciones que las instituciones internacionales se transforman en instrumentos

necesarios para lograr un sistema mundial más equilibrado, justo y compartido.

Como materia de estudio, la organización internacional ha sido calificada por Manuel Medina, entre otros autores, como la cenicienta entre las disciplinas que estudian los asuntos internacionales.¹ Al poner orden en los estudios de política y economía internacionales, los estudiosos de las Relaciones Internacionales como auténtica ciencia, paralela al Derecho Internacional y a la Economía Internacional, han fundado una subdisciplina para estudiar los fenómenos de la integración política y económica, que es precisamente la organización internacional.

El Concepto de Organización Internacional.

Como todos los conceptos, el de organización internacional ha evolucionado desde tiempos remotos, en que aparecen rastros de cooperación institucional. Krippendorff plantea la tesis que compartimos, señalando que ya en tiempos prehistóricos existían las relaciones internacionales entendidas como resultado de la delimitación de las sociedades entre el "interior" y el

¹ Medina, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Alianza Universidad, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1976, p.13.

"exterior".² Al entablar las tribus relaciones con sus vecinos, o cuando los antiguos imperios se comunicaban entre sí, o aún cuando las ciudades-repúblicas griegas establecían relaciones recíprocas, aparecían ya formas de organización internacional. Según la escuela estadounidense de Holsti, en principio se puede comparar el comportamiento externo de las tribus nómadas, es decir, de la política exterior de los jefes de tribu, con los lazos que se establecen entre las naciones modernas y la política exterior de los jefes de Estado contemporáneos.³ Este planteamiento constituye además, una de las bases para justificar la validez de las Relaciones Internacionales como ciencia, al mostrar un instrumento de experimentación y comprobación que conduce al establecimiento de conductas regulares que pueden convertirse en leyes.

Por otra parte, Krippendorff señala que en el sentido de la interdependencia mundial y la globalización de los conflictos, las relaciones internacionales sólo existen a partir de las guerras mundiales. Se dan como formas de extensión universal de los conflictos entre sociedades, y en realidad cuentan con un origen histórico específico que nace en la "era de los

² Kirppendorff, Ekkehart, Las Relaciones Internacionales como Ciencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p.24.

³ Holsti señala que existen relaciones internacionales cada vez que "un número múltiple de entidades políticas independientes --tribus, ciudades-repúblicas, naciones o imperios-- se trata entre sí con considerable frecuencia y de un modo reglamentado". Ver Krippendorff, E., Ibidem.

descubrimientos", la revolución industrial, resultado de la revolución capitalista, que hoy tiene como máxima y precisa expresión a la denominada cuarta revolución industrial, de carácter científico y tecnológico. ⁴

Al revisar los antecedentes de las relaciones internacionales como disciplina científica, Del Arenal señala una diferencia temporal entre la teoría o teorías de las relaciones internacionales que existe desde tiempos antiguos y las relaciones internacionales como disciplina científica y académica, que se inicia después de la Primera Guerra Mundial.⁵ La teoría internacional se inicia con las primeras manifestaciones del mundo internacional desde tiempos remotos y lejos del mundo occidental en muchas ocasiones, al surgir problemas de convivencia y de guerra entre distintos pueblos.

Por supuesto, dado que toda ciencia debe sustentarse en una teoría que dé sentido y contenido a su desarrollo y perspectivas de análisis, la teoría y la ciencia de las relaciones internacionales están estrechamente vinculadas, produciéndose una relación directa entre la teoría que se adopta como válida y el enfoque que se da al estudio de las relaciones internacionales.

⁴ Krippendorff, E., El Sistema Internacional como Historia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 21.

⁵ Del Arenal, Celestino, Introducción a las Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1984, p. 23.

Los antecedentes de la disciplina de las relaciones internacionales se encuentran en el derecho internacional, primera disciplina científica que se configura ya en el siglo XVI, en la esfera de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo se desarrolla la historia diplomática, paralelamente a la diplomacia entendida como ciencia, que incluye la historia de los tratados, ciencia auxiliar del derecho internacional que se especializa en casos concretos de las relaciones internacionales. Es sólo hasta 1918 que aparece la disciplina científica de las relaciones internacionales con la pretensión de estudiar los fenómenos de forma global conformándose como la ciencia de la sociedad internacional de la actualidad. Esta idea de estudiar la sociedad internacional globalmente, además de resaltar el punto de vista internacional, rompe con la perspectiva de la teoría internacional existente hasta principios del siglo XX, de considerar predominantemente el paradigma del Estado, lo que convertía a la teoría internacional en una extensión de la teoría política. La ciencia política y la sociología son también ciencias que han influido en la formación de una disciplina de las relaciones internacionales, aun cuando no son estrictamente internacionales.

En el desarrollo de la disciplina científica de las relaciones internacionales, durante las décadas de los años veinte y treinta, cambia la concepción en el estudio de la realidad internacional, para pasar de un punto de vista formal y descriptivo, a uno socio-político que descubre la necesidad de

considerar las aportaciones de otras ciencias, como la economía, la geografía, la sociología, la ciencia política, la psicología y otras. Es así que surge el carácter interdisciplinario de las relaciones internacionales, afirmando la validez de la definición de ciencia que estudia más que un sector autónomo de la realidad, al cubrir una variedad de campos que son objeto de consideración de otras ciencias sociales de manera particular y más limitada que la de las relaciones internacionales.⁶

El concepto contemporáneo de la organización internacional, concebida como rama y objeto de estudio de la ciencia de las Relaciones Internacionales, es igualmente, de origen relativamente reciente, resultado de la rápida evolución en la práctica y en las ideas, producto de la revolución industrial, la crisis general, la política y la guerra. A través del impacto sobre las estructuras de la producción, la comunicación y el comercio, se establecieron las bases para la división internacional del trabajo y por ende, de una interdependencia entre las regiones del mundo, formando una red de relaciones internacionales y abriendo al mismo tiempo, el paso a los antagonismos y con ello, a la guerra, fenómeno que estimula y favorece el crecimiento de la organización internacional.

La revolución industrial que como ya dijimos resultó de la revolución capitalista, estableció las bases del sistema internacional que prevalece hoy en día. En el nivel de las

⁶ Del Arenal, C., Op. cit., pp. 66-71.

relaciones internacionales, se sentaron los principios para las modificaciones en la distribución del poder. El poder económico y el político exterior adquirieron un significado semejante, al producirse cambios profundos en la ciencia, la tecnología, la economía, el crecimiento económico, la movilización de recursos y el avance en el campo de los armamentos.

Con estos cambios en las estructuras del poder y con los sucesos bélicos que se sucedieron, las organizaciones internacionales contemporáneas fueron la respuesta a los cambios políticos y sociales que acompañaron a esta evolución tecnológica y económica. La creación de una organización internacional institucionalizada, en el concepto tradicional del término, se da como una necesidad de los Estados para asociarse y pactar la paz, en paz.

En la búsqueda de un concepto moderno de la organización internacional, tema de esta investigación, esta idea de utilizar a la organización internacional como instrumento de coexistencia pacífica adquiere plena actualidad, ya que sea en el sentido económico, político, cultural, jurídico o social, se dirige hacia un desarrollo más ordenado y equitativo de las relaciones entre las naciones.

Resulta pertinente citar nuevamente a Krippendorff, al señalar que el hombre no ha sido creado para que el sistema

internacional funcione, sino por el contrario, es el sistema internacional el que ha sido creado para servir al hombre.⁷

En el proceso de formación de un concepto nuevo de la organización internacional, en el sentido que derivamos de la posición de Del Arenal, utilizando el método sociológico-histórico para derivar una teoría de las relaciones internacionales enfocada al estudio de la sociedad internacional,⁸ se hace hincapié en considerar las circunstancias históricas como el marco necesario para situar nuestra investigación.

La Crisis y la Organización Internacional.

Nuestro marco teórico-histórico parte del análisis histórico-descriptivo de la organización internacional enfocándonos básicamente desde la década de los setentas a fin de observar la evolución de la organización internacional en los últimos veinte años. Se trata pues de una época marcada por una crisis generalizada, con todas sus características, entre las que tenemos la distensión entre los dos grandes bloques, un cambio en la política socialista y una nueva política dentro del capitalismo.

⁷ Krippendorff, E., Op. cit., p. 23.

⁸ Del Arenal, Celestino, Introducción a las Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 384-398.

Las interpretaciones sobre la crisis que se vive actualmente a nivel mundial son muy variadas y en lo único que coinciden los autores que la estudian es en que se trata de un fenómeno estructural, generalizado, internacional y global. Se habla pues, de una situación en que aparecen cambios estructurales significativos en los sistemas de producción y de consumo, en la aplicación de tecnología y en el intercambio comercial.

La crisis es generalizada porque ningún país ha escapado a su acción; aun los países más desarrollados sufren diversos efectos de la crisis. Es internacional y global porque se manifiesta en todas las naciones y en todas las esferas de actividad, tanto social, política, económica, jurídica o financiera.

La crisis no es un fenómeno nuevo. Por el contrario, desde 1825 se ha presentado cíclicamente, como resultado de las contradicciones del propio sistema de economía capitalista mundial.

Para comprender la crisis como un proceso continuo, nos es útil el punto de vista soviético⁹, que señala tres etapas definidas:

- 1) Desde la guerra mundial de 1914-1918 hasta fines de los años 30, período en que el capitalismo deja de ser un sistema universal al aparecer el socialismo. Se detecta una inestabilidad profunda y una inflación que desequilibra el mercado y los precios, con los consiguientes cambios

⁹ Aguilar M., Alonso, La Crisis del Capitalismo, Ed. Nuestro Tiempo, Col. Desarrollo, México, 1979, pp. 212-219.

producidos por una creciente monopolización de capital que favorece la crisis de sobreproducción. El fascismo, la guerra y la militarización acelerada dan una dimensión mundial a la crisis, afectando a todos los países capitalistas, entrelazando la crisis industrial con la agraria al golpear la producción agropecuaria; los monopolios detienen la caída de los precios impidiendo una natural salida a la crisis.

2) Una segunda etapa se da como resultado de la actividad fascista y su carrera armamentista que libera al capitalismo de la crisis y la depresión de los años treinta. La II Guerra Mundial, considerada producto de un conflicto interimperialista y con una proyección fundamentalmente antisoviética, inicia esta segunda fase que se prolonga hasta la mitad de la década de los cincuenta. El rasgo principal de esta etapa lo constituye la consolidación de un bloque socialista configurado como un nuevo sistema mundial que en unos años se extiende desde Europa Central hasta el Sur y Sureste de Asia, reflejando la crisis del sistema colonial del imperialismo. La guerra proporciona al capitalismo la posibilidad de resurgir de una economía bélica a una de paz, ante la necesidad de proporcionar a los países devastados de los medios para su reconstrucción y de cubrir las demandas de consumo de todo tipo de bienes como automóviles, casas, equipos y medios de producción que habían dejado de producirse. En 1948-1949, dentro de esta segunda etapa, se vislumbra un nuevo surgimiento de la crisis, que no estalla realmente gracias otra vez, a una guerra, la de Corea que reclama gran actividad para el rearme. En 1953-1954, al terminar este conflicto y caer la producción, aparece la tendencia al estancamiento con Inglaterra y Estados Unidos, aunque países como Alemania y Japón intensifican su actividad productiva.

3) La tercera etapa de la crisis general se inicia a mediados de los cincuenta con la característica distinta de no ser ocasionada por una guerra. El sistema colonial se desploma intensificándose la rivalidad entre los dos sistemas, socialista y capitalista. A pesar de la política del Estado benefactor y el keynesianismo de la época, a partir de 1967 se inicia esta nueva fase de profunda crisis. Se da una militarización de la economía, una revolución científico-tecnológica y el desarrollo del capitalismo monopolista de Estado, un fuerte desempleo, inflación severa y desajustes monetarios, comerciales y financieros.

Este nivel de análisis nos permite apreciar el proceso histórico de la crisis actual. Vemos así que los años que

siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron tiempos de descenso en las barreras arancelarias y progreso en el área de transportes, por lo que el comercio exterior de los países avanzados se abrió aumentando los ingresos nacionales. Sin embargo, durante el periodo de 1948 a 1968, se dio una desincronización coyuntural del ciclo industrial, producto de transformaciones previas del periodo precedente que a su vez fueron el efecto del desarrollo de las fuerzas productivas hacia la revolución tecnológica, todo lo cual ocasionó una ampliación del proceso recesivo.

Se produjo entonces una mayor concentración de capitales y de la internacionalización de la producción, observándose una gran diversificación de la división internacional del trabajo con la formación de las empresas transnacionales. Se pusieron en práctica técnicas anticrisis que desafortunadamente son altamente inflacionarias. Una política de expansión monetaria aplicada repetidamente cada cinco o seis años, conduce a la inflación acelerada y universal, inflación que llevó al derrumbe al sistema monetario internacional, proclamando la inconvertibilidad del dólar norteamericano con relación al oro. Se creó así una nueva situación coyuntural que impulsó la sincronización internacional del ciclo industrial, al verse los gobiernos obligados a aplicar políticas anti-inflacionarias.

A partir de los años 1973-1974 surgieron fuertes barreras proteccionistas que cambiaron el esquema prevaleciente, debido a

las condiciones depresivas de la demanda, deteniendo la apertura del comercio exterior con una mayor competitividad entre los mercados internacionales. Los años 1974-1975 vieron sufrir a la economía internacional capitalista un proceso de recesión generalizada que constituye, siguiendo en el orden clasificatorio que hemos mencionado, una cuarta etapa de la crisis general iniciada al final de la I Guerra Mundial. En esta etapa se dio una crisis de sobreproducción, que contrariamente a lo esperado, agravó la inflación. El alza del costo de la vida coincidió con el desempleo masivo, con el consiguiente descenso en el poder adquisitivo. Este movimiento inflacionario se agravó con la desincronización de los sectores agrícola e industrial y con una caída de la reserva mundial de cereales que provocó un alza importante en los alimentos. A partir de 1974 y hasta 1980, el comercio mundial se mantuvo hasta cierto punto dinámico, con expansión del mercado de capitales. A partir de entonces las recesiones de la acumulación de capital real se encuentran combinadas con la crisis financiera internacional.

La organización internacional financiera y monetaria, en estrecha relación con los procesos observados se encuentra ante el conocimiento de que los organismos financieros internacionales adquieren máxima importancia y se instituyen en mecanismos manipuladores de la economía.

Las experiencias que se iniciaron en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX, hacían ver que las

técnicas en política exterior como la diplomacia, la estrategia militar y la legitimidad dinástica, se hacían inadecuados para la solución directa de los conflictos internacionales. Hubo incluso una etapa en que se experimentaba empíricamente la política exterior como política mundial, haciendo surgir una nueva conciencia de crisis mundial, revolución industrial y revolución total. El reconocimiento del poder de los Estados determinado por su participación en el comercio mundial, hizo surgir nuevamente la interpretación que Adam Smith había planteado 200 años antes.

A partir de la formación del sistema de producción capitalista, todo se internacionalizó, incluyendo la producción y el consumo. El capitalismo como un todo orgánico se conceptualizó para su estudio académico. En todos los países se presentó un capitalismo común orgánico internacionalizado a pesar de las fronteras entre países, como un recurso ideológico de la soberanía, por lo que no se puede hablar en realidad de autonomía o soberanía nacional en cuanto al proceso de una crisis internacional. La crisis actual ha demostrado que el imperialismo no es una política exterior que daña solamente a los países subdesarrollados, sino una fase histórica en el desarrollo del capitalismo, en la que se involucran todos los países en forma literalmente internacional.

A la tesis del Estado benefactor, siguió la del Estado como rector de la economía y no como parte integrante de su formación.

Los estados entablan negociaciones con los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional principalmente, para renegociar sus deudas, a partir de los acuerdos de Bretton Woods de 1944. Las organizaciones internacionales se convierten en financiadoras y cooperadoras de recursos económicos, que son otorgados por medio de ellas y bajo sus condiciones. Las bases del Fondo Monetario Internacional han provocado fuertes críticas de los países en desarrollo, al considerarse que reflejan solamente los intereses de los más fuertes. El propio sistema de votaciones dentro de los organismos internacionales indica que no puede haber imparcialidad, en tanto que los países que aportan mayores contribuciones son precisamente, los más desarrollados, manejando un 65% del capital social y ejerciendo un derecho de veto y de elección.

Las medidas sugeridas por el FMI han sido muy controvertidas y en la práctica han demostrado resultados inesperados. La polémica se centra en la posibilidad de conjugar democracia y desarrollo económico con políticas de ajuste interno que implican altos costos sociales. La manera como se desarrolló la crisis generalizada del sistema capitalista exigió una modificación del sistema financiero internacional establecido en Bretton Woods, como única posibilidad de detener el endeudamiento externo progresivo de los países de menores recursos. Lo que es indudable es que la dependencia se ha institucionalizado, como señala Vajrushev, en estos organismos financieros

internacionales, haciendo patente la superioridad del Estado que detenta el poder.¹⁰

A partir de los años setentas como hemos observado, se presentaron grandes cambios estructurales que coadyuvaron al agravamiento de la recesión, iniciada con la crisis energética en los años 1973-1974 y que se acentuó en 1980-1982, períodos ambos en que la curva depresiva se hizo más profunda. Existen estadísticas oficiales que dan fe del deterioro de la capacidad productiva, con repercusiones inmediatas sobre el empleo.

Producida en el marco de una "onda larga" de contracción económica, la crisis actual se aprecia como crisis cíclica diferente⁴ de las ocurrida en los años treinta o sesenta, en que se produjeron los ya mencionados cambios profundos en el sistema.¹¹

La crisis actual en la economía, la ciencia, la política, con nuevos cambios, nuevos esquemas, hegemonías que prevalecen, guerras y conflictos, ha puesto también en crisis al sistema multilateral, principio esencial de la organización internacional. Las negociaciones de renegociación con los organismos financieros internacionales son ejemplos de la vuelta a la bilateralidad, en su papel de vigilantes y reguladores de las políticas financieras. El FMI, ahora agencia ejecutoa en el

¹⁰ Vajrushev, El Neocolonialismo y sus Metas, Ed. Progreso.

¹¹ Aguilar, M. Alonso, Op. cit., p. 209.

Sistema de las Naciones Unidas, es una organización económica que maneja sus asuntos de manera bilateral, con cada uno de los países con los que establece lazos y en realidad ejerce el papel de intermediario entre acreedores y deudores.

El mundo actual vive una crisis del multilateralismo, que se refleja en los problemas mundiales económicos, políticos y de toda índole, como se aprecia por mencionar ejemplos, en la cuestión de la deuda externa de los países en desarrollo, la falta de consenso en el derecho cósmico militar, la ausencia de resoluciones obligatorias en actos de agresión y en un nivel más bilateral, en acciones de terrorismo, de actividades mercenarias y de dependencia en transferencia de tecnología. Esta crisis se refleja más claramente en las organizaciones gubernamentales, en las que a diferencia de las no gubernamentales que se identifican en cuanto a intereses concretos, resulta más difícil lograr el consenso entre los Estados.

El origen de la multilateralidad se encuentra en la búsqueda de la solución a los problemas internacionales, en base a perspectivas más racionales y más ambiciosas que las previstas en los acuerdos bilaterales.¹² Sus causas pueden situarse en la necesidad de sentar acuerdos entre un número mayor de dos Estados, al reconocerse la importancia de los compromisos documentados en tratados o acuerdos jurídico-normativos, con el

¹² Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., México, 1982, p. 896.

fin de atender asuntos en los que se conjuntaron intereses de un grupo de naciones. En los tratados multilaterales, por ejemplo, es de singular interés la aplicación de reglas especiales, en cuanto a la entrada en vigor, las reservas, el acceso de otras partes y su aplicación y terminación.¹³ Estas normas adquieren vital importancia dado que en toda empresa internacional, pueden surgir divergencias de la contradicción de intereses entre los países que participan.

Un ejemplo del inicio de la multilateralidad en Centroamérica, lo constituye el Tratado Multilateral de Libre Comercio y de Integración Económica Centroamericana, en el que participaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y que se firmó en Tegucigalpa, Honduras, en 1960, después de dos años de iniciarse las negociaciones. Su propósito fue el establecer una zona de libre comercio en un plazo de diez años a partir de su firma, para formar una unión aduanera, para lo cual se pretendía la integración económica en los aspectos comerciales, de transportes y de telecomunicaciones. El Salvador, Honduras y Guatemala favorecieron la aceleración de la integración multilateral; no así Nicaragua y Costa Rica, países que por considerar la integración de mayor costo para sus economías, retrasaron el proceso, quedando al margen del Tratado de Asociación Económica firmado en Guatemala entre las tres

¹³ Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed. en español, México, 1973, p.157.

primeras naciones mencionadas. Con el fin de sistematizar este Tratado se establecían las bases para formar una unión aduanera, establecer el libre cambio y la libertad de circulación de personas y de capitales, así como crear un Fondo de Desarrollo y Asistencia y las instituciones encaminadas a determinar la política de integración y a llevar a la práctica las funciones. Conflictos bélicos como el suscitado más tarde entre El Salvador y Honduras han dado prueba de la ineficacia del Tratado Multilateral, que con todas las buenas intenciones, no ha dado el resultado esperado.¹⁴

De este ejemplo podemos inferir algunas conclusiones para explicar la crisis del multilateralismo, que no sólo se da a nivel de la Organización de las Naciones Unidas, sino que está presente en casos específicos como el mencionado, en el que es tangible que los intereses encontrados de las naciones a nivel bilateral, amenaza la efectividad de los acuerdos multilaterales.

En este sentido, la afirmación de Edward Luck,¹⁵ respecto a delimitar los alcances de la ONU resulta válida al señalar que no deben esperarse milagros de una institución que opera en un medio tan difícil como el internacional, en el que las prioridades y políticas de los países que participan no concuerdan en el nivel multilateral y sobre todo, en el bilateral con las grandes

¹⁴ Seara Vázquez, M., Op. cit., p. 898.

¹⁵ Luck, Edward, C., The U.N. at 40: a supporters's lament, Foreign Policy, invierno 1984-85, pp. 143-159, en Contextos, No. 47, Año 2, SPP, México, 15 marzo 1985, pp. 17-24.

potencias, especialmente con Estados Unidos, cuya injerencia en la Organización evidentemente es de gran fuerza dadas las proporciones en las aportaciones económicas, tan dispares con las que cubren los países en general.

Sin embargo, debe considerarse cuidadosamente la cuestión de ligar la crisis del multilateralismo, reflejada en esta calificación de eficacia atribuida a la ONU, con la aseveración de que sea o no una organización de utilidad. Así lo señala Kurt Waldheim en su último informe anual como Secretario General de la Organización,¹⁶ afirmando que la pregunta a plantearse sería si la humanidad en conjunto se beneficia o no con su existencia. Es evidente que la respuesta no acepta dudas, ya que gracias a la ONU como foro político universal, se ha evitado y coitenido la violencia internacional en numerosas ocasiones, enfrentándose problemas internacionales que no podrían haberse resuelto en otro nivel.

En este punto, resulta pertinente recordar que son las propias naciones que critican a la Organización y que ocasionan su falta de efectividad, las que la conforman y aceptan su misión de mantener la paz y seguridad internacionales, como lo señala el artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas, pero que al mismo tiempo defienden el principio de igualdad soberana, también contenido en el artículo segundo de la Carta. De aquí que, sin

¹⁶ Waldheim, Kurt, The United Nations: the tarnished image, Foreign Affairs, Otoño 1984, p.p. 93-107, en Contextos, No. 47, Año 2, SPP, México, pp. 3-10.

ánimo de defender la creación de la autoridad supranacional que ya a fines de la Segunda Guerra Mundial se veía como única posibilidad de evitar las guerras, tenemos que aceptar que es el propio carácter en que se establece el sistema multilateral, el factor que determina que periódicamente, caiga en un proceso de crisis, que a semejanza con los ciclos económicos, se presenta de manera cíclica y que de la misma manera surge nuevamente con perspectivas de renovación y promesas al llegar una época en que las propias naciones impongan su buena voluntad y la hagan efectiva. Esta proyección es la que nos permite apreciar el cambio de los últimos dos años, en que la ONU en crisis, ha retomado el camino de la multilateralidad para resolver los conflictos, cuestión que depende enteramente de los países que la integran para que efectivamente sea un medio eficaz a nivel de relaciones internacionales.

Concluimos entonces, que la crisis actual se refleja en todos los ámbitos, económico, político, social, etc. Existe una aguda crisis del multilateralismo que a pesar de los esfuerzos de la propia organización internacional y en contra de lo que se afirma en los círculos oficiales, no se ha logrado superar. Es real la crisis presupuestal a nivel de organizaciones internacionales específicas, derivada de la falta de confianza de los países donantes que exigen mejores resultados en el uso de los recursos. Se aprecia una insuficiencia de la propia organización internacional para controlar el fenómeno

supranacional. Los problemas de alcance global se ven bilateralizados.

La crisis ha favorecido la proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) a un grado en que sólo pueden clasificarse por su naturaleza. No existe un régimen jurídico para éstas, supeditándose su reglamentación a los lineamientos de las Naciones Unidas y su reconocimiento al estado consultivo que las vincula al Consejo Económico y Social de la Organización y a otros organismos especializados del sistema.

El capitalismo como sistema ha dejado de ser una oligarquía tripartita internacional para dar paso a una más equitativa distribución del poder con la cual la organización internacional ha dejado de servir sólo a los países ricos. El sistema socialista a su vez se enfrenta a un replanteamiento de toda su ideología y la práctica de su política. Existen problemas económicos de deuda externa, inflación, descapitalización, neo-colonialismo, explotación intensiva de los recursos naturales, degradación del medio ambiente, reclamos de nuevos sujetos internacionales, creación de movimientos de protesta organizados y un cambio del papel del clero reflejado en una sociedad laica.

En los últimos veinte años se han dado cambios demasiado rápidos que permiten apreciar el peligro latente de una revolución del Tercer Mundo, que de manera paulatina ha tomado fuerza, imponiendo su presencia en los organismos internacionales.

La distensión ha favorecido la integración que a su vez ha cristalizado en diferentes grupos como son los formados por Canadá-Estados Unidos-Europa; los nuevos países industrializados del Pacífico o NICs, Corea del Sur, Hong-Kong, Taiwan y Singapur; y el grupo formado por la URSS y los países que forman el bloque socialista.

En este contexto de crisis profunda no se vislumbran todavía soluciones, ya que existe una represión abierta para contener los cambios y, dado que todos los países pretenden la mayor ventaja, las negociaciones internacionales se complican aún más.

Es aquí que la hipótesis central de este trabajo, el concepto de lo que significa la organización internacional, aparece como una reflexión pertinente, al darse ésta como herramienta de búsqueda de solución a todos los problemas planteados, en un contexto de crisis y como la mejor vía de diálogo y acercamiento entre todos los sectores involucrados en la empresa de la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo.

Hipótesis.

La hipótesis general de la investigación está referida hacia un objetivo central que plantea la existencia de un concepto moderno de la organización internacional que trasciende la

relación estatocéntrica y que nos proporciona un parámetro de las Relaciones Internacionales.

Como objetivos adicionales se contemplan:

- a) describir los nuevos horizontes que se presentan a la organización internacional en el contexto histórico elegido;
- b) definir el concepto de organización internacional a través de su historia y elementos conectados con su desarrollo;
- c) evaluar críticamente los alcances de las organizaciones internacionales que por excelencia son conocidas, como la Organización de las Naciones Unidas y su antecedente directo, la Sociedad de Naciones;
- d) interpretar el proceso de toma de decisiones en la organización internacional;
- e) exponer las concepciones contemporáneas de la organización internacional;
- f) revisar los nuevos puntos de vista sobre el funcionalismo e integracionismo;
- g) evaluar la importancia del fenómeno del supranacionalismo;
- h) destacar el nuevo papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales en la organización internacional;
- i) evaluar la crisis del multilateralismo; y
- h) presentar un punto de vista sobre la postura de México ante la organización internacional y su relación con las organizaciones internacionales.

En base a las proposiciones que representan los objetivos adicionales, se pretende dar respuesta al problema planteado en la hipótesis principal: es necesario utilizar el nuevo concepto de la organización internacional que se ajusta a la realidad internacional, reflejando el fenómeno que representa ante los cambios estructurales que la sociedad internacional ha soportado durante los últimos veinte años, periodo elegido para enmarcar el estudio.

Para ello y en base a los mismos objetivos ya mencionados, se plantean las siguientes hipótesis alternativas:

- a) La organización internacional tiene validez como estilo de organización y como foro de discusión y diálogo.
- b) El integracionismo y el funcionalismo permiten explicar la dinámica de enlace de la organización internacional con su entorno.
- c) Existe una crisis del multilateralismo, aún no superada.
- d) El fenómeno del supranacionalismo está asociado al grado de desarrollo de los Estados.
- e) Las organizaciones financieras internacionales reflejan una institucionalización de la dependencia.

Método y Técnicas de Investigación.

Para determinar un método de investigación que permita alcanzar el mayor enfoque posible en el análisis del concepto de la organización internacional como objeto y rama de las relaciones internacionales, es conveniente referirnos a la concepción de las relaciones internacionales que nos brinda Del Arenal, en tres postulados básicos como punto de partida de una teoría de las relaciones internacionales, a saber:

- 1) el objeto de estudio de la ciencia y teoría de las Relaciones Internacionales es la sociedad internacional en toda su complejidad;
- 2) las relaciones internacionales deben analizarse con la finalidad de lograr una comprensión integral de la sociedad internacional actual y de sus problemas; y
- 3) el estudio de las relaciones internacionales debe ser la teoría al servicio de la práctica internacional y de

la configuración de una sociedad internacional en un marco de mayor justicia, libertad y paz.¹⁷

De este punto de vista, derivamos las exigencias que debe cumplir una teoría de las Relaciones Internacionales y por ende, la organización internacional como ente funcional:

- 1) Los problemas deben tratarse globalmente.
- 2) Deben buscarse las generalizaciones, regularidades y tendencias que permitan establecer las situaciones regulares por encima de las singulares.
- 3) Deben buscarse los elementos y fenómenos relevantes que afectan o son substanciales a la sociedad internacional.
- 4) Se debe establecer una relación directa con el mundo real, complementando la relevancia, basándose en la observación inductiva para comprender la realidad.
- 5) Se adoptará una perspectiva dinámica, histórica que contemple el cambio y la evolución.
- 6) Se debe reconocer que la teoría no puede ser neutral, ya que deberá afirmar valores de dimensión ética y normativa.
- 7) La teoría se orientará a la acción como resultado del compromiso ético y moral.
- 8) Los problemas deberán tratarse de manera totalizadora, tanto en lo general como en lo particular, resumiendo los puntos anteriores y otorgando a las relaciones internacionales un carácter singular y autónomo.¹⁸

Esta investigación sigue el método basado en la concepción socio-histórica de la teoría de la sociedad internacional, tomando como base de análisis del concepto de la organización internacional, al estudio interdisciplinario que el enfoque sociológico nos proporciona para estudiar la sociedad internacional en toda su complejidad, pero diferenciando este enfoque de la sociología como ciencia, así como el enfoque

¹⁷ Del Arenal, Op. cit., pp. 384-399.

¹⁸ Del Arenal, C., Op. cit., p. 387.

histórico imprescindible para aprehender de manera dinámica el desarrollo de esa sociedad internacional en forma totalizadora.

El enfoque socio-histórico nos permite apreciar dos perspectivas de análisis que superan el paradigma del Estado para considerar las relaciones y contactos entre diferentes tipos de actores internacionales y entre sus estructuras económicas y sociales, a través de su desarrollo histórico que nos muestra el camino recorrido por la sociedad internacional, sus instituciones, sus actores, sus políticas y problemas. Los dos niveles de análisis, el sociológico y el histórico se complementan, permitiendo el estudio dinámico de las relaciones internacionales.

Las técnicas utilizadas como herramientas en el desarrollo de la investigación incluyeron la revisión bibliográfica y hemerográfica de obras y publicaciones que constituyen la fuente original del conocimiento de la materia de Organización Internacional. Partiendo del "Tratado General de la Organización Internacional" de Modesto Seara Vázquez y del libro "La Sociedad Internacional" de Antonio Truyol y Serra, instrumentos valiosos para introducirnos en la materia, a través del estudio de las obras de Marcel Merle, Roberto Mesa y Manuel Medina que nos proporcionan la nueva visión de la organización internacional, hemos llegado a los trabajos más recientes en la materia, como son los de Georges Abi-Saab, Pierre Gerbet, Michel Virally y Joseph Nye, entre otros, se pretende lograr el objetivo central del trabajo.

La traducción del libro "El Concepto de la Organización Internacional"¹⁹ editado por Georges Abi-Saab para la UNESCO, que apareció en 1981 con los trabajos más recientes sobre la organización internacional, ya mencionados en el párrafo anterior, constituyó una herramienta valiosa en extremo. Esta compilación ha sido el hilo conductor de la investigación, por considerar que puede aportar al estudiante de las relaciones internacionales, nuevas ideas en el planteamiento del concepto de la organización internacional. Consideramos que su amplio espectro por encima de los límites de las teorías o las corrientes particulares, permite una visión global del tema que se ajusta al enfoque socio-histórico que se adopta como válido en el reconocimiento implicado en la adopción de una teoría de las relaciones internacionales, por establecer un compromiso de tipo ético ante el estudio del fenómeno internacional.

La revisión de periódicos y publicaciones de medios oficiales y de la propia ONU, nos permitió a través del "clipping" y el fotocopiado, la recopilación del material verídico que proporciona la historia que se escribe día con día, especialmente útil para determinar el punto de vista prevaleciente en el momento actual y la posición de México en el contexto internacional.

¹⁹ Abi-Saab, Georges, ed., The Concept of International Organization, UNESCO, 1981.

CAPITULO 1

HISTORIA Y PENSAMIENTO EN LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

Un buen principio para abordar la Organización Internacional como objeto de estudio y rama de la ciencia de las Relaciones Internacionales, es por supuesto y siguiendo el método histórico, el escudriñar su acontecer histórico. Celestino del Arenal señala que todas las ciencias tienen una historia y una prehistoria, y que sólo a través del conocimiento de todas sus etapas, puede llegarse a una comprensión de la problemática científica y de su relación con otras ciencias.²⁰

Además, la experiencia personal demuestra cada vez más que en la historia se encuentra la razón y la causa de todos los sucesos presentes, en un devenir interminable de hechos que se presentan de manera cíclica y siempre interconectados entre sí.

Es por ello que se considera muy importante partir del análisis histórico del tema objeto de estudio, para profundizar en el concepto de la organización internacional. El mayor conocimiento de ésta última nos conduce a un mejor entendimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, ya que nos proporciona instrumentos de comportamiento político,

²⁰ Del Arenal, Celestino, Op. cit., p. 24.

social, económico, jurídico y cultural para establecer leyes que dan validez a la disciplina como tal.

1.1 - La Organización Internacional como Subsistema de las Relaciones Internacionales y como Fenómeno Político.

Existe un sistema de relaciones políticas en la sociedad internacional, que los actores principales han formado, y que aun cuando no se conforma como gobierno central mundial, está regido por principios tales como el equilibrio de poderes. Esta falta de gobierno formal, que se califica como anarquía internacional, ve reducidos sus efectos con el desarrollo de la organización internacional, que introduce elementos de tipo gubernamental en el sistema político mundial. Sin embargo, y a pesar del beneficio que significaría para la sociedad internacional la existencia de un control central, la organización internacional ejerce de manera rudimentaria las funciones semejantes a las de un Estado en el derecho constitucional, de carácter legislativo, ejecutivo y judicial.

Las organizaciones internacionales se configuran, por su significado y funciones, como subsistema del sistema político mundial o como sistema político independiente susceptible de ser afectado por el entorno político internacional.²¹

La naturaleza del sistema político internacional entendido como el conjunto de interacciones entre actores independientes,

²¹ Medina, Manuel, Op. cit., p. 67-68.

como señala Medina, debe estudiarse identificando los modelos teóricos de la sociedad internacional con ejemplos reales de sistemas políticos. Para ello, se distinguen cinco modelos: el sistema de equilibrio de poder, el sistema de bipolaridad rígida, el sistema bipolar flexible, el sistema jerárquico internacional y el sistema universal internacional, todo ellos determinados por el tipo de interacción que se da entre los Estados y organizaciones políticas internacionales.

Algunos de estos modelos contemplan la actuación de las organizaciones internacionales en mayor o menor medida. Aun el inexistente sistema universal internacional, modelo ideal en el que los actores políticos anteponen la paz y estabilidad del sistema a sus intereses individuales y que constituye el último objetivo de la Carta de las Naciones Unidas por lograr un sistema o federación mundial para el control de los conflictos internacionales, requeriría de una organización internacional universal con poderes efectivos.

La razón para considerar a la organización internacional como subsistema de las relaciones internacionales es su presencia en el sistema político mundial, sea en el sistema jerárquico con las organizaciones supranacionales, creadas por las potencias hegemónicas para legitimar sus posiciones y presencia económica y militar en otros países, o sea en los modelos bipolares y de equilibrio como elementos integradores de bloques de poder o comunicación entre los Estados contrincantes. De hecho, es

reconocido que la organización internacional como tal, y concretamente la ONU, constituyó el foro único de comunicación entre las grandes potencias en el periodo de la guerra fría.

La organización internacional se integra como subsistema del sistema político mundial, cumpliendo las exigencias impuestas por el sistema y aportando y recibiendo apoyo del propio sistema en el que se inscriba.

Estas exigencias se resumen según Almond y Coleman, en cinco puntos que cubren las siguientes funciones:²²

- 1) de articulación, formulando peticiones o exigencias a un sistema político como en el caso de los debates generales de la Asamblea General de las Naciones Unidas;
- 2) de agregación, combinando y armonizando las peticiones presentadas en forma de paquetes por varias unidades como las ejercidas por las Comunidades Europeas, la OTAN y el Pacto de Varsovia;
- 3) de socialización, con el aprendizaje de los roles o modelos de comportamiento social adecuados a fin de lograr una convivencia que idealmente logre paz y armonía entre los Estados;
- 4) de reclutamiento para seleccionar dirigentes, aunque su acción en esta línea se limita a proporcionar los foros diplomáticos para que los Estados ejecuten la acción; en este marco, la organización internacional participa también, tal vez de manera más práctica, facilitando las actividades de los jefes de organizaciones internacionales, ya que el solo hecho de pertenecer a una organización reconocida, les reviste de prestigio y les otorga una jerarquía especial.
- 5) de transacción, intercambiando símbolos, bienes o personas entre distintas unidades del sistema político; en actividades económicas se puede mencionar al FMI, al Banco Mundial y al GATT; en intercambio de personas, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y especialmente en símbolos e

²² Almond, Gabriel y Coleman, James, en Medina, M., Op. cit., p. 74.

ideas, como lo demuestra la propia ONU, que reúne sistemas sociales y políticos diversos.

A la vez que cumplen con estas exigencias, las organizaciones internacionales realizan aportaciones al sistema político mundial que consisten en promulgar reglas, vigilando su aplicación y supervisión, sea mediante resoluciones y declaraciones formales, como la Declaración de los Derechos del Hombre, o sea a través de reglas tácitas practicadas en el juego internacional. Por supuesto, los Estados recurren preferentemente al arreglo bilateral o directo de los conflictos, por lo que la acción de las organizaciones internacionales por lograr que se apliquen y supervisen las reglas establecidas resulta difícil en la práctica. La organización internacional también aporta al sistema mundial un aparato importante formado por tribunales internacionales como el Tribunal Internacional de Justicia entre otros.

Por el otro lado, las organizaciones internacionales requieren del apoyo y buena voluntad de los Estados, ya que al no contar con poder propio territorial o económico, dependen de las contribuciones, obligatorias o voluntarias que se les otorgan. Los Estados miembros de las organizaciones proporcionan contingentes militares como en el caso de la OTAN o el Pacto de Varsovia, aunque es claro que lo hacen cuidando sus intereses; además, facilitan la actuación de las organizaciones al brindarles inmunidades y privilegios especiales.

Las aportaciones y el apoyo que se brindan recíprocamente las organizaciones internacionales y los Estados, se relacionan estrechamente, de manera que la toma de decisiones resulta difícil en cuestiones de conflicto, ya que lo que puede ser benéfico para una nación, puede ir en detrimento de los intereses de otra, con lo cual el Estado descontento tomará represalias sobre la organización internacional.²³

En lo que respecta a la organización internacional identificada como fenómeno político en la realidad internacional, se afirma que el calificativo es plenamente justificado ya que constituye un producto de las necesidades de los gobiernos por resolver sus múltiples problemas, en una época en que éstos son cada vez más internacionales. Los gobiernos reconocen que la acción conjunta internacional es el único camino válido para resolverlos.²⁴

Las organizaciones internacionales han proliferado de manera espectacular, al grado que los gastos que los Estados dedican a ellas van en aumento constante; cada año más recursos son destinados al desempeño de las actividades de las organizaciones internacionales, en las que los gobiernos participan.

²³ Medina, M. Op. cit., pp.74-78.

²⁴ Luard, Evan, Organismos Internacionales, El Marco Naciente de la Interdependencia, Ed. El Manual Moderno, S.A., México, 1979, pp. 1-4.

La organización internacional se revela como fenómeno político al organizar, a nivel internacional, servicios que la mayoría de los países participantes acuerdan como necesarios, conformándose a programas y decisiones impuestos por la misma organización.

Evan Luard señala que al presentarse un esqueleto de gobierno dentro de una organización internacional, éste se conforma con las medidas acordadas por las naciones participantes. Así, propone la creación de un gobierno internacional, que si bien parece todavía imposible en la práctica, a nivel de poder bien puede aceptarse que algo de esta naturaleza existe ya en el ambiente internacional.

Los gobiernos, como parte de una comunidad internacional, se ven obligados a establecer las instituciones que los propios problemas sociales, de comunicaciones, recursos, salud, comercio, desarrollo y derechos humanos, que cda vez son más internacionales, hacen necesarias.

Estando la política en relación directa con los intereses, mismos que en la interdependencia mundial encuentran un campo crecientemente común a todos los países del orbe, observamos que la propia política se hace cada vez más internacional.²⁵

²⁵ Luard, Evan, Op. cit., pp. 5-9.

Las organizaciones internacionales se ven orientadas, después de una época en que parecían haberse estacionado en una ineficacia elegante y elitista, hacia un cambio estructural y objetivo que ha conducido a una renovación, a una transformación de la propia organización internacional como fenómeno.

La organización internacional adquiere un valor diferente al que puede considerarse como puramente ideológico y es por el hecho de dedicarse a la eliminación de las desigualdades entre los Estados, erigiéndose como instrumento de desarrollo para lograr una mejor distribución de la riqueza y del bienestar y tomando conciencia de que pueden ser capaces de contrarrestar los efectos negativos en la economía internacional, que a su vez son causa de la desigualdad.

Una prueba de que los países menos afortunados pueden aspirar a lograr mejores condiciones a través de la organización internacional, se da en el hecho indiscutible de que se conceden aumentos cada vez mayores en los presupuestos y gastos de la organización internacional, dirigidos a esas naciones. Sin embargo, es muy importante mencionar que existen conflictos creados con esta redistribución de recursos, en relación a los países desarrollados, los que por cierto, aportan la mayor cantidad de recursos.

En el sistema de gobierno propuesto por Luard, que otros autores han apoyado y que no resulta tan utópico si se habla de balance de fuerzas, queda de manifiesto como tema central, que el

conflicto consiste en decidir hasta dónde debe llegar un gobierno internacional y hasta qué punto es aceptable la intervención para el otorgamiento de servicios públicos a expensas de los países más ricos.

En este punto, se observa que la administración es parte activa en una organización internacional y ejerce el papel importante en para determinar y justificar la distribución de recursos encaminados a la eliminación, en la mayor medida posible, de la desigualdad entre los Estados.

Al analizar a la organización internacional como fenómeno político, nos encontramos el planteamiento de Manuel Medina, que implica de manera clara que la vida política internacional se conforma por la interacción de los elementos que integran el sistema internacional.²⁶ Estos elementos son las organizaciones internacionales, que en un mundo de Estados soberanos, surgen como el conjunto de fuerzas que condicionan la actuación de los gobiernos a nivel internacional. El sistema internacional se compone de entidades gubernamentales y no gubernamentales, definiciones de las que nos ocuparemos más adelante, que nos revelan su creciente complejidad al asumir diferentes formas de organización, como pueden ser los partidos, sindicatos transnacionales, sociedades multinacionales, iglesias o grupos con aspiraciones universalistas.

²⁶ Medina, M., Op. cit., p. 16.

En opinión de Medina, no existe un gobierno mundial que se equipare en el sistema internacional al Estado como se da en los sistemas políticos nacionales.²⁷ En realidad, como ya dijimos antes, la sociedad internacional por carecer de un gobierno estrictamente hablando, es anárquica por definición y sólo podría convertirse en sociedad estatal, nacional o centralizada, si se crearan los órganos de poder centrales necesarios para ello.

A pesar de que no existe tal gobierno central, se observa, abundando en lo dicho, la presencia de un sistema de relaciones políticas entre los actores de la sociedad internacional. La organización internacional surge como mecanismo de reducción de la anarquía internacional al introducir elementos gubernamentales en el sistema político internacional, conformándose, reiteramos, como un fenómeno político en sí misma. Las funciones que desarrolla la organización internacional de tipo legislativo, ejecutivo y judicial, al no existir un gobierno internacional stricto sensu, conducen al menos a una etapa primaria de las tareas de un gobierno.

La organización internacional se presenta entonces, como subsistema del propio sistema político mundial y como fenómeno político y siguiendo la línea de la escuela hispana de las Relaciones Internacionales, la organización internacional se considera como un sistema político independiente que se mueve

²⁷ Medina, M., Ibidem, p. 67.

bajo los efectos de un ambiente político internacional en una interacción recíproca.

Conviene aquí traer a consideración el hecho de que la Organización Internacional como materia académica, es en realidad, una rama de la ciencia de las Relaciones Internacionales, con un objetivo centrado en el estudio detallado de las organizaciones internacionales en su amplia connotación, a través de la red de relaciones de carácter internacional entendidas como relaciones entre entidades políticamente independientes.

Al decir que la organización internacional es un subsistema del sistema político mundial, y considerando la proliferación de organizaciones internacionales de gran diversidad como una característica de nuestros días, llegamos a la conciencia de la creciente interdependencia suscitada en el contexto de las relaciones internacionales. Es pues la Organización Internacional, un subsistema de las Relaciones Internacionales, acentuando las mayúsculas que nos dan la pauta para distinguir el origen y el objeto de estudio de nuestra materia.

El número de organizaciones internacionales ha crecido ininterrumpidamente, a pesar de las críticas a su efectividad, al considerarse a los organismos de esta naturaleza como "la expresión más acabada de un orden mundial fundado en el respeto

al derecho, la paz y la cooperación".²⁸ Hasta 1976 existían más de 300 organizaciones gubernamentales y 3,000 organizaciones no gubernamentales, número que sigue en aumento y que forma una verdadera red de negociaciones y cooperación.²⁹

La organización internacional proporciona el mecanismo de seguridad de las naciones y de estabilidad del orden internacional que, mediante el uso de medios pacíficos y la cooperación, orientan la voluntad política de los Estados a la resolución de los conflictos y al logro de un mayor desarrollo y bienestar universal. La organización internacional tiene como función, para decirlo con claridad, la de servir como vehículo de cooperación y como instrumento político entre los Estados. Por ello, la comunidad internacional se aboca a fortalecer la organización internacional, como agente político para equilibrar la convivencia entre las naciones.

1.2 - La Guerra y la Organización Internacional.

El concepto de guerra es uno de los más antiguos y controvertidos en materia de estudios internacionales. Las definiciones han cambiado desde las propias de un diccionario que la definen como "agresión y resultado de la conquista de un país

²⁸ De la Madrid, Miguel, La Política de la Renovación, Ed. Diana, México, 1988, p. 193.

²⁹ Gerbet, Pierre, Rise and Development of international organization: a synthesis, The Concept of International Organization, Ed. por G.Abi-Saab, Op.cit., p.27. Nota: no se consiguió un dato más reciente.

extranjero y crímenes de guerra",³⁰ hasta las que señalan que "la palabra guerra deriva del vocablo germánico werre que significa "toda desavenencia y rompimiento de paz entre dos o más potencias" y en una segunda acepción, es la "lucha armada entre dos o más naciones".³¹

El Derecho Internacional Público dedica un apartado al Derecho de Guerra, clasificándolo como parte del Derecho Humanitario, para la protección de las personas afectadas por conflictos armados y por extensión, de los bienes que no tienen relación directa con actos militares.

Actualmente, el término guerra ya no se utiliza; se habla ahora de conflictos armados. El latín bellum se utiliza en el Derecho Internacional en dos sentidos, ius ad bellum como el derecho a hacer la guerra y ius in bello, concepto que contiene las reglas para cumplir en una guerra y en el cual se apoya el Derecho Humanitario. Desde el Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, a partir del Renacimiento, se sientan las bases de este Derecho Humanitario, en el sentido de considerar a la guerra como un combate entre militares sin involucrar a la población civil ni a los bienes no militares.

³⁰ Osmanczyk, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, FCE, México, 1976, p. 2091.

³¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Ed. Espasa-Calpe, S.A., 19a. Ed., Madrid, 1970, p.685.

Las consecuencias reales de la guerra en las relaciones y en el sistema internacionales, surgen con los problemas del derecho de las naciones al espacio que van conquistando, desde las ventajas militares y estratégicas hasta la explotación de los minerales de la luna. Una destructiva fuerza militar que ha ido en aumento a lo largo de la historia, desde la época de César y Aníbal hasta los tremendos misiles nucleares que hoy son nuestra perenne preocupación.

La guerra, en la práctica internacional, considerada como medio normal de la política llevada con medios distintos, según afirma Carl von Clausewitz en su fórmula clásica, se define también como "el instrumento principal de la adaptación del derecho positivo a las circunstancias cambiantes del medio internacional".³²

Las modificaciones en la distribución del poder han afectado las relaciones internacionales. Con el progreso de la ciencia, la tecnología y la economía, han avanzado los armamentos, el poder económico y la política exterior, en un grado tal que pueden considerarse condiciones sine qua non unas de otras. Al aparecer un "desequilibrio del poder"³³ entre naciones grandes y pequeñas, fuertes y débiles, desarrolladas y en vías de desarrollo, observamos un nuevo fenómeno de tipo histórico que

³² Truyol y Serra, Antonio, Op. cit., p. 36.

³³ Krippendorff, E., El Sistema Internacional como Historia, Op. cit., p. 20.

nos presenta a la guerra como factor de desarrollo de las propia organización internacional.

Ya en el siglo XVII se utilizaban conceptos tales como imperio universal, hegemonía mundial, gobierno del mundo, lo que nos muestra que se iniciaba ya una conciencia del desarrollo de las relaciones internacionales. Sin embargo, fue dentro del marco de la interdependencia universal que las guerras dieron origen a las relaciones internacionales como formas "bajo las cuales se presenta la extensión universal de los conflictos entre las sociedades".³⁴ A pesar de ello, transcurrieron casi trescientos años para que esa conciencia de la problemática internacional tomara la forma de teoría.

Las relaciones internacionales tienen pues, un origen histórico específico como realidad empírica y relaciones entre entidades políticas independientes. Pero el estudio sistemático de la realidad internacional, en el marco de una disciplina científica, sólo se inició alrededor de la Primera Guerra Mundial.

Ya antes de la primera conflagración mundial se había desatado un movimiento idealista de paz, que se coronó con las conferencias de paz de La Haya y de Ginebra. Asimismo, se crearon instituciones internacionales para luchar contra el armamentismo creciente, como la Fundación Carnegie para la Paz

³⁴ Krippendorff, E., Las Relaciones Internacionales como Ciencia, Op. cit., p. 26.

Internacional y la Fundación para la Paz Mundial en el año de 1910.

Czempiel fijó el nacimiento de las relaciones internacionales como ciencia el día 30 de mayo de 1919, día en que las delegaciones inglesa y estadounidense acordaron fundar instituciones científicas para investigación de las relaciones internacionales de sus respectivos países.³⁵

La intención de la nueva ciencia trajo un punto más a la conciencia de la sociedad internacional: "La intención de ayudar a la política en la realización de la paz...".³⁶

La tarea de la ciencia de las Relaciones Internacionales se definió como el impedir el desarrollo de las guerras, a través de una codificación o parlamentarización de los intereses de la sociedad internacional. Se crearon entonces la Sociedad de Naciones y el Tribunal Internacional, con la finalidad de resolver conflictos, demostrando la existencia de la conciencia ya creada de que la guerra como fenómeno social, político y económico, constituía una amenaza, al mismo tiempo que propiciaba la creación de una organización internacional como rama de la ciencia recién aceptada de las Relaciones Internacionales.

Además, las guerras proporcionan un estímulo poderoso para la creación de la organización internacional, ya que aquéllo que

³⁵ Czempliel, E.O., Fragmento de libro, 1965, pp. 279-290.

³⁶ Czempliel, E.O., Ibidem, p. 277.

en tiempos de paz toma largos procesos, se acelera en tiempos de guerra al requerir los Estados formar coaliciones en las que se comprometan a una cooperación internacional inmediata a fin de protegerse de las partes enemigas o que les permita asegurar y mantener la paz una vez obtenida la victoria. De hecho, las coaliciones de 1815, 1918 y 1945 favorecieron la causa de la organización internacional y una prueba de ello, como ya se ha mencionado, fue la creación del Concierto de Europa, de la Liga de las Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas sucesivamente.

1.3 El Derecho Internacional, la Organización Internacional y el Estado.

La base del derecho internacional "clásico", en vigor hasta la Primera Guerra Mundial fue el derecho público europeo llamado también "derecho de gentes europeo". Este derecho público fue iniciado por la Paz de Westfalia en 1648, fecha en que se considera que surgió el Estado moderno. A partir de ese año, se crearon tratados como los de Muenster y Osnabruck, que convirtieron la constitución del Imperio en asunto europeo, y que fueron los primeros en una larga lista que formó un verdadero corpus iuris gentium europeo.³⁷

Este derecho público europeo fue la matriz del derecho internacional mundial que rige en las actualidad. Su principio

³⁷ Truyol y Serra, A., Op. cit., p.35.

fundamental se fincaba en la "legitimidad", aunque hechos tales como el reparto de Polonia demostraron que su aplicación fue menos estricta en el plano internacional que en el orden interno de los Estados. Después del Congreso de Viena, el impacto de las ideas revolucionarias y del bonapartismo reforzaron el principio de legitimidad como base del orden internacional, aunque Gran Bretaña no lo aceptó totalmente.

La efectividad de las situaciones se antepuso a la legitimidad en la práctica internacional, realidad interpretada por Voltaire al afirmar que entre los reyes, la conveniencia y el derecho del más fuerte hace las veces de la justicia" y que "son las victorias las que hacen los tratados"³⁸.

La efectividad del derecho público se observa como constante de la sociedad internacional a lo largo de su desarrollo expansivo y este carácter individualista del derecho internacional clásico no puede ser limitado sino en el marco de una sociedad internacional organizada.

La Europa moderna, diferenciada de la Cristiandad medieval por ser producto de una pluralidad de Estados soberanos³⁹ que pugnaban por mantener su independencia unos respecto de otros, puso en el tapete el problema fundamental de conciliar esa pluralidad con las necesidades de cooperación producto de

³⁸ Voltaire, Le Siècle de Louis XVI, Capítulo VIII, Francia, p. 696.

³⁹ Truyol y Serra, A., Op. cit., p. 32.

cualquier lazo que se quiera establecer con otras entidades. Esta realidad dio su fisonomía a la Europa política que daría forma a la sociedad internacional del presente.

Esta Europa política, fundamentada en la unidad dentro de la diversidad, que florece en los siglos XVII y XVIII, lleva hacia la utilización del término "sistema". El "sistema de Estados europeo" o "sistema político de Europa", en un plano universal del derecho natural,⁴⁰ está ligado por una red de relaciones e intereses de las naciones que lo integran. La Europa moderna se percibe como una república, con miembros independientes, que al reunirse en la búsqueda de un interés común y del orden y la libertad, producen la idea de la balanza política o del equilibrio del poder, que establece que ningún gobierno predominará abiertamente o impondrá su ley a los demás.

De esta "república" europea se desprenden tres elementos esenciales: un derecho público común, un equilibrio del poder como principio de funcionamiento, que más tarde se transformaría en organización, y una diplomacia permanente como instrumento de la cooperación. Sin embargo, el sistema de Estados europeo, monárquico de naturaleza, no alentó la participación de los pueblos y las naciones en las relaciones internacionales, al predominar el interés dinástico como del Estado y la solidaridad de los soberanos por encima del sentimiento nacional o del nacionalismo que surgió en los siglos XIX y XX.

⁴⁰ de Vattel, E., en Truyol y Serra, A., Op. cit., p. 33.

El derecho internacional europeo se alteró por primera vez con la secesión de las trece colonias inglesas de América que consiguieron su independencia mediante un tratado de paz firmado en París en 1783. Bajo el título de confederación, se inició un Estado soberano que más tarde se llamaría Estados Unidos de América, poniendo en vigor su constitución en 1787 y cambiando la historia de las relaciones internacionales, ya que a partir de entonces el sistema europeo perdió su carácter continental.

El derecho internacional se transformó con la revolución americana que proclamó el derecho de los pueblos a su legitimidad democrática, basada en el libre consentimiento del pueblo a disponer de su destino, es decir, a la autodeterminación. La propia Declaración de Independencia, con su fundamento intelectual de la teoría del contrato social de John Locke, formulada en el espíritu del liberalismo, invocaba las doctrinas de los derechos del hombre, de la soberanía popular y del derecho de revolución.

Una segunda aportación de la revolución americana fue la adopción de la forma republicana de gobierno, que aunada al principio democrático, cambiaron definitivamente el derecho internacional. Asimismo, un nuevo rasgo surgió con las repúblicas americanas, el federalismo, que se instauró en varios Estados a lo largo del continente americano.

El sistema europeo de Estados se transformó en un sistema europeo y americano, con una civilización cristiana en común. Truyol plantea la cuestión de la existencia o no existencia de un derecho internacional "americano" y al respecto, en el plano político enlaza la cuestión del "panamericanismo" o idea del hemisferio occidental.⁴¹

Truyol, al citar a un historiador de América Latina, nos aclara de hecho esta interrogante, cuando señala: "no existe un continente que haya hecho más por aportar a los conflictos internacionales soluciones de derecho, que haya estudiado con tanta pasión las cuestiones de derecho internacional".⁴²

La noción de un derecho internacional americano emergió lentamente de América Latina, estudiado a fondo como consecuencia de las conferencias panamericanas que desembocarían en la Unión Panamericana y en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, es cierto que la unanimidad en este derecho americano es muy relativa.

La doctrina Monroe, que lleva el nombre del Presidente de Estados Unidos que la emitió en 1823, protege a un sistema regional americano en el marco de un derecho internacional amplio. Inicialmente existió una comunidad de pensamiento y

⁴¹ Truyol y Serra, A., Op. cit., p. 52.

⁴² Chaum, P. en Truyol, A., Ibidem, p. 51.

acción en la América anglosajona y la hispánica ante Europa, pero con el desarrollo de las situaciones sociales y económicas, la evolución política y la aparición del Tercer Mundo, así como la adquisición por parte de Estados Unidos de la hegemonía con carácter universal, dejó de existir una "comunidad panamericana", para dar cabida a una comunidad latinoamericana. Observamos entonces, que la doctrina Monroe, que en un principio tendió a proteger a los Estados americanos contra la intervención de los países europeos y hasta prevenir la injerencia de Estados Unidos en los asuntos europeos, cambió después de un período aislacionista, al convertirse en Imperio y específicamente tras la guerra con España (1898). A partir de entonces se favoreció la injerencia de la nueva potencia en los asuntos de todos los Estados americanos.

En el plano mundial, y con respecto al establecimiento de relaciones internacionales dadas con la expansión imperialista, entre naciones del Oriente y Occidente, el derecho internacional "experimentó un proceso de formalización, convirtiéndose en un derecho adaptado a las necesidades del pionero industrial y del capitalista a la búsqueda de inversiones".⁴³

En este derecho internacional hegemónico, se mencionan como rasgos característicos la "puerta abierta" y las "zonas o esferas de influencia". El primer concepto se refiere a una generalización de la cláusula de nación más favorecida, que

⁴³ Schwarzenberger, K, en Truyol, Op. cit., p. 67.

apareció en los tratados firmados después de la guerra anglo-china de 1840-1842. Puerta abierta se refiere a la igualdad de oportunidades para todos los países de una región en su comercio. Por definición, puerta abierta significa que un grupo que se disputa la dominación directa o indirecta de un territorio, permite a las potencias rivales una libertad de movimiento, pero con una autoridad local independiente que beneficia a todos.

El segundo rasgo, el de la zona o esfera de influencia, aparece cuando el grupo interesado en la dominación es muy reducido o no quiere imponerse. Trouyol las define, citando a J.A. van Houtte como "parte de un Estado, formalmente independiente, en donde otros Estados, generalmente tras un acuerdo previo, aspiran al monopolio de la explotación económica, que no tarda en imponer medidas de carácter netamente político".⁴⁴

El derecho internacional se encaminó hacia una organización internacional en la que los criterios de la civilización cristiana occidental se impusieron en el plano mundial, en el curso del siglo XIX, especialmente en sus implicaciones económicas y técnicas.

En la formación de una organización internacional, el derecho internacional es la piedra angular que rige las acciones,

⁴⁴ van Houtte, en Trouyol, A., Ibidem, p. 66.

ya que son sus principios los lineamientos que delimitan y distribuyen los límites de las relaciones internacionales. Como señala Max Sorensen, el "derecho internacional" denominación de carácter técnico, trata sobre el sistema jurídico que regula las relaciones entre los Estados.⁴⁵ Conforme los Estados formaron las organizaciones internacionales, este derecho internacional se dedicó también a su regulación, diferenciándose del derecho interno nacional por el alcance de su jurisdicción en las relaciones internacionales. Sorensen también define el término "relaciones internacionales" como un concepto menos técnico que incluye el intercambio oficial entre los Estados pero que al mismo tiempo abarca, por encima de las fronteras nacionales, los movimientos nacionales, la política y los objetivos de repercusión internacional.⁴⁶

Debe quedar bien claro, sin embargo, como señala Héctor Cuadra, que el derecho internacional no es la contrapartida de las relaciones internacionales. Aunque los objetos de estudio de ambas disciplinas son colindantes y pueden superponerse o combinarse, el primero se ocupa del deber ser o conducta ideal de los Estados, mientras que la disciplina de las relaciones internacionales estudia la conducta real de los Estados, que da origen a la política internacional como su objeto de

⁴⁵ Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, FCE, México, 1973, p.53.

⁴⁶ Sorensen, Max, Op. cit., p. 54.

conocimiento, a fin de establecer principios válidos que sustenten las razones de una conducta o conductas de un Estado, en la medida permitida por la naturaleza de las ciencias sociales y sin ocuparse de conceptos de valor propios de la política.⁴⁷

Por su parte, el Estado, considerado en su época pre-disciplinaria como el único "actor" de las relaciones internacionales y más tarde, como el actor principal, se ha apoyado, citando a Luis González Souza, en tres concepciones distintas en apariencia, pero que por lo mismo, resultan superficiales": 1) el "Estado-soberano", en la etapa juricista de la disciplina; 2) el "Estado-bola de billar", interpretación simplista del realismo político; y 3) el "Estado-nación", producto del enfoque sociológico que en el intento de unir a la nación con las relaciones sociales de producción, llega a este concepto dual que comprende lo nacional y lo estatal en lo que se refiere a la organización de una sociedad.⁴⁸

El criterio sociológico define las relaciones internacionales como relaciones "entre grupos territorialmente organizados de poder que poseen el monopolio del uso legal de la

⁴⁷ Cuadra, Héctor, La Teoría de las Relaciones Internacionales, Estudio Preliminar a la Teoría General de las Relaciones Internacionales, Estudios 31, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2a. ed., 1986, pp. 15-18.

⁴⁸ González Souza, Luis F., Estado, Clase y Nación en las Relaciones Internacionales (Algunas Reflexiones Críticas), en La Cuestión Nacional en el Estudio de las Relaciones Internacionales, Cuadernos de Relaciones Internacionales, No. 2, Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, México, 1985, pp.19-22.

fuerza"⁴⁹. Estos grupos son definitivamente, los Estados y junto a ellos, las organizaciones internacionales.

Esta exposición nos explica la situación del individuo en la sociedad internacional, ya que siendo el hombre el sujeto último de las relaciones internacionales, sólo puede participar en ella a través del Estado como sociedad política particular.

La sociedad es internacional cuando el poder descentralizado se distribuye entre grupos monopólicos en sus propios territorios. La sociedad es estatal cuando el poder centralizado, es monopolizado por una instancia suprema impuesta a los sujetos. Así, podemos distinguir las uniones de Estados de derecho político como la federación y el Estado federal, y las uniones de derecho internacional, como la confederación.

En la actualidad, todos los Estados mantienen relaciones exteriores, aunque no siempre son reconocidos. Es indispensable que todos los grupos de decisión autónoma y aun los miembros de esas sociedades políticas, mantengan relaciones entre sí, aunque cabe aclarar que en el caso de estos últimos, se trata de relaciones interindividuales que se efectúan a la sombra de los Estados mismos, constituyendo el elemento más rico y activo de la sociedad internacional y su principal factor de progreso. Son parte de una organización internacional, pero no considerados como organismos en sí mismos.

⁴⁹ Truyol, A., Op. cit., p. 19.

Para establecer las diferencias entre el derecho internacional y el derecho interno, deben considerarse los siguientes puntos:

- 1) que la sociedad internacional como sociedad de Estados, está formada por un número limitado de miembros de relativa estabilidad;
- 2) que los sujetos que componen la sociedad internacional son de gran diversidad en cuanto a superficie, población, cultura, poderío económico y militar, sumamente individualizados y concretos, difíciles para aceptar la imposición de normas comunes y generales; y
- 3) que los Estados son sujetos y órganos de la sociedad internacional, ejerciendo una doble función, puesto que esta sociedad carece de órganos plenamente desarrollados.

La organización internacional está evolucionando y para su progreso, es necesario que la sociedad internacional supere la fase de autotutela en que se encuentra, compuesta esencialmente, como sociedad de Estados, es decir, entes jurídicos soberanos.

1.4 Naturaleza y Conceptualización. Breve aproximación epistemológica.

Hasta la creación de las Naciones Unidas, existía poca diferencia entre los órganos de una organización y la organización en sí misma. Algunos autores consideraban a los primeros como órganos comunes de los Estados Miembros, desconociendo una identidad propia en la organización como tal.

En la literatura legal y política encontramos algunas definiciones que se fueron dando en la búsqueda de soluciones prácticas y de un análisis científico. De estas definiciones se identifican tres elementos:

- 1) La base, que es un tratado que funciona como una constitución desde el punto de vista legal, representando una voluntad política de cooperar en ciertas áreas desde este punto de vista.
- 2) Una estructura, que se refiere al aspecto institucional y que garantiza cierta permanencia y estabilidad en el funcionamiento de la organización.
- 3) Los medios y métodos empleados por la organización, que son las funciones, poderes y esferas de competencia que reflejan el grado de autonomía en las acciones de la organización con respecto a sus miembros. Desde un punto de vista legal, existe un proceso de toma de decisiones que permite la expresión de una "voluntad" autónoma de la organización, que no es necesariamente igual a la voluntad de cada miembro, justificando su existencia legal propia, es decir, su personalidad legal. Desde un punto de vista político, las esferas de competencia o poderes legales no cuentan, ya que es su efecto práctico el que hace de la organización un actor relativamente autónomo en el sistema internacional.

Las definiciones legales se limitan a las organizaciones compuestas básicamente por Estados, una vez cumplido el requerimiento de un tratado constitutivo.⁵⁰ Las definiciones políticas van más allá, incluyendo entidades transnacionales formadas por encima de fronteras y gobiernos. Los juristas consideran a las organizaciones internacionales como entidades secundarias, que los Estados crean en su papel de actores principales en el sistema internacional; los analistas políticos a su vez, consideran el carácter no-territorial de las organizaciones internacionales como su esencia, que se acentúa según es el tamaño y alcance de la organización en miembros y

⁵⁰ Virally, Michel, Definition and classification of international organizations: a legal approach, The Concept of International Organization, Editado por Georges Abi-Saab, UNESCO, Francia, 1981, p. 50.

funciones, a partir del sistema estatal. La autonomía de la organización no se mide en relación al Estado o sistema territorial.⁵¹

Las definiciones son generalmente, demasiado concisas y representan sólo un punto de partida para estudiar el fenómeno en todas sus facetas. Entre los métodos de aproximación utilizados para describir el marco institucional de las organizaciones y sus actividades, se encuentran el análisis legal, el análisis histórico y los métodos analíticos:

- a) En el análisis legal, la estructura y funciones de la organización pueden ser descritas en los términos del tratado constitutivo que las originó. El método consiste en el estudio de su ley constitucional, cuyo contenido depende de la extensión de poderes concedidos a la organización por los Estados miembros, así como de la distribución de estos poderes entre los órganos que la conforman. Algunos de los problemas que surgen se relacionan con los métodos para revisar la legalidad de los actos de la organización y de sus miembros, con la extensión y distribución de poderes, el efecto legal, y jurídico de las decisiones y resoluciones y la reforma de los tratados constitutivos.

Otros problemas legales, de naturaleza externa, surgen en relación con el "status" legal de la organización como entidad, su personalidad legal bajo la ley interna de los Estados miembros y bajo el derecho internacional, así como sus consecuencias, privilegios e inmunidades, su poder de negociación de tratados, y su responsabilidad internacional.

Una tendencia nueva está surgiendo hacia un enfoque legal que analice comparativamente, las leyes constitutivas de varias organizaciones, en relación con

⁵¹ Galtung, Johan, Towards a typology of international organizations, The Concept of International Organization, Editado por George Abi-Saab, UNESCO, Francia, 1981, p. 67.

un problema particular.⁵² Sin embargo, no existe todavía una ley general aplicable a todas las organizaciones.

- b) El análisis histórico proporciona un enfoque político o histórico descriptivo de las circunstancias en que se originó la organización internacional, describiendo las vicisitudes de su desarrollo y las crisis que ha atravesado. Considerada como arena diplomática, la organización internacional es examinada en el contexto de una investigación histórica más amplia aunque, por otro lado, se puede escribir la historia diplomática de la organización.

Los primeros trabajos generales sobre organizaciones internacionales se limitaron a una descripción legal, política e histórica, sintetizando los dos métodos mencionados antes.

- c) Los métodos analíticos de la ciencia política parten consciente o inconscientemente, del análisis de sistemas y se sitúan en dos niveles:
- i. El macroanálisis, que se esfuerza por explicar las alteraciones que se suceden en las estructuras y funciones de la organización internacional ocasionados por los cambios en el propio sistema internacional. En este punto se aprecia que la organización internacional puede ser considerada como un sistema en el entorno que representa el sistema internacional, o bien que la organización es considerada como elemento, actor o subsistema, de un grupo más amplio, el sistema internacional.

El estudio de esta interacción puede realizarse en forma global, por un período largo, desde el Congreso de Viena hasta el presente por ejemplo, lo que permitiría mostrar la forma en que cada sistema internacional derivado de Viena, Versalles o de la Segunda Guerra Mundial, crearon sus instituciones y dejaron su huella en sus estructuras y en su funcionamiento.⁵³

Este método ha dado origen a estudios explicativos de las alteraciones en las organizaciones

⁵² Abi-Saab, G., The Concept of International Organization: a synthesis, The Concept of International Organization, UNESCO, Francia, 1981, p. 13.

⁵³ Abi-Saab, G., Op. cit., p. 14.

internacionales universales de la post-guerra, y especialmente, de Naciones Unidas, en términos de los cambios sufridos por el sistema internacional. Basadas en un sistema internacional de post-guerra, estas organizaciones se fundaron sobre una alianza entre los vencedores, lo que más tarde cambiaría al arribar a un sistema internacional rigidamente bipolar, producto de la guerra fría, que adquirió cierta flexibilidad hacia la década de los 50s, dando lugar a la aparición del Tercer Mundo. El sistema cambió nuevamente después de la crisis cubana de 1962, distinguiéndose por la búsqueda de una mayor détente entre los superpoderes y por el intento de restablecer su control al encerrar el nacimiento del Tercer Mundo; se originó entonces el conflicto Norte-Sur. Un cambio más se dio en el sistema internacional con la crisis energética de 1973, que reflejó la rebelión del Tercer Mundo. En esta ocasión trataron de afirmarse dos visiones radicalmente diferentes: una, la del Tercer Mundo en busca de un nuevo orden económico internacional, un nuevo orden político, menos jerárquico, más equitativo e igualitario; por otra parte, un segundo punto de vista, la visión de las superpotencias, en su afán de consolidar su dominio y extender sus zonas de influencia a través del ajuste del sistema jerárquico vigente, que lo preservaría a pesar de la transición, de una bipolaridad flexible a una multipolaridad limitada, lo cual significaba regresar al supuesto original de las Naciones Unidas.⁵⁴

Estas alteraciones han dejado, definitivamente, su huella en el sistema internacional, en cuanto a calidad y número de miembros, estructuras orgánicas y funcionamiento de las organizaciones internacionales universales, regionales o de membresía limitada. Igualmente, se dieron cambios en los papeles desempeñados y en la importancia relativa dentro del propio sistema.⁵⁵

⁵⁴ Los primeros antecedentes de estas tendencias se encuentran, por cierto, en el seno y trabajos de una organización internacional, la UNCTAD o CONUCOD (la Primera), en 1964.

⁵⁵ Young, Oran, The United Nations and the International System, International Organizations, Vol. 22, 1968, citado por Abi-Saab, G., Op. cit.; p. 24.

- ii. El microanálisis considera a la organización internacional en sí misma, por lo que su estudio se concentra en las interacciones dentro del sistema para descubrir las categorías específicas y sus correlaciones.

La organización internacional como sistema puede analizarse desde un punto de vista institucional, describiendo sus estructuras formales e informales y su manera de funcionar como elementos de un sistema, en su interacción recíproca y desde un enfoque político, basado en el concepto utilizado por David Easton en términos de recursos y medios (inputs), productos o resultados (outputs) y de la función de conversión que transforma los recursos y medios en productos o resultados (inputs en outputs).⁵⁶

Los "inputs" son los intereses y las demandas de los Estados miembros y especialmente, la influencia que utilizan para promoverlos y darles efecto dentro de la organización o a través de su intermedio. El derecho al voto es el aspecto formal de esta influencia que también implica los medios que un Estado posee para hacer que otros voten en un sentido determinado, por persuasión, presión u otro medio. Aquí se sitúa también el fenómeno de los grupos dentro de las organizaciones internacionales, sobre todo las de tipo universal, cuya meta es llevar al máximo la influencia de sus miembros.

El "output" es una resolución o decisión formal de la organización; su importancia reside en su contenido. En el sistema político interno, la decisión se relaciona con el ejercicio de alguna función gubernamental, que puede ser un acto legislativo, ejecutivo o judicial. En el nivel internacional, las funciones son diferentes y no se distinguen claramente pero se puede distinguir entre dos niveles: uno de carácter legislativo y judicial, y el que pertenece al nivel de la acción, con las acciones ejecutivas.

De aquí que el "output" de la organización internacional comprende:

⁵⁶ Easton, David, The Political System, Chicago, 1953; A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J., 1965; A Systems Analysis of Political Life, New York, 1965, en Abi-Saab, G., Op. cit., p. 24.

1. Una acción colectiva; la organización decide lo que debe hacerse con sus propios recursos, implicando el uso de recursos materiales colectivos y recursos legales y políticos; es el máximo que un Estado o grupo de Estados, que hayan confirmado sus demandas mediante una resolución, puede obtener de una organización.
2. La legitimización colectiva, en la que aparece una separación entre la decisión y su ejecución. Al presentarse una demanda, sea de carácter general o normativo, o sobre una cuestión específica y concreta, la resolución se inclina por la posición de la organización, sin que por ello se comprometan sus recursos propios para efectuar la decisión. En este caso, si el Estado o Estados interesados cuentan con los recursos materiales requeridos, actúan directamente, apoyados por la legitimización colectiva, librando las diversas interpretaciones gracias a esta misma fuerza colectiva.
3. Censura, que consiste en la forma negativa de la legitimización colectiva, que se utiliza como presión moral cuando los Estados involucrados no poseen los recursos necesarios para llegar a cabo la acción apoyada por la legitimización colectiva.

La función de transformación cubre el análisis del proceso de cambio de inputs en outputs institucionales. Este análisis se ha utilizado para analizar el proceso de toma de decisiones en las organizaciones internacionales, considerando los mecanismos formales ya escrito en los estatutos de las diferentes organizaciones y los factores que influyen directa o

indirectamente en el propio proceso y que pretenden mostrar su trascendencia dentro del mismo.⁵⁷

Otro método para analizar los sistemas políticos internos parte de las funciones que se desarrollan. Aplicándolo al Sistema de las Naciones Unidas, adaptando el método a las organizaciones internacionales, se consideran seis funciones:

a) articulación y suma de intereses; b) comunicación; c) socialización y reclutamiento; d) manejo del conflicto; e) redistribución y f) integración.⁵⁸

Este análisis del sistema político no es incompatible con el realizado mediante términos de inputs y outputs, ya que este último considera las tres primeras funciones como "funciones de input" y las tres restantes como "funciones de output".

El análisis de la organización internacional como sistema no excluye la interacción o intercambio entre el sistema mismo y su entorno ambiental, ya que al menos una parte del input proviene del entorno y a su vez, el output es deseado al menos en parte, por el medio ambiente, aunque por retroalimentación pueda una y otra vez, ejercer su influencia en el sistema como input.

El estudiar la organización internacional como sistema, permite ver su integración en el contexto global del sistema

⁵⁷ Cox, Robert y Harold Jacobson, The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization, Londres, 1974, en Abi-Saab, Georges, Op. cit., p. 24.

⁵⁸ Abi-Saab, Georges, Op. cit., p.17

internacional y determinar la medida en que la organización juega el papel de actor o de arena en el sistema.

Si nos enfocamos hacia inputs y outputs, se llega a la posición de Estados en que la organización es una arena de interacción esencialmente. Pero en los procesos de toma de decisiones, se hace énfasis en el papel de la voluntad autónoma de la organización como actor en el sistema internacional.

Los dos métodos de análisis son complementarios y ambos contemplan a su vez, los dos papeles posibles de la organización internacional ya mencionados.

Una organización internacional se convierte en actor en la medidas en que posea o desarrolle la habilidad para influir en el medio ambiente, como es el caso cuando el output institucional de la organización afecta al sistema internacional en lugar de reflejarlo simplemente dentro de la organización.

Pero, aun como arena, la organización internacional afecta las interacciones que se suscitan en su interior. Por un lado, el contexto multilateral de la organización cambia invariablemente las dimensiones de sus asuntos que pueden ser de origen bilateral. Por el otro, este contexto ejerce su influencia sobre la posición de los miembros y el contenido de sus demandas, al grado de que éstas deberán formularse según los términos de referencia establecidos en los estatutos de la propia organización.

Los métodos descritos, aunados a los métodos interpretativos tratados en el Capítulo VI de este trabajo, y a los diferentes enfoques para explicar la realidad del fenómeno de la organización internacional, de los cuales trataremos en el Capítulo IV, nos proporcionan la base epistemológica que fundamenta el conocimiento científico de la organización internacional.

1.5 - Características y Tipologías.⁵⁹

No existe una definición aceptada de manera universal de la organización internacional. Sin embargo, a pesar de las diferencias en la formulación, existe un consenso generalizado respecto a los elementos que tal definición debe incorporar y aunque algunos autores omiten un elemento u otro en su concepción, lo toman nuevamente en sus análisis subsecuentes.

Las características de la organización internacional, según se desprende de la definición que nos proporciona Michel Virally,⁶⁰ desde un enfoque legal, son tres:

- 1) la organización internacional es una asociación de Estados;
- 2) se establece con el acuerdo de sus miembros; y
- 3) posee un sistema permanente o grupo de órganos cuyo objetivo es la cooperación entre los miembros que la integran.

⁵⁹ La traducción del texto de Michel Virally, Op. cit., ha sido fundamental para la exposición de este apartado.

⁶⁰ Virally, Michel, Op. cit., p. 50.

Esta definición distingue cinco puntos que a su vez, especifican el contenido de las organizaciones internacionales: a) su base interestatal; b) su base voluntaria; c) su posesión de un sistema permanente de órganos; d) su autonomía; y e) su función cooperativa. De estos elementos, sólo el último es objeto de controversia.

- a) Aunque existen organizaciones internacionales que no reúnen Estados propiamente, sino grupos sociales diferentes y hasta individuos, se reconoce la fuerza social de las organizaciones no gubernamentales, que toman parte directa en la operación de las organizaciones internacionales como las uniones de trabajadores y patrones, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por ejemplo. Al constituirse como fenómenos sociales, estos grupos no gubernamentales traen consigo problemas difícilmente comparables con los de organizaciones de Estados, lo cual justifica la realización de estudios separados y la distinción legal entre organizaciones interestatales o gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Con todo, pueden establecerse paralelismos en ciertos aspectos, como los métodos de administración y las estructuras administrativas.
- b) Todas las organizaciones internacionales que existen actualmente se han constituido sobre la base de la voluntariedad. Participan todos los Estados que expresan su deseo de ser miembros y en la práctica, permanecen los que no expresan un deseo de retirarse. Esta característica queda en evidencia legalmente, partiendo de que cada organización internacional se establece sobre un tratado. Existen casos excepcionales en los que una resolución adoptada por una conferencia internacional ha dado lugar al establecimiento de una organización, como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) por ejemplo. La resolución, conforme al derecho, adquiere en forma simplificada, la fuerza de un tratado. Algunos sistemas de órganos se han establecido por una resolución de un órgano existente, como es el caso de la UNCTAD en 1964 y la ONUDI en 1965, creadas en base a resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Aun cuando la estructura de tales sistemas es semejante en mucho a la de una organización internacional, son, de facto y de jure, solamente órganos subsidiarios, ya que fueron el resultado orgánico de la organización que los creó. Esta posición inferior repercute en su autonomía en los niveles operativos y financieros. Este aspecto es fundamental para comprender el funcionamiento efectivo y suficiente de algunas organizaciones internacionales de preponderancia técnica o especializada.

- c) Todas las organizaciones internacionales tienen evidentemente, un sistema de órganos permanentes. Por más compleja que sea una organización, no puede considerarse internacional si no cuenta con un sistema tal, quedando en el nivel de conferencia internacional, a pesar de contar con otras características comunes a la organización internacional con respecto a los procesos o procedimientos de toma de decisiones.
- d) La autonomía resulta de la existencia de un sistema de órganos diferente al de sus Estados miembros y que depende de la naturaleza particular del proceso de toma de decisión. La autonomía existe en tanto el propio proceso permita a la organización tomar decisiones que no son idénticas a la suma de las decisiones individuales de sus miembros. De aquí que, desde el punto de vista legal, se habla de la "voluntad individual" de la organización.

Esta voluntad puede conseguirse tanto a través de los Estados miembros al tomar parte en la toma de decisiones (aplicación del sistema de mayoría, existencia de órganos pequeños en los que no todos los miembros toman parte de manera simultánea), como a través de la instauración de órganos de toma de decisiones que son al menos relativamente, independientes de los gobiernos.

De esta manera, la autonomía permite a la organización internacional operar como un agente distinto de sus Estados miembros. Con fines legales, esta situación se refleja en la adquisición de un status legal propio por parte de la organización.⁶¹

- e) La función de la cooperación interestatal es la razón de ser de la organización internacional, asignada por

⁶¹ Sobre este particular profundizaremos en el apartado penúltimo de este capítulo,, relativo al régimen jurídico de la organización internacional.

la Carta o constitución creada por los Estados fundadores, que se constituye en elemento para el cumplimiento de su función. Desde el punto de vista legal, esta función determina su esfera de competencia, los límites de sus poderes de acuerdo a la teoría de los poderes implícitos o tácitos.

1.5.1 - Cooperación o integración.

Desde el punto de vista jurista, la función de la organización internacional en realidad se divide en dos líneas radicalmente diferentes en sus propósitos y métodos: la cooperación y la integración.

Las organizaciones cuya función es la cooperación, tratan solamente con los Estados (Gobiernos), aunque mantienen relaciones de trabajo con ONGs y hasta con ciudadanos u otros grupos sociales no estatales directamente. Tomando la forma de "superestructuras"⁶² en el más preciso sentido del término, su papel es fomentar y promover la armonización y coordinación de las políticas y líneas de conducta de los Estados que la integran, en la medida en que puedan establecer tareas conjuntas (esto sucede excepcionalmente hoy en día). Aun cuando las organizaciones puedan por sí mismas emprender diversas operaciones usando sus propios recursos, lo hacen, en todos los casos, en cooperación con los gobiernos interesados.

Las organizaciones cuya función es la cooperación, no afectan la estructura básica de la comunidad internacional

⁶² Virally, M., op cit., p. 54.

actual, compuesta por Estados soberanos, facilitándoles la mejor ejecución de sus funciones sociales en las esferas en las que sus poderes individuales de acción son insuficientes. Se constituyen así como instrumentos de los Estados miembros, al no actuar como agentes autónomos.

La segunda línea referida a la integración como función de la organización internacional actúa en sentido contrario, acercando entre sí a los Estados miembros al hacerse cargo de algunas de sus funciones, fusionándolos en un todo compuesto en su campo de competencia. En su forma última, esta fusión resulta en la substitución de la organización, como una entidad legal, por sus miembros, al efectuar tratos con terceras partes (como en negociaciones comerciales por ejemplo). Concomitantemente, algunas funciones esenciales de los Estados como la legislación o las regulaciones estatutarias, serán ejercidas por los órganos de la organización para y en nombre de los órganos de los Estados.

Las organizaciones cuya función es la integración, poseen ciertas peculiaridades en común con los Estados, ya que tienen una población y un territorio, aun cuando sólo es desde un punto de vista estrictamente funcional.

La distinción entre cooperación e integración es ampliamente aceptada por la doctrina legal, aunque no por ello deja de existir controversia al respecto. Para algunos autores, tanto las organizaciones promotoras de la cooperación como las de la

integración, son únicamente subcategorías de una sola categoría que es la organización internacional.

Michel Virally señala que debe hacerse una distinción radical entre las organizaciones de cooperación y las de integración, ya que las disparidades mencionadas son demasiado básicas.⁶³

Las organizaciones de integración pueden ser llamadas supranacionales, en contraposición a las organizaciones internacionales propiamente dichas, lo cual lleva a un problema de definición. El punto sería determinar si los dos tipos de organización originan los mismos problemas, en cuyo caso podrían considerarse como iguales, o si presentan problemas sustancialmente diferentes, con lo cual se justificaría su estudio separado.

Por lo anterior, desde el punto de vista legal, los dos tipos de organización deben estudiarse separadamente, dado que los problemas legales acarreados por la operación y actividades de las organizaciones supranacionales difieren en mucho de los surgidos en las organizaciones internacionales. Es difícil sin embargo, señalar en la práctica dónde comienza y dónde termina la cooperación de las organizaciones internacionales y la integración de las organizaciones supranacionales, por lo cual debe existir un juicio crítico al clasificarlas.

⁶³ Virally, M., Op. cit. p. 55.

Para lograr una buena clasificación, debe partirse del conocimiento exhaustivo de los fenómenos que permita captar las características esenciales, proporcionando claves de validez universal. La clasificación debe establecer tipos basados en una sistematización, más que en una descripción de los fenómenos observados, que aun cuando no logren la exactitud de las ciencias físicas y naturales, ponga de relieve las principales características de una organización.

1.5.2 - El punto de vista jurista.

Las clasificaciones más utilizadas en la doctrina legal se basan en la composición de las organizaciones internacionales, el propósito de sus actividades y ocasionalmente, en sus poderes.

En base a su composición, se distingue entre organizaciones de carácter universal o vocación universal y organizaciones regionales. Las primeras son difíciles de definir en tanto que al sustentarse en la base de la voluntariedad, no se da una organización internacional totalmente universal al existir la posibilidad de que un Estado miembro pueda retirarse si lo desea. Por ello, se prefiere el término "vocación universal", aunque resulta difícil encuadrar al Banco Mundial dentro de esta definición, puesto que los Estados que quieren participar deben aceptar los principios económicos que la organización impone. Las segundas, las organizaciones regionales, son más fáciles de definir en términos de su composición. Pero existe, según

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO SE
BIBLIOTECA

Virally,⁶⁴ una tercera categoría en cuanto a composición de la organización, es decir, que no tienen vocación universal ni se establecen sobre una base regional, como la OCDE, la OPEP y varios consejos y juntas encargados de las materias primas y de la energía.⁶⁵

Por lo que se refiere al propósito de la actividad de una organización internacional, se distingue entre organizaciones políticas y organizaciones técnicas, es decir, generales o especializadas, visto por otros autores que hace énfasis en otros puntos. Es pertinente también considerar el aspecto de la esfera de competencia, con la que se distingue entre organizaciones políticas, económicas, financieras, sociales, culturales, administrativas, militares, etc., en una lista descriptiva sin límite.

Finalmente, en lo referente a los poderes de la organización, se distingue inter-alia entre organizaciones consultivas, normativas y ejecutivas, dependiendo de su capacidad de tomar decisiones obligatorias para sus miembros y de

⁶⁴ Virally, M., Op.cit., p. 57.

⁶⁵ Liborio Villalobos Calderón, en la introducción a su libro Las Materias Primas en la Encrucijada Internacional, Ed. Cuestiones Internacionales Contemporáneas, S.R.E., México, 1974, señala que la sociedad internacional ha realizado varios esfuerzos por regular los mercados mundiales de productos primarios a través de la aplicación de reglas jurídicas y la creación de instituciones permanentes que garantice la igualdad de oportunidades a los Estados productores, a fin de lograr, mediante la cooperación internacional, el desarrollo económico y las metas de justicia social.

ejecutarlas. Desde el punto de vista legal, esta clasificación es la más promisoría. Sin embargo, se plantea la cuestión respecto a la fuerza obligatoria de las decisiones. Por ejemplo, según esta clasificación, la Asamblea General de las Naciones Unidas podría considerarse un cuerpo consultivo puesto que sus resoluciones son únicamente recomendaciones, en tanto que el Consejo de Seguridad sería un cuerpo normativo al tomar decisiones obligatorias. Esta antítesis resulta engañosa porque no refleja la realidad de las funciones de los dos órganos. Se concluye que los poderes legales de las organizaciones internacionales, por su debilidad en términos generales, limitan el interés de tal clasificación.

1.5.3 - Tipología estructural o funcional.

Una clasificación más sistemática o científica se basa en las características estructurales y funcionales de la organización.

De acuerdo a los tipos de estructura, es decir de los órganos que componen su sistema, se observa que casi todas las organizaciones internacionales existentes siguen un modelo que opera en tres niveles: un órgano plenario intergubernamental en el más alto nivel, un secretariado administrativo en el nivel más bajo y un órgano plenario intergubernamental (en organizaciones compuestas por un pequeño número de Estados) o un órgano intergubernamental limitado (en organizaciones de alcance

mundial), en un plano intermedio. Este patrón general se complica por un sinnúmero de aspectos accesorios que a menudo son de variable duración y que probablemente se explica por el carácter relativamente reciente del fenómeno de las organizaciones internacionales que se forman para enfrentar circunstancias y necesidades particulares sin un plan preestablecido y con gran diversidad de funciones asignadas.

En cuanto a las funciones de una organización, que como ya dijimos antes es la razón de su existencia, observamos que la propia estructura se establece para cumplir con ellas, es decir, para capacitar a la organización a cumplir con la meta asignada, modificándose según los requerimientos funcionales.

La clasificación en base a las funciones de las organizaciones internacionales puede considerarse desde tres puntos de vista:

- a) De la extensión de la cooperación como misión a realizar por la organización, con lo cual se distingue entre organizaciones universales o mundiales y organizaciones con membresía restringida. Las primeras pretenden la unificación de la comunidad internacional agrupando a todos los Estados que la integran o que al menos juegan un papel prominente en ella; buscan resolver problemas a nivel mundial que afecten a la comunidad internacional como un todo. Las segundas, en contraste, buscan promover la cooperación entre un grupo particular de Estados definidos restrictivamente sobre la base de intereses específicos compartidos y que los hace diferentes del resto de la comunidad internacional.

Las organizaciones de carácter universal se fundan sobre el principio de la inclusión, a pesar de que la admisión de nuevos miembros esté sujeta al acuerdo de los miembros existentes. Las organizaciones de membresía limitada se basan en el principio de

exclusión, toda vez que los Estados que no pertenecen al grupo en las bases instauradas por la misma organización, se excluyen en base a su propia constitución.

Muchas organizaciones de membresía limitada tienen base geopolítica generada por la cercanía geográfica que genera intereses comunes. Incluyen organizaciones regionales, subregionales e interregionales surgidas bajo la dominación genérica de "organizaciones regionales". Sin embargo, son los intereses comunes a su vez, otro factor que vincula a Estados que, geográficamente separados, no forman una organización estrictamente regional, sino que se basa en intereses bien definidos, por ejemplo económicos como la OCDE, la OPEP, el COMECON.

Las organizaciones de membresía limitada pueden ser más o menos abiertas al mundo exterior, ya que su principal propósito puede consistir en proteger a sus miembros de influencias externas. Además, puede fortalecer la influencia del grupo y sus miembros en las relaciones mundiales y prepararlos a una participación activa dentro de un proceso de cooperación que incluya a otros grupos. Este tipo de organización refleja y cultiva una particularidad que la distingue diametralmente de la organización mundial, aun cuando esta última descentralice sus actividades y aun cuando se establezca una colaboración de complementariedad entre ambas. Representan dos modelos contrastantes que no necesariamente son conflictivos en la práctica y que estructuran la comunidad internacional.

La distinción entre organizaciones mundiales y limitadas es la clasificación de mayor alcance, ya que concierne no solamente al número de miembros y las reglas relativas a su admisión, sino también porque involucra una amplia serie de factores en cuanto al establecimiento del sistema de órganos, sus relaciones con los Estados miembros, el propósito de su trabajo y la totalidad de sus actividades.

- b) El rango cubierto por la cooperación, que engloba a los sectores a los que beneficia o restringe, proporciona también una variable para clasificar la organización internacional. Algunas organizaciones se establecen para favorecer la cooperación entre sus miembros en todos los campos, sin limitaciones, o excluyendo sectores bien definidos. Las organizaciones generales se establecen sobre una base mundial, como las Naciones Unidas, o sobre una base regional, como el Consejo de

Europa, la Organización de Estados Americanos o la Organización de la Unidad Africana.

Las organizaciones sectoriales tienen una función limitada a un sector de actividad o al menos a una gama de sectores definidos. De aquí se desprende una diferenciación entre funciones especializadas y generales, tradicional en el derecho interno. Las consecuencias derivadas del principio de especialización, estudiadas por los juristas frecuentemente, pueden en cierta medida, transformarse en derecho internacional. Sin embargo, la teoría funcionalista proporciona la razón más ventajosa de esta clasificación. En particular, cuando el campo de cooperación no se delimita en un principio, la determinación de su tamaño real tiende a elevar las tensiones dentro de la organización al cambiar los balances entre sus miembros o al aparecer nuevas necesidades en cooperación que no todos comparten. Además, la expansión o contracción del campo de cooperación repercutirá directamente sobre la estructura del sistema de órganos y en su operación, lo cual ocasionará resistencia de los miembros. Por último, las coaliciones y conflictos de intereses que ocurren en algunas áreas de actividad, repercuten a su vez sobre otras áreas o provocan choques entre las mismas.

Las organizaciones de competencia general, por lo dicho, serán llevadas hacia áreas políticamente sensitivas con una línea política delineada según la conducta de sus miembros. Como resultado, su manera de operar y la naturaleza de los problemas que enfrentarán diferirán en gran medida de las de las organizaciones sectoriales, que se limitarán a preocupaciones de naturaleza técnica.

Finalmente, queda aún por establecerse una subclasificación de los sectores de actividad especializada abiertos a las organizaciones internacionales que presentan diversas oportunidades y grados de sensibilidad política y por lo tanto, difieren en su operación. Esta subclasificación se logrará cuando existan estudios comparativos adecuados que la sustenten.

- c) El tercer punto de vista se refiere a los medios utilizados para realizar las acciones y el tipo de relaciones instituidas entre la organización y sus miembros. Considerando los métodos de coordinación, se distingue entre organizaciones normativas, que se dedican a lograr la armonía y orientar actitudes de los

miembros y organizaciones operativas, que se involucran en actividades operacionales precisamente. La distinción parte de la naturaleza de las relaciones entre la organización y sus miembros y la naturaleza de los medios empleados por la organización, que son dos aspectos altamente interdependientes. Los medios tienen efectos sobre la estructura, métodos de operación y trabajo del sistema de órganos, así como sobre la competencia y relaciones mutuas de los órganos que lo componen.

En el caso de las organizaciones normativas, que persiguen el evitar conflictos o terminarlos, favoreciendo la consecución de objetivos comunes a través de la coordinación de esfuerzos, se utilizan varios métodos. Algunos de ellos no entrañan toma de decisiones por parte de la organización, a excepción de los asuntos de procedimientos. Su acción puede limitarse a la adopción de medidas necesarias para consultas, negociaciones o debates públicos, según la importancia que la organización conceda a estos procesos.

Otra manera de orientar las actitudes de los Estados miembros se efectúa a través de las decisiones tomadas por la misma organización, que contienen directrices o que instituyen medidas para presionar a los propios miembros a cumplir compromisos contraídos previamente. Este tipo de medidas pueden ser una forma de supervisión de ejecución y las decisiones resultado de debates públicos o consultas privadas, pueden ser obligatorias en la medida en que sean sólo invitaciones o recomendaciones, o bien, que sean legalmente impuestas a quienes van dirigidas. En la práctica, sin embargo, se observa que las ocasiones en que una organización puede tomar decisiones obligatorias son raras y generalmente se restringen a la esfera técnica, a excepción del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que ha utilizado moderadamente este poder.

La cooperación resultado de estas decisiones, puede ser limitada a una armonización de políticas y actitudes de los Estados miembros mediante la definición de reglas generales de cumplimiento obligado. Se trata así de una cooperación positiva, diseñada para asegurar el enfoque de las líneas individuales de acción en el logro de objetivos específicos; es lo que se llama estrategia internacional para el desarrollo. Asimismo, puede conducir a operaciones conjuntas por las que los Estados miembros proporcionen recursos cuya utilización se coordine a través de la organización.

Las organizaciones operativas, por su parte, constituyen un paso adelante, porque toman por sí mismas la acción, utilizando sus propios recursos o los recursos disponibles que los Estados miembros les reservan, pero en cuya utilización tienen el manejo operacional, sin injerencia de los gobiernos. Aunque en la mayoría de los casos los recursos de las organizaciones internacionales provienen de los Estados miembros, la situación difiere considerablemente cuando los mismos son definitivamente transferidos, como en el caso de las contribuciones financieras, o cuando son suministrados en una base ad-hoc, como en el caso de contingentes militares o apoyo de tipo logístico.

Las actividades a las que se dedican algunas organizaciones internacionales son casi por completo operacionales, en particular las instituciones financieras y, especialmente, los bancos internacionales (que además pueden poseer recursos propios como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Las actividades en otras organizaciones se combinan con elementos normativos y operativos, como es el caso de las Naciones Unidas y de la mayoría de las agencias especializadas. Pero la importancia cada vez mayor que asumen las actividades operacionales ha provocado profundas modificaciones en sus funciones, con cambios estructurales y de estilo, lo cual en consecuencia, ha repercutido en su desempeño actual.

1.5.4 - La tipología del continente invisible.

Johan Galtung nos abre una visión distinta en el intento de establecer una tipología de las organizaciones internacionales con el continente invisible, es decir, el de los actores no territoriales; estas son las organizaciones internacionales que tienen en su propia esencia la característica de no territorialidad, en un sistema que posee su propio derecho sui generis, con una lógica, contradicciones y estructura propias.⁶⁶

⁶⁶ Galtung, Johan, Non-territorial actors: the invisible continent, The Concept of International Organization, Editado por Georges Abi-Saab, UNESCO, Francia, 1981, p. 67.

A diferencia de los actores territoriales que se organizan sobre las bases de la contigüidad de "unidades" territoriales en una vecindad dada por su localización geográfica, los actores del sistema no-territorial se organizan sobre las bases de la similitud o la interacción en un espacio socio-funcional. En un actor territorial, por ejemplo un país, se encuentran organizaciones y asociaciones como los partidos, las uniones comerciales, las granjas, fábricas y empresas, en tanto que en un actor no-territorial se encuentran Estados, que a su vez pueden formar organizaciones u asociaciones de Estados.

Para analizar más detalladamente en esta línea de no-territorialidad, Galtung evita referirse a la clasificación tradicional de organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, etc. Parte entonces de una escala de no-territorialidad creciente, que va de acuerdo a la naturaleza de las unidades pertenecientes a la organización internacional:

- a) los miembros son gobiernos nacionales y la organización es intergubernamental (OIG);
- b) los miembros son organizaciones nacionales o asociaciones diferentes a gobiernos, en cuyo caso la organización es inter-no-gubernamental (OING); y
- c) los miembros son individuos y la organización es una asociación transnacional (no gubernamental) (OTRANGU), en la que no hay capítulos "nacionales" o arreglos similares, sino una relación entre individuos.

Galtung no utiliza el término internacional, ya que desde su punto de vista, solamente denota un sistema de naciones como

sistema de Estados o países en cooperación y en conflicto, sin implicar ninguna organización o actor en absoluto.

Existe otro caso especial de vital importancia, las organizaciones inter-no-gubernamentales de negocios en varios países, siendo mejor conocidas como corporaciones multinacionales. Sobre este último concepto existen discrepancias que deben anotarse la primera de ellas referida al término "multi", que denota la participación de más de dos naciones, cuando en realidad a menudo son solamente dos y en cuyo caso el término "cross-national" sería más apropiado; otra razón es el término "multinacional", que oculta la asimetría de estas corporaciones al ser generalmente dominadas por un solo país; finalmente, el propio término "corporación" no abarca todos los medios de organizar los negocios internacionales, que podrían también ser gubernamentales, como OIG, lo que nos daría un tipo diferente denominado organización inter-gubernamental de negocios (OIGUN).

El significado de esta tipología se encuentra en un plano situado entre los sistemas territorial y no territorial, expresado en dos importantes fenómenos: la isomorfía y la homología. Las propuestas son simples:

- Propuesta 1 - Los actores no territoriales tienden a ser isomorfos con el sistema territorial.
- Propuesta 2 - Los actores no territoriales tienden a inducir la homología entre los actores territoriales.

Propuesta 3 - Las proposiciones anteriores son válidas, generalmente y en primer término, para las organizaciones intergubernamentales; después, en menor medida, para las organizaciones inter-no-gubernamentales y casi inválidas para las organizaciones transnacionales. También son bastante válidas para las corporaciones transnacionales.

El sistema territorial se reproduce de alguna manera, en el sistema no territorial, dado que siendo el antecedente único que lo precedió, sin duda dejó su sello en él.

Respecto a la propuesta 1, se observa que la isomorfía presenta dos problemas: 1) determinar si los componentes territoriales, o sean los países, se encuentran presentes en el actor no territorial; y 2) si las relaciones territoriales se reflejan en el actor no territorial. La respuesta la tenemos en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
TRES TIPOS DE ACTORES NO TERRITORIALES

COMPONENTES TERRITORIALES	RELACIONES TERRITORIALES	NO TERRITORIALIDAD
Presentes	Presentes	Baja (OIGs y la mayoría de las OINGUNs)
Presentes	Ausentes	Media (OINGs)
Ausentes	Ausentes	Alta (OTRANGUs)

Fuente: Galtung, Johan, Op.cit., p.71.

El grado de isomorfismo que una organización internacional tiene con el sistema territorial, por lo tanto, distingue tres

tipos que dependen del nivel en que se reproducen los elementos territoriales y las relaciones dentro de la organización internacional, solamente los elementos, o ninguno de ellos.

De este cuadro se desprende que los actores no territoriales del futuro son las organizaciones transnacionales, que como verdaderos actores no territoriales, son actores globales al basarse en relaciones interindividuales y de alcance global.⁶⁷

En lo que se refiere a la homología, el problema se enfoca sobre las organizaciones no territoriales como mecanismos gigantes que pugnan porque todos los Estados sean tan similares como sea posible, con la misma posición de elementos y el mismo parecer, organizando a todos los de su clase y creándolos si es necesario. Es aquí que la membresía activa en una OIG, OING o en una OTRANGU, puede entenderse como el indicador del grado de inserción de un país en el sistema mundial sin importar quién inicia las organizaciones, sus bases sociales y su propósito e imagen; igualmente en el nivel regional, las regiones más débiles imitan a las más fuertes e importan su maquinaria de OIG/OING.

Las conferencias internacionales se convierten en mercados gigantes de reproducción de mecanismos, en los que puede evaluarse la isomorfía y la homología, la primera en las relaciones inter-estatales y la segunda en las relaciones intra-estatales. Las relaciones de poder en una organización no

⁶⁷ Galtung, J., Op. cit., p. 71.

territorial se compran con las de un sistema territorial de modo que puede verse en qué medida se refleja el sistema territorial en el no territorial. Asimismo, puede compararse la medida en que una organización no territorial se refleja en su parte del sistema territorial, si es que está presente en él y si su gobierno le presenta atención en términos de subsidios y deferencias como hacen otros gobiernos.

Las organizaciones internacionales vinculan élites gubernamentales o no gubernamentales, lucrativas o no, alrededor del mundo. Una primera distinción aparece entre organizaciones horizontales (centro-centro o periferia-periferia) y organizaciones verticales (centro-periferia). Una segunda distinción se da entre organizaciones universales (abiertas a todas las de su clase) y regionales (restringidas a una región geográfica). En la Figura 1 se observa un modelo de cuatro países con dos países centros y dos países periféricos, en la que a los gobiernos, como los núcleos de los centros. Las OIGs conectan estos puntos de diversas maneras, mientras que las OINGs no conectan solamente los centros de los países, sino que también vinculan elementos periféricos.

Los actores no territoriales, incluyendo a los transnacionales, eslabonan esencialmente a gobiernos y otros grupos elitistas.

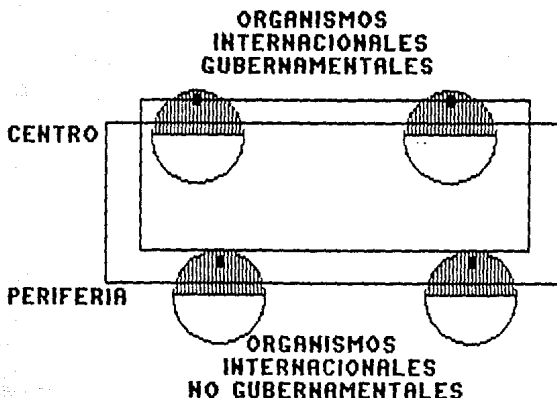


FIG. 1 - La No-Territorialidad como concepto elitista.
Fuente: Galtung, J., Op.cit., p.73.

En la Figura 1 se observan cuatro tipos de organizaciones internacionales: a) las que conectan a países centrales (líneas horizontales superiores); b) las que conectan a países centrales y periféricos en el mismo bloque (líneas verticales); c) las que conectan a países periféricos (líneas horizontales del fondo) en el mismo bloque y en diferentes bloques; y d) organizaciones universales (el rectángulo en total). Las primeras tres son regionales refiriéndose a la distinción entre regiones horizontales y verticales y no son realmente actores no territoriales.

Resulta importante señalar que dada la complejidad en la realidad, es muy difícil clasificar a una organización en esta tipología de clases.

De hecho, el sistema mundial es una combinación de los sistemas territorial y no territorial, que son interdependientes. En efecto, puede hablarse de actores "menos no territoriales" y "más no territoriales", proponiendo como principio en contra de cada uno de ellos, un primer orden de OIG que refleje el sistema territorial y vincule a países centrales y un segundo orden con una OTRANGU que reúna a individuos de todo el mundo. En términos de no territorialidad, la primera está muy cerca del nivel territorial y la segunda demasiado alejada. Por ello, puede decirse que los tipos del medio son los portadores de los aspectos más dinámicos e interesantes de los procesos de cambio en el sistema no territorial, y por tanto, del mundo entero. Las organizaciones internacionales se insertan así en el contexto político actual, como agentes de lucha hacia un nuevo orden económico, político, militar, cultural y social, al participar en los procesos de penetración del continente invisible no territorial.

1.6 - El Derecho o Regimen Jurídico de las Organizaciones Internacionales.

El régimen jurídico o derecho de la organización internacional surge como parte del derecho internacional, respondiendo a la necesidad de crear un mecanismo de control de las decisiones desde un punto de vista jurídico, a fin de evitar que un poder oligárquico utilice el poder del Estado de manera arbitraria y absoluta.

De hecho, es en los Estados con regimenes democráticos, según señala Medina, que se dan las bases para el desarrollo del régimen jurídico de las organizaciones intergubernamentales. Esto se debe a que en el modelo democrático, los principios de división de poderes y el mecanismo electoral legal de los gobernantes, evita la concentración del poder en una sola persona o grupo.

El Estado de derecho, además, al reconocer la legitimidad de diferentes centros de poder, se autolimita transfiriendo algunos de sus poderes a las organizaciones supranacionales, a cambio de un control estricto de las actividades de la organización, lo cual impide la obtención de beneficios particulares por parte de los Estados. Así, el derecho rige las actividades de las organizaciones intergubernamentales, desde sus reuniones interestatales hasta sus presupuestos financieros y el alcance de los derechos y obligaciones de los funcionarios.

Todas las organizaciones cuentan con ordenamientos comunes, aun cuando no contemplan los mismos objetivos y estructuras. Estos elementos son:

- 1) un ordenamiento fundamental o "constitución de la organización", que normalmente es un documento escrito, sea una Carta, Estatuto, Constitución, o Tratado fundacional, al cual se adhieren los órganos y los Estados miembros y que, con carácter normativo, se considera como tratado internacional. Además, esta constitución se interpreta de acuerdo con los principios del derecho de gentes y el derecho internacional funge como derecho supletorio fundamental para las organizaciones en cuestión.

- 2) un ordenamiento de rango inferior, procedente de los órganos creados por los Estados, llamado derecho derivado, que se contrapone al derecho fundamental ya que no puede derogarlo, de manera que sus disposiciones no pueden contravenir las adoptadas por los sujetos primarios (Estados). Sin embargo, existe la posibilidad de que en la práctica, los órganos de una organización internacional revisen su tratado de constitución, o que el mismo documento constituyente prevea la posibilidad de revisión por sus órganos, sin que se requiera un acuerdo internacional entre los Estados miembros.

El régimen jurídico de la organización internacional comprende reglamentos de procedimiento de régimen interior, régimen de funcionarios, normas presupuestales y otros señalamientos que conducen a la imposición de obligaciones a los Estados miembros para con la organización, tales como pago de contribuciones o requisitos de acreditación de funcionarios.

Se observa que las normas creadas por los órganos de una institución intergubernamental son de autorregulación, originando un derecho comunitario derivado hacia el interior de la organización, denominado "derecho interno de las organizaciones internacionales", que no trasciende los límites de la propia organización y que se asemeja al derecho administrativo interno de los Estados incluso en cuanto que su aplicación, en algunas organizaciones, contempla un control jurisdiccional. Tal es el caso de las cuestiones de personal, que en el caso de la ONU se presentan ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas para defender a los funcionarios de las decisiones de la Secretaría General.

Existe una facultad normativa general que genera obligaciones para los Estados miembros o sus súbditos en la esfera de especialidad de una organización intergubernamental. De esta manera, una organización puede adoptar convenios internacionales sin la firma de los Estados miembros y cuya validez requiere únicamente de su adhesión o ratificación posterior. Tal es el caso de la OIT que utiliza este procedimiento simplificado en uso de la facultad normativa general. Otro ejemplo que muestra la participación de las organizaciones internacionales en la producción de normas jurídicas es el de la OACI, que también ejerce la facultad normativa general, adoptando normas y prácticas que, aun cuando no son obligatorias para los Estados que no ratifican, de hecho prueban la existencia de un sistema de sanciones que garantiza la aceptación de los Estados.

En una etapa más desarrollada, se observa una amplia facultad normativa, a través de la cual los órganos pueden adoptar reglamentos, directrices y decisiones obligatorias para los Estados miembros y sus súbditos. Tal es el caso de las Comunidades Europeas, calificadas como supranacionales por el ejercicio de esta facultad y que son distintas de las organizaciones internacionales tradicionales basadas en la colaboración voluntaria de los Estados miembros. Sin embargo, esta amplia facultad tiene también algunas dificultades, ya que el principio de unanimidad tiende a prevalecer por encima de los tratados constituyentes que disponen la adopción de decisiones

por mayoría simple o cualificada. A pesar de ello, los Estados no tienen participación en la adopción de normas jurídicas comunes y tienen que aceptar los reglamentos y decisiones obligatorios adoptadas por los órganos. El Tribunal de Justicia, por ejemplo, tiene la amplia facultad normativa para revisión jurisdiccional y puede invalidar un reglamento o una deliberación del Consejo si considera que atenta contra los tratados comunitarios.

Existen pues, dos modalidades de revisión jurisdiccional de las acciones de las organizaciones internacionales:

- 1) la jurisdicción contencioso-administrativa de algunos tribunales internacionales, y
- 2) las facultades de revisión general del Tribunal de Justicia sobre actos de instituciones comunitarias y aplicación del derecho comunitario por los Estados miembros.

Por otra parte, existen tribunales que aplican un derecho diferente del constitucional de la organización y del derivado de los órganos internos. Tal es el caso del Tribunal Internacional de Justicia, uno de los órganos principales de la ONU, que atiende litigios entre Estados, miembros o no de la Organización, en tanto se relacionen con cuestiones de derecho internacional.

Las organizaciones intergubernamentales poseen personalidad jurídica, a pesar de que todavía son consideradas como sujetos derivados del ordenamiento internacional para distinguirlas de los Estados. Esta personalidad reconocida por la práctica y la doctrina se proyecta de diversas formas: 1) La personalidad

internacional de las organizaciones es reconocida por los Estados miembros y por otros Estados, ya que pueden mantener relaciones diplomáticas o cuasi-diplomáticas con todos los Estados. Las organizaciones inter-gubernamentales tienen capacidad ilimitada para recibir representantes diplomáticos de todos los Estados miembros y, con calidad de observadores, de los Estados no-miembros. Así sucede en la ONU, en las Comunidades Europeas o en la OEA, por citar algunos ejemplos. Las oficinas y misiones de las organizaciones intergubernamentales cumplen con acuerdos "de sede" especiales que se concertan entre las organizaciones interesadas y los Estados en que sitúan sus oficinas para regular las inmunidades y privilegios de la misión, que generalmente es diferente al de las otras misiones diplomáticas.

Abundando, Sorensen señala que la personalidad jurídica de las instituciones internacionales es un requisito previo para ejercer sus funciones constitucionales, ya que el reconocimiento de los derechos y deberes de las organizaciones frente a los Estados miembros facilita la cooperación organizada inter-estatal.⁶⁸

Los acuerdos internacionales que las organizaciones intergubernamentales pueden concluir cubren naturaleza y contenidos diversos, a saber:

- a) acuerdos de sede con Estados donde sitúan sus oficinas o representaciones;

⁶⁸ Sorensen, Max, Op. cit., p.110.

- b) acuerdos de préstamo y garantía como los adoptados por el Banco Mundial y sus filiales;
- c) acuerdos de asistencia técnica o ayuda alimenticia;
- d) acuerdos para estacionar fuerzas internacionales, tales como los de la OTAN o el Pacto de Varsovia;
- e) la organización también puede absorber los acuerdos internacionales adoptados previamente por Estados miembros, como es el caso de las Comunidades Europeas, que han sustituido a los Estados miembros en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El régimen jurídico estipula que las organizaciones intergubernamentales tienen una capacidad jurídica limitada por las funciones que los estatutos constitucionales les asignan, por lo que ninguna organización puede declarar la guerra. Sin embargo, la ONU debe trabajar en función de lograr la seguridad colectiva y la OTAN y el Pacto de Varsovia son susceptibles de movilización a la orden de los Estados miembros si lo requiere el ejercicio de la "legítima defensa colectiva".⁶⁹

Las organizaciones intergubernamentales también poseen personalidad para el derecho interno de un Estado, sea el Estado sede, Estado-miembro, o Estado con relaciones especiales. En este nivel, la personalidad jurídica se regula a través del tratado fundacional, del acuerdo de sede o de acuerdos especiales, dependiendo del ordenamiento jurídico del Estado con el que se relaciona. Se preve para ello, un estatuto privilegiado para impedir intromisiones de autoridades locales y para proteger los locales, documentos y haberes de la organización. Por su parte, las organizaciones tienen capacidad

⁶⁹ Ver Artículo 51 de la Carta de la ONU.

contractual y procesal para adquirir bienes, formalizar contratos de suministros y participar en litigios como demandante o demandada ante los tribunales nacionales, por los contratos de derecho privado que haya concluido.

Las organizaciones internacionales, como los Estados, son creadoras de derecho internacional desde el momento que pueden concluir acuerdos internacionales que se rigen por las normas generales de los tratados y cuya interpretación se realiza en base al derecho internacional. Esta capacidad de la organización internacional para celebrar convenios con los Estados y con otras instituciones internacionales, es un atributo esencial para cumplir con sus funciones constitucionales. Además, la responsabilidad que debe asumir en eventuales actos ilícitos de sus órganos, protege los derechos de los Estados miembros. Igualmente, los derechos entre organizaciones y Estados se ven protegidos por la capacidad procesal cuando surge la necesidad de ejercitarla. Es claro que el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales en todas sus fases, es un elemento esencial para su funcionamiento.

Se concluye que el regimen jurídico de las organizaciones internacionales existente, se refiere solo a instituciones intergubernamentales, sin considerar de manera específica las condiciones de operación de otras organizaciones internacionales del tipo de las ONGs. No existe un status jurídico tipificado para cada organización y es claro que el régimen aplicado

básicamente a nivel de la ONU, se adopta de manera generalizada para las organizaciones internacionales.

1.7 - Fases del Desarrollo Histórico de la Organización Internacional.

No existe un acuerdo general entre los autores dedicados al estudio de las relaciones internacionales para distinguir las fases históricas del desarrollo del derecho internacional y por lo tanto, de la organización internacional. La mayoría de los autores del siglo XIX se inclinaron por iniciar el estudio del derecho internacional a partir del siglo XVI, al surgimiento del Estado soberano, mientras que autores más recientes prefieren la tesis de que se inicia solamente en 1815 con el Congreso de Viena.

Para tomar una posición tomaremos los puntos de vista de algunos autores para comparar la división en el tiempo que consideran en el desarrollo de la organización internacional.

Marcel Merle considera una primera etapa diplomática que inicia el cambio en el siglo XIX, hacia las revoluciones de 1830 y 1848, con el movimiento de las nacionalidades en Italia y en Alemania, época en la que se confundía la historia diplomática con el estudio de la política exterior de los gobernantes y el de las relaciones internacionales. Una segunda etapa modifica la perspectiva histórica con el choque de la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias, trayendo un nuevo enfoque que distinguió las

relaciones internacionales de las combinaciones diplomáticas. La aparición de nuevos actores internacionales asiáticos y americanos, así como nuevos tipos de Estado con diferente ideología como la revolucionaria de la URSS y la nacional-socialista de Alemania cambiaron el juego diplomático tradicional. A partir de esta etapa se da el cambio del nombre de "historia diplomática" a historia de las "relaciones internacionales".⁷⁰

Max Sorensen nos proporciona una clasificación que es adoptada por la mayoría de los autores, tomando como parteaguas el período de 1815 con el Congreso de Viena, línea divisoria del desarrollo de la organización internacional, prolongando hasta 1914 la primera etapa de desarrollo. El fenómeno de la organización internacional, como cuerpo de instituciones para la cooperación de los Estados, data de la segunda mitad del siglo XIX, durante la cual se dieron movimientos de independencia nacional y unificación en muchas partes del mundo, así como el inicio del movimiento hacia la interdependencia y la cooperación internacional. La comunidad desorganizada de Estados se transformó en una asociación mundial con un orden social relativamente organizado. Sorensen señala que a pesar de que las instituciones permanentes sólo se desarrollaron en esa segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo histórico de las

⁷⁰ Merle, Marcel, Sociología de las Relaciones Internacionales, Alianza Editorial, Alianza Universidad, Madrid, 1982, pp. 59-67.

organizaciones internacionales puede esquematizarse en tres periodos concretos:

- 1) el periodo entre el Congreso de Viena, 1814-1815 y el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914;
- 2) el periodo de entre-guerras, durante el cual se creó la Liga de las Naciones y la OIT, en virtud del Tratado de Versalles; se fundó también la Corte Permanente de Justicia Internacional, terminando esta etapa con el inicio de la Segunda Guerra Mundial;
- 3) el tercer periodo que parte de la fundación de las Naciones Unidas en 1945, fase que llega a la época contemporánea, con una continua evolución y la creación de numerosas organizaciones como son: FMI, BIRF, OACI, FAO, UNESCO, OMS, etc.

Respecto a esta última etapa, se destacan como características sobresalientes el universalismo, el regionalismo y el funcionalismo, como rasgos del nuevo estilo en la organización internacional. Además, las barreras de la soberanía nacional se ven amenazadas por la creciente interdependencia e internacionalismo.⁷¹

Carlos Arellano define claramente dos tendencias en la interpretación del origen del Derecho Internacional: una que considera su inicio desde los tiempos más remotos en que los Estados antiguos iniciaron instituciones internacionales, y otra que se pronuncia por situar este arranque en el siglo XVI, con la formación de los Estados europeos.⁷²

⁷¹ Sorensen, Max, Op. cit. pp. 98-107.

⁷² Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Vol. I, Ed. Porrúa, México, 1983, p.13. El autor señala algunos autores partidarios de la primera tendencia: Charles G. Fenwick, Derecho Internacional; V.M. Potemkin y otros, Historia

Siguiendo el criterio histórico, la postura de nuestra investigación coincide con lo expuesto por Arellano cuando se pronuncia por la primera tendencia, dado que el derecho internacional se inicia con las primeras relaciones jurídicas entre dos o más Estados. Las legislaciones jurídicas y diplomáticas aparecieron mucho antes del siglo XVI, en las civilizaciones sumeria, egipcia, hitita, babilonia, hebrea, china, india, griega y romana, desarrollándose a lo largo de la Edad Media en Italia, Francia, España y el Este de Europa, y más tarde durante el descubrimiento de América, la paz de Westfalia, los tratados de Utrecht y la Revolución francesa, para al fin llegar al Congreso de Viena, considerado por la mayoría como el punto divisorio en el desarrollo del derecho internacional propiamente; a partir de entonces éste se fue transformando en las distintas etapas históricas que siguieron: la independencia de los estados americanos, el Tratado de París en 1856, las Conferencias de La Haya y la Primera Guerra Mundial, hasta la Segunda Guerra Mundial, a partir de la cual se estableció el orden internacional que prevaleció hasta la década de los setentas.

de la Diplomacia; César Díaz Cisneros, Derecho Internacional Público; Manuel J. Sierra, Derecho Internacional Público; Adolfo Miaja de la Muela, Introducción al Derecho Internacional Público; M. Bluntschli, El Derecho Internacional Codificado; y L. Oppenheim, Tratado de Derecho Internacional Público. De la segunda tendencia, se mencionan entre otros, los siguientes autores: César Sepúlveda, Derecho Internacional; Franz Von Liszt, Derecho Internacional Público; Charles Rousseau, Derecho Internacional Público; y a Alfred Verdross, Derecho Internacional Público.

Otro factor que defiende Arellano, que nos parece totalmente correcto, es que el derecho internacional se da con el reconocimiento de la pluralidad de Estados al establecer sus derechos y obligaciones recíprocos, así como que existe una similitud entre las instituciones arcaicas y las modernas, de manera semejante a la presente entre las instituciones del siglo XVI y las actuales.

Manuel Medina⁷³ nos habla también de la existencia de cierto tipo de organización en la Grecia clásica, en formas de alianza que se realizaban para defensa de las ciudades (polis), aunque eran de carácter transitorio. En la fase de los helénicos reconoce el desarrollo de la polis griega con forma de confederación permanente formada por la koiné de las Ligas aquea y etolia, así como que ante esta organización se formaron los imperios centralizados como Egipto, Persia y Roma. En la Edad Media, considerada por Medina como el período más parecido al actual en concepción de organizaciones internacionales por su estructuración política internacional, existía una política feudal basada en la coexistencia de poderes independientes locales o regionales como las ciudades libres, las marcas y ducados independientes, los dominios eclesiásticos y los señoríos feudales, con los reinos más extensos en territorio y con entidades ya consideradas supranacionales como eran el Papado y el Imperio; al final de la Edad Media, se consolida el Estado

⁷³ Medina, Manuel, Op. cit., pp. 33-41.

moderno en Europa, como la forma política por antonomasia. Paralelamente, continúa Medina, se formulan proyectos de organización internacional para responder a los requerimientos de implantar un sistema de cooperación interestatal, con lo cual aparece la organización internacional como instrumento de paz.

Sin embargo, la posición de Medina establece claramente que el desarrollo de las organizaciones internacionales se inicia hasta el siglo XIX, por supuesto beneficiándose de las experiencias de lo que el autor llama "movimiento doctrinal, pacifista e internacionalista" previo a las formas de organización internacional.⁷⁴ La razón argüida por Medina para partir del siglo XIX, se explica en que hasta la Revolución Francesa de 1789, sólo existía un orden basado en el equilibrio y los lazos dinásticos y el tipo de organización no garantizaba la paz y la estabilidad del sistema. Por ello fue necesario establecer un orden internacional sólido con organizaciones basadas en el reconocimiento de la independencia y de la coexistencia de la soberanía de los Estados y con una unidad relativa en diversas cuestiones como la defensa y la política exterior.

Las primeras organizaciones internacionales, señala Medina, fueron las comisiones fluviales iniciadas a partir del Congreso de Viena de 1815, formadas para atender la necesidad de controles permanentes que se ocuparan de la administración de los intereses

⁷⁴ Medina Manuel, op. cit. p. 35.

comunes de los Estados y que constituyeron el primer experimento de cooperación internacional. También a partir de entonces se sentaron las bases para la "diplomacia de conferencia", ejercida mediante conferencias y congresos internacionales multilaterales en la que los gobiernos producían legislación internacional y que fue efectiva hasta la Primera Guerra Mundial. En la segunda mitad del siglo XIX surgió otra forma de organización con fines de cooperación, las uniones administrativas internacionales, que fueron el modelo para las organizaciones internacionales del siglo XX, contando ya con una estructura tripartita.

Medina señala como el siguiente paso en el desarrollo de las organizaciones internacionales, la creación de la Sociedad de Naciones al término de la Primera Guerra Mundial en 1918, saltando después a la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el inicio del Sistema de las Naciones Unidas y el orden establecido por las Conferencias de Dumbarton Oaks, Bretton Woods, Yalta y San Francisco. En esta etapa surgen también las organizaciones regionales que forman hasta hoy una verdadera red de cooperación internacional.

Algunos factores, como la naturaleza del propio sistema internacional prevaleciente y la cobertura geográfica del propio sistema, afectan la manera como se establece una organización internacional. En opinión de Pierre Gerbet, la historia proporciona pocos ejemplos de organizaciones internacionales, por ello, no debemos ser demasiado estrictos al analizar

históricamente a la organización internacional, ya que la cuestión sería preguntarnos cuántos ejemplos se necesitan de cada fenómeno para afirmar o aceptar su existencia.⁷⁵

A pesar de lo que señala Gerbet al afirmar que las primeras civilizaciones crecieron en aislamiento y renuentes a comunicarse con otros pueblos que consideraban "bárbaros", es un hecho que estos grupos en los que se incluían grandes Estados, trataban a sus vecinos en base de igualdad o fuerza relativa y, de alguna manera, establecían lazos entre naciones, lo que estrictamente puede considerarse como relación internacional.

Aunque el autor afirma que no podía hablarse de organizaciones internacionales, las que no eran ni necesarias ni posibles, de hecho se formaban ligas de defensa. En este sentido podemos citar como ejemplo de organización a los pequeños Estados chinos, entre los siglos VII y V A.C., que celebraban asambleas para discutir la organización de su fuerza militar.

Asimismo, en la Grecia antigua existieron antecedentes en materia internacional como las anfitionías (término que significa "los que viven alrededor"), que eran asociaciones religiosas formadas al lado de un templo por diferentes grupos sociales que vivían a su alrededor; las anfitionías eran consejos de arbitraje entre ciudades y confederaciones políticas

⁷⁵ Gerbet, Pierre, Rise and development of international organizations: a synthesis, en The Concept of International Organizations, Op. cit., p. 27.

que utilizaban los mismos santuarios, organizadas como consejos con poder para tomar decisiones mayoritarias y que se reunían en fiestas comunes en las que definían acuerdos y opiniones. Durante estas fiestas se prohibían las guerras, que se suspendían con treguas llamadas la "paz de Dios" y que de ser violadas, sentenciaba al infractor a una declaración en su contra de "guerra santa". Estas anficionías fueron las primeras instituciones internacionales, con una estructura formada por un órgano supremo o asamblea general, que se reunía dos veces al año y tomaba acuerdos obligatorios para todos los anficiones, ocupándose de cuestiones comunes y estableciendo normas internacionales. Las anficionías no podían intervenir en el derecho interno de las polis involucradas.⁷⁶ En este sentido, puede compararse esta institución con las ligas que más tarde se conformaron como organizaciones internacionales, con la diferencia de no tener lazos religiosos, pero semejante en cuanto a los fines de cooperación internacional en materias específicas y a través de otros órganos de competencia limitada.⁷⁷ Los griegos instituyeron además el arbitraje para resolver problemas fronterizos, de aprovechamiento de manantiales y ríos y problemas de derecho público, encontrando en este medio, una solución pacífica a las controversias internacionales. La formación de las polis griegas, concebidas como ciudad-estado, se debió a la

⁷⁶ Arellano García, Carlos, Op. cit., pp. 32-35.

⁷⁷ Seara Vázquez, M., op. cit., pp. 661-662.

comunidades pequeñas pero unidas entre sí. Su característica principal era la de no formar parte de un reino o unidad mayor, sino ser en sí mismas un estado independiente. De aquí que se formaran grupos de estados griegos contrarios que utilizaban la diplomacia como medio de negociación en materia de guerra.

Este autor reconoce que a lo largo de la Italia antigua existieron ligas de ciudades antes de que el Imperio Romano se extendiera; que en la Europa medieval se formaron coaliciones fuera de los grandes Estados monárquicos; que entre los siglos XIV y XVI se formó la Liga Hanseática con unas cincuenta poblaciones del norte de Europa; y que en el siglo XIV se formó también la Liga de los Cantones Suizos que se transformó en confederación, ejemplos todos con características comunes con las organizaciones internacionales actuales, es decir, con una estructura integrada por una asamblea, un consejo, voto por importancia o por mayoría, contribuciones financieras; a pesar de ello, señala que no contaban con la conformación necesaria para un proceso continuo, por lo que la mayoría desapareció con la expansión de los grandes imperios o con la constitución de los Estados centralizados.

Igualmente, Gerbert menciona que desde el siglo XVII se desarrolló la idea de la "sociedad de naciones" como grupo organizado de Estados abiertos a los grandes descubrimientos, surgiendo a partir del Renacimiento, la idea de una sociedad humana universal, fundada sobre leyes naturales y con normas

dictadas por la razón y de validez general. Ya en 1623, con el francés Emeric de Crucé se hablaba de formar una asamblea mundial. Y en el siglo XVIII las relaciones internacionales se fundaban en la soberanía de los príncipes y el mantenimiento del balance de poder, con una cantidad tal de conflictos, que hacían ver la paz como una meta utópica. Juan Jacobo Rousseau y después Kant tuvieron la visión de que un congreso de delegados de Estado no sería viable y terminaría en desacuerdo. Aún no se pensaba en un congreso europeo. Rousseau consideraba que las relaciones pacíficas eran imposibles a menos que desaparecieran los príncipes dominados por la avaricia y el afán bélico. Kant por su parte, en 1795, proponía que para lograr la paz, los Estados tendrían que ser repúblicas, recomendando una federación europea basada en una constitución que debería seguir el modelo de la confederación de Estados Unidos de América, que se transformó después en federación.

Habiendo aparecido las concepciones maximalistas de la organización internacional, como las decisiones por mayoría y la federación, se consideraba además la soberanía de los Estados como factor permanente en el desarrollo de la organización internacional, obligando a limitar las acciones a consultas y cooperación voluntaria.

Gerbert, al igual que Medina, afirma que las verdaderas organizaciones internacionales surgieron en el siglo XIX con las uniones internacionales, con las que apareció una verdadera

administración internacional, que facilitó la puesta en marcha de la actividad institucional en el contexto de los tratados multilaterales para la cooperación técnica, especialmente en el área de las comunicaciones internacionales. La paz y el progreso se veían como resultado de la participación igualitaria de los Estados en las organizaciones internacionales. El surgimiento de poderes como Estados Unidos y Japón, al final del siglo XIX extendió el campo de acción de la organización internacional, aunque existían condiciones desfavorables como la fuerza creciente de los Estados-nación y el desarrollo del nacionalismo. Sin embargo, los Estados importantes para las relaciones internacionales fortalecieron sus estructuras políticas y administrativas y su capacidad militar. Las leyes internacionales coadyuvaron a la definición de conceptos como jurisdicción territorial, soberanía e independencia, pero aún así prevaleció el movimiento nacional y hasta chovinista que puso a pueblos enteros unos contra otros, creando rivalidades entre los mayores poderes industriales y por ende, tensiones económicas.

En tiempos de paz, iniciar un proceso de organización internacional es muy largo, pero con las guerras desafortunadamente, se estimula de manera poderosa su desarrollo, forzando a grupos de Estados a comprometerse en ciertas formas de cooperación internacional a fin de defenderse del enemigo o para mantener la paz una vez lograda la victoria. Así podemos explicarnos que las tres coaliciones victoriosas de 1815, 1918 y 1945, que condujeron a la creación del Concierto de Europa, la

Liga de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas respectivamente, hicieran avanzar la causa de las organizaciones internacionales.

Como conclusión podemos decir que la división histórica no es en sí importante ya que, desde un punto de vista o de otro, el análisis incluye todas las etapas; pero lo que cobra importancia es precisamente, que el estudio del desarrollo de la organización internacional debe incluir desde los orígenes de cualquier tipo de organización. Partir del Congreso de Viena de 1815 sería ignorar que todo efecto tiene una causa y que en la historia esta afirmación es especialmente relevante.

1.8 - Organizaciones Internacionales de Importancia Histórica.

Existen algunas actividades que por su naturaleza, han revestido de importancia a la incipiente organización internacional que desde tiempos antiguos se gestó para atender las necesidades comunes a todos los pueblos. Como resultado, se crearon organizaciones relacionadas básicamente con las comunicaciones.

1.8.1 - La Unión Postal Universal.⁷⁸

Una de las primeras tareas que enfrentaron los gobiernos fue la organización de las comunicaciones, imprescindible para lograr el progreso. Así, las organizaciones internacionales más

⁷⁸ Luard, Evan, Op. cit., pp. 12-27.

antiguas son precisamente, el correo y el telégrafo, que hicieron posibles los contactos a través de las fronteras nacionales.

Los servicios postales, hace ya unos 2,500 años, aparecieron en el Imperio Persa, con un sistema complicado de mensajería, estaciones postales y servicios a lo largo de todo su territorio. Igualmente, el Imperio Romano estableció un servicio muy desarrollado llamado cursus publicus, que contaba con muchas estaciones de enlace hacia Cartago, Macedonia, España, Alemania e Inglaterra. En la Edad Media, existía un enorme servicio de mensajería en Europa, a través del cual los monarcas se enlazaban, manteniéndose enterados de todos los sucesos a su alrededor.

Las comunicaciones son desde siempre, un punto de interés común alrededor del cual se hace indispensable establecer acuerdos internacionales, reconocidos por todos y que aseguren la distribución y recaudación de los franqueos.

Desde 1505 se iniciaron los acuerdos internacionales sobre los servicios postales. Muy diversos tratados se firmaron para establecer tarifas y regular los correos. En el siglo XIX, con la aparición de nuevos medios de transporte como los barcos de vapor y los ferrocarriles, aumentó el volumen de la correspondencia internacional y cada vez nuevas asociaciones postales iban apareciendo. En 1862, el Director de Correos de E.U.A. convocó a una conferencia internacional para simplificar el sistema internacional de correos, misma que tuvo lugar en

París al año siguiente, en la que se adoptaron medidas bilaterales que resultaron insuficientes para la internacionalización del servicio. Se creó entonces un comité postal internacional, con la adopción de un código aceptado por 13 países europeos y dos americanos. En 1874, los representantes de 22 países en el Congreso de Berna formaron la Unión Postal General y la Primera Convención Postal Internacional, por medio de un Tratado basado en principios revolucionarios que aún continúan vigentes y que redujeron costos y simplificaron el sistema de correos:

- a) que los territorios de todos los Estados miembros se consideran como "un territorio postal simple", con un pago simple e igual para cada artículo y sólo aumentando la tarifa cuando se implican gastos de transportes marítimos;
- b) todos los miembros aceptan dar un trato al correo internacional semejante al otorgado a su correspondencia interna, asegurando el cuidado en el intercambio; y
- c) se acepta como método de pagos la cancelación mutua de los costos.

En 1878, el nombre de la organización cambió por el que ostenta actualmente, "Unión Postal Universal", que creció gradualmente en base a la libertad absoluta de los miembros para ingresar de manera voluntaria. La UPU se creó en base al acta constitutiva llamada Convención Postal Universal, que ha sido revisada frecuentemente y que contiene las obligaciones y derechos de carácter mandatorio para los países que la ratifican. Esta Convención afirma que los países miembros constituyen un territorio único para fines de distribución de correspondencia.

Ello no significa, sin embargo, que los miembros renuncien a su soberanía en materia postal, ni que se haya establecido una organización postal supranacional, sino que se comprometen a realizar la distribución de correspondencia bajo observancia de las reglas establecidas de común acuerdo.⁷⁹

Al establecerse la ONU, en 1945 y formarse el sistema administrativo internacional, la UPU como entidad internacional independiente, que no había formado parte de la Liga de las Naciones, aceptó participar como dependencia especializada del Sistema a pesar de la oposición de muchos de sus miembros; con este fin firmó un "acuerdo de relación" para integrarse a la ONU.

La UPU es una organización que se ha dedicado a resolver problemas técnicos. Los aspectos políticos e ideológicos se han limitado a la membresía, la representación de los países divididos y otros asuntos semejantes.

1.8.2 - La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).⁸⁰

Aun antes de los servicios postales, los servicios telegráficos se organizaron a nivel internacional, ya que en cuanto fue preciso el intercambio de telegramas cruzando las fronteras nacionales, se hizo patente la necesidad de establecer acuerdos para la interconexión de líneas. En 1837 se estableció

⁷⁹ Sorensen, M., Op. cit., p. 600.

⁸⁰ Luard, Evan, Op. cit., pp. 28-44.

la primera línea telegráfica conocida y en 1844, Samuel Morse presentó un telégrafo público entre Washington y Baltimore que se imitó en toda Europa de manera inmediata. En 1849 se extendió la red telegráfica en muchos países de Europa y al año siguiente se tendió el primer cable submarino entre Inglaterra y Francia.

En 1864 Napoleón III convocó a una reunión con representantes de los países principales en Europa, dado que el problema de la distribución de pagos se había resuelto hasta entonces mediante acuerdos bilaterales. En esta conferencia se establecieron las bases para un sistema internacional, bajo el principio revolucionario adoptado por la organización postal de la uniformidad de tarifas, tomándose asimismo una moneda para todas las cuentas, el franco francés en oro. Se creó una escala de pagos y un método de ajuste de cuentas, y sobre todo, se fundó la Unión Telegráfica Internacional, que a partir de 1885 se hizo cargo también de los asuntos del recién aparecido teléfono con la serie consecuente de aspectos que era imprescindible regular a nivel internacional.

Más tarde, al aparecer la telegrafía sin hilos, surgieron nuevos problemas técnicos. En 1906 la Primera Conferencia Internacional de Radiotelegrafía se llevó a cabo y en ella se firmó un convenio para fundar la Unión Radiotelegráfica Internacional.

Después de la Primera Guerra Mundial se establecieron tres comités separados para cada tipo de comunicación, ya que por la

naturaleza distinta de los aspectos técnicos, requerían diferentes regulaciones. En 1924 se estableció el Comité Consultivo Internacional sobre el Teléfono; en 1925 el Comité Consultivo Internacional del Telégrafo y en 1927, después de la aparición de los primeros servicios de radiodifusión, el Comité Consultivo Internacional de Radio.

De la fusión de las dos Uniones anteriores, se formó en 1932, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), abarcando las tres formas de comunicación bajo una convención simple. Con la aparición de nuevas formas de comunicación como la televisión y el radar, se hizo necesaria una reconstitución de la Unión. Después de la Segunda Guerra Mundial, la UIT se estableció como organismo especializado de la ONU durante una conferencia celebrada en Atlantic City en 1947.

Al igual que la UPU, la UIT tiene un carácter técnico y no político. Sin embargo, no puede negarse que existen problemas de tipo político como los que atañen a membresía, derechos de votación y tamaño de los presupuestos.

La UIT desarrolló una técnica propia para obtener la cooperación de los gobiernos, utilizando especialistas, expertos no político y resolviendo las controversias sin depender de las negociaciones multilaterales. Es gracias a este sistema que la UIT tiene una reputación de experiencia y libertad de desviaciones políticas, al establecer un grado de autoridad entre los gobiernos dentro de su propia esfera de competencia técnica.

1.8.3 - La Organización Marítima Internacional (OMI).⁸¹

Dada la naturaleza internacional del sector marítimo cuando la navegación sobrepasó las aguas nacionales, se impuso la necesidad de una regulación aceptada de manera común. A pesar de ello y aun cuando el carácter internacional de la navegación es innegable, este es un campo en el que la cooperación internacional no se ha desarrollado de manera óptima. Para solucionar problemas internacionales, se ha recurrido a conferencias diplomáticas ad hoc, a la aplicación de medidas impuestas por las legislaciones de los países marítimos más importantes o a la acción conjunta de organizaciones navieras privadas.⁸²

Desde épocas tempranas hubo una colaboración ocasional entre gobiernos sobre asuntos de navegación, desarrollándose acuerdos sobre contratos comerciales, derechos portuarios y faros. Los griegos desarrollaron principios elementales de leyes comerciales y de navegación, que ponían en práctica entre sus ciudades-estado. En la Edad Media se estableció un código de reglas marítimas, solamente aceptado en países o puertos particulares sobre bases ad hoc. En el Siglo XIX, al incrementarse la actividad marítima, se hizo necesario implantar ciertas reglas de navegación como las de circulación por

⁸¹ Luard, Evan, Op. cit., pp. 48-64.

⁸² Sorensen, M., Op. cit., p. 596.

carreteras, a fin de que no variaran en cada ocasión y se evitaran coaliciones al desconocerse las maniobras de los barcos.

En 1897 se formó el Comité Marítimo Internacional, cuerpo no gubernamental que se ocupaba de las conexiones legales sobre navegación. En 1909 se creó la Federación Internacional de Navegación Marítima, mediante la cual los armadores de barcos hacían consultas sobre navegación y se fundó una Oficina Hidrográfica Internacional para coordinar los trabajos de cartografía de los océanos.

En 1912, con la pérdida del buque Titanic, se redactó la primera convención sobre la seguridad de la vida en el mar, estableciendo lineamientos sobre equipos de seguridad, ayudas de radio y otras medidas de este tipo. Sin embargo, esta convención no se ratificó debido al estallamiento de la Primera Guerra Mundial. En 1929 se estableció una segunda convención, fijando normas más estrictas y completas sobre construcción de barcos de pasajeros, equipos, etc. En 1948 se redactó una tercera convención que entró en vigor hasta 1952, cubriendo una gama más amplia de navegación, con medidas de seguridad tales como el uso de cascos herméticos al agua, mejor disposición de equipos contra incendio, etc.

En 1946 se estableció un Consejo Consultivo Provisional Marítimo en vías al establecimiento de una organización más permanente y en 1948, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) invitó a una Conferencia Marítima en Ginebra, en la que

36 gobiernos acordaron formar una dependencia especializada para agentes marítimos, la Organización Consultivo Marítima Intergubernamental (OCMI), primer organismo internacional dedicado exclusivamente a asuntos de navegación marítima, con sede localizada en Londres.⁸³

La Convención firmada en 1948 formando la OCMI, entró en vigor hasta 1958 debido a retrasos en el procedimiento de ratificaciones; durante esos diez años se estudiaron otros problemas relacionados con la seguridad, como la amenaza de contaminación del mar a causa de los buques, especialmente los transportadores de hidrocarburos.

El 22 de mayo de 1982, la OCMI tomó el nombre de Organización Marítima Internacional (OMI) y desde sus inicios, los objetivos se enfocaron a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación del mar.

La estructura institucional de la Organización corresponde a la de los organismos especializados, con una Asamblea, un Consejo y una Comisión de Seguridad Marítima, órganos subsidiarios y una secretaría, todo lo cual permite que los asuntos que anteriormente se trataban en conferencias ad hoc como se dijo antes, ahora pueda ser tratado dentro de un marco institucional permanente.

⁸³ Medina, M., Op. cit., p. 48, 110.

CAPITULO 2

BALANCE CRITICO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE VOCACION UNIVERSAL

2.1 - La Sociedad de Naciones.

El enfoque idealista que dominó la política internacional en el periodo de entre-guerras y que prevalecía antes de estallar la primera conflagración mundial, es el marco en el que se desarrolló la Sociedad de Naciones. Dentro de esta corriente idealista, el Presidente de Estados Unidos de América, Woodrow Wilson, exigía la renuncia a la guerra como instrumento de política exterior y el reemplazo de la búsqueda del balance de poder --enfoque predominante durante la existencia del Concerto de Europa-- por la adopción de mecanismos de seguridad colectiva y el establecimiento de un orden internacional respaldado en la creación de instituciones multilaterales con facultades para salvaguardarlo. Se iniciaron así una serie de negociaciones basadas en las siguientes presunciones:

- a) Que el fortalecimiento de la autodeterminación nacional⁸⁴ llevaría a la eliminación de las causas principales de las guerras, lo que se lograría al organizar a los grupos nacionales europeos que hasta entonces se habían visto oprimidos dentro de

⁸⁴ El concepto de "autodeterminación nacional" fue, es y seguirá siendo por mucho tiempo, punto de desacuerdo y controversia dentro y fuera de las organizaciones y de la política internacionales.

principales de las guerras, lo que se lograría al organizar a los grupos nacionales europeos que hasta entonces se habían visto oprimidos dentro de organizaciones políticas mayores, bajo una forma de estado independiente; de esta manera, en realidad se estaba cumpliendo con uno de los objetivos fundamentales del Tratado de Versalles.

- b) Que otra de las causas de la guerra era la diplomacia secreta, los tratados secretos entre los Estados; para ello, se proponía una mayor participación pública en la conducción de los asuntos internacionales.
- c) Que se adoptara un sistema internacional de seguridad colectiva en contra de la política del balance de poder, reduciendo el poderío militar de los Estados a su mínima expresión y estableciendo una capacidad militar conjunta de la comunidad internacional como garantía para la seguridad en caso de agresión de alguno de sus miembros.

Para lograr llevar a efecto estos postulados, se hizo evidente la necesidad de crear un organismo político mundial que cristalizó en la Sociedad de Naciones; éste sería el organismo en el que todas las naciones estarían representadas, los problemas se discutirían pública y multilateralmente y se adoptarían medidas para lograr la paz y la seguridad internacionales mediante medidas colectivas en caso de sufrir alguna agresión grave. Poniendo énfasis en este último punto, el organismo mundial debería contar con facultades para determinar el surgimiento de una agresión y para coordinar las medidas para contenerla, aglutinando las voluntades de los Estados.⁸⁵

De aquí, podemos inferir que una de las causas por las que entró en crisis la Sociedad de Naciones fue precisamente, la

⁸⁵ Tomassini, Luciano, Relaciones Internacionales: Teoría y Práctica, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina PNUD/CEPAL, Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile, Noviembre 1988, pp. 11-12.

imposibilidad de hacer coincidir las voluntades políticas de los Estados vencedores de la Primera Guerra Mundial para oponerse en forma colectiva a los desafíos que lanzara la Alemania derrotada.

Puesto que mucho se ha escrito y polemizado sobre los orígenes, desarrollo y resultados de la Sociedad de Naciones, bastará un breve análisis historiográfico de la realidad en que surgió y finalizó este importantísimo intento de la comunidad mundial para establecer un organismo de vocación planetaria.

Tiempo antes de que se concibiera la Liga o Sociedad de Naciones, se habían logrado algunos adelantos en materia de técnicas de las organizaciones internacionales, gracias a la cooperación que los aliados desplegaron durante la guerra. Un gran número de reuniones entre estadistas y militares se llevaron a cabo por encima de los canales diplomáticos. En 1916 se integró una Comisión Inter-Aliados para coordinar los esfuerzos para la guerra. Esta Comisión emitía opiniones que tenían que ser aprobadas por los gobiernos, lo cual sucedía en la mayoría de los casos por estar compuesta por personajes de alto nivel político interesados en que así fuera. El Primer Ministro de Gran Bretaña, Lloyd George, apoyó este sistema y pugnó porque las reuniones entre los dirigentes gubernamentales estuvieran complementadas por un grupo permanente de personal inter-aliado responsable de desarrollar una estrategia general. Los aliados formaron un Supremo Consejo de Guerra, que contaba con un secretariado permanente y ejercía su autoridad sobre varias

organizaciones especializadas inter-aliadas. En el aspecto militar, se creó un Consejo Naval Inter-Aliado, un Consejo Militar, un Consejo de Transportes, un Consejo de Bloqueo, un Comité de Propaganda y un Consejo Inter-Aliado de Municiones. En la esfera económica se creó una gran organización, ya que al preverse una larga guerra tenían que tomarse medidas para controlar la economía de mercado, que de no ser vigilada podría conducir a la competencia entre los propios aliados por comprar alimentos y materias primas, para aumentar los precios y los cargos por traslados y hasta por el uso inapropiado de los embarques marítimos ya de por sí reducidos. Se crearon Comisiones Ejecutivas para el trigo, aceites y grasas, carne y azúcar, todas ellas bajo la autoridad del Consejo Inter-Aliado de Aprovisionamiento. Se creó también un Consejo Aliado de Transporte Marítimo. Uniendo esfuerzos y recursos, los aliados, a partir de la primavera de 1918, controlaron los movimientos de alimentos, regulando el flujo de provisiones a fin de conseguir el mayor número de embarcaciones para transportar tropas americanas.

Este Consejo Supremo de Guerra constituyó un verdadero órgano de gobierno internacional, controlando cada esfera de actividad de los Aliados. Los Consejos a nivel ministerial podían compararse con un gabinete ministerial y las Comisiones formadas como un departamento ministerial también. Las Comisiones tenían la autoridad para negociar cualquier asunto o llevarlo a nivel del ministerio si sobrepasaba su rango de

acción. En el caso de problemas de alto nivel político, éstos eran negociados directamente con el Consejo Supremo Inter-Aliado. De esta manera, los aliados lograron unificar su poder en los campos económico y militar.

Una organización como el Consejo Supremo que dominaba todas las esferas, podía dejar de existir en tiempos de paz y de hecho así fue, pero sólo en parte. En el nivel político, la organización creada en tiempos de guerra se convirtió en el núcleo de la Conferencia de Paz. El Consejo Supremo de Guerra cambió su nombre a Consejo de los Diez y bajo esta denominación discutió las cláusulas militares de los tratados con Alemania y Austria. El secretariado fue transferido de Versalles a París y anexado al secretariado general de la Conferencia de Paz, lo cual confirmó el carácter multinacional del secretariado de las conferencias internacionales. Por razones de eficiencia y prudencia, el Consejo de los Diez se convirtió en el Consejo de los Cuatro, como un cuerpo directivo a escala mundial, pero desapareció finalmente después del Tratado de Versalles. Pero a pesar de todo, el Consejo Supremo de Guerra continuó sus reuniones para discutir otros tratados hasta enero de 1920, fecha en que sus sesiones permanentes cesaron para dejar paso a una serie de reuniones ocasionales hasta el mes de noviembre, con el objeto de resolver los problemas que surgieron para hacer efectivos los tratados.

Estas circunstancias favorecieron la organización de la Liga de las Naciones en Ginebra Suiza, evitándole la necesidad de tomar decisiones sobre la aplicación de los tratados y únicamente interviniendo en cuestiones menores. A excepción de Estados Unidos, el grupo de grandes potencias victoriosas se unificó en el Consejo de la Liga.

A pesar de que en un periodo de reconstrucción existía la necesidad de una organización en asuntos económicos, la Liga no continuó con los trabajos de la organización inter-aliada de los tiempos bélicos. Entre agosto y septiembre de 1920, durante una reunión internacional llevada a cabo en Bruselas, Bélgica, el Consejo de la Sociedad decidió crear la Organización Económica y Financiera, que debería regir la cooperación internacional en estas áreas. Todas las comisiones del Consejo habían sido agrupadas al principio de 1919, bajo la autoridad de un Consejo Supremo Económico. En el caso de las materias primas, por ejemplo, que eran distribuidas por una de las comisiones y que además estaba apoyada por el Presidente Wilson, surgió el descontento de los economistas americanos, que habían sido presionados para aceptar controles impuestos durante las hostilidades y se opusieron a un control general de materias primas en tiempos de paz. Optando por el libre comercio, este Consejo Económico dejó de existir en ese mismo año de 1919, pero la experiencia fue fructífera ya que abrió el camino al desarrollo de la cooperación económica y financiera.

La economía mundial estaba regida por cuatro órganos principales:

- a) Un Comité Financiero con carácter de órgano consultivo para cuestiones financieras generales y problemas que requerían de la cooperación internacional.
- b) Un Comité Técnico en cuestiones económicas tales como política comercial, tarifas, solución amistosa de los conflictos económicos internacionales, tratamiento a extranjeros, arbitraje comercial y elaboración de proyectos de convenios internacionales. También contemplaba la formación de subcomités de expertos ad hoc en cuestiones agrícolas, de turismo, etc.
- c) Un Comité Fiscal dedicado a evitar el pago doble de tributación y la evasión fiscal, mediante la publicación de convenios y disposiciones de derecho interno.
- d) Un Comité de Expertos Estadísticos que unificó en primer término, las estadísticas del comercio exterior y más tarde elaboró estadísticas en diversas actividades económicas como el comercio, los precios y la producción.

La Organización Económica y Financiera se abocó principalmente, a trabajos sobre relaciones económicas, internacionales, ciclos económicos, acceso a las materias primas, reconstrucción financiera, patrón oro, simplificación de formalidades aduaneras y abolición de restricciones al comercio internacional, elaboración de convenios para la unificación de ciertas instituciones del Derecho Mercantil (como la letra de cambio, los billetes a la orden y los cheques), problemas agrícolas y publicación de estudios económicos.⁸⁶

La Liga de las Naciones fue producto de una coalición de ganadores, respondiendo a una corriente de opinión pública en los países aliados y neutrales durante la guerra, incorporando las

⁸⁶ Seara Vázquez, Modesto, Op. cit., pp. 73-74.

ideas tan conocidas de la limitación de armamentos, el desarrollo del arbitraje y la posible aplicación de sanciones y en suma, de una organización al servicios de la paz. Sin embargo, la Liga fue como ya dijimos, la creación de un solo hombre, el Presidente Wilson de Estados Unidos de América; convencido de que el papel de su país era de moralidad e imparcialidad, concibió la idea de una organización pilotada por su país que haría posible terminar el sistema de equilibrio armado en el que se generaban guerras y se forzaba a las pequeñas naciones a aceptar la dominación de las más grandes; de más está decir que esta situación prevalece todavía en la actualidad, en una realidad en que las potencias con mayor potencial militar como los propios Estados Unidos, siguen la misma políticas que Wilson combatió, obligando a los gobiernos a la guerra cuando conviene a sus intereses.

El Presidente Wilson buscaba la asociación de naciones fundada sobre el principio del derecho de los pueblos a la libre determinación, del derecho al respeto por su independencia y su integridad territorial, garantizados por garantías recíprocas. Los famosos 14 puntos de Wilson emitidos en enero de 1918 consideraban que el establecimiento de una organización mundial sería indispensable para una paz permanente, intención que demostró ser loable pero que no consiguió los fines propuestos al crear una organización cuya efectividad se diluyó en el concierto internacional por su misma naturaleza esencialmente europea. El Convenio de la Sociedad de Naciones se adoptó el 28 de abril de 1919, pero el éxito del Presidente Wilson fue efímero, ya que el

Congreso no lo apoyó y su país quedó fuera de la nueva organización debilitándola; un cambio en la balanza de poder entre los demócratas wilsonianos y los republicanos aislacionistas representados por los senadores Hughes, Lodge y Borah,⁸⁷ hizo prevalecer la postura de Estados Unidos que permaneció al margen de la Sociedad siguiendo su práctica de aislacionismo frente a una Europa despótica y belicosa. Fue hasta que logró el nivel del imperialismo y sólo durante la Segunda Guerra Mundial, que se incorporó activamente en el sistema internacional asumiendo la responsabilidad que le confería su situación de gran potencia, cuya esencia se encuentra precisamente, en esa capacidad para tomar parte activa en la política mundial.⁸⁸

La Liga de las Naciones constituyó un adelanto en materia de organización internacional, sobre todo, por contar con una estructura institucional. Aunque se adoptó la idea del Concierto de Europa de establecer un pequeño consejo en que las grandes potencias tenían sitios permanentes, las potencias menores contaron también con un lugar como miembros no-permanentes. Cuando su número aumentó, el Consejo en el que todos los países tenían un voto cesó de ser un cuerpo directivo. La influencia de las grandes potencias continuó siendo preponderante, con sus grupos de seguidores.

⁸⁷ Medina, M., op. cit. p. 43.

⁸⁸ Truyol y Serra, Antonio, Op. cit., pp. 49, 70, 82 y 120.

La Asamblea fue la más notable innovación en la nueva organización, constituyendo una garantía de la democratización de la vida internacional; se reunía en otoño en Ginebra y todos sus miembros participaban en pie de igualdad con un voto, proveyendo a todos los países con un foro en el que exponían sus asuntos y se escuchaba la opinión mundial.

Se creó un secretariado internacional heredado de la experiencia de los cuerpos inter-aliados, que se dedicó a los asuntos administrativos y que por su carácter permanente, las calificaciones de sus miembros y el hecho de que se trataba de gobiernos independientes, jugó un papel muy importante. El servicio civil internacional se desarrolló de manera considerable.

En 1922 se iniciaron los trabajos de una Corte Permanente Internacional de Justicia, con sede en La Haya, compuesta por quince miembros nombrados por el Consejo y la Asamblea de la Liga de manera independiente de los Estados. La Corte tuvo una actuación limitada, como la tiene ahora todavía en su forma actual, ya que su papel limitado no le permitía intervenir realmente en los asuntos políticos, que son los trascendentales, ocupándose sólo de disputas legales en las que no se involucraban intereses vitales. Por otra parte, no se le concedió a la Corte una jurisdicción obligatoria.

A esta Sociedad de Naciones se le atribuyen algunas deficiencias que seguramente contribuyeron a su desaparición, como es por ejemplo, el hecho de que los campos de competencia de la Asamblea y el Consejo no estaban bien definidos. Además, lejos de respetar la soberanía nacional de los países, las decisiones del Consejo se tomaban por unanimidad, a excepción de los casos de cuestiones de procedimientos, lo cual condujo a la parálisis. La organización fue en principio universal, aceptando entre sus filas a todos los países y territorios emancipados del sistema colonial; de ser 45 en 1919, el número de miembros se incrementó a 60 en 1934. Pero ya que el Pacto preveía la posibilidad de retiro previa notificación, los países totalitarios se retiraron más tarde. En 1939 quedaban solamente 44 miembros, con la Unión Soviética expulsada por su ataque a Finlandia. Por último, la ausencia de los Estados Unidos en la Liga causó un desequilibrio dentro de la institución que no pudo salvarse.

La propia concepción de la organización fue defectuosa. Desde el principio se dio un enfrentamiento entre Francia e Italia y los ingleses unidos a los americanos y a los países latinoamericanos. Los primeros defendían una Liga fuerte, capaz de controlar a Alemania y asegurar la aplicación de los tratados de paz mediante una fuerza militar para la seguridad colectiva. Los segundos, en contra de un "militarismo internacional" y una Liga coercitiva y seguros de que Alemania no constituía un peligro, querían una organización de buena voluntad cuyos

miembros utilizaran la mediación internacional sólo en caso de surgir una disputa, así como que la Liga utilizara la presión moral de la opinión pública internacional para mantener la paz.

De aquí parte la contradicción del pacto de la Sociedad en relación con la seguridad colectiva. El uso de la fuerza no se prohibía y solamente se regía por algunas reglas no muy bien definidas. El Pacto Briand-Kellog de 1928, que condenaba el recurso a la guerra, sólo era un compromiso legal, demasiado vago y carente de garantías de los mecanismos institucionales que le hubieran dado efectividad. Igualmente, el Acta General de Arbitraje, en el mismo año, contenía los procedimientos pacíficos que debían utilizarse para no recurrir a la guerra, pero no eran obligatorios. La propia palabra "guerra" no estaba bien definida, con lo que los países que cometían una agresión se disculpaban llamándole simplemente "incidente". El Consejo tenía que decidir las sanciones a aplicar, siendo su intervención incierta sin que nadie pudiera intervenir. Por último, el desarme resultó imposible; las numerosas comisiones y conferencias con ese fin no llegaron a nada y el retiro de Alemania de la Liga fue la señal del regreso a la carrera armamentista.

Los defectos estructurales mencionados se vieron complementados por el hecho de que la Liga no tuvo la oportunidad de trabajar dentro de un sistema internacional homogéneo. Los países vencedores y vencidos, conservadores en busca del

mantenimiento del status quo y revisionistas que perseguían cambios en los tratados, imperialistas sin respeto por ninguna ley y pacifistas, todos se encontraban en conflicto unos con otros.

El papel político de la Liga demostró ser nulo, resolviendo solamente problemas de minorías, pero sin lograr enfrentarse a una gran potencia; no fue capaz de encarar a Italia ante la orden de Mussolini de bombardear Corfú; tampoco pudo penalizar a Japón cuando invadió Manchuria en 1931, aunque al ser moralmente condenado, Japón se retiró de la Liga en 1933 y después atacó a China en 1937. La Liga no fue capaz de impedir que Italia conquistara Etiopía en 1935-36, ni aún aplicar sanciones en su contra cuando se declaró como agresor. El fracaso de las sanciones, debido a la complicidad franco-británica para pasar por encima de las sanciones militares y a la entrega de petróleo americano a Italia, marcó el cambio en la historia de la organización. Muchos países abandonaron la Liga y la ilusión de la seguridad colectiva se esfumó. Turquía solicitó que se diera término a la desmilitarización de los Estrechos; Suiza regresó a su neutralidad absoluta; Italia dejó la organización en 1927 y atacó a Albania en 1939. La Liga fue incapaz de impedir el surgimiento de la Alemania de Hitler, que se había retirado de ella en 1933, procediendo a romper el Tratado de Versalles y cometiendo agresión contra Austria, Checoslovaquia y Polonia. Asimismo, la Liga que había admitido a la Unión Soviéticas en 1934, no pudo impedir que dividiera a Polonia o que atacara a

Finlandia en 1939, y para entonces, había explotado ya la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la actuación política de la Liga, como actor del propio sistema, fue un reflejo de la política internacional durante los años críticos en que surgió.

Por supuesto que la falta de afinación del sistema interno de la Liga constituyó un factor importante en toda esta serie de defectos, pero sobre todo, la falta de firmeza de parte de las grandes democracias, incluyendo a Estados Unidos, por su ausencia, determinó su fin. Sus miembros principales adoptaron una actitud de debilidad convirtiendo a la organización internacional en una institución débil y sin poder real.

Por otra parte, y en contraste con su fracaso en el nivel político, la Liga logró importantes éxitos en otras esferas. Se estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a solicitud de uniones empresariales y cuya constitución, como el Pacto de la Liga, se incluyó en los tratados de paz, considerando a todos los miembros de la Liga. Su estructura fue innovadora, contando con delegados de los trabajadores y de los patrones tanto como de los gobiernos. De esta manera se representaban, además de los Estados, los grupos sociales interesados, obteniendo importantes logros en el campo de la legislación social.

La propia Liga, de la cual la OIT era independiente, se enfocó también hacia acciones económicas, financieras y humanitarias. El General Smuts de la Unión de Africa del Sur,

hablaba de una Liga de las Naciones que trabajara también en tiempos de paz para coordinar las actividades internacionales y no solamente de un medio para evitar guerras. Concebía a la Liga como una institución esencialmente política en la que la cooperación económica y social eran menos importantes que la seguridad colectiva.⁸⁹ Además, muchas de las uniones administrativas que continuaron con sus actividades, se negaron a seguir la dirección de la Liga a pesar de que estaba previsto en el Pacto, debido a la oposición de los Estados Unidos y de ciertos gobiernos que temían que la organización con sede en Ginebra pudiera convertirse en un super-estado.

La liga adquirió órganos especializados para responder a las necesidades de un mundo recién salido de la guerra, a fin de desarrollar la cooperación internacional en los campos de la salud, la economía y las finanzas, las comunicaciones y el transporte. Proporcionó un ímpetu decisivo a la ayuda para los refugiados y al trabajo para combatir las epidemias. Contribuyó a la recuperación de algunas naciones que habían sido fuertemente golpeadas por la guerra, como es el caso de Austria.

En el aspecto económico, la Liga buscó remedios para los desórdenes de la economía mundial y organizó conferencias internacionales con ese propósito, aún en contra de la mala disposición de algunos Estados que se oponían a su acción económica y al crecimiento compartido de la economía mundial, en

⁸⁹ Gerbet, P., op. cit., p. 44.

particular después de la crisis de 1929, con prohibitivas tarifas arancelarias, control de cambios y cuotas de inmigración. De hecho, una gran porporción del comercio internacional estaba controlada por corporaciones privadas (cartels) y se concluyeron acuerdos internacionales entre países productores de materias primas como aluminio o hule, o de productos alimenticios como trigo y azúcar, para reducir la producción. Pero, a pesar de los obstáculos, los órganos técnicos de la Liga realizaron trabajos provechosos, apoyando los intentos para que un gran número de Estados se suscribiera a convenciones generales y aumentando el número de estudios sectoriales y regionales dirigidos por expertos independientes.

En contraste con el fracaso político de la Liga, sus actividades técnicas constituyeron un éxito, fincando sus logros en la condición de universalidad. Esta característica era muy difícil de alcanzar en los niveles políticos, pero en cuanto a la economía y aspectos sociales, existía en la medida que los Estados que la habían abandonado, junto con Estados Unidos, participaban en sus actividades técnicas. El Comité encargado de evaluar a la Liga de las Naciones, dirigido por un austriaco, Stanley Bruce, emitió el Informe Bruce, en el que recomendó que se estableciera un comité central sobre cuestiones económicas y sociales, a fin de asumir la responsabilidad del Consejo y la Asamblea de la Liga en asuntos económicos y sociales y específicamente en actividades técnicas. El Informe Bruce anticipó la idea de separar las actividades económicas y sociales

de manera centralizada y bajo la autoridad de un comité especializado, con la introducción de la mayoría de votos y la presencia de expertos independientes dentro del órgano directivo, siendo estas actividades un fin en sí mismas, separadas de los objetivos políticos. Aunque el Informe Bruce que se publicó en agosto de 1939 fue olvidado ante la guerra que se desencadenó unos días después de su publicación, contribuyó en gran medida a cimentar el camino para la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), actual órgano en ese campo de actividad.⁹⁰

La Sociedad de Naciones se disolvió en abril de 1946, traspasando sus bienes a la ONU y, especialmente, heredando sus bienes más importantes, los países miembros que participaban en ella; pero de hecho, dejó de existir como organización efectiva desde 1939.

2.2 - La Organización de las Naciones Unidas.

El fracaso de la Liga de las Naciones demostró la necesidad de una organización internacional más estructurada y eficiente. La coalición victoriosa de la segunda guerra mundial, en la que Estados Unidos con el Presidente Franklin Roosevelt participó de manera decisiva, creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la misma manera que el Concierto de Europa y la Liga de las Naciones habían sido formadas. La diferencia en su

⁹⁰ Gerbet, P., Op. cit., p.45.

concepción estriba en que su preparación no se dio como resultado de las negociaciones de una Conferencia de Paz, sino que su establecimiento fue preparado a lo largo del periodo de la guerra, sobre todo por los americanos y los británicos conjuntamente, uniéndose más tarde los soviéticos y los chinos. Este sentido de solidaridad fue probablemente lo que hizo posible su éxito. Las líneas generales de la Organización se definieron en la Conferencia de Dumbarton Oaks, celebrada de agosto a octubre de 1944; los fundamentos para establecer un sistema monetario internacional se acordaron en la Conferencia de Bretton Woods, en junio de 1945. En ese año, durante la Conferencia de San Francisco celebrada de abril a junio, los países grandes y pequeñas potencias adoptaron la Carta de las Naciones Unidas, base de los principios que rigen a la Organización, que con sede en Nueva York, inició sus operaciones en 1946.

Este trabajo no pretende describir de manera monográfica la historia de las Naciones Unidas que es ya bastante conocida; los datos anteriores se exponen con la intención de presentar un marco de referencia a fin de continuar con un balance de las diversas corrientes que se incorporaron en esta organización y que gradualmente surgieron a lo largo del desarrollo de las organizaciones internacionales, utilizando la experiencia de la Liga de las Naciones para mejorar sus objetivos.

La primera característica de la ONU es su definitiva universalidad, demostrada por la presencia desde sus inicios, de

los Estados Unidos y de la Unión Soviética. El número de Estados ha aumentado de manera considerable, sobre todo por el acceso a la independencia de países colonizados; de un número inicial de 51 países al firmarse la Carta, existen ahora 155, incluyendo prácticamente a todas las naciones del mundo.⁹¹ Hasta la fecha, ningún país se ha retirado del Sistema; las Naciones Unidas han llegado a ser un foro mundial, una maquinaria única para la conducción de las relaciones internacionales, en particular para los países pequeños que estarían aislados si no existiera la Organización (este es el caso de Albania).

Una segunda característica es que cubre una amplia variedad de actividades, factor que también se aprecia durante la Liga de las Naciones, sin que llegara a ser efectivo, pero siendo una realidad en las Naciones Unidas. Toda clase de actividad humana, política, económica, cultural, social y técnica encuentra su posición entre el gran número de órganos que componen el sistema. Se ha puesto énfasis en las actividades económicas y sociales a fin de prevenir tensiones que puedan amenazar la paz. El campo de acción de la ONU es enorme y en constante expansión, otorgando un papel preponderante a las acciones de asistencia para el desarrollo.

La tercera característica de la Organización es su formidable maquinaria institucional y su flexibilidad en los

⁹¹ Dato obtenido del Mapa Descriptivo de las Naciones Unidas, Agosto de 1988.

procedimientos. Posee una estructura impresionante, base de su fuerza, de igual manera que puede calificarse la fortaleza de una nación por su estructura institucional. Según puede apreciarse en el Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas que aparece como anexo de este trabajo, éste está compuesto por:

- a) Un núcleo que constituye stricto sensu la Organización de las Naciones Unidas, formado por cinco órganos principales alrededor de la Asamblea General, que son el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Seguridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General, ésta última bajo la dirección de un Secretario General que ejerce funciones administrativas y políticas;
- b) 18 agencias especializadas y organizaciones autónomas dependientes del Consejo Económico y Social, a excepción de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) que depende directamente de la Asamblea General;
- c) 13 órganos directamente ligados a la Asamblea General y al ECOSOC;
- d) de la Asamblea General también dependen las comisiones principales, las comisiones y comités permanentes y de procedimiento y otros órganos subsidiarios;
- e) del Consejo de Seguridad, derivan seis órganos, FNUOS, UNFICYP, FPNUL, UNMOGIP, ONUVT y el Comité de Estado Mayor; y
- f) del ECOSOC también surgen las comisiones regionales, las comisiones orgánicas y los comités permanentes especiales y del periodo de sesiones.

Esta vasta estructura se distingue por su falta de rigidez, ya que la importancia relativa de los órganos principales no ha sido siempre igual; además, la creación de comisiones especializadas y órganos subsidiarios permite manejar nuevos problemas y adaptarse a las necesidades cambiantes en el mundo.

Una cuarta característica de la Organización es su capacidad para el cambio. A diferencia de la Liga de las Naciones, que se creó para mantener el status quo y cuyo pacto se incluyó en los

tratados de paz, las Naciones Unidas no se crearon para terminar la Segunda Guerra y su Carta no se incluyó en las conferencias de paz, ni tampoco pretendió el mantenimiento de una situación general. La ONU ha demostrado su capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes y a las diferentes tendencias que se mueven a nivel mundial, cambiando su papel durante la guerra fría, el período de coexistencia pacífica y el del ascenso del Tercer Mundo. Sus actividades han tomado direcciones diferentes de acuerdo con las mayorías que sucesivamente han surgido dentro de la Organización.

Por último, la quinta característica de la ONU es su fracaso relativo en cuestiones de seguridad colectiva, a pesar de que las grandes potencias han tratado de que constituya un instrumento efectivo en este campo. El principio de igualdad soberana de los Estados y la regla por mayoría que prevaleció en los otros órganos, llegó a ser inoperante en el Consejo de Seguridad, en el que las cinco potencias líderes poseen "derecho de veto". El acuerdo de las grandes potencias era un prerrequisito para la toma de decisiones y su tarea consistía en operar un sistema de intervención militar en caso de agresión. Las decisiones del Consejo de Seguridad debían ser aceptadas por todos los miembros y que sólo así la paz mundial se mantendría mediante la acción conjunta de las grandes potencias. Este punto de vista constituyó un eco lejano de la Liga de las Naciones y más o menos, un regreso al realismo del Concierto de Europa. Pero el sistema no funcionó debido a las diferencias surgidas entre las

grandes potencias; de hecho, la paz mundial se preservó sólo gracias a un balance de terror entre las dos potencias nucleares más importantes, Estados Unidos y la Unión Soviética, aunque esto no impidió que se multiplicaran numerosas guerras locales. No se consiguió nada en materia de desarme, a pesar de los esfuerzos en este sentido. Pero aun en contra de estas condiciones desfavorables, las Naciones Unidas han hecho un gran trabajo, esforzándose en impedir la expansión de los conflictos, operando sus múltiples mecanismos de negociación, buenos oficios y mediación y enviando observadores y fuerzas de emergencia para intervenir entre beligerantes y para vigilar que las treguas o armisticios sean respetados y aunque no pueda en realidad extirpar las causas básicas de los conflictos.

Un hecho que no podemos dejar de mencionar, es el reciente Premio Nobel de la Paz otorgado a las fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas, los llamados "casco azul", que en 1988 obtuvieron esta distinción por sus valerosas intervenciones en favor de la paz.

Y es esta actividad de las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva, aunque sea limitada por naturaleza, una de las razones del desarrollo de las organizaciones regionales. Estas fueron establecidas después de la Segunda Guerra Mundial, en primer término por razones de seguridad. Las alianzas se multiplicaron y a menudo se institucionalizaron en forma de organizaciones permanentes. Surgieron organizaciones económicas

que utilizaron diversos métodos de cooperación o integración, apareciendo grupos regionales más grandes, en una forma más o menos estructurada, incluyendo países del hemisferio americano, del Atlántico Norte, de Europa Occidental, de Europa Oriental y de la Unión Soviética, de la Liga Árabe y más tarde, de África. Este fue un fenómeno relativamente nuevo, excepto en América, donde los esfuerzos de la cooperación regional datan del primer tercio del siglo XIX. Después del Concierto de Europa, el marco de referencia normal de una organización internacional y a partir del final del siglo XIX se consideraba de alcance mundial; el regionalismo, apareció como un sistema más efectivo, dada la proximidad geográfica, la comunidad de la civilización y de la ideología y la identidad de estructuras económicas y sociales de los países vecinos.

En realidad, los dos sistemas son complementarios uno del otro. Algunos problemas pueden ser resueltos solamente dentro de una región en particular, mientras que otros pueden ser tratados solamente a nivel mundial. En comparación con el pasado, esta organización internacional en dos niveles, mundial y regional, constituye la proyección más original de nuestros tiempos.⁹²

La ONU está en la actualidad, en el centro de una tarea gigantesca para alcanzar la paz y la seguridad internacionales.⁹³

⁹² Gerbet, P., Op. cit., p. 48.

⁹³ Millor Mauri, Manuel R., Relaciones Internacionales, Presentación, Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, Núm. 35, México, 1986, p. 3.

Así también se ha convertido en el centro de las críticas no siempre bien intencionadas de diversos grupos que miran únicamente sus deficiencias.

Atravesando por una crisis financiera y de credibilidad, la ONU, luchando también por mantener a flote el multilateralismo, base de la universalidad, ha surgido a una nueva época en que las tendencias neocolonialistas, la competencia por la hegemonía, la exacerbación de las tensiones políticas entre las grandes potencias y el estrangulamiento financiero de los países en vías de desarrollo, deberán dar un giro para responder al esfuerzo del sistema internacional.

En medio de una crisis política y económica del sistema internacional, la ONU defiende la necesidad universal por encima de los intereses particulares. Bajo ataques constantes, que le dan el carácter de "experimento idealista incapaz de remediar las realidades de las políticas nacionales"⁹⁴ o de "Club del Tercer Mundo", la ONU es hoy por hoy, el escenario vital y único para la discusión de problemas comunes a toda la humanidad, en todos los campos, incluidos la ecología, los recursos acuíferos y naturales, la alimentación, los derechos humanos, la transferencia de tecnología, la ciencia y la cultura y muchos más.

⁹⁴ Millor Mauri, op. cit., p. 3.

Se critican las decisiones de las Naciones Unidas sin reflexionar que no son más que el reflejo de las decisiones de los propios gobiernos que las integran, porque no debemos perder de vista que el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los demás órganos en los que se toman decisiones, están formados con la participación activa de los representantes de las naciones miembros.

La labor de la ONU es palpable en todos los ámbitos. La Asamblea General es un órgano de concertación para la acción en común. El Consejo de Seguridad que involucra directamente a las grandes potencias, debe superar los debates ideológicos para llegar a decisiones objetivas. Los organismos especializados como FAO, OIEA, UNESCO, y ONUDI, han contribuido al desarrollo y progreso de muchos países en desventaja, proporcionando además ayuda insustituible en casos de emergencia. Organismos descentralizados como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), son ejemplo de la utilización de un instrumento internacional de la cooperación técnica del Sistema de las Naciones Unidas, demostrando que es posible trabajar en relación estrecha con los gobiernos beneficiarios, a fin de aprovechar los recursos que a través de este organismo se ponen a disposición de la asistencia para el desarrollo.

Una coordinación institucional formidable se da a nivel de Sistema, ya que cuando un organismo no posee los recursos técnicos en alguna de las áreas, el Sistema actúa como

planificador, coordinador y fuente financiera de los conocimientos científicos y tecnológicos que otro órgano del Sistema puede proveer.

Históricamente, los proyectos desarrollados dentro de los organismos de Naciones Unidas se dedican a dos aspectos principales, la inversión y el mejoramiento y desarrollo de las instituciones de los países. Estos son logros concretos que no pueden ignorarse. Sin embargo, desafortunadamente es de reconocerse que en la mayoría de las ocasiones los proyectos son perfectos en el papel, pero al intervenir el factor humano, se distorsiona su finalidad y el logro de los objetivos. Los intereses personales y políticos son los factores que impulsan o frenan el desarrollo de las actividades de los proyectos, determinando el nivel de éxito que pueden alcanzar.

La ONU, al final de 1988, sale de la más seria crisis política y financiera de su historia. Gracias a la distensión entre las dos grandes potencias y a los esfuerzos del Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, se ha logrado resolver o iniciar la solución de conflictos políticos tan serios como el de Cuba-Namibia-Angola, Grecia-Turquía en Chipre y el del Medio Oriente.

La cooperación multilateral, saliendo también de una grave crisis, se constituye como la base del trabajo de las organizaciones internacionales, defendiéndose de ataques y críticas que bien podrían dirigirse a los propios gobiernos y

conformándose como un instrumento de la paz y el desarrollo. En la actualidad se libra una batalla entre la bilateralidad existente y el multilateralismo que como principio, se trata de renovar a fin de encontrar soluciones integrales a los problemas comunes. Pero, el asunto de la deuda externa por ejemplo, nos demuestra que aún estamos lejos de lograr el multilateralismo real, puesto que día con día escuchamos que cada país debe atender a su situación particular para resolver sus dificultades.

La situación financiera de la Organización por otra parte, es de lamentarse, ya que por encima de sus repercusiones políticas, amenaza el nivel de calidad del trabajo desarrollado en su interior. En la realidad se ha creado, en contra de lo establecido en la Carta de la ONU, un mecanismo que los gobiernos utilizan para otorgar compensaciones a las personas dedicadas a trabajar con los organismos internacionales a fin de mantener y elevar el nivel de los resultados esperados y con el propósito de atraer a los expertos especializados en los diversos temas. Este problema ha conducido a la mayor utilización de otros tipos de cooperación como la bilateral y la de fuentes externas, lo cual ha redundado en una falta de crédito y confianza en la cooperación multilateral y en la misma ONU, desconfianza que es ocasionada por los propios Estados miembros que aportan los recursos financieros para su ejecución.

Es importante señalar nuevamente que no existe un cuerpo específico de funcionarios aún en el más alto nivel de la

Organización, que tome decisiones sin aprobación de los gobiernos, por lo que las críticas a la eficacia de sus acciones resultan paradójicas. Además, cada asunto debe atravesar el camino de la amplia burocracia internacional que para los servidores civiles internacionales es una fuente de trabajo inagotable y para quienes tratan desde el exterior representa un sinfín de requisitos y trámites. Este aspecto tiene una fase positiva en cuanto al nivel de control que existe en la disposición del presupuesto, pero el costo de este aparato burocrático administrativo que no siempre es lógico de entenderse, es muy alto en tiempo y esfuerzo.

La interrelación dentro del Sistema, demostrada por los mecanismos financieros, por ejemplo, en los que se utilizan procedimientos semejantes en los diferentes órganos para transacciones de todo tipo, muestran fehacientemente que los recursos de los gobiernos no se desaprovechan; ni un peso es gastado sin que al menos cinco funcionarios de distintos niveles intervengan en la operación, cumpliendo con innumerables requisitos y autorizaciones, que si bien debemos reconocer que crean una gran burocracia, permiten el amplio aprovechamiento de los fondos confiados a la Organización. Una administración eficiente garantiza el buen uso de los recursos de los países donantes y es por ello que debemos pugnar en la organización internacional. No obstante, debemos ser realistas al reconocer que en en el nivel práctico, sucede todo tipo de situaciones y al

igual que en todas las esferas de poder, la teoría puede separarse de la práctica al llegar al nivel individual.

Respecto a la otra fase de esta comentada burocracia internacional creada por la ONU, a la que se ha calificado de "máquina de papeles", incapaz de generar procesos de verdadera concertación al desviar sus esfuerzos hacia la producción de documentos sin fin, creemos de justicia señalar que, de no existir los mecanismos de intercambio que día a día los gobiernos miembros instrumentan para coordinar las acciones entre todo el Sistema de Naciones Unidas, difícilmente podría lograrse un objetivo común.

No debemos olvidar al analizar a la ONU, que "sólo constituye una parte de la compleja urdimbre de relaciones políticas en la sociedad internacional"⁹⁵ y que depende del clima político de esa misma sociedad. La ONU es sólo una parte de la complicada organización internacional en que se mueven otros actores y fuerzas y es éste un punto importante para reconocer que el concepto que concibe a la organización internacional como las Naciones Unidas y sus órganos, resulta limitada. Es importante incluir en esta organización internacional, a todo tipo de entes que aun al amparo de los gobiernos, realizan actividades entre dos o más países.

⁹⁵ Cuadra, Héctor, La Teoría de la Organización Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas: el poder y el contrapoder internacionales, Relaciones Internacionales, Núm. 35, Revista del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 1986, p. 4.

Con todas sus fallas y limitaciones, la ONU es hasta hoy, el único foro político y auténticamente universal y mientras existan esfuerzos de las naciones por manifestarse a través de este Sistema, existirá una esperanza de paz y coexistencia mundial.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de la situación y características de la Sociedad de Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas, así como un organigrama de esta Organización, que consideramos relevante para lograr una visión actualizada de la misma.

CUADRO COMPARATIVO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES Y
LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

SOCIEDAD DE NACIONES

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

CONTEXTO: La toma de conciencia colectiva que se concretó al final de la Primera Guerra Mundial gestó la idea de una organización Internacional para mantener la paz. La Sociedad de Naciones surge de la declaración de los "Catorce Puntos de Wilson", Presidente de Estados Unidos y de los proyectos pacifistas gubernamentales y privados. El Tratado de Versalles, en 1919, incorporó en su primera parte el Pacto de la Sociedad de Naciones que entró en vigor el 10 de enero de 1920.

ESTRUCTURA ORGANICA: Sigue el modelo tripartito de las uniones administrativas con una Asamblea compuesta por todos los miembros, un Consejo con miembros permanentes representando a las principales potencias aliadas y asociadas y miembros electivos y una Secretaría General. La Asamblea y el Consejo requerían de unanimidad en las decisiones, lo que dificultó la labor de la Sociedad. El número de miembros del Consejo, inicialmente formado por Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Francia y Japón como miembros permanentes más cuatro no permanentes, sufrió cambios a lo largo de la historia de la SdeN debido a que Estados Unidos no ratificó el Pacto y a los intereses que se generaron a partir de su creación. Complemento del sistema Institucional fueron los órganos de competencia limitada como la Organización Económica y Financiera, el Comité de Cooperación Intelectual, la Comisión Permanente de Mandatos, la Comisión Permanente de Armamentos y la Oficina Nansen para Refugiados entre otros. La SdeN tenía lazos estrechos con la OIT creada también a partir del Tratado de Versalles y con la Corte Permanente de Justicia Internacional.

VIGENCIA Y SEDE: El Pacto entró en vigor en enero de 1920, estableciendo su sede en Ginebra y constituyendo la primera parte de los tratados de Versalles, Saint Germain, Neuilly, Trianon y Sévres. Se disolvió en abril de 1946, aunque años antes ya había dejado de existir como organización efectiva, traspasando sus bienes a la ONU.

CONTEXTO: La Segunda Guerra Mundial estalló a pesar de los intentos de la Sociedad de Naciones por evitarla. Los planes para una nueva organización intergubernamental para mantener la paz y seguridad internacionales se establecieron en la Conferencia de Dumbarton Oaks. Las cuatro potencias aliadas Estados Unidos, Reino Unido, URSS y China en 1944 y después en la Conferencia de Yalta y la Conferencia de San Francisco entre abril y junio de 1945, adoptaron la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

ESTRUCTURA ORGANICA: Establecida en San Francisco en 1945, cuenta con seis órganos principales: la Asamblea General con representantes de todos los miembros y cuyas decisiones se adoptan por mayoría simple salvo en cuestiones importantes que requieren dos tercios presentes y votantes; el Consejo de Seguridad con 15 miembros, 5 permanentes y 10 elegidos por mitades cada año según criterio de representación geográfica, sigue un criterio de votación con 9 afirmativos incluidos los 5 permanentes; la Secretaría asume funciones administrativas y de competencia política y diplomática con un Secretario General elegido por el Consejo y la Asamblea conjuntamente; el Tribunal Internacional de Justicia, heredero del Tribunal Permanente de la SdeN integrado por 15 jueces de diferentes países, elegidos también por el Consejo de Seguridad y la Asamblea; el Consejo Económico y Social con 54 miembros elegidos por la Asamblea; el Consejo de Administración Fiduciaria que supervisa el sistema de tutelas de NU. Además de las agencias especializadas, existen órganos subsidiarios dependientes como las comisiones económicas regionales, la comisión de derechos humanos, el comité de Estado Mayor, la comisión de derecho internacional.

VIGENCIA Y SEDE: Inicia los trabajos a partir de la Conferencia de San Francisco, celebrada del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Estableció su sede en Nueva York y a la fecha ocupa el lugar central en el sistema de organizaciones intergubernamentales.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES: 1) Limitación del recurso a la guerra; 2) publicidad de las relaciones internacionales y 3) respeto al derecho internacional.

OBJETIVOS Y FUNCIONES: La finalidad primordial fue el mantener la paz y la seguridad internacionales. No prohibía la fuerza ni el recurso a la guerra como tal, pero los miembros se comprometían a no recurrir a ella hasta agotar las soluciones ofrecidas por el Pacto. Los miembros se comprometían a la acción conjunta en casos de agresión o amenaza. La violación de obligaciones al recurrir a la guerra implicaba sanciones militares y económicas. Los Estados se obligaban a reducir sus armamentos, previéndose la redacción de planes de desarme. Se obligaba a los Estados a registrar todo acuerdo internacional en la Secretaría para evitar tratados secretos sin validez. El Pacto estableció una serie de mandatos en lugar de la colonización territorial tradicional, con carácter protector y la colaboración entre Estados miembros para cuestiones sociales y humanitarias contra enfermedades, y en el régimen de comunicaciones. El objetivo de universalidad se vio obstaculizado por las retiradas, suspensiones y expulsiones de Estados miembros, así como a la ausencia de Estados Unidos que constituyó un factor clave en la debilidad y disolución de la SdeM. Las funciones se desarrollaron en un índice territorial, dado que no existían grandes problemas monetarios y financieros. Los mecanismos provistos por el Pacto permitieron la solución de asuntos importantes y aunque la SdeM no logró sus objetivos en previsión de conflictos, sí favoreció la cooperación internacional sentando las bases para la Organización que la sucedería, con las instituciones que subsistieron después de su finalización.

MIEMBROS: Originalmente 32 naciones suscribieron su constitución, número que ascendió a 42 al celebrarse la primera sesión. En abril de 1946, 34 países reunidos en Asamblea resolvieron las últimas disposiciones de la Sociedad.

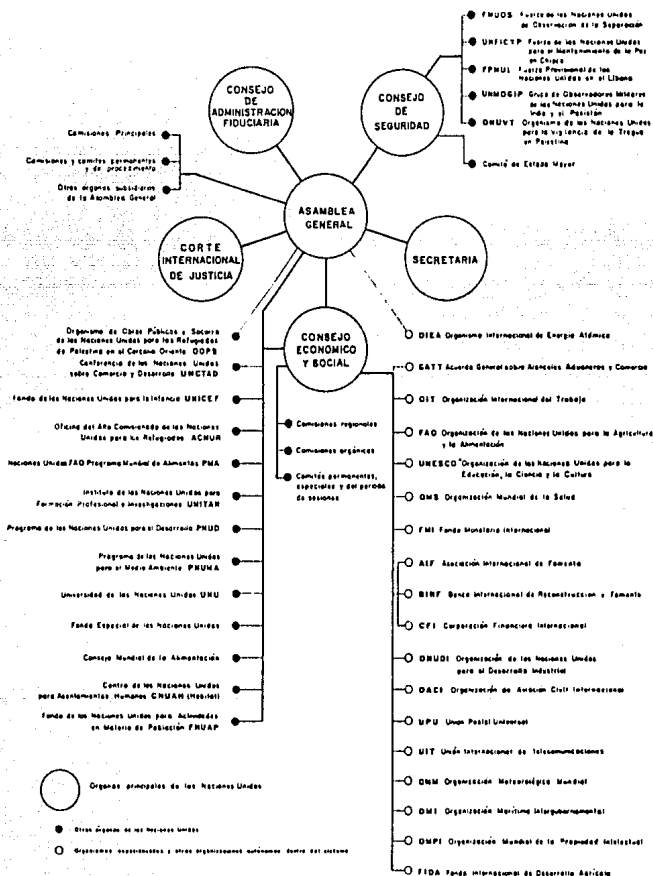
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES: 1) La igualdad soberana de los miembros; 2) cumplir de buena fé con las obligaciones de la Carta; 3) solución pacífica de los conflictos internacionales garantizando la paz, seguridad y justicia; 4) prohibición del uso o amenaza de fuerza; 5) obligación de apoyo a la ONU en acciones de acuerdo con la Carta; 6) extensión de las obligaciones a los no miembros en cuestiones sobre paz y seguridad; y 7) no intervención de la ONU en asuntos de jurisdicción interna.

OBJETIVOS Y FUNCIONES: La finalidad fundamental es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La Carta prohíbe el recurso a la amenaza o empleo de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado, así como cualquier forma incompatible con los propósitos de la ONU. Obliga a los Estados a solucionar controversias pacíficamente, proporcionando ayuda a la ONU en acciones acordes con la Carta. Tiene la capacidad de utilizar medidas preventivas y coercitivas en amenazas o quebrantamientos de la paz o en actos de agresión. Reconoce la libre determinación de los pueblos promoviendo y realizando un sinnúmero de acciones para garantizar la seguridad de los miembros. Promueve y defiende los derechos del hombre, según la Declaración Universal adoptada en 1948. Aspira y trabaja para fomentar la cooperación pacífica en materia económica, social, científica, técnica, cultural, educativa y sanitaria. Mediante la maquinaria institucional y los recursos económicos provistos por los Estados miembros, ejerce sus funciones ajustándose a los principios fundamentales establecidos en la Carta. Para coordinar y promover la cooperación internacional se han creado organizaciones en los ámbitos regionales y globales de competencia específica para complementar la acción de la ONU, que unadas a las heredadas de la SdeM forman una red internacional en todos los campos. (Ver organigrama en página siguiente).

MIEMBROS: Con 51 Estados fundadores, el número ha aumentado hasta 155 en 1989, contando como miembros a casi todos los Estados independientes en el mundo.



EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS



Fuente: Las Naciones Unidas en México en las Naciones Unidas, México, 1985.

CAPITULO 3

LA TOMA DE DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

3.1 - Aproximaciones para la Construcción de una Teoría General para la Toma de Decisiones.

La adopción de decisiones comenzó a tener gran importancia a partir de la década de los 50s, a nivel del proceso de formulación de la política, aunque debe distinguirse bien entre ambos conceptos. Existen diferencias de fondo entre la elaboración de políticas, la adopción de decisiones y la solución de los problemas. La "política es un comportamiento o un camino escogido por la autoridad para obtener determinados resultados" y coincide con la adopción de decisiones en tanto que ambas implican la elección entre diferentes opciones; de esta manera se explica el papel central que el proceso de decisiones tiene en la elaboración de la política.⁹⁶

Los actores que intervienen en la adopción de decisiones son menos que los que participan en la definición de una política y es un hecho que una política se hace de múltiples decisiones concomitantes y acumuladas.

Tomassini atribuye como rasgo central de la adopción de decisiones que la importancia del proceso se extiende a su

⁹⁶ Tomassini, L., Op. cit., pp. 148-149.

contenido y resultados. Utilizando la frase de White, "El cómo es, en mayor o menor medida, determinante con respecto al qué".⁹⁷

En el análisis del proceso de decisiones se plantean algunos puntos importantes, como el saber si el protagonista del proceso es el Estado como actor único que adopta las decisiones de manera racional considerando las alternativas y optimizando los resultados, o se trata de un conjunto de individuos y organizaciones en interacción para lograr una decisión. Entre estas dos situaciones se presenta una gama de posibilidades o visiones, alrededor de las cuales varios autores han construido un análisis del proceso de adopción de decisiones, que se verán más adelante y de cuya elección depende la definición de los demás elementos o categorías de análisis.

Una de estas perspectivas habla del marco interno y externo de la decisión. El primero es el conjunto de actores que se involucran directamente y la forma como se estructura su interacción, considerando las instancias individuales, colectivas e institucionales con sus variables psicológicas y organizativas. El segundo, el marco externo, con forma más vaga, en algunas ocasiones, es el conjunto de personalidades y organizaciones que participan en una decisión con su influencia, pero que no intervienen directamente ni son parte de la agencia donde se realiza el proceso y en otros casos, son factores todavía más

⁹⁷ White, B.P., Decision-Making Analysis de Approaches and Theories in International Relations, Londres, 1978, pp. 151-152, en Tomassini, L., Op. cit., p. 152.

alejados vinculados a los elementos del sistema político interno o al contexto internacional en que se toma la decisión.

La forma en que los actores perciben una situación también determina el comportamiento que desarrollará una decisión, por lo que se utilizan otras categorías de análisis que incluyen el concepto de "definición de la situación por el actor". De aquí que las imágenes y las percepciones, es decir, los elementos subjetivos del proceso de decisiones tienen gran relevancia, sin olvidar que la visión elegida por el analista también influye en la decisión.

La perspectiva del estudio de la toma de decisiones, que se inició como línea de análisis a partir de los años 60s, se inserta dentro del movimiento "behaviorista", representando un intento por aplicar los métodos de esta corriente a las relaciones internacionales. Encontramos tres características nuevas en esta perspectiva:

- a) Su propósito, como la identificación de las variables claves que definan las respuestas nacionales en una situación dada y en comparación con la posición tradicional de las relaciones internacionales consideradas como la interacción de Estados en función de intereses y reglas relativamente generales; a partir de entonces, se apoyó más el énfasis en las decisiones en cuanto a la atención del plano de respuestas nacionales, permitiendo estudiar la actuación internacional de los Estados de manera más realista y desagregada, favoreciendo un análisis más sistemático de las relaciones internacionales.
- b) La visión de las relaciones internacionales se enfocó hacia los agentes concretos que toman las decisiones en nombre del Estado, en lugar de en el Estado como actor racional unitario, posición sostenida por el enfoque realista o clásico de las relaciones internacionales.

- c) La influencia en forma global en el estudio de las relaciones internacionales que además favoreció el análisis científico de la política exterior, característica que partió de una obra escrita con la intención de ser el núcleo o marco de referencia para estudiar la política internacional.⁹⁸

La perspectiva centrada en la adopción de decisiones constituyó un desafío a la escuela realista o clásica, estatocéntrica, en la que el Estado es un actor racional y unitario que posee autonomía y que se desarrolla en un medio de anarquía del sistema internacional y en donde la seguridad y el poder son los elementos más importantes.

Otros factores contribuyeron al desarrollo de la visión de toma de decisiones:

- a) el surgimiento de la "revolución behaviorista" como ya se mencionó;
- b) la incorporación de académicos en las esferas oficiales y su regreso posterior a las academias, fenómeno llamado de los in-and-outers; y
- c) la proliferación de situaciones críticas vinculadas sobre todo a la guerra fría, así como la cantidad enorme de estudios de casos que se elaboraron a propósito para analizar las decisiones tomadas en ellas y que incorporaron un elemento empírico al análisis de las políticas.

El primer factor se refiere al enfoque del "behaviorismo" que, recordamos, sostuvo una posición centrada en las conductas más que en las instituciones; para entender la realidad internacional esta corriente afirma que son más útiles la

⁹⁸ Snyder, R.C., Bruck, H.W. y Sapin, B, (eds.), Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics, New York, Free Press, 1966, p. 2, en Tomassini, L., Op. cit., pp. 153-154.

observación del comportamiento efectivo de los agentes que protagonizan esa realidad y el buscar regularidades o elementos repetitivos en esos comportamientos, que estudiar a las instituciones y los conceptos abstractos como Estado, interés nacional y soberanía. Este enfoque llevó de las generalizaciones del realismo al empleo de información cuantitativa metodológicamente y desde el macro al microanálisis, buscando no sólo la descripción de los fenómenos sino su explicación y la posible predicción de lo que seguiría en consecuencia.

En cuanto al segundo factor, el gobierno de los Estados Unidos propició, durante la posguerra, el fenómeno de los in-and-outers, grupo de científicos políticos especialistas en relaciones internacionales contratados para ayudar en las funciones gubernamentales en una serie de situaciones críticas internacionales surgidas a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Estos académicos regresaron más tarde a las instituciones académicas para continuar el análisis de las situaciones que habían ayudado a resolver. En este grupo se encuentra William Yaendell Elliot, que fue uno de los primeros "analistas practicantes", como los llama Tomassini y que llevó a la Universidad de Harvard a un grupo de figuras ahora muy conocidas como McGeorge Bundy, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Samuel Huntington y Stanley Hoffman. Diez años después Huntington, junto con Richard Neustadt, hicieron lo mismo en la Universidad de Columbia, formando un grupo en el que participaron Graham Allison y Morton Halperin, quienes más tarde serían dos críticos

importantes de la visión realista estado-céntrica y creadores de un modelo para explicar la política exterior llamado "enfoque burocrático"; en esta misma línea, siguió Charles E. Lindblom de la Universidad de Yale, utilizando la irracionalidad como base de la toma de decisiones, frente a un actor racional unitario.

El tercer factor referido a la toma de decisiones, lo constituye el estudio de gran cantidad de casos que se analizaron en los años 60s, sobre todo alrededor del análisis de la política exterior.

El estudio de la toma de decisiones en este enfoque behaviorista por lo tanto, considera a los actores concretos que participan en la adopción de decisiones en nombre del Estado, lo cual permite la observación científica de su comportamiento, ofrece las explicaciones respectivas y el establecimiento de regularidades y predicciones sobre el futuro; se estudia el comportamiento del Estado en relación a factores internos y no sólo a imperativos subjetivos, definiendo el interés nacional a través de la percepción de los actores que toman las decisiones. El análisis de la toma de decisiones asimismo, resalta la importancia del proceso a través del cual se llega a la decisión sin limitarse a su contenido o resultados solamente; además, contempla la posibilidad de tomar en cuenta tanto a actores gubernamentales como no-gubernamentales en el análisis de las relaciones internacionales, de manera mucho más amplia que en la visión realista o clásica. El enfoque disminuye la división

entre "alta y "baja" política internacional, en la que sólo la primera constituía la expresión del Estado y la posibilidad de vincular las fuentes internas y externas de la política exterior, y por lo tanto de influir en la toma de decisiones en las relaciones internacionales.

Al trasladarse el punto focal del análisis de toma de decisiones a los actores que la ejercitan al marco en que se mueven, las influencias que los rodean y las relaciones entre ellos, al considerar los elementos internos toma gran relevancia, formándose un segmento continuo que va del ámbito nacional al sistema internacional en constante interacción, pero que conserva la dicotomía del "marco interno" y "marco externo" del proceso de toma de decisiones. Es pues en este proceso donde convergen los factores internos y externos, en un mecanismo que los filtra, combina y convierte en decisiones.⁹⁹

Hasta entonces, se consideraba a los factores externos como campo de las relaciones internacionales, mientras que los internos eran dominio exclusivo de la ciencia política. Pero la nueva articulación de los factores internos y externos logrados por este enfoque con no pocos problemas, llevó a la inclusión de los factores internos en el diseño de la política exterior, examinando su influencia en el proceso de toma de decisiones, cruzando los límites entre política interna y política internacional. Proliferaron también a partir de entonces, las

⁹⁹ Tomassini, L., Op. cit., p. 165.

vinculaciones entre sociedades nacionales, concepto que se vio favorecido por la inclusión de actores gubernamentales y no gubernamentales en el análisis del proceso de toma de decisiones, todo lo cual, aunado a una sectorialización de la política exterior, hizo aparecer un proceso de transnacionalización y de interdependencia completamente nuevos.

El proceso de toma de decisiones posee ciertas características, elementos y condiciones que deben tomarse en cuenta al analizarse. Las características principales son:

- a) Se trata de un proceso colectivo que lo caracteriza como mecanismo de adopción de decisiones, como ya decíamos antes; involucra a representantes de diferentes agencias del gobierno, si como organizaciones no-gubernamentales, parlamentos, partidos políticos, instituciones militares, opinión pública y aún grupos de presión; como proceso colectivo no persigue siempre el consenso, que es en realidad sólo una manera de llegar a una decisión y aun si se llega al consenso, éste puede referirse al contenido de la decisión o a los objetivos generales, dejando un margen de discrepancia al elegir la solución o los medios, o en cuanto a los aspectos procesales como la definición de los actores que intervendrán en la decisión o las condiciones en que será adoptada la decisión.
- b) Es un proceso continuo, ya que toda decisión es resultado de la interacción entre individuos y organizaciones y se explica por todas las acciones anteriores que al final determinan la línea de acción a seguir.
- c) En el proceso continuo y colectivo se da una interacción constante entre organización e individuo, entre factores personales y organizativos; las fuentes de legitimidad en el proceso son muy variadas, yendo de la organización al individuo, según los casos; en ocasiones la autoridad jerárquica, las esferas de competencia o la tradición institucional determinan una decisión, mientras que en otros momentos del mismo proceso son la influencia individual y las relaciones interpersonales las que tienen el papel principal; esta interacción implica que el equilibrio entre ambos grupos es inestable, haciendo que la preponderancia

- caiga a veces en la organización y a veces en el individuo, sin que esto quiera decir que la racionalidad está vinculada a la primera y la irracionalidad al segundo.
- d) La tendencia a que el proceso decisorio sea gradual y desarticulado, surgiendo diferencias constantes en la apreciación de situaciones y definición de los problemas, así como en cuanto a metas y medios para enfrentarlos; el proceso es caracterizado como un flujo y no como una solución definitiva y completa;¹⁰⁰ los problemas internacionales son generalmente, gradual y probabilísticamente manejados; para modificar posiciones anteriores se requieren negociaciones arduas y complejas, siendo más fácil en este sentido llegar a decisiones sobre una situación nueva que no requiera modificar el consenso ya existente sobre un problema.
- e) El proceso tiene un carácter abierto, susceptible de influencias por agentes o factores que trascienden el círculo de actores que participan formalmente en la decisión, formando parte de su contexto externo o del sistema en el que se inserta la decisión.
- f) El proceso es de naturaleza incierta o indeterminada debido al conocimiento incompleto del marco interno y externo del proceso decisorio; en toda decisión se da cierto grado de ambigüedad intrínseca, dependiendo de la percepción de los agentes que participan, además de que es imposible prever todas las posibilidades para una situación; más aún, las decisiones se toman en base a cierta información, implicando la posibilidad de que surjan nuevos elementos o circunstancias imprevistas que puedan hacer inadecuada la decisión tomada.
- g) Derivada de la anterior, otra característica del proceso es que tiende a dar decisiones según la forma como los problemas son percibidos, limitándose a reaccionar frente a ellos; esta característica implica una visión del proceso como medio para resolver problemas, más que como proceso encaminado a lograr ciertas metas y objetivos, la cual es bastante cercana a la situación en el mundo real.
- h) La tendencia a trasladar la responsabilidad desde las instancias inferiores e intermedias a las más altas, lo cual se debe en parte, a que los funcionarios menores prefieren traspasar los riesgos a sus superiores jerárquicos.
- i) Finalmente, el proceso se caracteriza también por la complejidad que adquiere a través de la propia complejidad de las relaciones internacionales en la actualidad, misma que constituye el rasgo principal del sistema internacional contemporáneo.

100 Tomassini, L., op. cit., p. 171.

Respecto a la interacción existente entre los elementos personales y organizativos, psicológicos e institucionales del proceso de decisiones, existen tres subsistemas desde el punto de vista organizativo, que son: individual, de grupo e institucional.¹⁰¹ Su papel varía de acuerdo con las condiciones en cada país, en cada etapa y en cada caso y con la naturaleza, carácter y estilo de comportamiento de cada esfera y las relaciones entre ellas.

La primera esfera engloba a los sujetos que participan a título individual en el proceso de toma de decisiones, con la influencia lógica de su personalidad, experiencia y formación en la manera como perciben los problemas y adoptan una decisión. Una tipología de este subsistema contiene tres partes:

- a) los actores pasivos que dejan que las situaciones se resuelvan por sí mismas;
- b) los actores que intentan una definición o solución partiendo de paradigmas preestablecidos; y
- c) los que tienden a utilizar y evaluar toda la información disponible para fundamentar o modificar un diagnóstico y la solución.

Tomassini señala que la diferencia entre estos tres aspectos se encuentra en la cantidad de información no tomada en cuenta; así, la actitud pasiva evita voluntariamente o de manera no deliberada el procesar nueva información; la actitud prejuiciada emplea la información de manera selectiva para confirmar sus ideas preestablecidas; y la tercera de actitud analítica, centra

¹⁰¹ Tomassini, L., Op. cit., pp. 181-187.

su atención en la información, evaluando constantemente y revisando sus conclusiones con cada nueva evidencia.

La segunda esfera, la colectiva o de grupo, interviene en los procesos decisorios a través de los grupos que asesoran a los que toman las decisiones, cumpliendo con tareas de ampliar información, ofrecer opciones y posibilidades en una situación dada estimando los riesgos y oportunidades desde un punto de vista pluralista, utilizando su potencialidad para crear consenso y para actuar frente a una autoridad personalista o elitista; todo ello redundando en la reducción de la incertidumbre dentro del proceso. Las ventajas de esta esfera con respecto a la primera radican en la capacidad para acumular y procesar información, establecer una división del trabajo eficaz, y atacar problemas complejos de manera interdisciplinaria estimando los riesgos en una perspectiva más amplia e identificando un número mayor de opciones.

El tercer nivel del proceso, el institucional, corresponde a la dinámica organizacional y a la política burocrática. Del primer concepto de organización burocrática en que se consideraba la capacidad para distribuir tareas y establecer una buena división del trabajo con la aplicación de la racionalidad para el desempeño del mismo, se ha pasado al concepto de "política burocrática", cargado de nuevas connotaciones menos positivas; el jerarquizar, especializar y centralizar actividades, se considera como fuente de distorsión en la recopilación de información,

obtención de asesoría y opción de decisiones, características negativas que probablemente se deben al propio crecimiento de las organizaciones burocráticas en el plano nacional e internacional, formándose una verdadera red de instituciones burocráticas. En cuanto a la dinámica organizacional, es decir, la dinámica interna de cada institución, la tendencia es a aplicar sus propias tradiciones, experiencias, valores, objetivos, estilos y procedimientos. La aplicación de una política organizacional y burocrática puede implicar el peligro de que las decisiones tomadas respondan a intereses de la organización en primer término y a la naturaleza de los problemas a resolver después, lo cual puede significar una política de papel o de conducta débil o errática y sin fuerza efectiva.

3.2 - La Toma de Decisiones y las Relaciones de Poder.

Para Cox y Jacobson¹⁰² el proceso de toma de decisiones se inscribe dentro del marco de las relaciones de poder, sin mostrar el poder en sí mismo. En realidad, la toma de decisiones revela influencia, es decir, la traducción del poder en acción. Las acciones influyentes ocultan el poder que se maneja entre fuerzas contendientes.

¹⁰² Cox, Robert W., y Jacobson, Harold K., The decision-making approach to the study of international organization, en The Concept of International Organization, Op. cit., p. 79.

Este concepto de toma de decisiones nos explica que el individuo o colectividad que decide se basa en las relaciones de poder prevalecientes en el momento de la toma de la decisión, y las circunstancias iniciales que determinan el proceso son las que definen la estructuración del poder.

Dentro del concepto de decisión, se incluye la "no-decisión" que se presenta cuando un grupo, individuo o gobierno se abstiene de llevar a cabo una acción al prever que su iniciativa sería infructuosa o aun dañina para sus objetivos, anticipando una oposición demasiado poderosa para ser superada. De esta manera se eliminan acciones en el propio proceso de toma de decisión. Por ello, se entiende que el proceso tiene dos ángulos, uno que lo describe como una prueba de las relaciones de poder al principio de una acción y otro como el medio para cambiar esas relaciones de poder.

Las decisiones pueden transformar las relaciones de poder cambiando los recursos disponibles de los actores o bien, los procedimientos que utilizan y que otorgan a los actores posiciones más o menos ventajosas. Por lo tanto, el estudio de la toma de decisiones es al mismo tiempo, el estudio de la dinámica de las relaciones de poder que se inicia con el análisis de la estructura de las relaciones de poder existentes y que pretende entender los mecanismos mediante los cuales el proceso de decisión sostiene o cambia esa estructura.

Las relaciones de poder y la toma de decisiones se dan dentro de diferentes contextos, algunos más amplios y significativos que otros y que van desde la esfera de la sociedad local amistosa hasta el Estado grande y moderno con una política económica compleja. Cuanto más complicado es el contexto en que se da un decisión, por ejemplo en política económica a nivel nacional, más acciones implica el proceso; éstas son de hecho decisiones tomadas y en ocasiones superpuestas o duplicadas por diferentes grupos, en diferentes grados de importancia y efectividad. El concepto de decisión se hace menos preciso y pierde especificidad en relación directa con el aumento de complicación del contexto en el que se da. Los tipos de acciones que dan origen a una política se clasifican en categorías generales: declaraciones simbólicas, programación estratégica, situaciones tácticas, etc. Entre más grande es el contexto, se pierde en mayor grado la especificidad de las decisiones dentro del proceso de decisión.

Las relaciones de poder pueden considerarse, por lo tanto, en nivel global o en nivel local o nacional. La visión global puede ser utilizada para analizar cambios profundos y definitivos dentro del sistema mundial de relaciones de poder en el que encajan las instituciones separadamente. El contexto local o nacional, refiriéndonos a una visión limitada en alcance pero más o menos bien definido en términos de límites, implica una estabilidad de factores de la política mundial que contemplan las

decisiones específicas y es utilizado para entender el funcionamiento interno de determinadas instituciones.

Las relaciones de poder a nivel mundial se han dado en términos de la dicotomía Este-Oeste al principio de la guerra fría en la década de los 40s, Norte-Sur al surgir el debate sobre las relaciones económicas internacionales durante los 60s y nuevamente Este-Oeste al iniciar la década de los 80s. Cox y Jacobson proponen un modelo de sistema mundial partiendo de las relaciones de producción, que va más allá de estas dicotomías.¹⁰³ La internacionalización de la producción se convierte en el proceso histórico que une estos segmentos del mundo y determina su relación dentro de un solo sistema mundial.

Esta internacionalización de la producción trae consigo una división global del trabajo en la que el desarrollo tecnológico se concentra en una área central o núcleo, mientras que al producción física de las mercancías es cada vez mayor en las áreas periféricas; estas dos áreas están enlazadas por mecanismos de control situados en el centro. Las corporaciones multinacionales se conciben, por lo tanto, como mecanismos tecnológicos y de control. Entre las áreas centro y periferia se localizan áreas intermedias o semi-periféricas que pugnan por obtener el status de centro.

¹⁰³ Cox, R.W., y Jacobson, H.K., op. cit., p.89.

Este sistema mundial se define en términos de posiciones funcionales dentro de las relaciones de producción, entendidas como actividades dominantes que a su vez determinan la posición del país en el sistema mundial. Los conceptos "centro" y "periferia" son al mismo tiempo funcionales y geográficos, por lo que podemos trasladar los términos y hablar de posiciones funcionales o de países.

Para abundar en el análisis de poder, Cox y Jacobson señalan que es éste un concepto cuya definición no puede limitarse a términos físicos o materiales que tienen una contraparte en las ideas. La ideología, que consiste en los parámetros de las relaciones de poder existentes, se orienta al comportamiento y a la ciencia aplicada y sostiene la estructura del poder inclinando la opinión en su favor y dirigiendo los esfuerzos a la solución de problemas que surgen en las propias relaciones de poder.

Históricamente, la ideología ha jugado un papel importante. El funcionalismo de los años 40 marcó su influencia en la estructura y políticas de las instituciones internacionales de esa época, sentando sus bases en la sociedad más que en la voluntad de los Estados. Hacia la década de los 60s surgió el desarrollismo, definido como la promoción del crecimiento económico en los países pobres a través de la expansión de una economía mundial liberal, con la creación de condiciones para la inversión privada directa y fomentando el capitalismo dependiente. Estas tres primeras corrientes ideológicas tienden

a mantener el status quo de las relaciones sociales de poder y las estructuras de la economía mundial en un marco dado.

Siguieron las ideologías del transnacionalismo y del globalismo en los años 70s. El primero no partió del desarrollismo radicalmente, sino que cambió el énfasis de los servicios públicos orientados al crecimiento y la política pública hacia las corporaciones multinacionales como supuestas máquinas de autocrecimiento. El globalismo por su parte, introduce una nueva perspectiva de carácter ecológico, con la noción de los límites a la contaminación y a la población total del mundo, así como la necesidad de vigilar y mantener el ecosistema. El globalismo encierra una contradicción al exponer que las políticas anteriores que no consideraban el crecimiento, en realidad ponen al mundo en un grave peligro, que sólo podría evitarse si los pobres del mundo tuvieran menos hijos y se olvidaran de la industrialización rápida. Latente con la noción del crecimiento limitado se encuentra el concepto de compartir y las ideologías orientadas al crecimiento se apoyan precisamente en dividir los incrementos como medio de solución de problemas y reducción de tensiones; sin crecimiento, se plantea el problema de la redistribución. El globalismo, concebido como una preocupación entre las minorías, se convierte de pronto en un ataque a sus privilegios, adquiridos gracias a la apropiación desproporcionada de los recursos del mundo.

La demanda de un nuevo orden económico internacional en los años 70s parte del Tercer Mundo como una nueva ideología revisionista de la organización internacional. Además, expresa una fuerza contra-hegemónica en la forma del consenso de un buen número de países tercermundistas. Los aspectos materiales e ideológicos del poder se unen en el concepto de hegemonía, que nos permite explicar la naturaleza del consenso mencionado. La hegemonía de un grupo social determinado refleja la dominación del grupo sobre los componentes materiales del poder, tomando en cuenta los intereses de grupos subordinados sin arriesgar su propia posición de dominación, incluyéndolos en programas que aparentemente son de interés universal.¹⁰⁴ Estos programas pueden ser de expansión bajo las relaciones de poder existentes, que aun cuando no contemplen una distribución equitativa, tengan algo para todos los grupos participantes.

La organización internacional aparece entonces como un proceso dentro de las relaciones de poder mundial, en el que la hegemonía se institucionaliza.¹⁰⁵ Al establecerse una institución intergubernamental formal, se presenta un consenso hegemónico en un momento dado y en relación a una tarea global o un conjunto de tareas globales determinadas. De aquí que la

¹⁰⁴ El concepto de hegemonía utilizado se deriva de Antonio Gramsci, Cuadernos de la Cárcel, Ediciones Era, 1984.

¹⁰⁵ Vajrushev menciona en su libro El Neo-colonialismo y sus Métodos (Editorial Progreso, 1980) que la organización internacional surge como un proceso que institucionaliza la dependencia.

hegemonía introduce las variables del ambiente relativo a la toma de decisiones dentro de la organización internacional, reemplazando las tres variables utilizadas para describir el entorno general:

- a) la estratificación de los Estados en términos de poder;
- b) la distribución de los Estados y territorios no-independientes según sus características políticas y económicas; y
- c) el modelo de conflictos y alineaciones.

La hegemonía se da por tanto, como una fuerza histórica en movimiento, que se reajusta con los cambios materiales e ideológicos que se suceden en las relaciones poder mundial. Las mismas instituciones engendradas por la hegemonía en un momento dado, se enfrentan al problema del ajuste de la hegemonía alterada en un momento posterior. Las instituciones son visibles pero la hegemonía es invisible; es una fuerza latente que sólo puede medirse en el plano intelectual, pero que es también el secreto de la vitalidad de las instituciones. Algunas instituciones se adaptan con éxito a los cambios en la hegemonía, lo que lleva a la conclusión de que la efectividad de una institución internacional está precisamente, en su adaptación a la hegemonía prevaleciente. En opinión personal, esto tiene que ver con los intereses políticos que mueven las actividades internacionales y con la decisión de estar o no del lado del ganador en la contienda, ya que es claro que las instituciones que prevalecen son aquellas que no crean conflictos y aceptan las condiciones establecidas por la organización impuesta por las fuerzas hegemónicas.

Debe también considerarse que los cambios que ocurren en una institución están en un segundo plano con respecto a los que se dan en la hegemonía. Este cambio en la hegemonía puede ser resultado de la aparición de una fuerza contra-hegemónica que, tomando en cuenta la naturaleza dual del poder en sus elementos materiales e ideológicos, resultará de la combinación de dos factores:

- a) un aumento en los recursos materiales disponibles a un grupo subordinado, y
- b) una articulación coherente y persistente de las demandas del grupo subordinado que desafía la legitimidad del consenso vigente.

La primera respuesta de un grupo hegemónico, una vez que se percibe la presencia de una fuerza contra-hegemónica, es tratar de infiltrar su influencia en ella, dando a sus principales elementos la facilidad de ocupar un puesto importante en el sistema sin cambiar realmente el mismo. Así se restablece la antigua hegemonía sin hacer cambios radicales en el sistema global. La segunda respuesta consiste en lograr el establecimiento de un compromiso histórico, una negociación para reestructurar las relaciones de poder sin llegar al extremo de una revolución violenta para cambiar el sistema.

Volviendo a nuestro ejemplo, la demanda por un nuevo orden económico internacional representa una fuerza contra-hegemónica precisamente, porque impone un desafío efectivo representado por el consenso entre un gran número de países tercermundistas, difícil de lograr en un mundo en que las economías de esos países

son relativamente competitivas. Es un consenso entre gobiernos con diferentes políticas, desde los que buscan un aumento en las inversiones externas hasta los que defienden la autosuficiencia, desde los que buscan movilizar a la población nacional y ampliar la participación popular, hasta los que utilizan la coacción para obstaculizar este tipo de movimientos. Es un consenso efectivo porque se mantiene y fortalece con las manifestaciones de los cambios en el poder mundial, tales como el aumento de los precios del petróleo¹⁰⁶, el retiro de los Estados Unidos de Indochina, la revolución islámica (1979-), la revolución centroamericana y los reveses sufridos por los gobiernos de minoría blanca en Sudáfrica.

Los elementos más radicales que sustentan el consenso del Tercer Mundo pretenden un compromiso histórico que les permita una mayor participación en el control de los recursos reales. Por su parte, los poderosos del sistema hegemónico responden como ya vimos, tratando de atraer a algunos elementos del consenso del Tercer Mundo, ofreciéndoles una satisfacción atractiva dentro del orden ya existente, pero siempre cuidándose de no perder el control; esta oferta resulta atrayente sobre todo a países temerosos del surgimiento de presiones populares.

¹⁰⁶ Cox y Jacobson se refieren al aumento de los precios del petróleo en el sentido de que representa una manifestación de cambio en el equilibrio de poder. Es conveniente distinguir sin embargo, que el aumento de los precios del crudo en 1973-1981 se debió en esencia, a la crisis general del capitalismo, la cual representa cambios estructurales profundos que no se refieren solamente al cambio en el poder mundial.

En cuanto a la reforma o reconstrucción de las instituciones internacionales, que debe enfocarse desde la perspectiva de las relaciones inter-institucionales, observamos que el objeto inicial del estudio a que se somete la institución en cambio, conduce a la problemática más amplia de la hegemonía. Al considerar por ejemplo un asunto específico de tipo institucional como la reforma a los derechos de voto en el FMI, deben tomarse en cuenta todas las actividades.

El proceso de decisión mediante el cual se institucionaliza una nueva hegemonía contempla tanto a las instituciones internacionales existentes como a las quasi-instituciones en las que se incluyen foros ad hoc para diversas negociaciones. El proceso se extiende más allá de los sitios centrales de reunión, incluyendo las redes de grupos de interés públicos y privados que son los que forman la política internacional desde el interior de los países.

En suma, el proceso de decisión de la organización internacional es inter-institucional y trasciende a las instituciones existentes, debiendo incluir la explicación de la reforma o la creación de nuevas instituciones.

3.3 - La Toma de Decisiones en las Organizaciones Internacionales.

El proceso de toma de decisiones, visto como proceso global y en su contexto más amplio, es el generador de nuevas y mejores formas de organización internacional.

Cox y Jacobson¹⁰⁷ nos brindan una tesis hacia fines de los 70s que nos permite entender el proceso de toma de decisiones partiendo de las siguientes afirmaciones:

- a) que las instituciones internacionales deben ser consideradas dentro de un gran sistema mundial de relaciones de poder;
- b) que la estructura de las relaciones de poder es el punto de partida para el proceso decisorio;
- c) que los puntos de conflicto dentro del sistema representan el potencial para la transformación estructural; y
- d) que el papel de la organización internacional puede darse en dos sentidos, uno como organización tendiente a la estabilización o transformación de las relaciones de poder existentes y otro, que abarca los factores que determinan el desarrollo de la organización internacional.

El primer paso para diseñar un modelo apropiado del proceso es definir la naturaleza del poder, que en términos puramente abstractos no es sino la capacidad de influir sobre la acción de otros y lograr que la autonomía de las acciones propias no vaya demasiado lejos. Históricamente se observa que la clase de poder a que nos estamos refiriendo es tradicionalmente, en la esfera del Estado y de las relaciones interestatales. Esta visión centrada en el Estado cuyo poder es el único proveedor de hechos

¹⁰⁷ Cox, R.W. y Jacobson, H.K., op. cit., p. 86.

trascendentes en el estudio de la política mundial, sigue el modelo de los Estados europeos con su sistema de balance de poder, durante la etapa del Concierto de Europa en el siglo XVII y que se extendió hasta el XIX incluyendo a Norteamérica, Rusia y Japón. La visión centrada en el Estado hace referencia implícita a una minoría privilegiada entre el grueso de entidades jurídicamente reconocidas como Estados.

Las relaciones centradas en el Estado se encuentra en tres niveles, uno estatal y otros dos en el nivel transnacional, entendiéndose este término como el conjunto de factores no estatales entre los pueblos en cuanto a relaciones económicas y movimientos de gente y de ideas.

En el primer nivel de las relaciones de poder, en la esfera de la política-seguridad, se habla de alta política. En el segundo nivel de las relaciones de poder, en la esfera economía-bienestar, o de baja política, se permanece dentro de la esfera del Estado, pero solamente como formador y canalizador del desarrollo de la sociedad o en respuesta a las presiones de la sociedad; en este segundo nivel, la política financiera en Estados capitalistas modernos ha jugado un papel determinado, actuando como enlace entre las políticas nacionales de economía-bienestar de los Estados individuales y sus relaciones económicas internacionales. Conviene señalar que la primacía recién adquirida de los ministros de finanzas en el mundo capitalista, se debe a que las políticas nacionales están condicionadas por

las condiciones económicas externas, siendo este ministerio el lazo entre las economías externas e internas.¹⁰⁸ El tercer nivel de las relaciones de poder surge conceptualmente desde fuera de la esfera del Estado, en el seno de la sociedad, como el nivel del poder social o de las relaciones dominantes y subordinadas de las clases y grupos sociales. El poder social se expresa en términos de producción y consumo.

En las relaciones de producción unos grupos controla a otros y con la internacionalización de la producción, estas relaciones de control progresivamente aumentan su acción entre grupos sociales de diferentes países. De aquí que exista una estructura internacional de relaciones de producción, así como una estructura de control de la economía mundial, implícita en la noción de la interdependencia y explícita en las teorías de la dependencia, entendiéndose esta última como el concepto relacionado con el poder social en las relaciones transnacionales. Este poder social y estructura de control de la economía mundial se componen en realidad, como estatales y no-estatales a la vez, sin que pueda determinarse exactamente hasta dónde llega la diferencia; los Estados dedican recursos para alentar, apoyar o modificar el comportamiento de actores no-

¹⁰⁸ La nueva primacía de los ministros de finanzas en los modernos Estados capitalistas surge de la forma en que las políticas económicas de bienestar nacionales son condicionadas por las condiciones económicas externas, convirtiendo a los ministros de finanzas en el lazo entre las economías externa e interna. Nota de Erhard Friedberg en "L'Internationalisation de l'Economie et Modalités d'Intervention de l'Etat: la "Politique industrielle", citado por Cox y Jacobson, op. cit. p. 100.

estatales, mientras que los grupos sociales o intereses no-estatales pueden influir las políticas estatales en los mismos asuntos.

Si se considera la producción como el aspecto determinante del poder social, el consumo es su contraparte. Cuando se habla de países ricos y países pobres, en realidad se dice que algunos países cuentan con más grupos sociales poderosos, capaces de controlar la mayor proporción de la producción mundial, en tanto que otros países tienen más grupos sin poder, incapaces de hacerlo. Aunque existe gente rica en países pobres y gente pobre en países ricos, el poder social no puede medirse mediante variables como el PNB per cápita, ya que el hecho de que las cuentas se hagan sobre una base nacional no es razón para justificar estos parámetros.

Las relaciones de poder a nivel mundial, definiendo prácticamente, son el puente que une Estado y sociedad. Conceptualizando, el sistema mundial debe tomar en cuenta:

- a) la estructura de las relaciones internacionales de producción, partiendo del control de la producción;
- b) las consecuencias de las políticas de política-seguridad de los Estados sobre sus políticas economía-bienestar; y
- c) las consecuencias de las políticas economía-bienestar sobre las relaciones internacionales de producción.

Así, las relaciones de producción se convierten en un tronco común al que pueden reducirse otros niveles de poder y el sistema mundial es visto entonces, en términos de poder social.

Al hablar de toma de decisiones en la organización internacional, deben considerarse algunos factores aproximativos al proceso de decisiones, especialmente porque juegan un papel crucial en la manera en que se institucionalizan las relaciones de poder mundiales y en consecuencia, la forma en que se reajusta una hegemonía en cambio. Estos factores son individuos y grupos que divididos en cuatro categorías según su injerencia en la toma de decisiones, son:

- i. Una primera categoría integrada por los dirigentes de la política exterior de los Estados poderosos, individuos que ejecutan su misión revestidos de una dotación de hegemonía como base de todas sus acciones. Los funcionalistas incluyen en esta categoría a funcionarios de nivel medio de oficinas externas y ministros en funciones que participan en la toma de decisiones dentro de las instituciones internacionales. Este nivel de negociación es adecuado en tiempos de estabilidad, lo cual significa que existe un marco de acción establecido para los burócratas de nivel medio. En tiempos de cambio en la estructura de las relaciones de poder, por el contrario, es necesario considerar la forma en que los jefes de gobierno y secretarios del exterior ven el papel y el potencial de las instituciones internacionales, ya que su intervención puede cambiar los límites de acción de los oficiales de nivel medio. Por lo tanto, la primera categoría de factores aproximativos debe incluir solamente a los más altos niveles de creadores de política exterior nacional, los que tienen la autoridad para fijar un marco de la política a los oficiales de niveles más bajos.
- ii) La segunda categoría incluye a los grupos con intereses especiales cuyas actividades trascienden las fronteras nacionales, incluyendo grupos de interés privados o no-gubernamentales, así como segmentos de las burocracias gubernamentales que sirven a intereses especializados particulares. Las actividades de grupos privados y de interés público que atraviesan las fronteras nacionales, son conocidas como transnacionales y trans-gubernamentales respectivamente. Las instituciones inter-gubernamentales son foros privilegiados para las

relaciones trans-gubernamentales.¹⁰⁹ Las relaciones transnacionales de tipo no-gubernamental se dan a través de una variedad de grupos de interés internacional, como por ejemplo la Cámara Internacional de Comercio, o asociaciones religiosas, de caridad o científicas, "instituciones invisibles" y clubs, como el Club de Roma, o el Pugwash. Esta categoría difiere de la anterior en que su conciencia característica es de tipo económico-corporativo relacionado con la solidaridad de intereses de grupos particulares, mientras que en la primera categoría se piensa en términos de hegemonía de la estructura total del poder mundial. Los intereses económico-corporativos tienen un lugar asignado dentro de una hegemonía dada, pero la construcción de la hegemonía es analíticamente separada del logro de los intereses económico-corporativos. Generalmente, la acción de los grupos de interés especial tiende a mantener el status quo en una hegemonía, en la medida que la satisfacción por alcanzar intereses particulares se convierta en una hegemonía.

iii) La tercera categoría es llamada del empatético neutral, que son los lazos entre los niveles de acción económico-corporativo y el hegemónico. Los primeros componentes identificados en esta categoría son los jefes ejecutivos de las instituciones internacionales, capaces de jugar un papel crítico en el desarrollo de sus instituciones. Su papel en tiempos de cambio de las relaciones de poder sería ayudar a reajustar la hegemonía, en una tarea mediadora entre los complejos intereses económico-corporativos y los creadores de la política exterior de los Estados más poderosos. Ayuda a alcanzar un compromiso histórico o a lograr la infiltración en la fuerza contra-hegemónica, reformulando el consenso hegemónico y el programa mismo.

iv) La cuarta categoría, finalmente, es denominada "opinión pública".¹¹⁰ Aunque en el caso de la organización internacional no se ha presentado una participación popular en sus procesos, debe contemplarse esta posibilidad, guardando la proporción en relación a qué tipo de opinión pública sería trascendente. Esta puede ser un medio de movilizar nuevos recursos políticos detrás de la posición de los países ricos, dado que es

¹⁰⁹ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., Transgovernmental Relaciones and Internacional Organizations, World Politics, Vol. 27, No.1, Octubre 1974, pp. 39-62, en Cox y Jacobson, op. cit., p. 103.

¹¹⁰ Cox, R.W. y Jacobson, H.K., op. cit., p. 78.

relaciones trans-gubernamentales.¹⁰⁹ Las relaciones transnacionales de tipo no-gubernamental se dan a través de una variedad de grupos de interés internacional, como por ejemplo la Cámara Internacional de Comercio, o asociaciones religiosas, de caridad o científicas, "instituciones invisibles" y clubs, como el Club de Roma, o el Pugwash. Esta categoría difiere de la anterior en que su conciencia característica es de tipo económico-corporativo relacionado con la solidaridad de intereses de grupos particulares, mientras que en la primera categoría se piensa en términos de hegemonía de la estructura total del poder mundial. Los intereses económico-corporativos tienen un lugar asignado dentro de una hegemonía dada, pero la construcción de la hegemonía es analíticamente separada del logro de los intereses económico-corporativos. Generalmente, la acción de los grupos de interés especial tiende a mantener el status quo en una hegemonía, en la medida que la satisfacción por alcanzar intereses particulares se convierta en una hegemonía.

- iii) La tercera categoría es llamada del empatético neutral, que son los lazos entre los niveles de acción económico-corporativo y el hegemónico. Los primeros componentes identificados en esta categoría son los jefes ejecutivos de las instituciones internacionales, capaces de jugar un papel crítico en el desarrollo de sus instituciones. Su papel en tiempos de cambio de las relaciones de poder sería ayudar a reajustar la hegemonía, en una tarea mediadora entre los complejos intereses económico-corporativos y los creadores de la política exterior de los Estados más poderosos. Ayuda a alcanzar un compromiso histórico o a lograr la infiltración en la fuerza contra-hegemónica, reformulando el consenso hegemónico y el programa mismo.
- iv) La cuarta categoría, finalmente, es denominada "opinión pública".¹¹⁰ Aunque en el caso de la organización internacional no se ha presentado una participación popular en sus procesos, debe contemplarse esta posibilidad, guardando la proporción en relación a qué tipo de opinión pública sería trascendente. Esta puede ser un medio de movilizar nuevos recursos políticos detrás de la posición de los países ricos, dado que es

¹⁰⁹ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., Transgovernmental Relaciones and Internacional Organizations, World Politics, Vol. 27, No.1, Octubre 1974, pp. 39-62, en Cox y Jacobson, op. cit., p. 103.

¹¹⁰ Cox, R.W. y Jacobson, H.K., op. cit., p. 78.

en estos países donde la opinión pública es más factible de convertirse en fuerza política. En realidad, para los países pobres en general, la opinión pública podría ser una desventaja si fuera considerada como factor en el proceso de decisión de las organizaciones internacionales, por la desarticulación que prevalece entre ellos.

La razón para considerar a la opinión pública como un factor de aproximación a la toma de decisiones en las organizaciones internacionales, podría encontrarse en el hecho de que éstas son burocracias erigidas sobre las burocracias nacionales; por lo tanto, los procesos políticos normales de las instituciones internacionales son procesos inter-burocráticos y los intereses no-gubernamentales que injieren en estas instituciones se expresan a través de los intereses de grupo de las burocracias. De esta manera se logra conjuntar la opinión de base más amplia que pueda imaginarse.

La factibilidad de utilizar la opinión pública y su utilidad, radicaría en la medida en que la movilización del interés de las masas en ciertos asuntos mundiales afectara la reformulación de una hegemonía y proporcionara una base política para una acción internacional.

En suma, es importante analizar la manera como estos cuatro tipos de factores de aproximación a la toma de decisiones en la organización internacional interactúa con la hegemonía prevaeciente, es decir, el medio ambiente o entorno y saber en qué grado estas interacciones mantienen el status quo o promueven el cambio en la estructura de las relaciones de poder existentes.

Varios politólogos e internacionalistas coinciden al afirmar que la organización internacional es uno de los mecanismos mediante el cual se expresan las normas universales de una hegemonía a nivel mundial. La organización internacional es precisamente, el proceso a través del cual se desarrollan las instituciones que detentan la hegemonía y su ideología se incluye

en este proceso. Entre las características de la organización internacional que determinan este papel hegemónico encontramos:

- a) que constituye el conjunto de reglas que facilitan la expansión de un orden mundial hegemónico;
- b) que es en sí misma, el producto de un orden mundial hegemónico;
- c) que ideológicamente, legitima las normas que rigen el orden mundial;
- d) que coopta las élites de los países periféricos; y
- e) que absorbe las ideas contra-hegemónicas.

Los organismos internacionales forman las reglas y legislaciones que facilitan la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes, pero que al mismo tiempo también permiten que intereses subordinados logren los reajustes necesarios con el mínimo de dificultades. Por ejemplo, son particularmente significativas las leyes que gobiernan las relaciones monetarias y comerciales del mundo, que se enmarcan principalmente para promover la expansión económica; al mismo tiempo, permiten excepciones y derogaciones para enfrentar situaciones problemáticas; pueden ser revisadas a la luz de circunstancias cambiantes. Las instituciones de Bretton Woods proporcionaron mayor seguridad a las preocupaciones sociales nacionales como el desempleo, que el patrón oro, en condiciones en que las políticas nacionales perseguían una meta de economía mundial liberal. El sistema actual de tipo de cambio flotante, de la misma manera, refleja las acciones nacionales en tanto que mantiene el principio de un compromiso previo de armonizar las políticas nacionales con los intereses de una economía liberal a nivel mundial.

Los organismos internacionales y por ende sus regulaciones, generalmente se formulan a instancias del Estado que establece una hegemonía, o al menos cuentan con el apoyo estatal. El Estado dominante se encarga de asegurar el consentimiento de otros Estados de acuerdo con una jerarquía de poderes dentro de una estructura interestatal de la hegemonía. También se consulta a algunos países menos importantes, de segundo plano, asegurando su apoyo y se solicita por lo menos, la aprobación de algunos de los países más periféricos. La participación formal se mide en la medida de las potencias dominantes como sucede en el FMI o el Banco Mundial, o también puede calcularse sobre la base de un voto por Estado, como en la mayoría de los organismos internacionales. Existe una estructura informal de influencia que refleja los niveles diferentes del verdadero poder político y económico y que sirve de base a los procedimientos formales de la toma de decisiones.

Los organismos internacionales desempeñan también un papel ideológico, ayudando en la definición de los lineamientos de la política de los Estados y a legitimizar ciertas instituciones y prácticas a nivel nacional. Reflejan enfoques que favorecen a las fuerzas sociales y económicas dominantes. La OCDE por ejemplo, al recomendar el monetarismo, apoyó todo un consenso predominante de pensamiento político en los países centrales y reforzó a aquéllos que pretendían combatir la inflación de esta manera, frente a otros Estados que se preocupaban más por el desempleo. La OIT por su parte, al evocar el tripartismo, da

legitimación a las relaciones sociales surgidas de los países centro, como el modelo a seguir.

El talento de las élites de los países periféricos es cooptado dentro de las instituciones internacionales mediante el "transformismo". Los individuos de países periféricos, a pesar de llegar a un organismo internacional con la idea de trabajar desde dentro para cambiar el sistema, son condenados a hacerlo dentro de las estructuras de una revolución pacífica. Lo más que lograrán será ayudar a transferir elementos de "modernización" a las periferias pero ello sólo en la medida que sean consistentes con los intereses de las potencias locales establecidas. Cox compara a la hegemonía con una almohada que absorbe los golpes hasta que el agresor en potencia encuentra, más tarde o más temprano, un punto en qué descansar.¹¹¹ Sólo cuando la representación en un organismo internacional está basada firmemente sobre un reto social y político articulado a la hegemonía, en base a un naciente bloque histórico y contra-hegemónico, podrá constituir una verdadera amenaza. La cooptación de individuos dentro de las periferias desmerece estos esfuerzos.

El transformismo también absorbe las ideas contra-hegemónicas en potencia y las convierte a la doctrina hegemónica. La noción de la autosuficiencia, por ejemplo, comenzó como un

¹¹¹ Cox, Robert W., Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method, Millenium: Journal of International Studies, Vol. 12, No. 2, pp. 162-175.

reto a la economía mundial al implicar un desarrollo autónomo determinado de manera endógena. El término fue más tarde traducido como apoyo que las agencias proporcionaban a los países periféricos dentro de un programa de bienestar social de hágalo-usted-mismo, que tienden a capacitar a las poblaciones rurales para alcanzar la autosuficiencia, para detener el éxodo rural a las ciudades y para alcanzar un grado más elevado de estabilidad social y política entre la población, cosa que la economía mundial es incapaz de integrar. La autosuficiencia en su significado transformado, se convierte en un complemento y apoyo a las metas hegemónicas de la economía mundial.

De esta manera, una táctica para cambiar la estructura del orden mundial viene a ser completamente una ilusión. Sería sumamente difícil pensar que los representantes del Tercer Mundo loograran un cambio radical en la superestructura de una institución internacional y, desafortunadamente, aun cuando pudieran lograrlo, se encontrarían conque esa superestructura no está adecuadamente conectada a una base política popular, sino por el contrario, con las clases hegemónicas en los países centro en tanto que en las periferias se conecta con la revolución pasiva solamente.

Un estudio realizado por Cox y Jacobson¹¹² sobre la toma de decisiones en los organismos internacionales, abarca ocho instituciones internacionales especializadas de carácter

¹¹² Cox, R.W. y Jacobson, H.K., Op. cit., p. 81.

universal o semi-universal: UIT, OIT, UNESCO, OMS, OIEA, FMI, GATT y UNCTAD. En contraste con el sistema mundial de relaciones de poder, estas organizaciones especializadas proporcionaron una muestra de contextos en que se dan decisiones relativamente limitadas y específicas. El estudio se ocupa del periodo 1945-1970, que fue una etapa de relativa estabilidad en el marco de las relaciones de poder en el mundo, a pesar de que de hecho algunos sucesos cambiaron este esquema. Estados Unidos y la Unión Soviética fueron las potencias dominantes en esta época y aunque la Unión Soviética caminó hacia un nivel semejante al de Estados Unidos en algunos aspectos, ambas naciones declinaron en poder ante otros Estados. Las principales modificaciones fueron el aumento de poder y potencial de autonomía de Europa occidental y la creciente articulación de los intereses del Tercer Mundo. Las ocho organizaciones estudiadas mostraron la estructura de poder mundial y se adaptaron a las modificaciones más sobresalientes del esquema de relaciones de poder.

Aunque el estudio en cuestión pudiera parecer obsoleto para la época actual, se utiliza en razón de ser la explicación de la que algunos autores consideran la primera fase de la organización internacional como tal, enmarcada como objeto de la ciencia de las Relaciones Internacionales.

El estudio dedica especial atención a la interacción entre los individuos que participaron en los procesos políticos de las seis organizaciones internacionales, dada la estabilidad reinante

del entorno en que se produce. El objetivo fue explicar la manera como adquirieron y ejecutaron la influencia en la organización internacional, a través del análisis de las decisiones tomadas; se pretendía descubrir la presencia de patrones y estructuras persistentes de influencia.

Se desarrolló un marco de análisis común a fin de lograr la comparación de la toma de decisiones en las ocho agencias. Para determinar si los patrones y estructuras de influencia diferían del asunto en cuestión, se utilizó una taxonomía de decisiones que incluyó siete categorías: representativas o de representación, simbólicas, fronterizas o de límite, programáticas, creadoras de leyes, supervisoras de leyes y operativas. Veamos brevemente en qué consisten:

- 1) Las decisiones representativas o de representación, afectan a los miembros de una organización y representación en los cuerpos internos, incluyendo decisiones referentes a admisión y exclusión de miembros, validación de credenciales, determinación de la representación en órganos ejecutivos y comités y la manera como se compone el secretariado, especialmente en el nivel más elevado.
- 2) Las decisiones simbólicas son en principio, pruebas de cómo se obtienen las opiniones; no se origina ninguna acción o consecuencia práctica de este tipo de decisiones. La intención es simbólica, sólo para probar la aceptación de las metas o ideologías expuestas por un grupo de actores o la legitimidad de normas por largo tiempo aceptadas de grupos dominantes. En algunos casos estas metas pueden relacionarse con aspectos de política internacional y en otros, con asuntos específicos del área de la organización.
- 3) Las decisiones fronterizas o de límites se refieren a las relaciones externas de la organización con otras estructuras internacionales y regionales en:
 - a) sus enfoques respectivos;
 - b) la cooperación entre organizaciones; y
 - c) las iniciativas tomadas en la organización para provocar una actividad en otra.

- 4) Las decisiones programáticas se refieren a la situación y distribución estratégica de los recursos de la organización entre diferentes tipos de actividad.
- 5) Las decisiones creadoras de leyes definen las reglas o normas que legislan asuntos dentro del enfoque sustantivo de la organización. El resultado de las decisiones puede consistir en instrumentos formales como conenciones, acuerdos o resoluciones. Las reglas también se crean de maneras menor formales, por ejemplo como discursos del jefe ejecutivo o de otros funcionarios que aunque no sean sujetos de voto, estén en posición de articular normas o metas con las que se identifique la organización en la mente de muchos de sus integrantes. Tales acciones pueden ser consideradas como decisiones generadoras de mecanismos regulatorios.
- 6) Decisiones supervisoras de leyes son las que se refieren a la aplicación de reglas por aquéllos que son el sujeto de las mismas. Pueden involucrar varios procedimientos según sea su grado de estructuración.
- 7) Las decisiones operativas son aquéllas referidas a la provisión de servicios por parte de la organización o al uso de sus recursos de acuerdo con las reglas, políticas o programas aprobados. Pueden conducir de manera acumulativa a una decisión programática.

La toma de decisiones a que se enfoca cada una de estas categorías arrojó algunos patrones propios de ella y comunes a la mayoría de las agencias estudiadas. Las diferencias entre las agencias surgieron más definidas de la importancia dada a cada una de las diferentes categorías de decisión, es decir, según el énfasis puesto en ciertas categorías de decisiones, así como a las consecuencias prácticas referidas a los recursos reales que afectaron el flujo de decisiones. Por ejemplo, las decisiones simbólicas fueron muy relevantes en la OIT y en UNCTAD (categoría que por definición no ofrece consecuencias prácticas), pero relativamente intrascendentes para el GATT y el FMI. Por otra parte, mientras que estas cuatro agencias se involucraron en la creación de sus leyes, las consecuencias prácticas de sus propias

leyes fueron mayores en el FMI y el GATT que en OIT o UNCTAD, lo cual afectó la manera como se tomaron las decisiones.

Por lo que concierne a los actores de la adopción de decisiones, es decir, a los individuos que se involucraron directamente en el proceso dentro de las organizaciones internacionales se clasificaron en siete categorías:

- a) representantes de los gobiernos nacionales;
- b) representantes de asociaciones privadas nacionales e internacionales;
- c) los jefes ejecutivos de las organizaciones;
- d) altos oficiales y otros miembros de la burocracia de cada organización;
- e) individuos que trabajan por su cuenta, formal o informalmente, como asesores;
- f) representantes de otras organizaciones internacionales;
- g) empleados de los medios de comunicación masiva.

Los actores clasificados en las primeras cuatro categorías revelaron ser activos en la toma de decisiones en todas las organizaciones y a lo largo del periodo estudiado. Los de la quinta y sexta categorías se mostraron activos sólo en algunas organizaciones y esporádicamente, pero los de la última categoría no participaron al reflejar la mínima atención que la opinión pública dedicó a estas ocho agencias durante los años anteriores a 1970. Hoy esta situación ha cambiado radicalmente.

Se observó durante el estudio que las diferentes clases de actores fueron de influencia determinante en los diversos tipos de decisiones. Por ejemplo, los representantes de los gobiernos nacionales influyeron directamente en las decisiones simbólicas, representativas y las de creación de leyes. Los jefes ejecutivos

fueron de particular influencia en las decisiones frontera o límite y en las programáticas. Los miembros de las burocracias internacionales ejercieron su influencia en mayor grado en decisiones operacionales que en las programáticas.

Asimismo, se utilizaron varias escalas de medida para determinar la influencia de los diferentes actores y categorías de actores. Una técnica utilizada fue la de examinar simplemente la estructura formal de autoridad: por supuesto, los individuos que tenían posiciones de autoridad en una agencia, eran determinantes para las decisiones. Otra técnica de análisis fue la de interrogar individuos de capacidades reconocidas para que proporcionaran una lista de los individuos con mayor influencia general en una organización particular. También se intentó construir índices de conducta en cuanto a influencia a nivel de individuos en algunas organizaciones sobre la base de logros alcanzados al iniciar u obstaculizar propuestas. Finalmente, se utilizaron estudios de caso de las interacciones observadas en una decisión particular, a fin de determinar el nivel de influencia en varias instancias. A pesar de que cada técnica contemplaba algunas limitaciones, con la utilización de diversas lecturas de medidas se obtuvo un conocimiento amplio y razonable de la influencia relativa de los individuos que, de manera directa, participaron en la toma de decisiones en las ocho organizaciones objeto de estudio.

Cox y Jacobson, en el citado estudio, se mostraron más interesados en conocer las características generales de la influencia que en identificar los actores que resultaron ser más influyentes. Por ende, buscaron determinar la manera como algunos atributos generales con respecto a la posición y a la personalidad, contribuyeron a hacer más influyentes a diferentes individuos. El concepto de posición comprendía el papel desarrollado dentro de la estructura formal de autoridad y en el caso de representante, el poder de la oficina que representaban. En este sentido se buscó la referencia a la cambiante estratificación del poder de los Estados en el sistema global. Los atributos personales tomaron en cuenta factores como el carisma, la experiencia, el grado de conocimiento del experto, la tenacidad y la habilidad para negociar.

El interés fue más allá de la medida estática, la comparación y el análisis de la influencia de actores individuales. También se determinó cómo la influencia se sumaba a otras orientaciones políticas particulares. Las ideologías de las organizaciones fueron investigadas también como medio de legitimar las metas y estrategias particulares utilizadas en su instrumentación. Se observaron también grupos persistentes de actores, formales como el caso de los grupos de camarillas políticas o informales como en los repetidos modelos de votación.

Se investigó también al exterior de los procesos de interacción interna dentro de las agencias, considerando el

entorno en que se presentaba el marco para las políticas de cada agencia. Este entorno o medio ambiente de las agencias se concebía en dos aspectos: uno que era el entorno general de la política mundial que afectaba a todas las organizaciones intergubernamentales, y un segundo, el entorno específico de cada agencia en términos de condiciones directas a sus tareas particulares. A su vez, cada uno de estos entornos podía concebirse como una estratificación de las capacidades de los Estados, patrones distintivos de la organización o ideología y configuración de alineamientos o escisión de intereses entre los Estados. Este tipo de análisis fue definitivamente "estato-céntrico", ya que tomó a los Estados como entidades básicas coordinadoras de los intereses expresados a través de las agencias internacionales, pero además, se tomaron en cuenta factores no-estatales en el aspecto del entorno y actores no-estatales que participaron en el proceso de adopción de decisiones.

En resumen, se buscaron explicaciones para la manera como la influencia se mueve dentro de la organización internacional, cómo se gana o se pierde y cómo se utiliza, en dos niveles:

- a) el de los actores individuales que participaron directamente en la toma de decisiones, y
- b) el del entorno.

Se puso énfasis, durante el estudio, en los procesos internos dentro de las agencias. El entorno se convirtió en el punto de partida que estableció el marco de acción y por lo

tanto, en el punto de explicación de gran parte de los resultados. Lo que no podía ser explicado en base al entorno, se entendía como resultado de los procesos internos de toma de decisiones.

El estudio de Cox y Jacobson ofrece como principal conclusión que las ocho organizaciones internacionales observadas cayeron en dos amplias categorías: una en la que predominaron los "subsistemas de representantes" en la toma de decisiones y otra en las que predominaron los "subsistemas de participantes" en el proceso. Los "subsistemas de representantes" se componen de los individuos de diferentes países cuya interacción, que se realiza principalmente en sus países, determina la política seguida por los representantes de ese mismo país a través de la agencia de que se trate. El "subsistema participativo" comprende las interacciones que se llevan a cabo sobre todo, en la sede de la agencia, entre los representantes que son altos oficiales de la agencia y de otros funcionarios directamente involucrados en los procesos internos de la misma. La primera categoría de los subsistemas representativos dominantes, incluye al GATT, FMI, UIT y OIEA. En la segunda, del subsistema participativo, están OIT, UNCTAD, OMS y UNESCO.

Las políticas seguidas por las organizaciones de la primera categoría fueron determinadas y controladas de cerca por los Estados miembros más poderosos de cada una. Estos representantes de los Estados más poderosos constituyeron una oligarquía dentro

de estas organizaciones. Sin embargo, estos individuos no gozaban de gran autonomía y eran requeridos solamente para adherirse a instrucciones detalladas formuladas por los subsistemas de representantes. Estos mismos representantes tenían influencia en las organizaciones dentro de la segunda categoría, pero más allá de establecer límites amplios, los gobiernos de los Estados miembros más fuertes permitían considerable autonomía a estas organizaciones.

Dentro de esos límites, las políticas eran determinadas por quienes participaban directamente en la toma de decisiones dentro de las organizaciones, las que a su vez, consecuentemente ofrecían un campo considerable para jefes ejecutivos, miembros de las burocracias internacionales y representantes de Estados miembros menos poderosos. Una diferencia esencial encontrada entre las dos categorías de organizaciones fue que las actividades del GATT, FMI, UIT y OIEA tuvieron consecuencias importantes para los gobiernos de los Estados miembros más poderosos, en tanto que las actividades de OIT, UNCTAD, OMS y UNESCO resultaron de menores consecuencias para los mismos gobiernos fuertes.

Otra de las conclusiones importantes del estudio consiste en afirmar que estas organizaciones internacionales universales se involucraron de manera amplia y creciente, aunque en diferentes grados, en actividades dirigidas hacia el Tercer Mundo, mientras que algunos individuos que reflejaron los valores asociados con

las sociedades ricas, industriales, no-socialistas, retuvieron su influencia dominante. En este sentido, las organizaciones se convirtieron en agencias de un tipo de colonialismo colectivo.

Al mismo tiempo, los gobiernos de estas sociedades occidentales cuyos nacionales dominaron los patrones y estructuras de influencia en las ocho organizaciones, utilizaron cada vez más las organizaciones separadas de membresía limitada para manejar los asuntos de mayor interés mutuo para todos ellos --el Grupo de los Diez paralelamente con el FMI, por ejemplo, y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de OCDE paralelo a la UNCTAD.

El estudio de la toma de decisiones en este nivel de contextos relativamente limitados condujo a una cuestión que salió fuera del marco del estudio y que consiste en la manera como se relacionan las decisiones de diferentes organizaciones internacionales, así como las decisiones tomadas en el marco de un contexto más amplio como es el de las relaciones de poder mundial que ya hemos mencionado en el apartado anterior.

En opinión personal, la toma de decisiones es un proceso cuya importancia deriva del reconocimiento de que a toda acción corresponde una reacción y cada una de ellas es producto de una decisión. Desde las esferas más elevadas hasta las intermedias o inferiores, todo lo que la organización internacional hace o refleja es resultado de un proceso de decisión. Es por ello que

consideramos sumamente interesantes los mecanismos que gobiernan estos procesos, que sin duda son prueba de la existencia de un equilibrio de poder, en el que los conceptos como hegemonía, poder y decisión se vinculan estrechamente para conformar un sistema en el que las decisiones afectan a todos los Estados, tanto a los que participan en él directamente como a los que de manera indirecta reciben sus efectos.

Además, es indudable la acción determinante del proceso de toma de decisiones en la elaboración de la política exterior de los gobiernos, que depende enteramente de la manera como cada país se inserte en el sistema internacional, de sus relaciones con otras naciones y de la voluntad política que exista al interior para establecer los límites de la soberanía y la seguridad nacionales.

CAPITULO 4

CONCEPCIONES E INTERPRETACIONES CONTEMPORANEAS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

El estudio de la organización internacional se enriquece al analizar algunas concepciones e interpretaciones que nos revelan el punto de vista contemporáneo. Marcel Merle, en su libro "Sociología de las Relaciones Internacionales" que contiene un capítulo completo sobre las concepciones de las relaciones internacionales, menciona en tres grandes divisiones la existencia de una concepción clásica, una concepción marxista y una concepción sociológica de inspiración anglosajona.¹¹³

En realidad, el autor nos introduce al estudio de las relaciones internacionales con la recomendación, que no podemos pasar por alto en esta materia, de abordar el estudio de los hechos en que se sustenta la historia tomando en cuenta que existe una relación directa entre las representaciones individuales y colectivas de los fenómenos y su interpretación didáctica. Es por ello que el conocimiento de los diversos enfoques para estudiar las relaciones internacionales y de la misma manera, la organización internacional, cobra relevancia.

Estas concepciones a que se refiere Merle incluyen los sistemas de pensamiento y los métodos de investigación utilizados para percibir y analizar los hechos internacionales; además,

¹¹³ Merle, Marcel, Op. cit., pp. 27-31.

constituyen visiones globales y coherentes de los fenómenos que estudian, aunque por supuesto, parten de postulados diferentes, llegando a conclusiones contradictorias que producen fructíferas confrontaciones que enriquecen el conocimiento en la ciencia de las Relaciones Internacionales.

Limitándonos al tema de este trabajo, la organización internacional, a continuación veremos tres concepciones que son precisamente posiciones de tres diferentes tendencias globales que persiguen interpretar la organización internacional en base a sus propias raíces ideológicas y económicas. Sin basarse precisamente en las concepciones de Merle, nos sitúan en el mundo contemporáneo, permitiéndonos apreciar la inminente controversia que surge de observar los fenómenos internacionales desde diferentes puntos de observación.

4.1 - La Interpretación Occidental de la Organización Internacional.

A partir de 1945, después de la Segunda Guerra Mundial se dio una tendencia a la explicación de temas que revelan las tensiones subyacentes en las organizaciones internacionales. Las controversias más profundas se han dado en el contexto de las Naciones Unidas como prototipo de la organización internacional, surgida precisamente en ese periodo. Entre los temas objeto de debate está por supuesto la interrogante sobre la naturaleza de las Naciones Unidas como organización, es decir, que todos los estudiosos de las relaciones internacionales tienden al análisis

de esta Organización y tratan de encasillarla en una tipología absoluta. Asimismo, numerosos estudios se han dedicado a las actividades de las organizaciones internacionales como generadoras de regulaciones o creadoras de leyes y a su capacidad para llevar a cabo negociaciones por el mantenimiento de la paz.

En opinión de Rosalyn Higgins¹¹⁴, estos temas y los debates que han ocasionado, tienen en común el hecho de representar puntos angulares en el desarrollo de las organizaciones internacionales como cuerpos estructurados legalmente, dejando atrás la imagen de vehículos utilizados por los Estados para conferenciar.

Los estudiosos occidentales se han mostrado abiertamente en desacuerdo entre sí para determinar en qué medida las Naciones Unidas y sus agencias pueden o deben obligar o presionar a un Estado miembro para cumplir con sus decisiones. Aun cuando de manera general se ha aceptado que las resoluciones del Consejo de Seguridad son obligatorias para los miembros, según el Artículo 25 y el Capítulo VII de la Carta de la ONU que se refieren a la aceptación de cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad en las acciones que amenazan la paz o que se refieren a actos de agresión y aún más, que la Asamblea General puede de manera excepcional, hacer que se cumplan conforme a la ley decisiones de tipo presupuestal bajo el Artículo 17 de la Carta, el desacuerdo

¹¹⁴ Higgins, Rosalyn, Western interpretations of international organization as reflected in scholarly writings, en The Concept of International Organization, op. cit., p. 193.

permanece como un elemento real que divide a los estudiosos de Occidente. Una tendencia conservadora occidental apoya la soberanía de los Estados miembros, cuya limitación sólo puede darse por expresa adherencia de los mismos a los términos de la propia Carta, que mostrará el acuerdo subsecuente y que impedirá la presencia de poderes posteriores en busca de crear nuevas leyes o medidas impositivas obligatorias.

Esta tendencia también señala que la soberanía de los Estados sólo puede ser traspasada con el propio consentimiento de los mismos Estados, argumentación que se relaciona directamente con las fuentes del derecho internacional. De esta manera, algunos miembros han consentido anticipadamente, en base a decisiones del Consejo de Seguridad apoyadas en el Capítulo VII mencionado y en el Artículo 25, en permitir actos de un órgano internacional que pasan por alto sus soberanías. Esto puede suceder debido a que las organizaciones internacionales y sus decisiones no se encuentran entre las fuentes del derecho internacional, mismas que se encuentran enumeradas en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que a la letra dice: aplicación por la Corte de "convenciones internacionales, costumbres internacionales, principios generales del derecho, decisiones judiciales y enseñanzas de los publicistas más altamente calificados".¹¹⁵ Estos estudios

¹¹⁵ El Artículo 38 del Estatuto de la Corte se refiere a las aplicaciones por parte de ésta, de convenciones internacionales, costumbre internacional, principios generales de derecho, decisiones judiciales y enseñanzas de la mayoría de los publicistas altamente calificados.

clásicos distinguen entre la práctica de las instituciones internacionales y el derecho internacional consuetudinario, afirmando además que los cuerpos políticos no pueden crear leyes y que las naciones pueden ser obligadas a cumplir por medio de principios y leyes, pero no por debates y resoluciones.¹¹⁶

A través de estos estudios se trató de colocar el nuevo impacto de los cuerpos internacionales en el marco legal tradicional, apoyándose en posiciones simpatizantes con Estados minoritarios dentro de las Naciones Unidas para quienes la idea de ser obligados a cumplir cualquier decisión no resulta agradable. Países como Sudáfrica se beneficiaron con este debate intelectual ya que la calidad de legalidad de algunos actos de Naciones Unidas con respecto a sus políticas raciales fue discutida como aspecto crucial.

Ante este enfoque tradicionalista, surgieron debates sobre la práctica de los Estados como fuentes de derecho; se asumía que las Naciones Unidas eran el foro apropiado para discernir la práctica de los Estados, dado que el mundo de la postguerra se conducía en una base multilateral. El antes tradicional campo de intercambio diplomático fue suplantado por la práctica de los Estados, lo que se comprobaba con diferentes actos colectivos tales como votaciones y manifestaciones públicas realizadas en los

¹¹⁶ Nota del Asesor: Esta observación es cuestionable toda vez que, más a partir de los 80s, las decisiones o resoluciones de órganos políticos como la Asamblea General de la ONU se han constituido como fuente de derecho; ahí está el ejemplo no único de la III Confemar.

tales como votaciones y manifestaciones públicas realizadas en los órganos internacionales, que adquirirían significado legal como evidencias de la ley de costumbre. Los actos colectivos de los Estados dentro de las organizaciones internacionales aumentaron al grado que su repetición y aceptación por parte de los miembros en número y frecuencia les dieron el status de leyes.

Por supuesto, aún se dieron otros planteamientos respecto a la naturaleza y calidad de la práctica estatal dentro de las organizaciones internacionales como base de creación de derecho por costumbre. Algunos grupos más conservadores señalaron que muchas de las decisiones y votos en los órganos internacionales se tomaban en base a razones políticas más que legales y por lo tanto, sin mostrar un sentido de obligatoriedad. Otros estudios contestaron a esta posición apuntando que la motivación política se presenta en la diplomacia bilateral y multilateral no-institucionalizada y que por lo tanto no implica que la práctica del Estado sea descalificada como una costumbre fuente de derecho. También se ha señalado que la existencia de una creencia del requerimiento legal, llamada opinio juris es muy difícil de encontrar en la práctica dentro de las instituciones internacionales; un Estado puede votar por una resolución por razones distintas, sea para no aceptar la postura política de los que votan en contra, sea para no atraer el odio de un voto negativo, o también expresando reservas respecto a la validez legal de la resolución. Algunos estudios occidentales se basan en esta última afirmación para negar la posibilidad de un papel

en el que las organizaciones internacionales funjan como creadoras de leyes.¹¹⁷ Otros consideran el problema como real pero sin diferencia del que se refiere al valor de la práctica estatal fuera de las instituciones multilaterales.

Definir los límites de una resolución de la organización internacional en cuanto a su significado legal no ha sido fácil, ya que los escritores occidentales dedicados al tema encuentran dificultades para determinar si la acción de una mayoría es factor suficiente para dar legalidad a una resolución; elementos como la composición de esa mayoría son importantes, por ejemplo, cuando las grandes potencias no se encuentran dentro de ella. Se ha tratado de resolver estos problemas poniendo énfasis en el cambio de los métodos de la adopción de decisiones en las organizaciones internacionales. Otros autores lo han hecho examinando más a fondo los elementos que componen una "mayoría relevante", arguyendo que aun cuando en asuntos generales dentro del esquema normal de propósitos y principios de una institución, ninguna potencia puede individualmente ejercer un veto (a menos que así se haya previsto) al desarrollo de leyes mediante la costumbre, la realidad es que se requiere la aprobación de todos los Estados que participen activamente. Así sucede sobre todo cuando se trata de áreas nuevas y especializadas, como en el caso suscitado por la necesidad que surgió para Estados Unidos y la

¹¹⁷ Nota del Asesor: Esta afirmación es cuestionable también porque las decisiones o resoluciones de órganos políticos como la Asamblea General de la ONU se han aceptado como fuentes de derecho, especialmente a partir de los años 80s.

Unión Soviética de apoyar los textos de las resoluciones que perseguían regular las actividades del espacio exterior.

Algunos autores en Occidente se han limitado a señalar la competencia legislativa tan limitada en las instituciones internacionales contemporáneas, aunque se ha reconocido como excepción el caso de la CEE, cuyas potencias han logrado emitir regulaciones y directrices que cuentan con la fuerza legal necesaria para ser cumplidas. Pero otro grupo de autores señalan que, es precisamente porque los miembros de las organizaciones actúan en su capacidad como Estados más que como componentes de cuerpos internacionales, que se presentan las condiciones necesarias para crear el derecho internacional consuetudinario.

Otro aspecto se refiere al hecho de que los actos de las organizaciones internacionales operan funcionalmente como leyes sin que sean formalmente obligatorios, es decir, existe evidencia de que las instituciones internacionales conducen acciones que tienen efectos de decisiones legalmente obligatorias, aunque esta última característica carezca de formalidad. Por ejemplo, puede mencionarse el caso de los gastos de Naciones Unidas que se presentó a la Corte Internacional de Justicia en 1962,¹¹⁸ en el que la Corte se enfrentó al dilema de las dos proposiciones: una, que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General solamente eran capaces de emitir recomendaciones sobre las actividades de

¹¹⁸ Caso de la Corte Internacional de Justicia sobre gastos de Naciones Unidas, Informes de la Corte, 1962, citado por Rosalyn Higgins, op. cit., p. 203.

Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, y dos, que la Asamblea podía emitir decisiones obligatorias sobre asuntos de presupuesto y de participación de los miembros. Surgió entonces la disyuntiva de que el presupuesto podía contener decisiones de autorización para gastos en favor del mantenimiento de la paz que no contaran con la aprobación de los miembros individualmente. La Corte se enfrentó al hecho de que la Asamblea podía efectivamente, emitir decisiones presupuestales obligatorias. La efectividad operacional en una institución se demostró a pesar de la limitación legal para "obligar" a sus miembros a aceptar una decisión.

Por otra parte y en torno a este mismo tópico, en 1966 se concluyó que la operación funcional como ley de una norma caracterizada como formalmente obligatoria, no está necesariamente interconectada.¹¹⁹

Un punto sumamente importante, es que se observó también que en los cuerpos internacionales comenzaron a surgir reclamaciones apoyadas en resoluciones no obligatorias, lo que abría el camino para decisiones internacionales subsecuentes en ese sentido.

En este marco de enfoques occidentales surgieron también estudios encaminados a dilucidar el aspecto de la competencia de la organización internacional. Un estudio realizado por Ingrid

¹¹⁹ Falk, Richard, AJIL, Vol. 60, 1966, citado por Rosalyn Higgins, op. cit., p. 203.

Detter¹²⁰ señala que la competencia de la organización va más allá de su documento constitutivo y de la teoría de los poderes implicados, así como de las revisiones formales de las bases de la competencia. Observando el impacto de la aplicación de reglas administrativas, esta autora proporcionó datos sustentando el establecimiento de órganos subsidiarios con todos sus poderes delegados como base para que los miembros de las agencias de Naciones Unidas pudieran ser objeto de decisiones obligatorias sin que hubiera existido un consentimiento en términos formales. Después de estudiar algunas agencias, el estudio concluyó que existe una serie de actos operativos que conllevan consecuencias legales sin que por ello se hayan otorgado poderes para "obligar" a los miembros de la organización. Sentando las bases para la perspectiva funcionalista de las organizaciones internacionales, Detter construyó un modelo basado en los efectos de su observación en el que los actos primarios se distinguen de los asuntos operativos cuando los Estados persiguen un mayor control de los aspectos operativos de la institución.

La perspectiva funcionalista se hizo evidente en otros estudios basados en el poder organizacional de las instituciones. Edward Yemin realizó un estudio sobre los poderes legislativos de las Naciones unidas y sus agencias especializadas¹²¹, rechazando

¹²⁰ Detter, Law Making by International Organizations, 1965, citado por Rosalyn Higgins, op. cit., p. 203.

¹²¹ Introducción de Michel Virally a la obra de E. Yemin Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies, Sijthoff, 1969, citado por Rosalyn Higgins, op. cit., p. 203.

la relación obligación vis-a-vis organización como de carácter contractual. Su argumento fue que los Estados no pueden siempre evitar una obligación legal respecto de las leyes que no han aprobado. Tanto en Francia, como en Suecia y en Estados Unidos se manifestó la imposibilidad práctica de que un Estado evite el impacto de tales reglas al participar en un organismo; además, aun cuando los Estados utilicen el término "poderes regulatorios", son los poderes legislativos los que se hacen efectivos.

Dentro de las interpretaciones occidentales de la organización internacional, se da una discusión sobre el papel que desempeñan o deberían desempeñar, las oficinas del secretariado. Hasta hoy no se ha logrado un consenso sobre el papel de un secretariado internacional en el aspecto funcional.

De la misma manera, se ha dado un gran debate respecto a los poderes de operación de la organización internacional. En forma directa se habla de su capacidad de crear leyes, a la que se refieren los académicos y estudiosos de la materia; de manera indirecta y en relación al aspecto del mantenimiento de la paz, los estudios se han centrado en las actitudes políticas tomadas por los Estados miembros.

Por ejemplo, está la cuestión del fracaso del Consejo de Seguridad en su afán por hacer cumplir el Artículo 43 de la Carta

de las Naciones Unidas, el cual se refiere a la obligación de los Estados a proporcionar fuerzas armadas, ayuda y facilidades en el momento en que le sea requerido por el Consejo para mantener la paz y seguridad internacionales. Las divisiones políticas e ideológicas entre los países occidentales y socialistas han impedido que los arreglos que llevarían a la formalización de esta obligación, sean llevados a la práctica. A pesar de todo, las Naciones Unidas han tenido que tomar decisiones en casos específicos que han requerido su apoyo en cuestiones militares.

La visión occidental, en general, sobre las actividades militares de las Naciones Unidas, apoya lo establecido en los Artículos 40 y 41 de la Carta, que se refieren a la utilización temporal de medidas o acciones diplomáticas y económicas de apoyo por parte del Consejo de Seguridad.

Existe un punto de discusión que permanece sobre el tapete y que por supuesto, crea divergencia de opiniones. El dilucidar si el Consejo de Seguridad tiene autoridad suficiente delegada a través del Artículo 24 al imponer como responsabilidad principal el mantenimiento de la paz, aun cuando los acuerdos para hacer efectivo el Artículo 43 mencionado no se han llevado a la práctica, crea confusión. Por otra parte, si es el Consejo de Seguridad es el único órgano que tiene esta responsabilidad, surge también la necesidad de definir si la Asamblea General participa o no de esta autoridad. Sin duda, se concluye al respecto que el Consejo de Seguridad puede recomendar medidas

para mantener la paz en base a las leyes, pero es indispensable que exista el acuerdo de los países para llevar a efecto sus recomendaciones. De aquí se deduce entonces que la Asamblea General ejerce un rol secundario en el ejercicio de la autoridad.

La relación existente entre la organización internacional y el Estado en cuyo territorio se lleva a cabo la operación de un grupo militar, resulta ser bastante delicada. Existe un juego interno que se maneja entre la soberanía del Estado y las necesidades manifestadas por el interés internacional, cuestión que en la realidad siembra la semilla de la desconfianza y la necesidad de reafirmar la libre determinación del Estado.

Para el entrenamiento del personal militar de Naciones Unidas, se han instrumentado programas nacionales de capacitación, haciendo énfasis en la relación de su tarea con el establecimiento de un orden en los conflictos, además de regulaciones para el personal, uniformidad en el pago de salarios y nivel de disciplina comparable en los distintos sitios.

La interpretación occidental se pronuncia por conceder el poder de discreción a la Secretaría General de la ONU a fin de decidir la composición de los grupos de paz, tanto en método como en sustancia. La tendencia se enfoca en principio, a incluir las contribuciones de países de Europa Oriental cuando sea posible, así como a dar especial atención a los puntos de vista del país en el que se requiere la ayuda.

En este aspecto del mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas no se han utilizado las técnicas metodológicas más recientes, tales como el análisis de sistemas, la teoría cuantitativa y la teoría de la vinculación. De hecho se ha seguido un patrón clásico que tanto en asistencia técnica como en cooperación, se ubica en la teoría funcionalista.

El enfoque occidental también se ha ocupado de las formas de financiamiento de las organizaciones internacionales y al respecto, han determinado que se trata de un asunto técnico con profundas implicaciones políticas y administrativas. En general, este enfoque apoya la posición de favorecer operaciones autorizadas legalmente para mantener la paz, de la misma manera que se apoya en un presupuesto regular basado en una membresía. Sin embargo, esta preferencia ha ido disminuyendo por razones políticas, al surgir divergencias de opinión en otros aspectos del financiamiento como el tipo de control presupuestal que debe ejercerse en las áreas económicas y de ayuda.¹²²

El lograr acuerdos para resolver un conflicto y el asunto de la votación, son dos aspectos que, según se observa en las interpretaciones occidentales, han llevado a la organización internacional a la búsqueda de técnicas contemporáneas en enfoques diferentes a los métodos clásicos establecidos en el propio Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Los académicos se han ocupado cada vez más de alcanzar un marco más

¹²² Higgins, Rosalyn, op. cit., p. 201.

amplio para el arreglo de los conflictos, utilizando la teoría de la resolución de conflictos, en una creciente interrelación entre la teoría internacional y la solución de conflictos. La forma de votación es un asunto que subyace bajo estas controversias, existiendo una amplia literatura sobre los procedimientos políticos, legales y de seguridad dentro de una organización.

4.2 - La Concepción Socialista de la Organización Internacional.

Para analizar una visión socialista de la organización internacional, tomaremos el enfoque de Grigorii Morozov, de la Academia de Ciencias de Moscú¹²³, centrado en los principios que Lenin expresó en su Almanaque sobre la política exterior¹²⁴. Una vez más Lenin aparece como el ideólogo por excelencia, sentando los principios y bases que dan fuerza al socialismo y de hecho, a las relaciones económicas en su devenir histórico. La Unión Soviética y otros países socialistas participan activamente en el marco de acción de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, posición que ha sido retirada por su líder actual, Gorbachov y su nueva política de la perestroika.

El enfoque socialista sostiene que las organizaciones internacionales han adquirido un papel cada vez más relevante y

¹²³ Morozov, Grigorii, The Socialist Conception of International Organization, The Concept of International Organization, Ed. Georges Abi-Saab, UNESCO, Paris, 1981, p. 173.

¹²⁴ Lenin, V.I., en Morozov, G., ibidem.

con mayor grado de responsabilidad, logrando mejores posiciones para desarrollar sus potencialidades.

La Unión Soviética y los países socialistas han instrumentado un "Programa para la Lucha Continua por la Paz y la Cooperación Internacional y para la Libertad e Independencia de las Naciones", aprobado en 1976 por el 25o. Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética¹²⁵. De aquí que para los estudiosos de las organizaciones internacionales en los países socialistas, el criterio central que rige la utilidad de una organización en particular, es precisamente, su contribución a los objetivos enunciados en este Programa.

4.2.1 - Las organizaciones internacionales y las relaciones internacionales.

Para la interpretación socialista, las organizaciones internacionales no ejercían un papel determinado antes de la Segunda Guerra Mundial, limitándose a algunas áreas especializadas como el transporte y la salud. La Liga de las Naciones, fuera del Sistema de Versalles, en realidad fue un fracaso en su intento por mantener la paz.

La doctrina socialista niega el vínculo que se ha adjudicado a las Naciones Unidas como continuación de la Liga de las Naciones. Para este enfoque socialista, las Naciones Unidas son

¹²⁵ Breznev, L.I., Report of the CPSU, XXV Congress, Moscú, 1976, en Mozorov, G., op. cit. p. 191.

la primera organización internacional en la historia que ha tenido la capacidad genuina de mantener la paz, creada como resultado de la victoria de los aliados contra Hitler.

Desde la postguerra se dieron características cualitativas, además de un crecimiento cuantitativo, que dieron a la organización internacional un papel importante en las relaciones internacionales. El sistema se alteró de hecho, al aparecer en un mundo con un sistema capitalista de Estados, un sistema mundial socialista. Aparecieron las organizaciones internacionales intergubernamentales que congregan Estados de los sistemas sociales principales, así como organizaciones internacionales que, atravesando las líneas divisorias entre estos sistemas, integraron a Estados con sistemas sociales diferentes y hasta opuestos. Estas organizaciones contemporáneas establecieron la pauta de la coexistencia de los Estados con diferentes sistemas sociales. Las Naciones Unidas ocupan el lugar central entre estas organizaciones.

Asimismo, se aprecia el surgimiento de las organizaciones internacionales en los países en desarrollo, favorecido por el colapso del colonialismo y el surgimiento de nuevos Estados libres. Los movimientos sociales lograron un progreso tal que se fomentó la creación de organizaciones no-gubernamentales.

La interpretación socialista atribuye la revolución científico-tecnológica al progreso de las organizaciones internacionales contemporáneas. El cúmulo de problemas de

carácter global hace necesaria una mayor cooperación internacional. Nuevamente, hoy como hace quince años, se dice que la Unión Soviética pugna por detener la carrera armamentista, por la protección del medio ambiente, por la conquista pacífica del espacio, así como por resolver los problemas de alimento, energía y materias primas.

Para los estudiosos de los países socialistas, las organizaciones internacionales brindan las mejores posibilidades para la cooperación entre Estados en áreas definidas y conceden a las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales, la calidad de ser un medio eficaz para resolver conflictos entre Estados. El estudio de las organizaciones internacionales implica el considerar los factores políticos y sociales que subyacen en los principios fundamentales y tendencias de desarrollo de las relaciones internacionales, factores determinantes de las fuerzas políticas y de clase que aparecen en la escena internacional, aunados a factores que determinan las relaciones inter-estatales dentro de los principales sistemas sociales y entre los Estados que pertenecen a sistemas distintos y que incluyen las actitudes ante problemas fundamentales políticos y económicos, empezando desde los referidos a la guerra y la paz.

Al estudiar las organizaciones internacionales de los países capitalistas, el enfoque socialista percibe la aparición de nuevos fenómenos en el desarrollo del capitalismo, que han

favorecido la consolidación de los bloques militares y políticos y de grupos económicos.

Morozov define a la organización internacional en su forma más general, como un instrumentos claramente estructurado de cooperación internacional, establecido libremente por sus miembros para la solución conjunta de los problemas comunes y para unir esfuerzos dentro de los límites establecidos por sus propios estatutos.¹²⁶ Las organizaciones internacionales como regla, están formadas por un mínimo de tres miembros representados por gobiernos, organizaciones oficiales o no-gubernamentales y se establecen sobre el acuerdo de metas, órganos con términos de referencia adecuados y con características institucionales específicas como estatutos, reglas de procedimiento, membresía y otras. Las metas y actividades de una organización internacional deben concordar con los principios universalmente aceptados del derecho internacional, que se encuentran contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, sin carácter comercial y sin pretensiones de lucro, lo cual refleja una visión ideal de la situación que no se percibe en la realidad.

¹²⁶ Morozov, op. cit., p. 176.

4.2.2 - Las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG).

La importancia de las organizaciones intergubernamentales parte del hecho de que están formadas por Estados, así como de la variedad de tareas que desarrollan como instrumentos que extienden su actividad por encima de las relaciones políticas entre los Estados, hacia otras esferas y sin limitarse a la diplomacia multilateral. Creadas para solucionar conjuntamente los mayores problemas mundiales, las OIG buscan la paz y la realización de los deseos genuinos de las naciones por establecer lazos económicos y culturales con otros Estados, aun en contra de los obstáculos de la discriminación económica impuesta por los países occidentales.

Aparece aquí la aplicación del principio leninista que señala que en la política exterior es esencial considerar tanto los esquemas agresivos de los círculos capitalistas como las actitudes de una burguesía política pensante y las oportunidades de lograr acuerdos con los Estados capitalistas. Lo anterior explica la participación de los Estados socialistas en las OIG, en las que se congregan Estados de sistemas sociales opuestos y cuyas actividades se caracterizan por la cooperación, pero sobre todo, por la contención, dado que la coexistencia pacífica no implica de ninguna manera un compromiso ideológico.

En la concepción socialista el papel de los Estados jóvenes dentro de las OIG adquiere gran importancia por su participación en el proceso de consolidación de su soberanía y de su

independencia nacional, así como para solucionar sus problemas de presión económica y de otra índole.

La influencia de las organizaciones internacionales en las relaciones internacionales mundiales varía en gran medida de acuerdo con su naturaleza, composición y forma como se manejan las fuerzas políticas en su interior. La concepción socialista sostiene que las OIG al igual que los Estados, son parte de un sistema de relaciones internacionales con un papel específico, aunque con un rol secundario como miembros de la organización en relación al papel de miembros de primera clase que ejercen los Estados que poseen derechos completos bajo el régimen legal internacional. Las OIG se clasifican dentro del sistema de relaciones internacionales tanto por su importancia real como por su relación con un criterio formal; por ejemplo, algunas OIG forman parte del sistema general de relaciones internacionales como componentes del propio sistema y de uno de sus subsistemas, por su relación con una organización más grande que forma tal subsistema.

Abundando, las Naciones Unidas tienen relaciones con sus agencias especializadas dentro de un sistema, que es de hecho, el subsistema y con organizaciones no gubernamentales sobre una base de consulta únicamente. UNESCO y OIT pueden considerarse como parte del subsistema de Naciones Unidas y como elementos autónomos del sistema general de las relaciones internacionales. Pero los subsistemas, es decir, los grupos formados por un número

de organizaciones internacionales mediante lazos formales, no constituyen organizaciones internacionales nuevas; v.g. la familia de las Naciones Unidas no constituye un elemento independiente dentro del sistema general, aunque sus componentes si lo sean.

El papel que ocupa una organización internacional dentro de la jerarquía de las relaciones internacionales depende de un número de factores como la clase de actividad que desarrolla, la naturaleza y tamaño de su membresía, entre otros.

La influencia de las organizaciones internacionales en las políticas de los Estados y por ende en las relaciones internacionales como un todo, resulta un fenómeno complejo dentro de un proceso con dos caras: la situación de las organizaciones internacionales es determinada en gran medida por los procesos generales que se desarrollan en la esfera internacional, en tanto que su actividad en turno es una parte integral de las relaciones internacionales globales. Esta actividad tiende a transformar los problemas internacionales mostrando la manera de resolverlos o demostrando que no existe una solución posible. La utilización de formas institucionales específicas que provean a los miembros de oportunidades adicionales para conferencias, investigación conjunta, esfuerzos para solucionar problemas y en fin, alternativas de solución, es de gran valor. Entre estas formas de actividad se encuentran los acuerdos internacionales, convenciones y regulaciones, la codificación de elementos de

derecho internacional y los intentos para utilizar formas tradicionales de mediación en los conflictos internacionales.

La doctrina socialista rechaza la posibilidad de que las OIG se transformen en federaciones supranacionales del tipo de un gobierno mundial, parlamento universal o instituciones similares, reconociendo su importancia pero asumiendo que no son la solución de los problemas internacionales. Las federaciones universales todopoderosas que persiguen cambios reales mediante la solución de problemas sociales y políticos complejos, se enfrentan en realidad ante las fronteras de lo posible en el campo de la organización internacional.

El lugar que las organizaciones internacionales ocupan en las relaciones internacionales está limitado por objetivos determinados por las leyes del desarrollo social y por los intereses, enfoques y soberanía de los Estados. Aunque las OIG ejercen cierto grado de independencia, dado que cuestiones como la guerra y la paz solamente se resuelven mediante la acción de los Estados y la interacción y cooperación entre fuerzas políticas mayores, las OIG no son consideradas autosuficientes y por lo tanto, no pueden determinar el desarrollo mundial; su papel se limita a reforzar la paz y la cooperación entre los Estados, otorgando un papel principal a los intereses de los

membros que las componen y cuidando de no afectar la soberanía de cada uno de ellos en un Estado mundial.¹²⁷

Morozov nos presenta una interpretación socialista que podemos calificar como realista al afirmar que la política exterior de la Unión Soviética apoya la postura de que el progreso de la seguridad internacional llevará al desmantelamiento de organizaciones como la OTAN y el Pacto de Varsovia, vislumbrando transformaciones profundas en las OIG e incluso suponiendo su desaparición.

En la concepción socialista, las OIG se revisten de una personalidad legal específica que se basa en su alcance limitado en comparación con los Estados, que son entidades autónomas en los que se refiere al derecho internacional. Sin embargo, se reconoce un marco más amplio a la personalidad legal de las Naciones Unidas, de algunas de sus agencias especializadas y de algunas organizaciones específicas.

Las OIG reflejan el principio fundamental del derecho internacional moderno que garantiza la paz, que es la igualdad soberana de los Estados, establecido en la Carta de la ONU y en los estatutos de muchas OIG.

Las OIG encuentran su razón de ser en la acción conjunta de los Estados con el fin de cumplir intereses comunes, Estados que

¹²⁷ Morozov, G., op. cit., p. 178.

se consideran entidades jurídicamente iguales en el intercambio internacional; la responsabilidad y la contribución individual en la solución de los problemas dependen de las oportunidades de que disponga cada OIG en términos reales.

El principio del derecho internacional de la igualdad jurídica de los Estados no se ve afectado por los factores que marcan una desigualdad en cuanto a fuerza económica y militar, tamaño de la población, recursos naturales disponibles, etc. De hecho, los mismos principios de derecho internacional protegen este orden en las OIG al adherirse al principio de "un país, un voto". El sistema de voto por unanimidad en el Consejo de Seguridad de la ONU es una expresión de la responsabilidad que asumen las potencias por el destino del mundo, aplicando el principio de igualdad entre dos sistemas sociales opuestos, capitalismo y socialismo, que requiere de soluciones de consenso para los problemas internacionales.

El éxito del ejercicio de las OIG depende sobre todo, de la voluntad de sus Estados miembros y de los esfuerzos que éstos realicen por la cooperación y la paz. De igual manera, la eficiencia funcional de la maquinaria de una OIG por ejemplo, la calidad del servicio civil internacional, dependerá de los mismos factores.

Para la concepción socialista, las concesiones mutuas y los compromisos contraídos son elementos importantes en la cooperación internacional entre los Estados, en tanto no

interfieran con los aspectos ideológicos que separan los sistemas.

Las decisiones que se toman en las OIG reflejan su posición respecto al mantenimiento de la paz y la soberanía y contemplan los intereses de todos los miembros en la medida de lo posible. Estas decisiones pueden influir en las políticas de los Estados, por lo que no se acepta el punto de vista que sostiene que las organizaciones internacionales desarrollan una voluntad jurídicamente independiente de la de sus Estados miembros y aún superior, posición que sólo puede aplicarse al período de la guerra fría, en que un grupo de países tomaron ventaja de su llamada mayoría automática de votos a fin de imponer su voluntad sobre otros países a través de una OIG.

Los intentos para afirmar que las decisiones de las OIG son de carácter legalmente obligatorio al derivar de una voluntad suprema, se enfrentan a la contradicción irreconciliable del carácter universalmente aceptado de esta categoría de la organización internacional, ya que estando compuesta una OIG por Estados con diferentes sistemas sociales y de estructura de clases, no puede reflejar una sola voluntad general o suprema en el sentido clásico. Los intereses opuestos de clases no pueden obviamente, producir una voluntad sintética de esta naturaleza, puesto que en el mismo nivel resulta esencial considerar los intereses de los Estados opuestos en actitudes sociales si realmente se desea alcanzar resultados justos con una actividad

de respeto a la soberanía y a los intereses de todos los Estados miembros.

De lo anterior deducimos que las decisiones de las OIG deben seguir un procedimiento en que se refleje la interacción del conflicto y la cooperación entre las fuerzas políticas que participan en la organización; sólo así se hablará de una base verdadera en el sentido legal, que considere también a las regiones individuales y las posiciones adoptadas por grupos de Estados.

La voluntad combinada de las OIG resulta distinta de las voluntades individuales de sus miembros, tanto en esencia como en naturaleza, puesto que resulta de un conjunto de decisiones tomadas por la vía del compromiso; esta voluntad combinada se convierte en una fuerza dinámica al aplicarse a la solución de los problemas, puesto que propicia un enfrentamiento de las voluntades de diferentes Estados para acordar una posición. Las diferentes voluntades se presentan individualmente y de manera independiente o dentro de un grupo socio-político homogéneo, por lo que una voluntad combinada de una OIG representa la expresión compleja de las posiciones de los Estados miembros.

La concepción socialista rechaza la afirmación de Stanley Hoffman¹²⁸ cuando concluye que las organizaciones internacionales

¹²⁸ Hoffman, Stanley, An Evaluation of the United Nations en The Strategy of the World Order, Vol. III, The UN, pp. 793-795, World Law Fund, Nueva York, 1966.

no tienen poder alguno al disertar sobre la ambigüedad del concepto de la organización internacional al no representar a una comunidad entre sus propios miembros. Esta es una afirmación pesimista para el enfoque socialista, ya que queda desmentida por las contribuciones positivas que muchas organizaciones internacionales han brindado a la cooperación internacional. Por supuesto, el desarrollo pleno de la actividad de las OIG es posible solamente cuando el entorno de las relaciones internacionales es propicio para ello.

4.2.3 - La concepción socialista de las Naciones Unidas.

Este es un punto interesante, ya que poco hemos escuchado sobre el punto de vista socialista acerca de la Organización. Muchos autores soviéticos consideran a la Naciones Unidas y a sus agencias especializadas como parte integral de las relaciones internacionales contemporáneas. Se les reconoce carácter de organización internacional única tanto por su membresía como por su competencia en los asuntos mundiales, basadas en su universalidad y sobre todo, en el hecho de que congregan países con sistemas sociales opuestos.

Este enfoque reconoce que la Carta de la ONU reafirma los principios democráticos del derecho internacional que son base de la coexistencia pacífica; asimismo, resistiendo la prueba que impone el cambio en el tiempo, la Carta contiene los medios necesarios para asegurar la paz y la cooperación internacional.

El principio clave de la Carta, que se refiere al voto unánime obligatorio en las decisiones del Consejo de Seguridad, asegura la cooperación entre los miembros permanentes del Consejo, previniendo acciones que puedan ir en contra de la paz y la seguridad. Este principio es especialmente importante para los países más jóvenes y pequeños, carentes de la capacidad de influir en la solución de los conflictos.

Asimismo y a pesar de la crisis del multilateralismo que se ha presentado en los últimos años y que apenas empieza a superarse, las Naciones Unidas se reconocen como un organismo importante al proporcionar un foro internacional para discutir de manera multilateral cualquier asunto, siendo el centro de acción en defensa de la paz y el instrumento para desarrollar proyectos de cooperación internacional.

Para el punto de vista socialista, las Naciones Unidas no han logrado todavía alcanzar su máxima realización y así lo señala L.I. Brezhnev¹²⁹ que afirma que más allá de ser una potencia autosuficiente o un supergobierno universal, las Naciones Unidas reflejan la existencia del balance de fuerzas entre los Estados, es decir, la corriente prevaeciente en la vida internacional. Estas palabras, que Brezhnev escribiera en 1972, parecen tener plena actualidad si analizamos el estado actual de la organización internacional en el contexto de las

¹²⁹ Brezhnev, L.I., Following Lenin's Course, Vol. III, p. 148-149, Politizdat, 1972 en Morozov, G., op. Cit., p. 182.

Naciones Unidas. Los resultados de sus trabajos y su relación con la Carta de la Organización varían en las diferentes etapas de su existencia, según sea el balance de fuerzas en cada momento.

Los cambios en el balance de poder mundial han conducido a cambios correlativos en la disposición de fuerzas dentro de las Naciones Unidas, resultando en decisiones necesarias en áreas vitales, como en la descolonización, el desarme y los derechos humanos. Al respecto, podría discutirse largamente sobre la realización de tales decisiones, ya que de hecho, a pesar de las resoluciones emitidas para la solución de conflictos internacionales y el establecimiento de la paz en diversas regiones, son muy relativos los logros conseguidos en la realidad y muy largos los procesos para alcanzarlos.

El enfoque socialista pretende apoyar siempre la actividad constructiva de la ONU, actividad que se ha visto amenazada por la actitud de las potencias occidentales que ante el debilitamiento de su posición como resultado del nuevo balance de poder que se va dando en el seno de la Organización, han tomado medidas en represalia contra la "tiranía de la mayoría". Estas medidas, que van en contra de la propia Carta, incluyen por ejemplo la retención de contribuciones a las Naciones Unidas, tan característica durante el "reaganismo", las intenciones declaradas de suspender la asistencia a países no alineados con las medidas impuestas por los países occidentales, el uso del

veto en el Consejo de Seguridad a fin de bloquear las propuestas inconvenientes para los países occidentales fuertes, y otras. Por ello, se reconoce que las Naciones Unidas tienen todavía un camino largo para convertirse en un instrumento confiable para preservar la paz y justificar las esperanzas puestas en ellas por los pueblos.

Es indudable que el papel de la ONU en la cooperación internacional demuestra la necesidad de conceder prioridad a su actividad conectada con el aspecto político y su relación al mantenimiento de la paz internacional. Esto no significa que su participación en la cooperación económica, científica y tecnológica sea menos importante, sino que por el contrario, la solución de los problemas políticos puede hacer más por otros tipos de cooperación, particularmente por ejemplo, por lograr el tan comentado nuevo orden económico internacional.

La doctrina socialista apoya las demandas de tipo económico de los países en desarrollo para la reestructuración de las relaciones económicas internacionales, afirmando la prioridad de las funciones políticas de la ONU. Apoya también la posición de los países en desarrollo de defender su soberanía sobre los recursos naturales y su derecho de nacionalizar la propiedad, aplicando el principio de igualdad de derechos en cooperación económica entre los pueblos.

4.2.4 - Las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) en los países socialistas.

En el sistema socialista, el significado de las organizaciones internacionales de Estados yace en el papel de cooperación de los países socialistas y en las características especiales que definen las relaciones internacionales de estos países.

La base de estas relaciones está en el principio del internacionalismo proletario, basado en la ayuda mutua, la igualdad genuina de derechos y la independencia de los países involucrados. Las relaciones internacionales de los países socialistas se caracterizan por la presencia de la ayuda mutua desinteresada, la amistad y la cooperación y la conjunción voluntaria de fuerzas a fin de conseguir la victoria del socialismo. Las relaciones entre los países socialistas reflejan principios democráticos del derecho internacional, como son el respeto por la soberanía de los Estados, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos, con beneficios mutuos y sin interferencias externas.

Las organizaciones internacionales más importantes de los países socialistas son la Organización del Tratado de Varsovia (Pacto de Varsovia) y el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON). El primero, creado en 1955, sentó las bases para la defensa de los Estados socialistas europeos ante el establecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada por los países occidentales para amenazar a

los Estados socialistas con medios militares. Conteniendo los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto de Varsovia ha pugnado por medidas que garanticen la seguridad internacional, la cooperación para el desarme y el desarrollo de lazos políticos y económicos, proponiendo repetidamente a la OTAN la posibilidad de disolver simultáneamente ambas organizaciones. El COMECON, por su parte, es una organización internacional de los países socialistas que trabaja por la cooperación económica, científica y técnica. Fundado en 1949, estableció las bases para el ejercicio de una división socialista internacional del trabajo con el principal interés de construir el socialismo y el comunismo en los países miembros, así como asegurar la paz duradera en el mundo. El COMECON mantiene relaciones con organismos especializados de la ONU, celebrando tratados bilaterales y multilaterales con los países socialistas y en la actualidad, trabajando por expandir su acción en otras regiones.

4.2.5 - Las organizaciones internacionales no-gubernamentales (ONG).

En el enfoque que se analiza, las ONGs que forman el grupo más numeroso de organizaciones internacionales, posee una naturaleza especial que parte de la influencia que el público ejerce en la política exterior de un país, del impacto de la opinión pública en las relaciones internacionales y de la importancia del factor ideológico en tales relaciones. Asimismo,

la revolución científica y tecnológica que se está desarrollando ha propiciado la creación de gran número de ONGs especializadas.

La concepción socialista analiza a las ONGs desde dos aspectos: el primero se refiere a los factores sociales y el segundo a las actitudes de estas organizaciones hacia el mantenimiento de la paz. Se reconocen como canales importantes para expresar la opinión pública y su influencia en el clima internacional y por ende, en la toma de decisiones a nivel de los gobiernos. Las actividades de las ONGs contribuyen al desarrollo del derecho internacional, emitiendo convenciones que posteriormente son examinadas por los Estados o por organizaciones intergubernamentales y que finalmente influyen en la elaboración de lineamientos del derecho internacional.

Un aspecto importante del papel de las ONGs en las relaciones internacionales es su posición de consulta con OIGs, especialmente con las Naciones Unidas, UNESCO, OIT y otros organismos. Esta relación prueba que sus actividades, la información que proporcionan y los recursos que manejan, son útiles para la organización internacional.

La concepción socialista se caracteriza por la manera como enlaza las actividades de las organizaciones internacionales con asuntos prácticos, buscando la combinación de los principales aspectos del problema con la teoría, sin perder de vista el significado de la organización en sí misma. Esta concepción es resultado del estudio multidisciplinario de las organizaciones

internacionales, abarcando la ciencia del derecho internacional, de la política internacional y de las relaciones económicas, la sociología, la historia y otras ramas del conocimiento, en un contexto orgánicamente unificado que permite un examen comprensivo de los problemas básicos de las organizaciones internacionales en base a una metodología marxista-leninista. La concepción socialista propone la gran importancia de la cooperación científica entre estudiosos de las organizaciones internacionales que representan otras corrientes y escuelas, cooperación que favorecerá el desarrollo de la ciencia.

4.3 - La Concepción Tercermundista de la Organización Internacional.

La posición de los países del Tercer Mundo con respecto a la organización internacional está determinada por su concepción del papel de estas organizaciones y especialmente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, considerándolas como el foro ideal para la transformación del orden económico internacional y el desarrollo de los pueblos. Las Naciones Unidas, por encima de las demás organizaciones, representa el contexto perfecto para la discusión de los problemas mundiales, a pesar de la posición privilegiada que ostentan los países desarrollados en las organizaciones internacionales, de la existencia de cuerpos con un número limitado de miembros y a pesar de la práctica de las votaciones premeditadas. Los países tercermundistas intentan participar en las organizaciones internacionales reconociéndolas

como lugares favorables para la discusión y creación de lineamientos que rijan los intereses de la comunidad internacional, que finalmente es la única forma viable de conseguir las mayores ventajas para su desarrollo.¹³⁰

Sin embargo, se ha planteado en los últimos tiempos un problema, reflejo de la relación paradójica entre el poder y el número de miembros, situación originada por el aumento de Estados miembros, que de 51 Estados en 1945, al fundarse la Organización de las Naciones Unidas, son en 1989, un total de 155.¹³¹ Este aumento que se presentó desde la postguerra no puede ser considerado solamente en términos cuantitativos; de hecho, al triplicarse el número de Estados se planteó la necesidad de un nuevo orden económico internacional y un nuevo orden legal, en los que la "membresía" debería eclipsar el "liderazgo" de las oligarquías dominantes, concediendo un lugar preponderante a la idea de "sociedad".

De manera que al plantearse la necesidad de establecer las reglas del juego internacional para el futuro, en el que participaran todos los Estados miembros, viejos y nuevos, surgió una revocación en el orden de la mayoría que favoreció a los

¹³⁰ Bedjaoui, Mohammed, A Third World View of International Organizations. Action Towards a New International Economic Order, en The Concept of International Organization, *op. cit.*, p. 206.

¹³¹ Mapa de las Naciones Unidas, No. 3105, Rev. 9 (S), Naciones Unidas, 1988, en "Africa - Recuperación, Desarrollo y las Naciones Unidas", publicado para el Día de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1988.

Estados más recientes, formulando el problema de definir la "mayoría" y la "minoría", en un conflicto de número contra fuerza.

Hasta 1960, Europa proyectó su ley y su poder sobre el mundo y el Tercer Mundo de hecho no existía, pero hoy en día se ha dado un cambio que hace necesaria la transferencia del poder y la riqueza tanto entre los Estados como dentro de ellos, llevando a una situación en que las naciones rechazan el ocupar el liderazgo.

La mayoría como tal ha pasado de los países occidentales en los años 50 y 60, al Tercer Mundo en los años posteriores, por lo que el problema no se centra en la transferencia de la mayoría. La esencia del conflicto se basa en que por primera vez en la historia de la humanidad, la ley internacional no está del lado de la fuerza o del poder. La novedad es que ahora existe de hecho un divorcio entre ley y fuerza,¹³² que no existía cuando los países occidentales poseían la fuerza material e imponían su ley proteccionista basada en el derecho internacional universal. La fuerza y el derecho se encontraban del mismo lado.

Hoy por hoy, la mayoría está del lado del Tercer Mundo en las instituciones internacionales; este grupo posee un margen decisivo y decisorio de votos dentro de la Asamblea General de la ONU y las Conferencias Generales de OIT y de UNESCO. Por primera

¹³² Bedjaoui, M., op. cit., p. 207.

vez, el poder del número de miembros se opone al poder material y el poder real político y económico del mundo que aún se asienta en los países desarrollados, ya no encuentra una expresión jurídica como la tuvo hasta ahora. Los países del Tercer Mundo pueden por fin intervenir, o al menos eso parece, con su derecho a crear leyes, gracias a que forman un grupo numeroso y a pesar de que no poseen poder económico o fuerza militar. Es su fuerza moral la que ha dado un nuevo enfoque a los ideales de la Carta de las Naciones Unidas.

Las organizaciones internacionales se enfrentan al surgimiento de una nueva mayoría, que ha dado un viraje al núcleo de la toma de decisiones, centrándolo en los países más pequeños, más débiles y más pobres, resultado del juego abierto de las fuerzas de la democracia y de la existencia de una mayoría y una minoría y en el que se produce el fenómeno llamado de la "mayoría automática",¹³³ como lo llaman los oponentes del nuevo grupo. Este último concepto fue defendido en una época por los propios fundadores de la ONU, cuando con el voto mayoritario hacían valer su fuerza y cuando se tomaba como regla que la mayoría de miembros presentes y votantes y la mayoría de dos tercios para "cuestiones importantes" (Artículo 18, párrafo dos de la Carta), así como la mayoría calificada del Consejo de Seguridad donde el voto afirmativo de nuevo de 15 miembros decidía la suerte de todos.

¹³³ Bedjaoui, M., op. cit., p. 209.

Pese a todo, debemos decir que los creadores y protectores del viejo orden continúan actuando en las organizaciones internacionales como Estados que han sido injustamente privados de su derecho a la supremacía sobre una minoría que ya es mayoría, y al mismo tiempo alimentan contradicciones adhiriéndose a principios de democracia y universalidad en esas organizaciones.

De hecho, gracias a la "regla de la mayoría", de la cual se benefician a pesar de todo los países desarrollados, los países del Tercer Mundo abrieron una brecha sustancial en la estructura legal creada para cimentar la dominación de los primeros y actualmente están pugnando por transformar el orden establecido para lograr su propio desarrollo. Debemos admitir, sin embargo, que los esfuerzos de estos países todavía son una esperanza frágil y difícil de asegurar, aunque representan sin lugar a dudas un factor en el balance de fuerzas ante la fuerza real de los países industrializados que ponen en juego todas las presiones a su alcance para dominar la situación mundial.

Por supuesto que las actividades del Tercer Mundo son acremente criticadas por los países industrializados, que han llamado a la nueva mayoría "mecánica" y a sus decisiones "arbitrarias", como si las organizaciones internacionales hubieran sido convertidas en sujetos de un nuevo imperialismo. De ninguna manera reconocen o aceptan que el establecimiento de

un nuevo orden económico internacional sea en realidad una legítima defensa ante los Estados más fuertes.

Los países en desarrollo son acusados de sufrir una excesiva politización de los problemas dentro de las organizaciones internacionales, con un alto grado de irresponsabilidad en el estudio de los mismos. Básicamente, son criticados por haber descubierto que las fallas de la Organización parten de la existencia de un Consejo de Seguridad en el que el veto de los fuertes y victoriosos Estados de la Segunda Guerra Mundial determinó el derecho internacional, en contradicción con la tan defendida idea de que las Naciones Unidas fueron creadas como una organización de todas las naciones del mundo, con iguales derechos para todos. Bedjaoui afirma categóricamente que esto es falso, ya que la sola existencia de un Consejo de Seguridad con miembros permanentes que gozan del derecho de veto y miembros que no son permanentes, demuestra que la Organización se creó como un club de victoriosos que pretendían sentar las leyes para el mundo. Así lo demuestra, dice Bedjaoui, el hecho de que a los dos años de su creación, el diálogo terminó y dio paso a la oposición entre el Este y el Oeste y el principio de la guerra fría, con las dos grandes potencias pugnando por imponer su hegemonía.¹³⁴ Al crearse una nueva minoría formada precisamente por esos países triunfantes, que aún reteniendo la riqueza y el poder militar ya no pudieron continuar un diálogo ventajoso con

¹³⁴ Bedjaoui, M., op. cit., p. 211.

las naciones que antes controlaban, se creó un claro ambiente de descontento por parte de los países poderosos al tener que aceptar su nueva posición minoritaria.

Este ataque de los países desarrollados de calificar de excesiva politización a los tercermundistas, parece no tener sentido si se analiza la realidad política de los problemas dentro de las organizaciones internacionales. Un caso que podemos apreciar en un ejemplo argüido por Amadou-Mahtar M'Bow, Director General de UNESCO en la década de los 70s, permite apreciar esta afirmación, refiriéndose a la admisión de la República Popular China en la Organización, detenida durante 20 años por mayoría de votos, solamente por razones políticas, al no existir ninguna razón técnica por la que 800 millones de chinos no pudieran considerarse como aportadores a la educación, la ciencia o la cultura, propósitos de ese Organismo.¹³⁵ Además aunque las Naciones Unidas en su historia han visto pasar varios grupos dominantes, ninguno ha planteado tan claramente cuestiones ligadas a la dignidad del hombre, a la justicia y la equidad como el grupo de los países del Tercer Mundo al reclamar un nuevo orden económico internacional entre las naciones.¹³⁶

¹³⁵ Laurent, Eric, en un debate por radio en el que M'Bow tomó parte, Un mundo en reconstrucción. Debate de la cultura francesa. Tres días para el planeta, París, Ed., Mengés, 1977, en "Bejoul, M., op. cit., p. 240.

¹³⁶Resolución 3201 (S.VI) de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU, Mayo 1, 1974, que contiene la Declaración del Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

La acusación de politización exagerada en realidad refleja la inconformidad de países que una vez fueron mayoría ante la "mayoría automática" formada por países aparentemente diferentes en condiciones como Argelia, Chile e India, pero que persiguen ese tan buscado nuevo orden económico internacional. El complejo balance de poder que implica la elaboración de normas legales internacionales debe ir más allá de las críticas a la supuesta "mayoría automática" y lograr una realidad semejante para todas las naciones.

El fenómeno llamado del "Estado cliente" que se refiere a la situación de compromiso entre los Estados menos desarrollados y las potencias, que limita la libertad de acción de los primeros, en realidad ha desaparecido. A pesar de que con la descolonización y la aparición de muchos Estados pequeños pareció surgir un mundo más libre de las esferas de influencia Este-Oeste en cuanto a cuestiones ideológicas y Norte-Sur en aspectos económicos, además de todo un movimiento de países no-alineados que se enfrentan a los países desarrollados, se ha comprobado por algunos intentos de los investigadores que los intentos de los "clientes" por crear una solidaridad en defensa de los principios de igualdad, no han dado los frutos esperados. Por ejemplo, al analizar la votación en los organismos, se ha comprobado que sus puntos de vista difieren en mayor medida que los puntos en que convergen sus opiniones.

Al utilizar datos computarizados para establecer los tres pasos principales en la formación de una resolución en la Asamblea General de las Naciones Unidas, es decir, la elaboración de la agenda con los temas a decidir, las bases para las decisiones y los resultados de la votación, se ha concluido que sólo un número limitado de países pueden realmente influir en la resolución y son precisamente aquéllos que combinan la política como ciencia, con la dirección de una política internacional de mayor alcance, lo cual favorece la supremacía de las grandes potencias.

Los países desarrollados han utilizado toda clase de presiones económicas, financieras, culturales o militares y aun utilizando los alimentos como arma para lograr asegurar la mayor cantidad de votos en su favor, yendo desde la diplomacia secreta hasta la amenaza abierta, como sucedió en el caso del Secretario de Estado Henry Kissinger cuando declaró que los países que recibían ayuda de su país tenían que mantener una posición moderada en las organizaciones internacionales, a fin de cuidar sus relaciones bilaterales.¹³⁷

Con la persistencia de este fenómeno, que ha sido la causa y el efecto del mantenimiento y la co-optación de las divergencias entre los países del Tercer Mundo, la mayoría de estos últimos permanece en situación desventajosa; aun cuando los países

¹³⁷ Le Monde, periódico francés, febrero 1976, en Bedjaou, M., op. cit., p. 240.

desarrollados reconocen su vulnerabilidad económica ante problemas como el de la deuda del Tercer mundo, se mantienen en su posición de grandes potencias que persiguen conservar el poder dentro de las organizaciones internacionales.

De esta manera, la "mayoría automática" tan criticada es en realidad un asunto secundario y un falso problema, dado que las potencias continúan ejerciendo su impunidad en la vida económica y política de muchos Estados, interfiriendo militarmente si es necesario, en sus asuntos internos, influyendo por ende en su política exterior y sus votos en las organizaciones internacionales. Esto ha quedado comprobado por hechos que en los últimos tiempos comprueban que los Estados más poderosos tratan de contrarrestar esa mayoría mediante las presiones económicas y políticas que agravan la situación en los países en desarrollo, al punto de desestabilizar sus regímenes políticos, como ha sucedido en Centroamérica.

A estas alturas, podemos preguntarnos qué hace el derecho internacional para evitar que todo esto suceda y tendremos que aceptar que el propio derecho internacional tradicional es incapaz de garantizar la defensa de los Estados débiles cuando se trata de proteger la soberanía, cuestión que teóricamente se refiere a aspectos políticos con exclusión de los económicos. De esta manera, la propia Carta de las Naciones Unidas solamente puede sancionar hechos que perjudiquen la soberanía en términos de violación de obligaciones políticas, lo cual permite que los

países imperialistas actúen minando la economía de los países evitando una acción directa sobre los aspectos políticos de la soberanía.

Para contrarrestar esta actuación, los países del movimiento de no-alineados han tratado de formar un equipo solidario de asistencia mutua en casos de agresión económica o desestabilización política. Las organizaciones internacionales se han preocupado por atender esta preocupación de defensa de los derechos de los pueblos y los Estados a proteger sus recursos naturales, trabajando por prohibir la interferencia de los países desarrollados, tanto en asuntos internos como en los económicos, por ejemplo prohibiendo el uso de la fuerza y la coerción de cualquier tipo en las relaciones económicas internacionales. El nuevo orden económico internacional progresará, por lo tanto, cuando se logre un conjunto de normas que impidan, si es posible, la agresión económica.

Los Estados tienen otra forma de inclinar la balanza dentro de las organizaciones internacionales; así ha quedado demostrado por las suspensiones de pago que han llevado a cabo algunos países en sus cuotas a los organismos; por ejemplo, Estados Unidos, Francia y Suiza se han retirado de UNESCO en alguna ocasión, o el pago condicionado que ha realizado Estados Unidos a la propia Secretaría General de las Naciones Unidas. Con esta posición se amenaza la cooperación internacional, lo que puede llegar a ser lamentable, dado que el reconocimiento de un mundo

absolutamente internacional en el que la cooperación es un punto clave, es inminente.

Los países más ricos que utilizan este medio de presión, en realidad se están perjudicando a sí mismos, ya que el ser miembro de una organización internacional es además de una ventaja, un privilegio. La credibilidad de las organizaciones internacionales además, depende de que las decisiones tengan el peso necesario para lograr cambios en un mundo interdependiente. Pero el juego de esos Estados es que continúan teniendo una mayoría similar a la de los países chicos en algunas instituciones internacionales, poseen el poder de veto en otras y pertenecen a "clubes" exclusivos a través de los que dirigen la formación del nuevo orden.

Nos enfrentamos así a lo que Bedjaoui llama "sindicato de Estados"¹³⁸, que es un número limitado de Estados con gran poder, que continúa haciendo y proclamando el derecho para todos con la política del "club exclusivo" de grandes potencias, como el Grupo de los Diez o de los Siete Países más industrializados. Estos últimos grupos se reúnen periódicamente para discutir los problemas monetarios mundiales y deciden de hecho las políticas monetarias en todo el orbe. Los países industrializados han mantenido el control de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por fuera de otras instituciones internacionales, a fin de evitar contratiempos.

¹³⁸ Bedjaoui, M., op. cit., p. 220.

Aun cuando se ven obligados a aceptar a países del Tercer Mundo en sus clubes, los países industrializados lo hacen con la mira de obtener una mayoría de su parte, evitando además una crisis en el sistema mundial sin contribuir en realidad al surgimiento del nuevo orden económico internacional con mayor grado de equidad.

Aquí podemos mencionar también la extraordinaria ventaja que la Carta de la ONU otorga a los miembros del Consejo de Seguridad, con el derecho de veto del Artículo 27, a fin de prevenir la adopción de decisiones que pudieran afectar sus intereses individuales. Este poder de veto acentúa los defectos en la operación de la maquinaria de las organizaciones internacionales, reflejada en un desbalance institucional que existe entre los órganos principales, lo que finalmente afecta la credibilidad y confianza en la organización.

Por otra parte y en relación nuevamente a la mayoría automática de los países en desarrollo, es muy interesante referirnos a una aclaración de lo que significa el poseer un derecho y el ejercerlo.¹³⁹ Teóricamente, existe una gran diferencia entre ambas cosas. El Tercer Mundo posee un derecho que la Organización internacional le otorga, pero no tiene la capacidad institucional para ejercerlo; es aquí donde aparece el factor del subdesarrollo. En el propio proceso de toma de decisiones que se efectúa en las conferencias internacionales, los países del Tercer Mundo se encuentran condicionados a una

¹³⁹ Bedjaoui, M., op. cit., p. 224.

limitada presentación, si la tienen, ya que pocos países tienen los recursos humanos necesarios cualitativa y cuantitativamente, para ser representados. La enorme cantidad de comités, subcomités, "burós", comités preliminares, unidades de coordinación y tantos otros pequeños grupos, hacen que un Estado en desarrollo necesite una delegación extensa para cubrir todos los puestos. De esta manera, el supuesto predominio en número de los países en desarrollo, es en realidad ficticio para los efectos de la "mayoría mecánica" y los países industrializados obtienen los votos que requieren dominando la situación en el aspecto práctico de la desigualdad en el diálogo.

La credibilidad de la organización internacional se ve también afectada por la falta de una obligación forzada a fin de que se cumplan las resoluciones de la Asamblea General. Esta característica de las resoluciones de no ser forzosas, permite a los países industrializados poseer una última arma contra los esfuerzos para establecer el nuevo orden económico internacional.

Ha existido una fuerte controversia sobre los aspectos obligatorios de las resoluciones de las organizaciones internacionales y la determinación del límite de fuerza que puede aplicarse a su operación, misma que afecta la confianza puesta en las Naciones Unidas por un gran número de Estados. Se hace patente una incapacidad de las instituciones internacionales para hacer efectivas sus resoluciones. Sin embargo, para los tercermundistas, resulta el instrumento que permite la

cooperación internacional y los cambios necesarios en el orden económico, aunque también neutraliza sus esfuerzos en la organización internacional.

Las Naciones Unidas es, finalmente, el órgano que debe encabezar la elaboración democrática de las decisiones internacionales para la paz y el desarrollo, como marco principal de las relaciones internacionales, a través de su propia democratización de carácter universal y la representación igualitaria de los Estados en todos sus organismos. Sólo así podrá el Tercer Mundo lograr una participación definitiva en alcanzar el tan ambicionado nuevo orden económico internacional.

La concepción tercermundista se revela como la defensa de las naciones menos afortunadas, posición que sin duda resulta la más razonablemente comprendida para los que vivimos en este Tercer Mundo que lucha por surgir del subdesarrollo.

De lo expuesto anteriormente surge una reflexión que se refiere al hecho de que sea cual sea el enfoque adoptado, occidental, socialista o tercermundista, la importancia de la organización internacional es claramente aceptada. En opinión personal, este factor es definitivo para estudiar científicamente la organización, ya que desde este punto de vista, existe relativa importancia en la discusión sobre la concepción a la cual adherirse, quedando por encima de la discusión ideológica el factor de la realidad que representa la organización internacional en cualesquiera concepción elegida.

CAPITULO 5

FUNCIONALISMO E INTEGRACIONISMO EN LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

Los estudios sobre integración y funcionalismo resultan de gran importancia para el estudio de la organización internacional, constituyendo las contribuciones más significativas de los últimos treinta años para determinar el impacto potencial del crecimiento de las organizaciones que trascienden las fronteras nacionales, así como las consecuencias de los patrones de vinculación entre las instituciones internacionales. A continuación analizaremos brevemente el desarrollo de estas dos corrientes que sin duda son un tema de actualidad en los estudios internacionales.

5.1 - Las Bases del Funcionalismo y la Integración.

Los términos integración y funcionalismo son, como la misma organización internacional, sujetos de muy diversas definiciones en un amplio campo de la investigación. Chadwick Alger¹⁴⁰ relaciona la integración internacional como el proceso mediante

¹⁴⁰ Alger, Chadwick F., Funcionalismo e Integración como Aproximación a la Organización Internacional, en The Concept of International Organization, Ed. por Abi-Saab, UNESCO, 1981, p. 122.

el cual las decisiones individuales adoptadas por funcionarios de diferentes Estados, se transforman en decisiones emitidas por funcionarios de un nuevo centro que es, precisamente una organización internacional. El funcionalismo internacional por otra parte, se relaciona con el proceso mediante el cual las actividades específicas o funciones de las autoridades de los Estados individuales son llevadas a cabo por las organizaciones internacionales en las que se refleja la voluntad de un grupo de Estados.

Como resultado de la necesidad de extender las relaciones en todas las áreas, tales como alimentos, energía, ecología, recursos naturales, empleo y aun inflación en un plano transnacional, es decir, por encima de las fronteras de los Estados-nación, el número de organizaciones internacionales se ha incrementado en proporción geométrica, con los inherentes cambios en la estructura del sistema internacional.

La organización internacional es producto de una siempre dinámica organización de la propia humanidad; se produce como un diálogo entre la forma territorial y la manera en que funciona la organización en sí misma. Los procesos por los que los pueblos se vincularon en diversas empresas --ciencia, religión, comercio, etc.-- de hecho se iniciaron aún antes de la aparición de los Estados-nación y por supuesto, continuarán aunque este sistema se transforme. El concepto Estado-nación resulta de gran relevancia para los procesos de integración y funcionalismo ya que

nacionaliza o utiliza subsistemas, al mismo tiempo que se ve afectado por el proceso de transnacionalización, sea que pueda controlarlo o no. Pero no debe considerarse al Estado-nación como el centro de origen de la integración y el funcionalismo, ya que la propia dinámica del cambio histórico impone alternativas que surgen del patrón en el que se han centrado los estudios internacionales durante tres o cuatro décadas. Factores como la revolución científica y tecnológica en áreas como los viajes y las comunicaciones y el aumento geométrico de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales reflejan un movimiento de transnacionalización que hace necesaria una integración y por ende, la división de funciones necesaria en toda estructura que pretenda seguir cierta línea de organización.

Existe ahora una nueva tendencia del sistema internacional que hace imprescindible la resolución de los problemas pasando por encima de las fronteras del Estado individual, en un sistema formado por naciones que buscan el beneficio general a través de corporaciones multinacionales o de organizaciones no-gubernamentales, sin que esto signifique que estas últimas sean atributos del Estado-nación.

El funcionalismo y la integración determinan las relaciones entre grupos como un juego de interacción y de lucha entre ambos aspectos, enriqueciendo a las organizaciones internacionales al dirigir su atención a los contextos sociales nacionales y transnacionales de los que surgen las organizaciones

internacionales y a las relaciones que se dan entre esos contextos sociales y sus formas específicas de organización.

Además, el funcionalismo y la integración han dirigido también el estudio de los procesos de crecimiento de las organizaciones a lo largo de la historia y han logrado situar en una perspectiva más balanceada, las inquietudes respecto a la fuerza militar, tanto relativa a las causas de la guerra como a la utilización de instrumentos que garanticen la paz; asimismo, han utilizado de hecho, a regiones enteras como laboratorios, permitiendo la realización de estudios anticipados de los fenómenos de organización a nivel mundial, extendiendo su campo de investigación a áreas del conocimiento de la ciencia social que no tenían vinculación con la organización internacional, tales como la sociología, el aprendizaje, el comportamiento organizacional y de actitudes. Lo anterior en conclusión, ha llevado a considerar a la organización internacional como un dominio único y no como una institución en la que se manifiesta el comportamiento humano con las similitudes que en cualquier otro tipo de institución.¹⁴¹

El funcionalismo y la integración surgieron del debate del balance de fuerzas, de la seguridad colectiva y de una forma mundial de gobierno que sucesivamente se presentaron en la búsqueda de la paz internacional. Fue el fracaso en lograr un balance de fuerzas en base a las alianzas entre las líneas

¹⁴¹ Alger, Ch., op. cit., p. 125.

militares nacionales y los agresores en potencia, lo que condujo a la idea de la seguridad colectiva vista como una necesidad de un grupo de Estados-nación por resistir los ataques de alguno de los miembros. El balance de fuerzas y la seguridad colectiva, son formas diferentes de organización que utilizan el mismo recurso a la fuerza militar. En cuanto a lograr un gobierno mundial, el problema radica en que no hay recetas escritas de lograrlo con éxito, ya que un grupo de naciones que no logran tener un sistema de seguridad colectiva, difícilmente logrará un gobierno común aceptado por todos.

La ideología de la integración política tiene su justificación en la teoría del mercantilismo y su análogo político, el absolutismo. La idea de la unificación política se basa en el mercantilismo y la necesidad de conectar el poder y la fuerza económica rompiendo las barreras locales para el comercio, en un primer colonialismo interno que utilizaban las colonias para proveerse de materias primas y de consumidores de artículos manufacturados.

El gobierno se inició como regulador de la industria y el comercio, apareciendo internacionalmente el proteccionismo y el imperialismo.¹⁴² Asimismo, la unificación política resulta un producto de la necesidad de los gobiernos menos fuertes para enfrentar a las potencias mediante la integración territorial.

¹⁴² Cocks, Peter, Towards a Marxist Theory of European Integration en International Organization, No. 34, Universidad de Wisconsin, EUA, 1980, p. 17-39.

El propio desarrollo desigual de las naciones propició la integración nacional para equilibrar fuerzas con los más desarrollados, en un proceso de creación de instituciones políticas estatales, tanto a nivel nacional como internacional, con el fin de extender las funciones del Estado sobre áreas territoriales progresivamente mayores.

En el caso de la integración entre Estados, el marco de referencia para preparar, realizar e instrumentar las decisiones políticas va desde lo nacional a lo multinacional, nivel en el que participan los gobiernos, los actores locales y las organizaciones internacionales. Es como ya dijimos, un proceso dinámico en el que la integración interactúa y participa en la toma de decisiones, combinando la relación intergubernamental con la burocracia y los actores sociales. En el tipo ideal de política multinacional, la teoría de la integración se evalúa en un contexto amplio, como un sistemas de interacción que sobrepasa las fronteras nacionales; en la realidad política, la integración, la toma de decisiones multiburocráticas y la política transnacional se entrelazan, se superponen e interactúan, de la misma manera que sucede en la teoría de conjuntos.¹⁴³

¹⁴³ Kaiser, Karl, Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics, en International Organization, Universidad de Wisconsin, EUA, pp. 798-801.

5.2 - El Enfoque de David Mitrany.

En el estudio de las relaciones internacionales el funcionalismo como enfoque teórico se inserta dentro de las concepciones "científicas", así como el neofuncionalismo es también considerado como producto de un planteamiento científico. Sin embargo, el fundador del funcionalismo, Mitrany, escribe su obra dentro de la corriente "clásica" y es considerado por Del Arenal como el "colofón" de las concepciones clásicas.

Mitrany, en su postulado central en que sustenta el funcionalismo, señala que la unidad dominante del sistema internacional, constituida por el Estado, va alcanzando un nivel de incapacidad de satisfacción de los requerimientos de su población al circunscribirse a un territorio, cuando se impone la necesidad de traspasar las fronteras. De esta manera, se da un enfrentamiento ante la concepción realista en que el Estado es algo irreductible y el conflicto es inherente a las relaciones internacionales.

El funcionalismo tiende a describir y analizar el desarrollo histórico y a predecir el futuro anticipando cómo se desarrollará. El desarrollo tecnológico y la intensificación del deseo de mejores niveles de vida son dos tendencias básicas de la historia moderna que disminuyen el dominio político-estatal. De aquí que los gobiernos persiguen fomentar la cooperación internacional y por supuesto, crear organizaciones internacionales funcionales para ello.

Estas organizaciones se generan sobre todo, en los aspectos técnicos más que en los políticos y, sin enfocarse directamente a las cuestiones de la guerra y la seguridad, el funcionalismo las lleva hacia la lucha por la paz.

Los procesos de desarrollo de las organizaciones internacionales se han beneficiado con el funcionalismo y la integración. Estudios como el de Mitrany que conocemos en su obra titulada "Un Sistema que Trabaja por la Paz", publicado en 1943 y cuyo planteamiento se explica probablemente por los acontecimientos que se sucedían en las décadas de los 30 y 40, establecieron por primera vez el vínculo entre la investigación y el pensamiento sobre las organizaciones nacionales e internacionales, rompiendo las barreras que se habían formado entre la teoría y la práctica.

La tesis subyacente en su obra es el principio de que la forma sigue a la función, es decir, que la propia comunidad deberá adquirir un cuerpo vivo pero no mediante un acto de fe escrito, sino a través del desarrollo orgánico real. De esta manera, se deduce que el principio esencial en una organización funcional de las actividades internacionales es su selección específica y organización según su naturaleza, condiciones de operación y las necesidades que satisfará según las circunstancias históricas. Así, se lograría también la presencia de una libertad plena para variar de forma práctica las diversas funciones de una organización. Todo el proceso persigue la

superación de las divisiones políticas al crear una red de actividades y operaciones internacionales que producirá una integración progresiva entre las naciones, distinguiendo dos fases: una que maneja el desarrollo de procesos de cooperación funcional a nivel social económico y cultural, y una segunda, subsecuente, que se ocupará del proceso de cooperación funcional en cuanto a seguridad colectiva.

Con la influencia de la experiencia que representó la Sociedad de Naciones y la Segunda Guerra Mundial que entonces se desarrollaba, Mitrany no establece una teoría de las relaciones internacionales realmente; sino que elabora una serie de consideraciones prácticas que apoyadas en postulados filosóficos, se convertirán en el medio útil para superar las diferencias internacionales.

Mitrany plantea las bases del funcionalismo sobre las causas de la guerra y la paz. Partiendo de la idea de que la fuerza militar es necesaria para impedir la guerra, se dan cuatro supuestos del funcionalismo que representan el punto de partida del balance de fuerzas, de la seguridad colectiva y del pensamiento de un gobierno mundial. Estos supuestos son:

1. Las causas de la guerra son los desajustes económicos y sociales.
2. El bienestar social y económico son precondiciones para la paz.

De estas dos afirmaciones se derivan las siguientes:

3. El sistema de Estado-nación no puede resolver problemas económicos y sociales, dado que la sociedad se divide de manera arbitraria en unidades territoriales, sin tomar

en cuenta los problemas que deben ser resueltos, lo cual lleva a:

4. Las instituciones basadas en las funciones, más que en los territorios son el tipo apropiado para la resolución de los problemas sociales y económicos básicos.

Estos cuatro supuestos subrayan el dilema planteado por la posibilidad de que la fuerza militar de cada nación que se ponga a disposición de la seguridad colectiva pueda ser utilizada para la guerra, así como al temor de que las fuerzas militares lleven al gobierno mundial que se propone, hacia un dominio de igual magnitud. Además, estas afirmaciones cuestionan la utilidad de los Estados-nación, sugiriendo el desarrollo de unidades complementarias. En este dilema se incluye el de la seguridad que señala que muchos de los medios por los que un Estado trata de aumentar su seguridad, disminuye la seguridad de otros Estados.¹⁴⁴

Para Mitrany, el funcionalismo también presupone la presencia de medios para superar las sospechas y desconfianza que han impedido el establecimiento de sistemas de paz. Al respecto, menciona dos supuestos, que son continuación de los anteriores:

5. La cooperación funcional puede derivarse de problemas de carácter técnico, sin visos políticos.
6. La experiencia obtenida en cooperación en una área funcional puede transferirse a otra área.

Estas dos últimas proposiciones han levantado gran debate. En la número cinco se discute la existencia de funciones no políticas, interpretándose como señala Mitrany, como el intento

¹⁴⁴ Jervis, Robert, "Cooperation under the Security Dilemma", "World Politics", Princeton University Press, 1978, P. 169.

de iniciar una cooperación en problemas de menor controversia. Aun cuando esta aseveración parece obvia, la realidad es que en el caso de la seguridad colectiva cuya colaboración inicial consiste en una de las funciones más discutidas, el uso de la fuerza militar, resulta cierta. En el supuesto número seis se encuentra implicado el concepto del "derramamiento"¹⁴⁵ que consiste en un conjunto de procesos sociales y psicológicos.

En primer lugar, se asume que un patrón de cooperación utilizado en una función, puede ser repetido en otros sectores. En segundo lugar, se asume que las funciones sociales y económicas como el comercio y la banca por ejemplo, no son independientes y que la cooperación funcional en una de ellas generará la necesidad de la cooperación en la otra. Un tercer lugar ocupa la noción de que los participantes en la cooperación funcional ejecutarán acciones que disipen las sospechas y desconfianza por parte de sus contrapartes en otros Estados-nación, desarrollando aún nuevos lazos con las nuevas instituciones con las que trabajan, extendiéndose este proceso a todos los que reciben beneficios de las instituciones funcionales.

La interpretación de Mitrany expresa dos supuestos más que enfrentan al funcionalismo con los esquemas del gobierno mundial,

¹⁴⁵ Alger se refiere al concepto de derramamiento de Mitrany como "spillover" para dar una idea funcional de co-participación en la utilización de las experiencias en cooperación, op. cit., p. 127.

rechazando la propuesta de establecer un orden mundial y de instrumentarlo a través de cartas y actas constitutivas:

7. La cooperación se extenderá cada vez a mayor número de funciones, al grado que se formará una verdadera "tela de araña" con las actividades internacionales y que las agencias sobrepasarán las divisiones políticas.
8. Consecuentemente, estas agencias requerirán de órganos coordinadores que necesitarán de agencias planificadoras, que a su vez se convertirán en la autoridad general de coordinación.

Al estudiar la experiencia de los órganos públicos internacionales que se formaron en el siglo XIX sobre salud, transporte y comunicaciones, así como la actividad funcional al interior de los Estados-nación donde el entusiasmo con las constituciones y la autoridad central impidieron procesos más fuertes de integración nacional, Mitrany encontró que existe un lazo conceptual entre el conocimiento científico social y los problemas de la organización internacional, actitudes, compromisos de lealtad, socialización, aprendizaje, comunicación, grupos de memberships coincidentes, etc.; el estudio de estos lazos, su identificación y exploración, que pertenecen al campo de la integración regional, no fue abordado por Mitrany, quien se limitó a establecer su existencia.

5.3 - El Punto de Vista de Deutsch.

Buscando dentro de la ciencia social los conceptos y métodos de investigación para comprender el nacionalismo, Karl Deutsch abrió un camino de enlace entre la ciencia social y las

cuestiones siempre presentes del orden mundial.¹⁴⁶ Ignorando la interpretación de Mitrany, Deutsch extendió su perspectiva a las comunidades políticas internacionales, enfocando su análisis a las condiciones que permiten la ausencia o la presencia de acciones organizadas para preparar la guerra o la violencia en gran escala; en su interpretación, Deutsch define la comunidad de seguridad como aquella en que tales condiciones se encuentran ausentes. Para este autor, la integración es la creación de las prácticas y la maquinaria, es decir, los hábitos y las instituciones que propician el establecimiento de una comunidad de seguridad.

Analizando ocho casos de intentos de integración en Norteamérica y Europa entre 1707 y 1921, Deutsch descubrió doce condiciones esenciales que deben existir para hablar de una comunidad de seguridad consolidada, como sería por ejemplo en el caso de un gobierno central. Estas condiciones son distintas con respecto a los elementos emanados de las ciencias sociales--especialmente la comunicación-- y al hecho de que se refieren no solamente a los lazos entre las unidades nacionales, a sus características internas y a las similitudes y diferencias entre estas unidades, variables que también utiliza Ernest Haas y que presentamos en el siguiente inciso.

¹⁴⁶ Alger, Ch., proporciona un análisis de la postura de Deutsch, op. cit., pp. 128-129.

Los lazos entre unidades nacionales se refieren tanto a la movilidad de las personas como de los mensajes, al rango de los temas objeto de las comunicaciones, al flujo balanceado en ambos sentidos y a la mutua capacidad de predicción que se puede obtener con esos lazos de comunicación. La similitud de las unidades se refiere a la compatibilidad de los valores principales y al hecho de compartir una manera diferente de vida. Las características internas incluyen factores tales como el crecimiento económico, el aumento en la capacidad política y administrativa, el ensanchamiento de las élites políticas y la expectativa de una ganancia económica producto de la integración. Este conjunto de variables conforma un rico contexto de interrogantes sobre el desarrollo de las organizaciones internacionales. Deutsch, y aquí coincide con Mitrany, ofreció un antídoto a las preocupaciones sobre las estructuras concretas de las organizaciones internacionales, pero además, contribuyó con una riqueza conceptual en la literatura de la ciencia social.

Karl Deutsch descubrió además una distinción entre las comunidades de seguridad pluralista y las amalgamadas. Señaló tres condiciones esenciales de la comunidad de seguridad pluralista, demostrando en sus estudios que este tipo de comunidad puede lograrse sin unión, mediante la compatibilidad de los valores más importantes, la capacidad de respuesta a las necesidades, mensajes y acciones de los demás, así como a la mutua capacidad de predicción. Esta afirmación representa un

reto para aquéllos que aseguran que la paz mundial sólo puede alcanzarse a través de un gobierno mundial.

5.4 - Síntesis del Funcionalismo y la Integración.

Generalmente, se considera al funcionalismo como una clase de integración, o un aspecto de la integración, pero a pesar de la discusión en torno al tema, en realidad no existe una definición generalizadamente aceptada. Todas las definiciones tienen como base la descripción del diccionario, que señala la integración como el proceso en que todas las partes forman un todo. Sin embargo, debe aclararse que la unión de naciones por la fuerza, de ninguna manera puede considerarse como integración. Karl Deutsch señala acertadamente que es necesario obtener un "sentido de comunidad" y crear instituciones y prácticas fuertes para asegurar un cambio pacífico a largo plazo. Para ello se requiere algún tipo de organización cuyo énfasis se encuentre en la obtención de condiciones específicas que no incluyen el recurso a la fuerza de ninguna manera y cuyo punto de partida se centre en la creación de una nueva unidad de toma de decisiones. La integración puede lograrse mediante la colaboración, que solamente se hace conflictual cuando las partes están en desacuerdo con la distribución de los beneficios.¹⁴⁷ Se necesita

¹⁴⁷ Haas, Ernst B., Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, World Politics, Princeton University, 1980, p. 362.

pues, una reglamentación para la interdependencia que genera la integración, a fin de superar los conflictos.

Ernst Haas define la integración como el proceso mediante el cual los actores políticos de distintas esferas nacionales aceptan intercambiar sus compromisos, expectativas y actividades políticas por una relación con un nuevo centro más grande cuyas instituciones poseen o demandan una jurisdicción por encima de los Estados nacionales ya existentes. Haas aplicó, con Philippe Schmitter,¹⁴⁸ los resultados de su estudio de las uniones económicas europeas en América Latina, resaltando su esfuerzo por utilizar una dimensión del tiempo, dividiendo las variables en condiciones antecedentes, condiciones al momento de la unión económica y condiciones dadas durante el proceso. Estas condiciones las reconocemos también en el planteamiento de Deutsch, aunque difieren en cuanto a que Deutsch coloca las variables en un marco temporal, con la posibilidad de que se presenten en diferentes secuencias, pero siempre y cuando todas ellas se presenten y sean efectivas. Las condiciones divididas como proponen Haas y Schmitter son:

a) Condiciones de antecedentes:

- i) similitud en el poder de las unidades que unen su fuerza económica;
- ii) nivel de las transacciones que incluyen el comercio, la movilidad de fuentes de trabajo, los movimientos de capital y el intercambio de personas;

¹⁴⁸ Haas, Ernst B. y Schmitter Philippe C., Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, International Organization, No. 4, pp. 705-737, en Alger, Ch., op. cit., pp. 129-130

- iii) pluralismo en cada país, dentro de grupos importantes y dentro del país como un todo; y
 - iv) élite complementaria, asemejando élites en cuanto a su valor, por ejemplo militar y de trabajo.
- b) Condiciones en el momento de la unión económica:
- i) propósitos de los gobiernos, con similitud de puntos de vista sobre la unión política y el carácter eventual de la unión económica; y
 - ii) fuerzas de la unión.
- c) Condiciones en el proceso:
- i) tipo de toma de decisiones;
 - ii) nivel de transacciones; y
 - iii) adaptabilidad de los gobiernos.

Al igual que en el enfoque de Deutsch, esta lista incluye tres variables que se refieren a:

- a) tipo de lazos entre las unidades nacionales;
- b) sus características internas; y
- c) similitudes y diferencias entre las unidades.

La diferencia entre el enfoque de Haas y Schmitter y de Deutsch es pues, la temporalidad que estiman necesaria. Para los dos primeros, la presencia de las condiciones se divide en tres momentos, mientras que Deutsch opina, como ya hemos visto, que el orden puede cambiar sin alterar el resultado si todas las condiciones están presentes y son efectivas; Haas y Schmitter afirman que para lograr una verdadera integración, es necesario determinar las condiciones durante el proceso dentro de las organizaciones internacionales.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Haas, E.B. y Schmitter, P.C., en Alger, Ch., op. cit. p. 130.

Otra diferencia en el propósito de Haas y Schmitter y Deutsch, es que mientras este último se refiere a una "comunidad de seguridad", los primeros se refieren a la evaluación de las "oportunidades de politización automática". La politización implica una respuesta de los actores ante los errores o contratiempos respecto de los propósitos iniciales, en el sentido de ampliar el espectro de recursos estimados para obtenerlos. La politización implica también que los actores tienden a resolver sus problemas de manera que se tome en cuenta el interés común y que en el proceso se delegue una mayor autoridad al centro. La politización constituye una de las propiedades de la integración, la variable que une la economía y la política, junto con el desarrollo de nuevas expectativas y compromisos de parte de los intereses organizados en las naciones miembros.

La creación de nuevas uniones políticas fue el interés primordial de Haas y Schmitter, en tanto que Deutsch y Mitrany trabajaron por lograr una comunidad en que no se pensara en la guerra. Mientras que la politización se construyó en base a la esencia del "derramamiento" de Mitrany, se aplicó con fines diferentes o hacia diferentes variables dependientes, de manera que este enfoque se calificó como "neo-funcionalista".¹⁵⁰

Otro autor, Joseph Nye¹⁵¹, en la búsqueda de una definición para el concepto de la integración, utilizó un número de

¹⁵⁰ Alger, Ch., op. cit., p.131.

¹⁵¹ Nye, Joseph, Peace in Parts, en Alger, Ch., Ibidem.

variables con el desarrollo de medidas para cada una de ellas, dejando la relación dada entre esas mismas variables, a la verificación empírica. Nye propuso medidas separadas para la integración económica, para la integración social y para la integración política, cuyas características se aprecian en la tabla de análisis de la integración regional que presentamos en la siguiente página.

Como puede apreciarse en esta tabla, las variables económicas se miden en relación con:

- 1) las transacciones regionales y
- 2) los porcentajes de las transacciones económicas y de los gastos para servicios conjuntos como porcentajes del PNB.

La integración social se mide a través de:

- 1) las transacciones de masas y
- 2) el intercambio de estudiantes y viajes aéreos.

Por último, la integración política sigue cuatro senderos en la investigación de la integración:

- 1) la integración institucional (PI1) y la medida de supranacionalidad de las decisiones;
- 2) interdependencia en la formación política (PI2), sobre todo respecto al espacio que entrelaza los ministerios;
- 3) identidad mutua y obligación (PI3) como se refleja en las elecciones de élite y populares y en el comportamiento en las negociaciones; y
- 4) el grado de comunidad de seguridad (PI4), por ejemplo las expectativas de relaciones no violentas.

Prácticamente, Nye aplica este marco analítico para diferenciar tres estrategias de la integración europea: el federalismo, el funcionalismo y el neo-funcionalismo.

TABLA DE ANALISIS DE LA INTEGRACION REGIONAL

TIPO DE INTEGRACION	SUBCATEGORIAS	TIPO DE EVIDENCIAS Y MEDIDAS DE LAS OPERACIONES
Económica (EI)	Comercio (EI1)	Exportaciones regionales como porcentaje del total de las exportaciones.
	Servicios (EI2)	Desembolso en servicios conjuntos como porcentaje de PNB.
Social (SI)	Masa (SI _m)	Transacciones (comercio, correo, etc.).
	Elites (SI _e)	Pasajeros intrarregionales por aire; estudiantes en países colindantes como porcentaje del total de estudiantes, etc.
Políticas (PI)	Institucional (PI1) Burocrática	Presupuestos y personal como porcentaje de los presupuestos y personal de todos los países miembros.
		Supranacionalidad de las decisiones; alcance legal, expansión de la jurisdicción.
	Política (PI2)	Alcance (porcentaje de ministros o equivalentes afectados).
		Prioridades (ordenamiento de campos por expertos y por gasto de campos). Extensión (escala Lindberg de lugar de la decisión).
Por actitud (PI3)	Elección de élite y masa comprobando identidad, intensidad y urgencia. Comportamiento en las negociaciones, flexibilidad en tiempo y número de campos.	
	Comunidad de Seguridad (PI4)	Estudios de caso.

Fuente: Nye, "Peace in Parts", Boston, Mass., Little, Brown & Co., 1971, citado en Alger, Ch., op. cit., p. 142.

El federalismo se inicia haciendo énfasis en la integración institucional (PI1) como un prerrequisito para alcanzar la integración política (PI2), la integración de actitudes (PI3) y la comunidad de seguridad (PI4).

El funcionalismo parte del reforzamiento del esfuerzo de colaboración en asuntos políticos específicos de interés común (PI2), lo que repercutirá en otras áreas políticas.

El neo-funcionalismo, que se apoya en la integración política (PI2) y de manera intermedia en la integración política institucional (PI1), se reconoce como una estrategia para atacar la soberanía nacional a través de los mercenarios y tecnócratas que se ocultan en el interior para actuar. Nye describe a los neo-funcionalistas como federalistas disfrazados de funcionalistas que persiguen fines de naturaleza federal a través de los que aparentemente son medios funcionalistas.¹⁵²

De acuerdo con Jean Monnet¹⁵³ y sus seguidores la postura de Mitrany sobre el "derramamiento" no es aceptable; en cambio debe recurrirse a la estrategia deliberada de utilizar la integración económica como la base sobre la cual el funcionalismo se utiliza para llenar el espacio entre el pensamiento del gobierno mundial y el federalista, lo cual puede lograrse especificando los medios

¹⁵² Alger, Ch., op. cit., p. 133.

¹⁵³ Monnet, Jean, Les Etats-Unis d'Europe ont Commencé, en Alger, Ch., op. cit., pp. 133 y 142.

a utilizar al inducir a un grupo independiente de naciones a aceptar en cierto grado un gobierno común central.

Esta síntesis del funcionalismo y de la integración es el resultado de los logros alcanzados por los practicantes de la integración europea, quienes desarrollaron esquemas analíticos para entender los sucesos y, con diferentes grados de rigor, intentaron probar y mejorar la teoría funcional.

En una época de integración regional europea, Nye trabajó para lograr niveles comparativos del comportamiento de los mercados comunes y de las organizaciones políticas regionales en África y América Latina; para ello hizo cuatro modificaciones al enfoque neo-funcional, refiriéndose explícitamente al esquema de Haas y Schmitter. En primer término, Nye encontró la politización automática como una variable dependiente determinante del eurocentrismo, reflejando el interés de los neo-funcionalistas más que de las élites de los países menos desarrollados; en su lugar, propuso la toma de decisiones colectiva en las políticas para alcanzar una unión económica. En segundo término, incluyó entre los actores a los opositores de la integración, más allá de los tecnócratas integracionistas y los grupos de interés que trataban de persuadir a los gobiernos de no crear organizaciones económicas regionales. En un tercer nivel, enumeró las condiciones para la integración a la luz del trabajo comparativo realizado en los procesos de integración de las áreas menos desarrolladas, agregando de manera específica a los actores

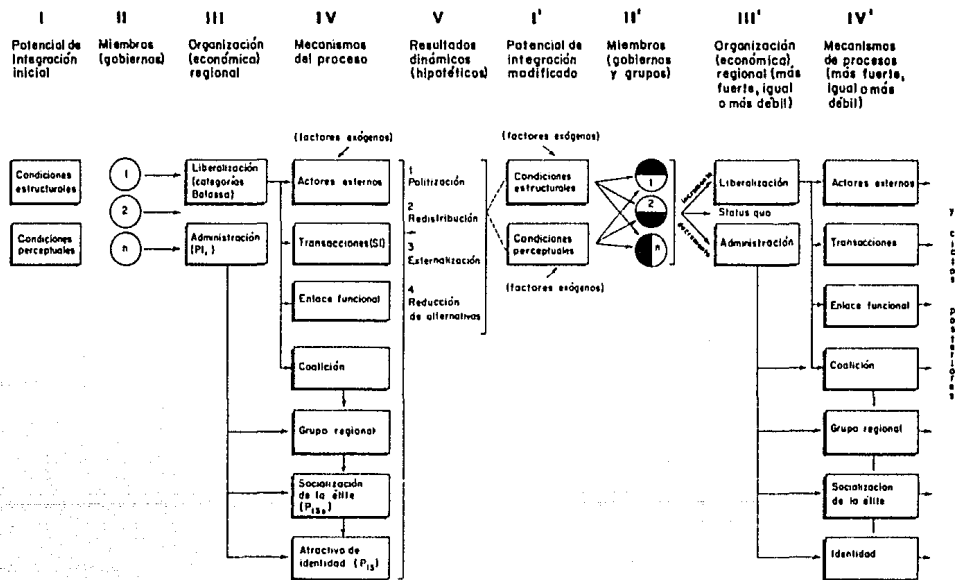
ajenos a la región, a la ideología regional, a la identidad regional y a la socialización de una élite. La cuarta modificación incluye otras fuerzas potenciales en el proceso, por encima de las tareas semi-técnicas, que conducen a la unión política. En una palabra, Nye adaptó el reto de la comparación regional de la misma manera que los investigadores de la integración europea aceptaron el paradigma de los neo-funcionalistas europeos con respecto a la variable dependiente, los actores a examinar, las variables neo-funcionales y la exclusión de los factores extra-regionales.

La versión revisada del esquema del neo-funcionalismo de Nye se aprecia en el cuadro siguiente, que además constituye una síntesis gráfica del trabajo de muchos académicos. El modelo establece que el potencial de integración en un principio (Columna I) puede producir actividad de parte de los gobiernos y grupos (II), lo cual produce organizaciones regionales (III) con sus mecanismos de procesos (IV) que a su vez dan resultados que retroalimentan el proceso (V). Este último continúa hacia un nuevo ciclo con los mismos componentes.

El potencial de integración en el punto de partida (I) presenta cuatro condiciones estructurales que no se incluyen en el diagrama:

- a) la igualdad económica o simetría de las unidades;
- b) el valor complementario de la élite;
- c) existencia de pluralismo (grupos asociados modernos); y
- d) capacidad de los Estados miembros para adaptarse y dar una respuesta.

TABLA DE LOS CICLOS DEL PROCESO DE INTERACCION REGIONAL



LA INTEGRACION REGIONAL A TRAVES DEL TIEMPO. LAS FLECHAS INDICAN UNA RELACION FUERTE, LAS LINEAS PUNTEADAS, UNA RELACION DEBIL, LAS AREAS SOMBRADAS INDICAN GRUPOS OPUESTOS Y LAS ARLAS ABIERTAS DE LOS CICULOS, GRUPOS A FAVOR.

Igualmente, el potencial de integración supone tres condiciones perceptuales:

- a) una distribución equitativa de los beneficios;
- b) la percepción de una dependencia o dominación externa;
- c) costos bajos de exportación.

En las condiciones adecuadas (I), los gobiernos (II) crean organizaciones regionales (III) y determinan el grado de aumento o disminución de sus actividades. Según sea el crecimiento de la organización (liberalización), o de la administración de sus actividades, se ponen en marcha una serie de mecanismos (IV):

- a) el impacto en actores externos;
- b) el levantamiento de transacciones;
- c) el enlace funcional; y
- d) el enlace deliberado más allá de los lazos funcionales iniciales, formación de grupos regionales no-gubernamentales, socialización de élites participativas y un atractivo de identidad creado por el nuevo centro de actividad.

Estos mecanismos del proceso producen en su momento, cuatro posibilidades de resultados (Columna V):

- a) politización,
- b) redistribución,
- c) externalización y
- d) reducción de alternativas.

La politización implica una controversia y resulta de la divergencia de interpretaciones que se da al involucrar varios grupos y aumentar la visibilidad de las instituciones centrales. La redistribución es resultado del impacto diferencial de la organización sobre los grupos dentro de las naciones y a través de las naciones. La externalización aparece según como se da la integración y los gobiernos miembros son forzados de manera

creciente a apoyar una posición externa colectiva frente a terceras partes que no participan. La reducción de alternativas se refiere a la reducción de alternativas independientes abiertas a los que toman las decisiones políticas en la medida en que avanza la integración. Estos resultados sirven de retroalimentación al potencial de integración, estableciendo el ciclo en un proceso continuo.

5.5 - Críticas a la Teoría de la Integración.

A lo largo de la investigación sobre la integración, se han presentado críticas a los estudiosos de esta teoría, sobre todo en el contexto regional. En Mitrany, por ejemplo, se reconoce su propuesta de crear instituciones en base a funciones y no a territorios, en que las actividades funcionales traspasarían las fronteras territoriales y disminuirían los conflictos generados por la fragmentación de la solución a los problemas por causa de las fronteras nacionales. Pero al presentarse las estrategias europeas integracionistas, el neo-funcionalismo propició la creación de nuevos Estados territoriales. De esta manera, se creó un centro único de soberanía en una región.¹⁵⁴

Según señala Chadwick Alger, al referirse Haas a los alcances y problemas de la investigación sobre integración regional, en 1970, aportó una reconceptualización fundamental y profunda de lo que es una "variable dependiente", cambiando su definición

¹⁵⁴ Alger, Ch., op. cit., p. 136.

expuesta ya en 1958. Esta definición se refiere a la integración como un proceso en el que los actores políticos de diversos campos políticos son llevados a cambiar sus compromisos, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo y gran centro cuyas instituciones tienen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales ya existentes.¹⁵⁵

En su nuevo planteamiento, Haas señala que la integración regional se refiere a la manera cómo y cuándo los Estados dejan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué los Estados se mezclan, surgen y se unen con sus vecinos hasta perder sus atributos de soberanía a cambio de nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos mismos. De esta manera se va de la creación de un nuevo y gran centro, al cambio de autoridad y legitimidad de los centros anteriores.

Haas propone tres variables dependientes como elementos de un "concepto maestro": autoridad, legitimidad y transferencia. Estas tres variables dependientes ilustran los resultados provisionales de los procesos que al sumarse, llevarán a la integración regional y que permiten imaginar el futuro.

Las variables dependientes se aprecian en los procesos que se explican a continuación:

1. Estado regional, en el que la autoridad política se concentra en el centro y los recursos son distribuidos y vigilados desde ahí. La autoridad centralizada es

¹⁵⁵ Alger, Ch., op. cit., pp. 136-139.

legítima ante los ojos de los ciudadanos, de los grupos voluntarios y de las estructuras subordinadas.

2. Coincidencias asimétricas. Se explican por la traslación de la autoridad que se extrae de las unidades pre-existentes y son asimétricas porque esta autoridad no se distribuye proporcional o simétricamente en el nuevo centro, sino de manera desigual entre varios centros de los cuales ninguno es dominante aunque se pueden observar sub-tipos de esta variable dependiente referidos a grados de autoridad centralizada. En cuanto a la legitimidad aceptada por los ciudadanos, se imagina como una serie infinita de niveles de lealtad.
3. Comunidad regional, que supone una clase de interdependencia entre los Estados participantes que no permite la identificación de un centro único de autoridad o quizás de ningún centro, en un conjunto de numerosas unidades con grandes diferencias en sus funciones que las llevan a la interdependencia. La autoridad se percibe en su transferencia efectuada de centros ya existentes hacia otro lugar no identificado. La legitimidad, sin embargo, no tomará los rasgos de la lealtad en el nacionalismo.

La crítica a este planteamiento de Haas es la vaguedad para la variable de la comunidad regional que tiende a ser una categoría residual de las otras dos. Haas describe al Estado-nación como lo opuesto al Estado regional, alejándose de su intento por imaginar el futuro.

En 1975, Haas definitivamente crítica la teoría de la integración regional, llamándola obsoleta para Europa occidental y anticuada para el resto del mundo. En ese mismo año, la integración mostraba pocos avances en Europa debido a que la Comunidad Europea no había logrado resolver asuntos de espacio y jurisdicción de las instituciones con respecto a las funciones de interdependencia económica con sus socios comerciales fuera de Europa. Estos asuntos incluían la fuga de cerebros, la energía,

la investigación norteamericana y los retos del desarrollo, así como la inhabilidad europea para producir sus propias armas sofisticadas, construir reactores nucleares, lanzar sus propios satélites, controlar la inflación, reducir el desempleo, modernizar la agricultura sin subsidios y manejar las monedas de los Estados miembros sin perder la unión de aduanas. Por supuesto, sabemos que hoy en día todos estos obstáculos han sido superados y la Comunidad Europea ha realmente logrado un grado de integración que le permite constituirse en una potencia regional. Pero en la época en que Haas hacía su planteamiento, los beneficios de la Comunidad procedían de transacciones con Estados no-miembros encaminando la acción colectiva hacia otros canales de la organización internacional, así como hacia el logro de arreglos bilaterales.

Haas critica la teoría de la integración, además, porque su obsolescencia se debe a que no es capaz de incluir los problemas más presionantes en la agenda global de la política y la investigación. Viendo una Europa cuya Comunidad tendía a ser un conjunto de lazos fragmentados en foros regionales y extrarregionales, no consideraba que podría lograrse una verdadera integración europea.

Alger señala que Haas basa su estudio de la integración regional en la normatividad relacionada con tareas, transacciones, percepciones y aprendizaje, pero sin ocuparse de la soberanía, la capacidad militar y el balance de poder. Al

utilizar la teoría de la integración en Europa, Haas considera a la región como un laboratorio donde se dan los conocimientos que pueden aplicarse a otras regiones, de igual manera que se observan los procesos de traslapación de regiones, pero reconoce que Europa no se encuentra fuera del poder de interacción del mundo, por lo que los procesos de integración y las pruebas de esta teoría no pueden hacerse sin tomar en cuenta los factores externos. Su laboratorio en realidad sirve para conocer el juego entre los esfuerzos simultáneos por resolver problemas en el contexto de diferentes unidades territoriales, de lo subnacional a lo nacional y de las unidades regionales con diversas fronteras, a lo global. Su crítica relativa a lo obsoleto de la teoría regional en Europa y de su obsolescencia en Africa, Asia y América Latina, se basa en la intensificación de las interdependencias interregionales a causa de la post-industrialización. Son precisamente los efectos del cambio tecnológico en las relaciones interregionales, lo que impide que el laboratorio de Haas dé los resultados esperados por su autor. Chadwick Alger sugiere que si la teoría no es necesariamente obsoleta, lo que realmente sucede es que el laboratorio no es el adecuado.¹⁵⁶

Otra de las críticas atribuidas a la integración regional se refiere a la intención de crear nuevos tipos de comunidades humanas en un nivel muy alto de organización, tema tratado

¹⁵⁶ Alger, Ch., op. cit. p. 140.

también por Ernst Haas. El Estado-nación una vez más, es el modelo que mide la actividad regional; asume que éste tiene centros únicos de autoridad, centros de inteligencia única de donde fluye la coordinación y la planeación, así como claras líneas jerárquicas. En lugar de conseguir nuevos tipos de comunidades, la integración regional tiende a la búsqueda de nuevas unidades territoriales con características de Estados-nación, lo cual lleva a los investigadores de la integración regional precisamente a lo contrario, es decir, a no percibir la aparición de esos nuevos tipos de comunidades.

La contribución más significativa de la literatura sobre el funcionalismo y la integración ha sido el intento de desarrollar conceptos que sitúen a las organizaciones internacionales en el contexto de los procesos nacionales y transnacionales y de las investigaciones extensivas empíricas de estas relaciones. Todo ello ha contribuido a la comprensión de la dinámica de enlace de las organizaciones internacionales con su entorno, ampliando el conocimiento del proceso de toma de decisiones en las organizaciones internacionales.

La principal falla de estos estudios reside en que se ha tratado de investigar el surgimiento de nuevas uniones federales. La utilización de regiones como laboratorios, que propone Haas, no tenía que centrarse en la aparición de centros únicos, ni la investigación y construcción de un modelo tenía que limitarse a organizaciones internacionales con fronteras mediante la

definición de regiones, ya que se ignoró el juego dinámico que existe entre las organizaciones territoriales y la actividad funcional que se establece a través de sus fronteras. La región sólo puede usarse como laboratorio para examen de la dinámica de integración de una diversidad de organizaciones funcionales, subnacionales, nacionales, regionales y globales.

El reto que ha de superarse para comprender la teoría de la integración y que aún no se ha salvado, es el desarrollo de modelos globales que muestren una variedad de funciones gubernamentales y no-gubernamentales, con una variedad de fronteras territoriales y que desarrollen lazos con otras unidades territoriales a fin de resolver una creciente gama de problemas de alcance mundial. Estos modelos deben pues, resolver dificultades como la traslapación funcional de las unidades territoriales que provocan conflictos de administración; la correcta interdependencia de funciones para evitar el desperdicio de recursos; la colaboración para igualar en la medida posible la riqueza de los países y por último, deben tratar de suavizar la existencia del Estado-nación en cuanto componente territorial en la formación de los futuros sistemas globales, a fin de evitar las fronteras de actividades y jerarquías en las relaciones externas de sus actividades funcionales, lo que inhibe la colaboración de unidades nacionales y el enlace de unidades subnacionales.

5.6 - Breve Referencia a la Integración de América Latina.

En el decenio que comenzará en 1990, la integración latinoamericana se enfrentará a procesos similares en otras regiones, como el de los 12 países de Europa Occidental que se integrarán en 1992, el de Canadá y Estados Unidos con fuerte tendencia a incluir a México, el de la ya gran potencia que representa el Sudeste asiático y el de los países integrantes del COMECON. En este contexto integracionista, para América Latina es cada vez más importante alcanzar un marco de referencia común ante el futuro.

Es en el nivel regional en el que se ha visto crecer una integración que ha favorecido la consolidación de grupos de poder. Todo ello ha llevado a la readecuación de las estructuras productivas leales, institucionales, tecnológicas, educativas y de información.

La integración regional se encuentra en la etapa de replanteamiento de los objetivos, plazos y mecanismos que le den congruencia frente a la crisis. Las decisiones políticas de los últimos tiempos han revitalizado el proceso, con la Carta de Quito, las Declaraciones de Esquipulas, el Consenso de Cartagena, el de Nassau, el Compromiso de Acapulco del Grupo de los Ocho y sus reuniones subsecuentes y por supuesto, otros acuerdos bilaterales.

El interés por la integración económica surgió a partir de los 60s, cuando el agotamiento del proceso de sustitución de

importaciones llevó a la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo. En el aspecto comercial se hizo evidente el éxito del proceso a nivel nacional, pero en el sector externo, los países debieron enfrentar una nueva situación en su estrategia productiva con la apertura de su comercio al extranjero. De esta manera, la integración que se inició para fortalecer la sustitución de importaciones, se volvió en contra de la nueva estrategia, participando de la situación de la crisis generalizada, justamente cuando el mundo entero tiende a la formación de grupos económicos y financieros integrados.

De esta suerte, América Latina se ve ante la necesidad de instrumentar una nueva estrategia de integración hacia afuera, basada en el fortalecimiento de la eficiencia productiva, de la capacidad tecnológica, de los mecanismos financieros y de la capacidad de negociación. La deuda externa es un factor que no puede dejarse de lado al tratar el tema de la integración latinoamericana, ya que ha sido devastadora, afectando el comercio intrarregional por encima del global y constituyéndose en una razón más para la causa de la integración.

La integración latinoamericana, además de ser un instrumento económico, debe convertirse en una forma de supervivencia colectiva; en la búsqueda del camino de regreso al multilateralismo, como medio efectivo de coordinar las acciones de los gobiernos a nivel regional. Así puede apreciarse también en organismos internacionales como el Consejo de Ayuda Mutua

Económica (CAME) que, en la actualidad pugna por hacer válidas las recomendaciones de lograr la colaboración multilateral entre las naciones y por la reestructuración de la integración socialista.

La ALADI, continuación de la ALALC, formada por el Tratado de Montevideo en 1980, aun en contra de las acres críticas que se le imputan por su falta de efectividad, no representa una obligación para participar en el proceso de integración, pero sí implica la posibilidad de lograr acuerdos parciales suscritos entre dos naciones o entre grupos de países, comprometidos a aceptar una cláusula obligatoria de convergencia.

El Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM, son todas organizaciones internacionales intergubernamentales que han sufrido los reveses de la crisis económica, tecnológica, financiera, social y aun legal, que enfrenta la década de los años 80.

Se ha comprobado ya que el proceso de integración en América Latina, como en otras regiones, es afectado por factores endógenos que afectan su vulnerabilidad externa. Es por ello que los países deben elegir, si desean obtener resultados positivos, los perfiles en que se insertarán en los procedimientos en cuanto a comercio y producción en el exterior. De no participar en el mercado internacional, los países de la región limitarán definitivamente los logros de una integración. Una unidad regional eficaz es la meta que se persigue a través de la acción

de los gobiernos de la región ante los desafíos contra su soberanía, desarrollo y seguridad.

Concluyendo, el estudio del integracionismo y el funcionalismo nos ayuda a comprender la dinámica que se da entre las organizaciones internacionales y su entorno, lo cual nos permite ahondar en el conocimiento del proceso de toma de decisiones, del cual nos ocupamos en capítulo aparte.

La integración se impone como requisito necesario para intentar resolver especialmente, la situación política y económica del mundo actual. El funcionalismo a su vez, resulta de una necesidad creada por la propia integración, que requiere de mecanismos de control y organización para obtener los resultados esperados.

La integración y el funcionalismo se aprecian como requisitos sine qua non recíprocamente. La teoría de conjuntos con la que se equipara la red de organización internacional, nos permite explicar que la integración, aunada a la toma de decisiones y al fenómeno del transnacionalismo, requiere de una serie de reglamentaciones aceptadas por todos los participantes, con funciones bien delimitadas y aceptadas, ya que sólo así se podrá organizar y obtener los mejores éxitos del proceso.

Es un hecho que a pesar de las tres décadas durante las cuales se han desarrollado estas teorías, el funcionalismo y la integración mantienen actualidad. Es tema común el aceptar que

la integración es la forma más civilizada de unir fuerzas sin perder soberanía y que el funcionalismo es, como ya dijimos, la condición necesaria para que la integración tenga buen éxito.

Las entidades gubernamentales y no gubernamentales deberán beneficiarse cada día más de los frutos de la integración, ejerciendo las funciones necesarias y asegurando su propia condición como entes individuales que se incorporan a una organización por el bien común.

CAPITULO 6

SUPRANACIONALISMO, PODER Y CONFLICTO EN LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

6.1 - Tendencia hacia el supranacionalismo. Consideraciones generales.

El supranacionalismo es la característica que adquieren las organizaciones internacionales en la medida en que son capaces de ejercer un poder coactivo al exterior de la organización, es decir, un poder para imponer políticas con carácter de obligatoriedad. Este carácter exógeno del supranacionalismo constituye su contexto histórico. Refleja en primer término un poder interno de la propia organización internacional que se manifiesta hacia afuera y que permite a la organización el tener una personalidad jurídica, un presupuesto, recursos, un aparato jurídico con reconocimiento de obligatoriedad, mecanismos coactivos para mantenimiento del orden y la capacidad de aplicar sanciones.

Todo este contexto se relaciona directamente con el poder, mismo que le es transmitido por los estados que forman la organización. Ese poder, para ser efectivo, tiene que proveerse de cierto grado de "soberanía". Puede decirse que en cierto modo, los estados transfieren a la organización una parte de su propia soberanía con la finalidad de formar una organización fuerte y efectiva. En la medida en que esta soberanía, producto de la suma de las partes otorgadas por los distintos estados, es mayor, mayor será el poder exógeno que ejerce la organización internacional.

El supranacionalismo es también un fenómeno histórico asociado al grado de desarrollo de los Estados. Revela las características de una organización internacional con un estado de madurez avanzada que agrupa regionalmente a Estados que comparten un alto nivel de desarrollo económico y de participación en el comercio internacional, así como un régimen económico capitalista y un sistema de gobierno constitucional democrático. Ejemplos de estos países son Japón, Australia, Nueva Zelanda y una parte de Sudáfrica, en el Atlántico, donde la OTAN y la OCDE son las organizaciones más importantes. De aquí derivamos la hipótesis que plantea la tendencia regional del supranacionalismo en el que prevalece no solamente el aspecto económico, sino también el carácter político de sus manifestaciones.

Puede decirse que una organización internacional es supranacional en la medida en que sea capaz de imponer políticas regionales. El supranacionalismo no es una figura jurídica, ya que este aspecto queda cubierto por la formalidad de la personalidad jurídica que ostenta, diferente de las organizaciones de vocación universal como la ONU, que tienen un sistema coherente en el que no se requiere de una cohesión ideológica.

Las organizaciones regionales de tipo supranacional se distinguen por responder a la necesidad de coexistencia aunada a una aspiración por lograr la integración, que le permitirá borrar las fronteras nacionales. Las comunidades supranacionales de

Europa Occidental son el caso que ejemplifica este tipo de organización con finalidad integrativa general,¹⁵⁷ que pretende establecer una unión política europea. Asimismo, la Liga Árabe y la Organización de Estados Centroamericanos parecen seguir esa línea. Las organizaciones regionales supranacionales pretenden dar cohesión a un grupo de países en un frente común ante otros grupos o bloques de Estado como la OCDE, la OEA, el Pacto de Varsovia, el COMECON o la OTAN.

Con el objeto de comprender en el más amplio sentido lo que significa el término supranacionalismo, es conveniente introducirnos en el fenómeno de la multinacionalidad, que ubicado en el contexto del mundo empresarial, nos aclara el concepto.

El término "multinacional" denota que las corporaciones, firmas o compañías que caen dentro de este rubro, se dedican a actividades que se extienden a más de una nación y que bien pueden ocuparse de ventas, producción de empleo o beneficios en las empresas formadas como filiales en el extranjero.

El nombre de "empresa multinacional" se prefiere en el sentido de que representa más claramente una red de entidades en diversos países y con un sentido de propiedad común.

Las filiales extranjeras son empresas que funcionan bajo la dirección de una casa matriz y que pueden ser de dos tipos: subsidiarias o asociadas, según la proporción en que la matriz influye en ella; en el primer caso con una mayoría de acciones,

¹⁵⁷ Medina, Manuel, op. cit., pp. 113-119.

o al menos el 25% con derecho al voto; en el segundo caso, con un mínimo de 10% de las acciones con derecho al voto.

Estos conceptos pueden variar de acuerdo a las características y objetivos de las corporaciones multinacionales, pero destaca el hecho de que, además del crecimiento de las actividades en el exterior, éstas pueden orientarse al beneficio del país de origen que tiene las actividades externas, como es natural, prefiriendo calificarse como "internacionales" o "transnacionales".

Las corporaciones pueden clasificarse en este sentido, en "etnocéntricas", cuando se orientan al país de origen; "policéntricas", cuando se dirigen al país receptor; y "geocéntricas", enfocadas hacia el mundo de manera general. Es cuando este carácter internacional se acentúa, que aparecen las corporaciones "anacionales", llegando a la definición que nos interesa en este capítulo, de las corporaciones "desnacionalizadas" o "supranacionales" y aún más, a la formación de "cosmocorporaciones".¹⁵⁸

Para definir a las firmas supranacionales, y por ende redondear un concepto práctico del supranacionalismo, podemos utilizar la definición de Richard Robinson, por demás clara, que las define como empresas en las que la adopción de decisiones se da de manera libre estructural, psicológica o jurídicamente

¹⁵⁸ Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1973. p.4.

asignando los recursos conforme a los objetivos de la corporación, sobre una base mundial y manteniendo una armonía con el régimen político internacional dominante de la corporación.¹⁵⁹

La corporación supranacional aparece entonces como resultado de los esfuerzos de las corporaciones multinacionales para ampliar la propiedad, el control y la gestión en un nivel internacional verdadero, lo que lleva a la empresa a utilizar métodos nacionales e internacionales que se enfoquen a los objetivos y prioridades de los países receptores. Aún cuando en teoría siguen existiendo como entidades jurídicas nacionales, la realidad es que la propia concentración de propiedad, control y gestión se convierte en un proceso supranacional al internacionalizar las corporaciones.¹⁶⁰

Por otra parte, las corporaciones globales son las que ejecutan acciones tan extensas que escapan al alcance de las políticas nacionales de un país y que, de no existir una política supranacional, pueden adoptar decisiones para el logro de sus intereses exclusivos.¹⁶¹

¹⁵⁹ Robinson, Richard D., Beyond the Multinational Corporation, Monografía, 1973, p. 27, en Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, *ibidem*. p. 116.

¹⁶⁰ Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, *op. cit.*. p. 89.

¹⁶¹ Grupo de Trabajo sobre la Estructura de la Industria Canadiense, Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry, (Ottawa, 1968), p. 33, en Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, *ibidem*. p. 116.

Las "cosmocorporaciones" mencionadas antes, son corporaciones mundiales que prácticamente actúan como ciudadanas del mundo, implicando el establecimiento de una ley internacional de sociedades mediante tratado, bajo la administración de un órgano supranacional formado por representantes de varios países; este órgano ejerce la supervisión local al tiempo que aplica la legislación antimonopolística y administra las garantías en casos de expropiación sin indemnización.¹⁶²

Estas cosmocorporaciones, que son corporaciones supranacionales, se dan al formalizarse la internacionalización o desnacionalización de las multinacionales, para lo cual se dictan leyes de sociedades internacionales, cuyo cumplimiento es vigilado por un organismo formado por los propios países signatarios. Ejemplos de corporaciones supranacionales son el Banco Internacional de Construcción y Fomento, la Comunidad Económica Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y algunas autoridades internacionales que hacen cumplir sus reglamentos, como la que se refiere a la exploración de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional o la de los acuerdos para los sistemas de comunicaciones comerciales por satélite y que tiene participación pública y privada.

¹⁶² Ball, George W., Cosmocorp: The Importance of Being Stateless, en Courney C. Brown, World Business (Nueva York, 1970), p. 337, en Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, Ibid. p. 116.

6.2 - La Comunidad Económica Europea (CEE).

La Comunidad Económica Europea (CEE), precedida por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) creada en 1951, se creó junto con la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA), en 1957. Forma parte del nuevo esquema de organizaciones internacionales que caen dentro de la calificación de "supranacionales", es decir, que tienen la capacidad de imponer reglas generales y decisiones de carácter obligatorio a los integrantes de sus Estados miembros. Estos a su vez, pueden recurrir a las comunidades cuando sus derechos subjetivos o intereses jurídicos se ven afectados por acciones de instituciones comunitarias, particulares o de otros órganos estatales. 163

La CEE se integró en principio por seis países europeos que, en busca de un espacio libre de fronteras, se unieron pretendiendo la unidad política de Europa. Este objetivo se ve mediatizado en la concepción funcionalista ante la necesidad de crear una infraestructura económica y social como base de la solidaridad de los países europeos. De hecho, los logros políticos fueron escasos y de valor programático solamente. 164

El 25 de marzo de 1957, los representantes de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania acordaron la creación de esta Comunidad, así

163 Medina, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Alianza Universidad, Alianza Editorial, S.A., Madrid 1976, p.151.

164 Medina, M., op. cit. p. 162.

como de la CEEA o Euratom, mediante la firma de los Tratados de Roma, iniciando sus actividades en enero de 1958. En 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido de la Gran Bretaña, después de once años de haber presentado su solicitud de adhesión; en 1981, se adhirió Grecia y finalmente, en 1986, Portugal y España.¹⁶⁵ El progresivo crecimiento de la CEE hizo también más difícil la toma de decisiones internas al incorporarse miembros menos desarrollados con problemas distintos y, por supuesto, diferentes enfoques políticos.

La intención original fue fortalecer la cohesión política de sus miembros, pero en un reflejo del desacuerdo interno en cuanto a orientación política que debía adquirir la organización, centró sus actividades en los aspectos económicos. Se sentó un compromiso para eliminar las barreras al libre movimiento de mercancías y servicios, la movilidad de mano de obra, al igual que las de los factores de la producción como el movimiento de trabajo y capitales y la implantación de una política energética común, que incluyera la utilización de la energía nuclear. Como primer paso en su camino a la integración, la CEE, siguiendo un calendario, eliminó obstáculos tales como los aranceles y cuotas de importación, aunque por supuesto no de manera definitiva, ya que otros permanecieron o surgieron con el tiempo; además, estableció un arancel aduanero externo común para terceros países, concluyendo esta etapa en 1986.

¹⁶⁵ Rocha, Juan R., Comunidad Económica Europea, Comercio Exterior, Bancomext, Enero 1989, p. 61.

En los últimos tiempos la eliminación de barreras al libre comercio entre los países europeos ha probado ser el factor más importante para impulsar un desarrollo acelerado y enfrentar además, la alta competitividad de las empresas de Estados Unidos, de Japón y de los países de reciente industrialización conocidos como NICs (New Industrialized Countries). Ante esta inquietud los 12 países integrantes de la CEE en 1986,¹⁶⁶ aprobaron el Acta Unica Europea (AUE), reformando los tratados de Roma y comprometiéndose a eliminar antes del final de 1992, todas las barreras físicas, fiscales y técnicas que obstaculizan las actividades económicas entre ellos y crear al fin, un verdadero "mercado único", haciendo gala del nombre de Mercomún.

Estados Unidos fue el principal promotor del mercado común europeo después de la primera guerra mundial, al considerarlo el medio de bloquear económicamente el expansionismo soviético y evitar el estallido de una guerra entre naciones europeas, pero actualmente lo considera una amenaza para la alianza trasatlántica de libre comercio.¹⁶⁷ Las críticas, por parte sobre todo de Estados Unidos y Japón, son en el sentido de que la mayor integración de la CEE traerá un mayor grado de proteccionismo contra el resto del mundo, lo cual dañaría el

¹⁶⁶ Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido de la Gran Bretaña y la República Federal de Alemania.

¹⁶⁷ Rocha, Juan, Comunidad Económica Europea, Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Vol. 39, Núm. 2, Febrero 1989, p. 144.

sistema multilateral de comercio y por ende la economía mundial. La realidad refleja una nueva situación, en la que Estados Unidos, Europa y Japón se han convertido en competidores dentro del mercado mundial.

El antecedente directo de la CEE, como ya dijimos, es la CECA, creada en 1951 a iniciativa del primer ministro francés Robert Schuman quien propuso la creación de una organización supranacional para controlar el consumo y producción de carbón y acero. La CECA inició el camino de la integración europea que la segunda guerra mundial había roto, estimulando la voluntad política de algunos países europeos para lograr mayor unidad comercial.

De las tres Comunidades Europeas, la CEE es quizás la que ha tenido mayor éxito, a pesar de que se plantearon objetivos demasiado ambiciosos que aún hoy no han podido cumplirse. Con todo, la CEE desempeña un papel dominante en el contexto de las relaciones económicas internacionales, teniendo por misión "mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva armonización de las políticas económicas de los estados miembros, promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una continua y equilibrada expansión, una mayor estabilidad, un aumento acelerado del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que la componen".¹⁶⁸

¹⁶⁸ Versión del Acta de Adhesión de España y Portugal a la CEE, en 1986.

La historia de la integración europea nos muestra un desarrollo paradójico de la CEE, creada con inspiración política, pero que nunca incorporó este enfoque en sus actividades. Aparentemente, dado el gran mercado y las instituciones centrales de que disponía, la CEE debería haber tenido siempre influencia en la política exterior de sus miembros, pero sólo a 30 años de su fundación se incorporan aspectos políticos en su programa. Esto se debe a que durante muchos años, los países europeos no apreciaron el valor de la integración en el sentido político, llegando incluso a formar otras formas de asociación comercial como la Asociación Europea del Libre Comercio (AELC).¹⁶⁹

Por supuesto que la tendencia supranacional de la CEE fue atacada, especialmente por Francia, que trató de minar su potencial creando una unión política entre sus integrantes. Este tipo de ataques propició que, en 1969, los países de la CEE acordaron el establecimiento de un sistema de cooperación y consulta en materia de política exterior, al margen de las propias actividades de la CEE y con carácter informal, intergubernamental, sin organización institucional y por supuesto, ninguna referencia a la supranacionalidad. Sin embargo, la cooperación y consulta en asuntos de política exterior ha cobrado cada vez mayor importancia a través de los

¹⁶⁹ Formada por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Gran Bretaña, Suecia y Suiza al iniciar sus funciones en mayo de 1960; entraron Finlandia e Islandia en 1961 y 1970 respectivamente; en 1973 Gran Bretaña y Dinamarca se retiraron para ingresar a la CEE, al igual que Portugal en 1986. No posee órganos supranacionales.

numerosos casos en que la CEE ha tomado parte y aún cuando los resultados son muy debatidos en cuanto a su efectividad.

En 1986 la CEE aceptó el Acta Unida Europea (AUE), mediante la cual se reconoció la relación entre las actividades de la Comunidad y los asuntos de coordinación en política exterior.¹⁷⁰ El AUE tiene como objetivos crear un gran mercado libre de fronteras, una cohesión económica y social firme, una política de desarrollo científico tecnológico común, el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME)¹⁷¹, coadyuvar al surgimiento de una dimensión social europea y, por último, actuar como coordinadora en materia de medio ambiente.¹⁷²

En 1988, los doce ministros de asuntos exteriores de la CEE manifestaron que "se congratulaban de los resultados positivos obtenidos en la segunda cumbre de jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo de Consulta y Concertación Política que se celebró en Punta del Este"; señalaron asimismo, que la reunión del Grupo de los Ocho representaba una contribución valiosa para la paz y la estabilidad internacionales.

¹⁷⁰ Martínez, Blanca R. y Morales, Eduardo, El Acta Unica Europea y el objetivo de un mercado libre sin fronteras, Banco de México, Boletín de Economía Internacional, Vol. XIV, No. 3, julio-septiembre 1988, pp.25-31.

¹⁷¹ El SME se creó en 1979 en un esfuerzo por lograr la unión monetaria en Europa; la unidad monetaria común es el ECU, que se fija en base a una canasta de divisas a fin de fijar tasas centrales en el cambio, apoyar las intervenciones cambiarias y servir de instrumento de reserva. Además funciona como mecanismo de fijación de tipos de cambio y apoyo financiero.

¹⁷² Rocha, J.R., op. cit. p. 63.

El AUE plantea el compromiso de la creación del gran mercado, para lo cual se ha elaborado un plan que garantizará, de ser llevado a cabo, la armonización de legislaciones y normas antes de 1992. A partir de 1993 Europa ejecutará las transacciones comerciales y de servicios, con total libertad de fronteras. Esta integración europea para 1992 está respaldada por sucesos del escenario internacional, como son el acuerdo bilateral de libre comercio que recientemente han suscrito Estados Unidos y Canadá, el cambio promovido por Mikhail Gorbachev en el nuevo enfoque de relaciones Este-Oeste y por el enorme poderío comercial de Japón y de los nuevos países industrializados como Taiwan, Corea del Sur y Singapur, que actualmente trabajan por una integración con la Cuenca del Pacífico.¹⁷³

En relación con la estrategia planteada, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, señaló en declaraciones emitidas en el seno de la CEE, que se espera que el mercado único europeo de 1992 no represente solamente una etapa en el proteccionismo, sino que favorezca realmente un mercado multipolar.¹⁷⁴

Para lograr el impulso de la integración económica europea, se ha creado el Libro Blanco, acogido por el Consejo Europeo de Milán, en 1985, que establece las acciones para asegurar la

¹⁷³ Castañares Priego, Jorge, La Comunidad Europea: en el camino hacia la integración de 1992, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, No.8, Abril 1989, p. 15.

¹⁷⁴ El Día, 21 de abril de 1989, p. 9.

supresión de las fronteras físicas, técnicas y fiscales. Entre estas acciones se encuentran concretamente:

- "a) Eliminar las fronteras físicas intracomunitarias: aduanas y controles de inmigración.
- b) Suprimir las fronteras técnicas:
 - i) la libertad para que toda empresa, de cualquier Estado miembro, participe en las licitaciones de adjudicación de contratos públicos;
 - ii) la libertad de circulación a trabajadores independientes y asalariados;
 - iii) el establecimiento de un mercado común de servicios: banca, seguros y transporte;
 - iv) la libertad al movimiento de capitales, la creación de un mercado de cambios integrado y la total eliminación de los controles cambiarios, y
 - v) el fomento de la cooperación entre empresas mediante un marco jurídico adecuado y el desarrollo del estatuto de "Sociedad Europea".
- c) Eliminar las fronteras fiscales mediante la armonización de los sistemas impositivos.¹⁷⁵

Es importante señalar que el AUE excluye del mercado único a los sectores de agricultura, pesca, textiles, hierro y acero, regulados por convenios especiales, lo cual nos recuerda que la CEE es realmente una organización supranacional que como tal, no descuida sus intereses económicos.

El AUE también incorpora modificaciones institucionales y administrativas en el funcionamiento de la CEE, introduciendo por ejemplo la votación por "mayoría calificada" en algunas decisiones del Consejo de Ministros, a diferencia del voto por unanimidad y con poder de veto de todos los miembros, existente hasta 1986.

¹⁷⁵ Rocha, J.R., op. cit. p. 63.

El plan de la CEE para formar un mercado único en 1993 es considerado como el "experimento de integración más importante del mundo moderno".¹⁷⁶ Aún cuando no se logre la integración en todos los sectores, en general se espera que la CEE impulsará el crecimiento económico en forma más dinámica, en base al auge mostrado por la economía europea que refleja una ola de fusiones y adquisiciones por parte de las empresas comunitarias o no, que ya están en vías de contar con un mercado único de aproximadamente 320 millones de consumidores.

El éxito de la integración puede atribuirse, seguramente, a los objetivos económicos de la CEE como organismo supranacional, que sin dejar de lado las posturas políticas de sus integrantes, de hecho se ocupa en primer término de los aspectos comerciales de sus relaciones con el mundo exterior.

La CEE se ha manifestado sin competencia en materia de deuda externa, en cuyo terreno difícil y complejo no tienen injerencia, pero de hecho está prestando ayuda económica a los países tercermundistas. Sin embargo, una facción del Parlamento Europeo se pronunció ya por una solución urgente al problema de la deuda, que puede residir en la interacción de medidas que prevean el aplazamiento de pagos para los países más pobres, el apoyo al crecimiento, el aligeramiento en los intereses, la concesión de nuevos créditos, la intensificación de las inversiones, la

¹⁷⁶ Rocha, J.R., Ibidem. p. 65.

apertura del mercado en Occidente y la gestión responsable del gasto público.¹⁷⁷

La presencia de la CEE puede jugar un papel determinante en la búsqueda de soluciones para un problema que no afecta sólo a los deudores, sino que por su gravedad y trascendencia, reparte la responsabilidad entre acreedores y deudores. Las consecuencias nefastas de la deuda sobre la vida de los pueblos, sin embargo, no se resolverán con la condonación de pagos, ya que la deuda se ha convertido en un medio de chantaje a los países que deben aceptar las condiciones que le imponen los organismos de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo cual evidentemente, representa una pérdida de soberanía y una apertura a la inversión de las grandes firmas transnacionales.¹⁷⁸

Una prueba de la disposición de la CEE de ayudar a los países en desarrollo, aunque nunca puede asegurarse que de manera altruista, lo es el paquete económico que ha preparado para Centroamérica por 260 millones de dólares, que deriva de una línea especial para América Latina creada en el presupuesto comunitario de ayuda y que mejorará en 10% los recursos de asistencia la región. Este paquete destinado a reactivar el Mercado Común Centroamericano pretende dar "medios de pago" a los centroamericanos para incrementar el comercio interregional. Los países centroamericanos han solicitado ayuda de la CEE para

177 Excelsior, 10. de febrero de 1989, p. 19A.

178 El Día, 24 de abril de 1989, p. 14.

atender sus necesidades económicas más urgentes hasta 1993, y para enfrentar problemas económicos y sociales agudizados por la confrontación política y armada que persiste en la región de 1978.¹⁷⁹

Las medidas propuestas por Centroamérica respecto a la ayuda de la CEE, contemplan la reorganización del sistema de pagos regionales, un mecanismo de reactivación industrial para empresas exportadoras y la reestructuración y fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), esto último a fin de beneficiar a los sectores productivos, especialmente la pequeña y mediana industria. El aporte de la CEE además, significaría apoyo a la reactivación de las empresas, a obras de infraestructura y sociales y generación de empleo.

La CEE ha establecido contacto con Latinoamérica, en donde el Grupo Contadora y el de los Ocho, este último asumiendo el papel de interlocutor frente a la Comunidad en lo referente a la deuda externa de la región, tratan de aminorar al máximo los efectos del proteccionismo y de aprovechar el aparente respiro en la crisis del multilateralismo, que propicia el intercambio de esfuerzos entre los países.

En esta esfera política, la CEE ha hecho hincapié en lograr uno de los postulados más conocidos de su política comunitaria, que es la elaboración de una estrategia común para resolver los

¹⁷⁹ El Nacional, 27 de febrero de 1989, p. 4.

problemas de la deuda y la búsqueda de medios que faciliten el desarrollo de América Latina.¹⁸⁰

Es un hecho que la integración regional se vio deteriorada por la crisis política, lo cual demuestra que lo político determinó lo económico, pero según ha declarado la CEE, se pretende invertir el proceso y tratar de que lo económico influya positivamente en lo político, evitando que los criterios ideológicos determinen el tipo y monto de asignación y ayuda y procurando que se respeten los criterios individuales de los países miembros de la CEE. Los criterios utilizados por la Comunidad se refieren al grado de desarrollo del país beneficiario, su capacidad de absorción y la existencia de buenos proyectos.¹⁸¹

Si bien debemos pensar que la igualdad que necesita el mundo actual requiere, repitiendo el planteamiento de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que los países ricos ayuden a los pobres, no es factible el creer que las organizaciones supranacionales serán realmente caritativas al grado de sacrificar ganancias por problemas. A pesar de toda la ayuda que pueda obtenerse de la CEE, los países en desarrollo deben trabajar más y gastar menos, a fin de superar la crisis económica.

¹⁸⁰ El Día, 24 de abril de 1989, p. 14.

¹⁸¹ Semana Latinoamericana, ALASEI, Año 1, No. 20, 16 de febrero de 1987, p.3.

6.3 - La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Los antecedentes de la OCDE se remontan al año de 1947, cuando se iniciaba la reconstrucción de Europa y Estados Unidos instrumentaba el Plan Marshall para proporcionar recursos económicos a los países devastados, cuya operación dependería de que los países europeos estuvieran de acuerdo en sus necesidades, pusieran sus propio esfuerzo y que la ayuda se extendiera a todos los países de la región, incluidos los recién formados Estados socialistas.¹⁸²

En junio de 1947, en París, se formó el Comité Europeo de Cooperación Económica para preparar el terreno. El informe de este Comité sirvió de base para la adopción del Acta de Asistencia al Exterior que en abril de 1948 adoptó el Congreso de Estados Unidos para facilitar ayuda a Europa. Una parte de la asistencia inicial, 4,300 millones de dólares, se daba como donativo y otra en forma de préstamo por la cantidad de 1,000 millones de dólares; se preveía que la asistencia se extendiera hasta 17,000 millones de dólares en un lapso de cuatro años.¹⁸³

A fin de administrar estos recursos y poner en práctica las recomendaciones del Comité y del Plan Marshall, se creó en abril de 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). La OECE tuvo como una de sus primeras tareas el sortear las dificultades de la cooperación económica europea para lograr el

¹⁸² Seara Vázquez, M., op. cit., p. 766.

¹⁸³ Seara Vázquez, M., Ibidem, p. 767.

desarrollo sin mayor ayuda externa, especialmente por la aparición de dos bloques rivales, la Asociación Europea del Libre Comercio (AELE) y la CEE.

La OCDE sucedió a la OECE ante la necesidad de una organización que enfrentara las nuevas realidades e impidiera la escisión de los países de Europa occidental. En diciembre de 1959 se celebró una reunión en París entre los representantes de Francia, Estados Unidos, Alemania Federal y Gran Bretaña, en la que se concluyó la necesidad de que los países industrializados ayudaran a los menos desarrollados, así como que se mantuvieran las políticas comerciales que favorecían el uso racional de los recursos económicos. En enero de 1960 también en París, el "Grupo de los cuatro"¹⁸⁴ decidió la creación de la OCDE para vigilar el desarrollo de la cooperación internacional y la expansión de la economía mundial, publicando su informe en abril de ese año.

Finalmente, en diciembre de 1960 se firmó el Convenio de París que creaba la OCDE, con veinte países participantes¹⁸⁵; la nueva organización incorporó a países no europeos como Estados Unidos y Canadá y más tarde, en 1964, Japón, en 1969 Finlandia,

¹⁸⁴ Seara Vázquez, M., op.cit., El Grupo de los Cuatro estaba formado por Estados Unidos presidiendo, Francia, Gran Bretaña y Grecia.

¹⁸⁵ Los 20 países europeos fundadores de la OCDE son: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza, Turquía. Estados Unidos y Canadá habían participado como miembros asociados de la OECE.

en 1971 Australia y en 1973 Nueva Zelanda; además, Yugoslavia participa en algunos trabajos, según acuerdo con la Organización tomado en 1961. Fue en este año de 1961 que, habiéndose recibido las ratificaciones suficientes, el Convenio entró en vigor y se iniciaron formalmente las funciones de la OCDE.

La OCDE está, como hemos visto, formada por países de la zona atlántica, incluyendo a Japón, con un alto nivel de desarrollo económico y de participación en el comercio internacional, un régimen económico capitalista y un sistema de gobierno constitucional democrático. Por ello, no puede ser considerada como un organismo regional europeo, sino más bien, como un organismo de estados desarrollados. La cooperación económica se organiza en el marco de instituciones de ámbito universal como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT.

La OCDE realiza funciones en dos líneas dirigidas a la cooperación y el desarrollo: la cooperación entre países miembros y la contribución al desarrollo de países no miembros, es decir, de los países subdesarrollados. Además, la OCDE tiene encomendado el contribuir a la expansión del comercio internacional con bases multilaterales y sin discriminaciones.

Entre sus objetivos se encuentran actividades para eliminar las restricciones al comercio y pagos internacionales, para vigilar la aplicación y actualización constante de los códigos de liberalización comercial, de movimientos de capital y de operaciones invisibles comunes. El artículo 1 de la Convención

que formó la OCDE y que tuvo vigencia a partir de 1961, señala concretamente que la Organización promoverá políticas diseñadas para:

- Alcanzar el más alto crecimiento económico sostenido y empleo, así como un estándar de vida ascendente en los países miembros, al mismo tiempo que se mantenga una estabilidad financiera, contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- Contribuir a una expansión económica sólida, tanto en países miembros como en los que no lo son y que se encuentran en proceso de desarrollo económico, y
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria y de acuerdo con las obligaciones internacionales.¹⁸⁶

Para cumplir con este mandato la OCDE se mueve en el ámbito del financiamiento mediante créditos otorgados a mediano plazo, es decir, de dos a cinco años, en los que existe un alto grado de participación del sector oficial y que se destinan a la compra de bienes de capital y servicios conexos. Es gracias a la comunicación interagencial, que se puede evitar la competencia nociva en el otorgamiento y las condiciones de los créditos.

Conviene señalar que, siendo el GATT el órgano regulador de las barreras arancelarias y de las distorsiones del mercado, sus actividades no se contraponen con las de la OCDE, ya que el GATT

¹⁸⁶ Development Cooperation, Report by Joseph C. Wheeler, Chairman of the Develop. Assistance Committee, OECD, Dec. 1986.

no ha participado en el financiamiento a las exportaciones, lo cual se considera de la competencia de la OCDE, organismo que trabaja en los acuerdos en esta materia.¹⁸⁷

El Acuerdo Monetario Europeo y el Organismo Europeo de Investigación Nuclear, heredados de la OECE, aunque originados en tratados diferentes, tienen relación estrecha con la OCDE. Además, órganos como la Agencia Internacional de Energía, el Centro para la Investigación e Innovación Educativa, el Centro de Desarrollo, el Proyecto Interfuturo y algunos programas especiales, contribuyen a aumentar el caudal de recursos que utiliza la OCDE para elaborar sus estudios de casos.¹⁸⁸

La estructura administrativa de esta Organización, cuya Sede se localiza en París, está constituida por un Consejo a nivel ministerial o de representantes permanentes, un Comité Ejecutivo y un Secretariado General, cuya cabeza es elegida por el Consejo para periodos de cinco años. Además, cuenta con Comités Especializados que elaboran estudios en las diversas áreas de acción, como son la política económica, la revisión económica y del desarrollo, la ayuda para el desarrollo, los problemas de la mano de obra, el comercio, la cuestión agrícola, la contaminación del medio ambiente y los pagos internacionales.¹⁸⁹ Sus

¹⁸⁷ Financiamiento a las importaciones a través de líneas globales de crédito, Subdirección de Operaciones Internacionales de Nacional Financiera, El Mercado de Valores, Núm. 7, Abril 1 de 1989, p. 26-27.

¹⁸⁸ International Organisation and Integration, Documents Selected by Louis B. Sohn, Martinus Nijhoff Pub. 1986, p. 963.

¹⁸⁹ Medina, Manuel, op. cit. p. 113-127.

actividades incluyen la liberación de movimientos de capitales y de operaciones invisibles. La efectividad de la OCDE se aprecia en los cuadros estadísticos que proporcionan información confiable y exclusiva publicados anualmente¹⁹⁰ y que reflejan en números la actividad en las siguientes áreas: agricultura, demografía, empleo, tendencias sociales, educación, cuentas nacionales, paridades del poder de compra, moneda, comercio, impuestos, investigación y desarrollo, ciencia y tecnología, industria, energía, transporte, medio ambiente, turismo y asistencia.

La OCDE como organización supranacional, aporta al sistema internacional un acervo de información mediante los informes que elabora en cada país, y aunque representa la opinión de los países industrializados, es un esfuerzo que trasciende las fronteras, en la búsqueda del consenso político que permita la mayor integración y desarrollo de la economía mundial.

Una característica de las decisiones tomadas en el seno del Consejo de la OCDE es que debe privar la unanimidad, aunque existan abstenciones; ello se aplica con el fin de que las decisiones, acuerdos, resoluciones y recomendaciones puedan crear obligaciones para los que hayan votado a favor.

La OCDE no tiene facultades reglamentarias y su interés principal se centra en constituirse en el foro en el que los representantes de los países miembros y no miembros, pueden

¹⁹⁰ OECD in Figures 1989 Edition, The OECD Observer, No. 158, Junio-julio 1989.

reunirse para discutir sus intereses, siguiendo el método llamado de la "confrontación", consistente en una discusión de principios y planes y cuyas conclusiones son publicadas posteriormente, con los juicios emitidos por la Organización. La cooperación internacional se ve fortalecida cuando surgen acuerdos comunes de estas reuniones.

En cumplimiento a su mandato de proporcionar asistencia tanto a países miembros como a los subdesarrollados, en 1963 se creó un Centro de Desarrollo de la OCDE, que facilita la distribución del apoyo.

La OCDE es una de las organizaciones internacionales regionales, que se han creado en paralelo al Sistema de las Naciones Unidas, pero que no forman un sistema coherente como éste, dado que responden a intereses diversos y aún opuestos. La función de una organización internacional universal en que no existe cohesión ideológica, consiste en suavizar las diferencias en este sentido, entre sus miembros.

En las organizaciones regionales, con fines de integración general, por el contrario, se sustituye la necesidad de coexistencia por la aspiración a la integración, a fin de borrar las fronteras nacionales. Las comunidades supranacionales de Europa occidental como la OCDE, son ejemplos de este tipo de organización cuyo principal interés es lograr la unión política.¹⁹¹

¹⁹¹ Medina, Manuel, op. cit. p.115-116.

6.4 - La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La OTAN es un ejemplo de supranacionalismo de tipo estratégico militar, creado como resultado de la desconfianza y la pugna por el poder que se gestó durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y que se concretó en 1949.

Con la división del mundo al término de la Segunda Guerra se formaron varios bloques por medio de acuerdos y alianzas militares; en el bloque occidental por ejemplo se formalizaron el Tratado franco-inglés de Dunkerque en 1946, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de Río en 1947 y el Tratado de Bruselas de 1948; en el bloque oriental se estableció la Cominform.

Sin embargo, los países occidentales buscaron el apoyo militar de Estados Unidos ante el expansionismo de la Unión Soviética. Aunada a la asistencia para la reconstrucción, propuesta por el Presidente Truman y otorgada como estrategia del Plan Marshall en 1947, Estados Unidos favoreció a Europa con la doble intención de lograr un desarrollo económico para detener el avance del comunismo y lograr el fortalecimiento de los países para que formaran una defensa común.¹⁹²

Alegando el derecho de legítima defensa individual o colectiva contemplado en el Artículo 51 de la Carta de las

¹⁹² Seara Vázquez, M., op. cit., pp. 749-751.

Naciones Unidas, Estados Unidos se apoyó en la necesidad de establecer acuerdos regionales de legítima defensa y promovió la creación de un órgano para defender el Atlántico Norte. Los países del Tratado de Bruselas¹⁹³ se reunieron en Washington en julio de 1948 y en diciembre redactaron un proyecto de Tratado. En marzo del año siguiente se adhirieron Dinamarca, Noruega, Islandia, Portugal e Italia, para formar un grupo de doce países en total¹⁹⁴ y a pesar de las protestas de la Unión Soviética, el Tratado se firmó el 4 de abril de 1949, entrando en vigor el 24 de agosto de ese año al ratificarse completamente. Las condiciones establecían una duración de veinte años, con una cláusula de reconducción tácita y con derecho de denuncia después de ese tiempo. Más tarde se sumaron Grecia y Turquía en 1952 y la República Federal de Alemania en 1955. Grecia se retiró en 1974 al reactivarse el conflicto de Chipre.¹⁹⁵

Los Estados miembros firmaron el Pacto del Atlántico con su calidad de tratado internacional para la defensa mutua en caso de ataques armados contra los territorios, naves, aeronaves o fuerzas militares de cualquiera de ellos y localizados exclusivamente en la zona del Atlántico Norte en sus territorios o sobre ellos, que abarca la Europa occidental hasta Turquía, el

¹⁹³ Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica y Francia.

¹⁹⁴ Estados Unidos, Canadá y diez países de Europa occidental: Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Portugal.

¹⁹⁵ Seara Vázquez, M., *Ibidem*.

Mar Mediterráneo, Norteamérica y las islas y espacios marítimos al norte del Trópico de Cáncer.¹⁹⁶

El Tratado de la OTAN establece como condiciones de membresía que los países se rijan por principios de democracia, libertad individual y derecho, definiendo así su carácter político y limitando la admisión a los gobiernos con estas características. Las condiciones para entrar en la OTAN son dos: una, que se trate de un Estado europeo y dos, que pueda promover los principios del Tratado y contribuir a la seguridad de la zona del mismo; esta última condición excluye a países con organización política opuesta. Sin embargo, casos como el de Grecia que estuvo bajo una dictadura militar, demuestran que esta limitación no se cumple al pie de la letra y hace evidente que la OTAN defiende por encima de la ideología, los intereses de estado.

Uno de los rasgos de la OTAN que revela su carácter de organización supranacional es el procedimiento de entrada, que requiere de la unanimidad de todos los miembros para aceptar uno nuevo y que sólo puede lograrse mediante invitación seguida de las aceptación del estado europeo solicitante. Una vez que se formaliza el documento de aceptación, éste se deposita en Estados Unidos, cuyo gobierno se ocupa de comunicarlo a los demás miembros.

¹⁹⁶ Medina, M., op. cit., p. 119.

El acuerdo señala que previniendo la necesidad de las legítima defensa, los países se comprometen a renunciar al uso o amenaza de la fuerza según estipula la propia Carta de la ONU, así como al arreglo pacífico de los conflictos internacionales. En opinión de Medina, las obligaciones del Tratado son vagas y no imponen el establecimiento concreto de una organización militar o de instituciones políticas permanentes.¹⁹⁷

Al respecto podemos señalar que como toda organización de tipo político, resulta comprensible esta vaguedad, ya que al considerarse la participación de la voluntad de varias naciones, no todos los aspectos quedan cubiertos, existiendo siempre la posibilidad abierta para enfrentar una disensión.

La OTAN ejerce un mecanismo institucional que trabaja en dos sentidos, el político y el militar. En el sentido militar, los miembros se comprometen en dos sentidos:

- a) obligación de reunirse para celebrar consultas en materia política cuando exista una amenaza contra la integridad territorial, política o de seguridad a una de las partes con el propósito tácito de estudiar el caso y decidir las medidas a aplicarse; y si es el caso,
- b) proporcionar asistencia en caso de ataque armado, considerando el ataque contra una de las partes como ataque contra todos los miembros, pero reservando a cada Estado la discreción de decidir si existe o no en su opinión el ataque.

Respecto a este último punto, cabe destacar que de acuerdo con Medina, el pacto de la OTAN tiene un valor declaratorio

¹⁹⁷ Medina, Manuel, Ibidem, p. 752.

únicamente como acuerdo defensivo, ya que enuncia intenciones sin establecer la obligación jurídica de la asistencia, permitiéndole a los miembros decidir si deben actuar o permanecer al margen del conflicto, según lo establece el Artículo 5 del Tratado.

Sin embargo, como señala Seara Vázquez, no debemos subestimar la cooperación que se ha forjado alrededor de la OTAN, que se rige sobre concepciones e intereses político comunes y que ha rendido frutos también como instrumento de negociación de problemas económicos¹⁹⁸, además de que permanece abierta la probabilidad de que los países decidieran libremente proporcionar la asistencia armada si fuera necesario.

En el sentido político, las pretensiones de la OTAN surgieron de la reunión en París, en mayo de 1956, de un comité de tres ministros llamado de los tres sabios, que determinó la consulta política de discusiones colectivas sobre las decisiones individuales de los miembros en el futuro, a fin de prevenir efectos perjudiciales para los otros países y la necesidad de rectificación que pusiera en riesgo el prestigio nacional. También se recomendó un examen político anual por parte del Consejo de la OTAN y la solución pacífica de las controversias entre los miembros utilizando procedimientos de buenos oficios.

La estructura de la OTAN se encuentra conformada para el doble enfoque ya mencionado, el político y el militar. El

¹⁹⁸ Seara Vázquez, M., op. cit., p. 753.

mecanismo institucional está encabezado por un Consejo como órgano fundamental, que dos veces al año reúne a los ministros de asuntos exteriores y con periodicidad de una semana, a los representantes permanentes y que se ocupa de cuestiones de interés común económicos, político, militar y de otra índole, tomando siempre decisiones por unanimidad.

En cuanto al aspecto político la OTAN cuenta con:

- a) Comités del Consejo para la Revisión de la Defensa, los Planes de Urgencia Civiles, Presupuestos Civiles y Militares, Asuntos Políticos, Directores de Armamentos, Asuntos de Seguridad, Infraestructura, Asuntos Económicos, Retos de la Sociedad Moderna, Ciencia, Coordinación del Espacio Aéreo Europeo y Comunicaciones;¹⁹⁹
- b) la Secretaría General como órgano administrativo, y
- c) los organismos subsidiarios civiles para problemas específicos.

En materia militar se formó:

- a) un Comité Militar que formula recomendaciones al Consejo y al Comité de Planeación de la Defensa;
- b) los Comandos Militares del Atlántico (SACLANT), Europeo (SACEUR) y del Canal de la Mancha (CINCHAN), responsables cada uno de la defensa de sus regiones. En tiempos de paz, las fuerzas armadas permanecen disponibles bajo la autoridad de sus propios gobiernos nacionales pero pueden ser comisionados para servir en la OTAN;
- c) un Grupo de Planeación Regional Estados Unidos-Canadá cuya función es estudiar problemas de defensa de Norteamérica y presentar planeas y recomendaciones;
- d) organismos subsidiarios militares bajo la dirección del Comité Militar.

La doble identificación política y militar de la OTAN también se refleja en la doble función que ejecutan sus

¹⁹⁹ Sohn, Louis B., comp., International Organisation and Integration, Martinus Nijhoff Pub., Países Bajos 1986, p. 919.

representantes; un ejemplo lo constituye el funcionario más alto que es el Secretario General y a la vez el presidente del Consejo, del Comité de Planificación de la Defensa, del Comité de Asuntos de la Defensa Nuclear y del Grupo de Planificación Nuclear.

Resulta evidente que la OTAN ha probado su efectividad al no recurrir a su propio sistema defensivo para solucionar los conflictos, trabajando por medio de la disuasión antes que el uso de la fuerza. Su actividad se ha visto directamente relacionada con las crisis que han amenazado la paz, especialmente en sus zonas de influencia, pero sin duda ha contribuido al mantenimiento del status quo en Europa, sin interferir en los conflictos internos del bloque soviético pero sin permitir la constante expansión del mismo.

La coexistencia pacífica y la cordialidad Este-Oeste que se ha dado desde hace algunos años, permite pensar que se deben replantear los objetivos de la OTAN y ya desde 1973 se están celebrando conversaciones a iniciativa de Henry Kissinger para reformarla. Ante la política de distensión entre las grandes potencias, Estados Unidos y la URSS, la OTAN entró a una crisis interna al perderse en cierto grado la conciencia de la necesidad de la Organización.

A pesar de que gracias a la existencia de la OTAN, que en 1989 está cumpliendo 40 años de existencia, se ha logrado mantener una coalición geopolítica entre Estados Unidos y la

Europa occidental, existe en ambos lados del Atlántico la sensación de que la estructura de la OTAN es ahora obsoleta, La reforma radical de la organización ha atraído a ella a hombres de estado reitrados como Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski y Helmut Schmidt. La verdadera clave del problema no está en saber si la OTAN debe cambiar sino cómo lo hará. Las propuestas de reforma caen en tres categorías,²⁰⁰ todas ellas críticas para la OTAN y para la política exterior de Estados Unidos en general, que son:

- a) el compartir la carga, lo cual se refiere a que Estados Unidos ha llevado el liderazgo de la defensa europea más que los propios países europeos y se propone un cambio en sentido inverso;
- b) la devolución vendría con ese cambio, al ocuparse los países de Europa occidental de su defensa con la participación de EUA; y
- c) el rompimiento de los compromisos, que plantea la posibilidad de que Estados Unidos abandone la OTAN.

Con frecuencia sucede que una propuesta individual del cambio se considera en una de estas categorías, pero cae finalmente en otra. Lo que no puede negarse es que el cambio sustancial de recursos de América a Europa desde la década de los 50s sugiere un cambio paralelo en la responsabilidad central por la defensa de Europa Occidental y el interés nacional de Estados Unidos en la independencia y prosperidad de la región europea es cada vez mayor, por lo que las reformas de la OTAN deben ir más

²⁰⁰ Calleo, David, P., NATO's Middle Course, Foreign Policy, Núm. 69, Carnegie Endowment for International Peace, Invierno 1987-88, pp. 135-136.

allá del compartir la carga y todavía más lejos que el rompimiento de los compromisos.

El debate sobre estas reformas debe enfocarse desde el contexto del llamado "Problema Americano", surgido desde la debacle ocasionada en Estados Unidos con la guerra de Viet Nam, que evidenció el declive de la habilidad de ese país para dominar los asuntos mundiales. Este declive es relativo y no absoluto y es resultado del éxito de la política estadounidense desde la postguerra. La recuperación de Europa Occidental y Japón, el desarrollo del Tercer Mundo y las pretensiones de paz de la URSS han sido metas centrales de la política norteamericana pero han costado una disminución inexorable de la preponderancia política, económica y militar de ese país. Bajo la bandera de la Pax Americana, la riqueza mundial y el poder han crecido de una manera más plural.

La tendencia no lleva hacia una nueva hegemonía, ya que los soviéticos no serán los principales beneficiarios puesto que ahora la URSS se ve amenazada por otros países más que por Estados Unidos mismo. El peligro no es una Pax Sovietica, sino una anarquía global, dado que las instituciones de la postguerra han dependido tanto de la predominancia de Estados Unidos, que todo el sistema parece colapsarse sin ese país.

Las últimas administraciones del gobierno norteamericano se rehusan a aceptar la pérdida del poder de su país, tratando de jugar el papel geopolítico que desarrollaron en los 50s. Durante

la mayor parte de los 70s la política norteamericana procuró ocultar la evidencia por medio de la reducción de costos o su transferencia a otros. En los años 80, ese país se ha esforzado para reafirmar la dominación norteamericana pero sólo ha conseguido inciertos beneficios militares y un asombroso crecimiento de la deuda, llevando la situación a consecuencias financieras y comerciales poco favorables a la posición del país en relación a la economía mundial.

El escape más práctico para Estados Unidos y especialmente para aquéllos que en ese país todavía desean la hegemonía o nada, condenando a su país al aislamiento y el agotamiento, lo representa la reforma de la OTAN. Esta organización revela hasta qué grado la hegemonía norteamericana se ha hecho inmanejable, pero también revela los prospectos más prometedores para crear un patrón más adecuado de relaciones, todo lo cual incluye riesgos, pero obviamente, los beneficios esperados son mayores que el deterioro acelerado de la situación presente.

Los problemas particulares de la OTAN han cambiado poco en los últimos 40 años, pero los asuntos del medio ambiente han complicado las cosas. Militarmente, la OTAN ha sido siempre un protectorado nuclear norteamericano por lo que, más que tratar de adaptarse al poder convencional soviético en Europa, Estados Unidos eligió seguir como el protector continental hegemónico por medio de la amenaza de usar armas nucleares para detener una invasión soviética. Esta política de disuasión fue un principio

de la hegemonía barata, ideal mientras Estados Unidos era más o menos invulnerable, pero insatisfactoria cuando las fuerzas soviéticas comenzaron a crecer enormemente hasta alcanzar a las norteamericanas. Con Estados Unidos en riesgo, la OTAN se ha convertido en un alianza enredada, alejándose de las ideas de su concepción.

La estrategia americana ha sido ajustarse al nuevo estrategia del medio ambiente, pasando desde la doctrina de la "represalia masiva" de las ciudades soviéticas, a la de "respuesta flexible", que consiste en respuestas graduadas diseñadas para limitar la destrucción nuclear al mínimo necesario para detener un ataque. Además, la doctrina de la "contrafuerza" se enfocó a limitar a las armas nucleares intercontinentales para ir en contra de los objetivos militares del enemigo.

Estos cambios transformaron la hegemonía barata en una carrera armamentista que llevó a Estados Unidos y a la URSS hacia una etapa de producción de armas nucleares. Pero con las conversaciones sobre el desarme ambas naciones se han comprometido a reducir el arsenal nuclear y así por ejemplo, Estados Unidos ha desmantelado varios cientos de misiles nucleares en territorio de Europa Occidental.

Es un hecho que los países europeos occidentales desean la comodidad de estar defendidos por el escudo nuclear norteamericano, sirviendo como base estacionaria de la potencia

de ese país, preparándose siempre para presiones diplomáticas y económicas o para expediciones militares más allá de la región de la OTAN. Por su parte, Europa occidental está extendiendo sus lazos económicos a la URSS y haciendo sus arreglos propios con países del Medio Oriente.

La relación de la OTAN, central en la estructura de la postguerra, ha llegado a ser gradualmente un mecanismo crítico para su desintegración. Sin embargo, los países europeos occidentales cada vez están más insatisfechos y su seguridad militar es incierta. Han tratado de ejercer una forma de disuasión diplomática para convencer a la URSS y a los países del Este de Europa, de establecer una relación de beneficios y restricciones que harían que una guerra parezca poco benéfica y que promoviera la evolución interna de los países del Oriente de Europa.

Paralelamente, también ha surgido una divergencia con respecto a las relaciones con el Tercer Mundo ya que los países de Europa occidental dependen más que Estados Unidos de esta región en cuestiones de comercio y materias primas, por lo que los países europeos han establecido relaciones económicas y política directas con el Tercer Mundo, aun en competencia con los intereses norteamericanos.

Desde la mitad de la década de los 60s, Europa occidental ha tenido también diferencias con Estados Unidos en relación a la política económica general, ya que la economía norteamericana con

su inestabilidad ha complicado la administración europea, cuyos funcionarios culpan a la política económica nacional de Estados Unidos y resienten la posición adoptada por ese país. Pero los europeos no pueden ignorar el lazo entre el presupuesto nacional de Estados Unidos y su déficit comercial y los costos de la protección militar en Europa Occidental. De esta manera se aprecia cómo una justicia sistémica permite que Estados Unidos manipule el sistema monetario mundial de manera que los aliados paguen al menos en parte, por los gastos militares de su propia defensa.

En teoría, la devolución sería el medio seguro de resolver los problemas de la OTAN y Estados Unidos debería retirarse, aceptando que Europa puede hacer su propia defensa. La devolución lograría que Europa Occidental se volviera más receptiva a las preocupaciones norteamericanas y ciertamente no estaría deseosa de cooperar en Africa y el Medio Oriente o estaría más dispuesta a transmitir tecnología de tipo militar a los soviéticos. Europa occidental no formará una coalición militar complementaria en tanto Estados Unidos haga parecer su hegemonía militar como algo superfluo. Además, la devolución resolvería la carga fiscal que pesa sobre EUA y sobre la economía mundial.

La búsqueda por un balance global diferente debe distinguir entre la devolución y la liberación de compromisos. Debe entenderse que no se pretende el rompimiento total de Estados

Unidos con Europa occidental, sino la disminución de su influencia y actividad, ya que se considera que esa región es perfectamente capaz de proteger su libertad económica y política. Militarmente, Europa occidental tiene dos potencias nucleares y tres de los más grandes ejércitos modernos, pero unida con la URSS formarían un balance global diferente.

En el mundo multipolar del presente, una estrategia de disuasión nacional se acerca más a la realidad y aunque un mundo con varias potencias nucleares es más preocupante, no es de esperarse que los países deseen su propia destrucción. Aun cuando las nuevas potencias como Francia, Gran Bretaña y la República Popular China tengan poder nuclear, no es factible que provoquen una conflagración que los destruiría. El nuevo balance estratégico múltiple es mucho más estable que un sistema que descansa solamente en la disuasión extendida.

Concluyendo, mientras que los intereses vitales de América con relación a la independencia europea de la hegemonía soviética permanecen igual, la capacidad relativa de los norteamericanos y europeos occidentales para mantener el balance militar continental, especialmente en balance nuclear, ha cambiado radicalmente. La devolución se da como la solución viable, lo que significa que la estructura de la OTAN incluye el tratar de apoyar tanto a los disidentes norteamericanos como a los europeos. El tratar de evitar las presiones de la política norteamericana para desnuclearizar Europa, no va a guiar

confiablemente a un mundo plural en el que la interdependencia crece de manera más penetrante y compleja.

Si bien la OTAN es la organización por la que el siglo XX ha sido el "Siglo de América", 20 años de deterioro han provocado un cambio en la dirección de la política americana y es indudable que, aun cuando fue creada para contener el expansionismo soviético como factor decisivo en una situación de un inexistente conflicto bélico mundial, la OTAN se constituyó en el símbolo más fehaciente de la hegemonía norteamericana.²⁰¹ El gran dinamismo del escenario internacional en los últimos años, que se manifiesta en los cambios que Michail Gorbachov está imprimiendo a la sociedad soviética y su disposición a reducir el armamento nuclear, los movimientos estudiantiles en China, la rebelión de Nicaragua y Panamá en Centroamérica contra el intervencionismo norteamericano y la disensión de Alemania Occidental sobre los misiles en Europa, obligan a Estados Unidos a cambiar su política si es que desea conservar cierto grado de hegemonía.

La OTAN, como coalición crítica para formar el sistema de la postguerra, debe iniciar también su renovación.²⁰² Sólo un gran esfuerzo por parte de la OTAN romperá la inercia y renovará su

²⁰¹ Fernández de Castro, Rafael, Hondas diferencias entre EU y Alemania en la OTAN, especial para "La Jornada", México, 3 de junio de 1989, p. 29.

²⁰² Calleo, D.P., op. cit., pp. 137-147.

política de manera efectiva.²⁰³ Las diferencias en los puntos de vista de los miembros de la OTAN, por ejemplo entre Estados Unidos y Alemania Occidental que recientemente, como dijimos antes, se ha expresado en cuanto a la modernización de los misiles de rango corto estacionados en Europa, son uno de los síntomas que sugieren la posibilidad del inicio de la desintegración de la Organización.²⁰⁴ Alemania Occidental como la nueva potencia europea, está reclamando el liderazgo ya que considera que, teniendo el mejor ejército de Europa, está pagando el precio más alto con el menor poder de decisión, además de soportar el riesgo de saber que si un conflicto bélico se desatase, probablemente sería en su territorio.

Se ha dado una separación de opiniones entre los líderes de la OTAN en cuanto al peligro que representa el liderazgo militar que la Unión Soviética ha perseguido. Por un lado, Estados Unidos y Gran Bretaña, que mantienen una "relación especial" en el seno de la OTAN,²⁰⁵ siguen considerando que la URSS pretende dominar Europa mediante la superioridad bélica argumentando la reducción de las armas nucleares en primer término y dejando los armamentos convencionales para una fase posterior, con lo cual

²⁰³ Betts, Richard K., NATO's Mid Life Crisis, Foreign Affairs, Council of Foreign Relations, Inc., Nueva York, Primavera 1989, pp. 37-52.

²⁰⁴ Fernández de Castro, R., ibidem.

²⁰⁵ La Jornada, EFE, AP, REUTER Y DPA, "Gran Bretaña y Estados Unidos mantienen una "relación especial", afirman Thatcher y Bush", México, 2 de junio de 1989, p. 32.

una vez lograda la reducción nuclear, podrían todavía conservar un liderazgo militar convencional; por otra parte, la mayoría de los representantes encabezados por Alemania Occidental opinan que el Occidente debe aprovechar la oportunidad de negociar con los países del Pacto de Varsovia para reducir el armamento nuclear²⁰⁶ que en el caso de los misiles de corto alcance está dominado por la URSS y no aceptan como amenaza principal la posible dominación convencional soviética.

De acuerdo con Lord Carrington, el futuro de la OTAN verá un cambio especialmente en la actuación de Europa que deberá ejercer un mayor papel en cuestiones de seguridad, manteniendo una asociación permanente con Estados Unidos en el contexto del Tratado.²⁰⁷ Las condiciones que 40 años atrás propiciaron la creación de la OTAN han cambiado, por lo que se espera que Europa propiciará una distribución más equitativa de los gastos con Estados Unidos y trabajando por su propia defensa y seguridad podrá entablar relaciones más satisfactorias con la URSS.

Así, las perspectivas de la OTAN aun cuando no son halagadoras absolutamente, plantean alternativas mediante las

²⁰⁶ La cuestión de la modernización de los cohetes nucleares de corto alcance y su limitación han dividido a la OTAN, por lo que Estados Unidos pugna por la unidad occidental. La Jornada, "Llegó Bush a Roma en busca de apoyo en la reunión de la OTAN", México, 27 de mayo de 1989, p. 27.

²⁰⁷ Lord Carrington, Consecuencias del Tratado sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio - El futuro de la OTAN: cambio y continuidad, Desarme, Revista periódica de las Naciones Unidas, Vol. XI, Núm. 2, Nueva York, Verano 1988, pp.125-134.

cuales la organización que trabaja por mejorar las relaciones Este-Oeste, limitar los armamentos y preservar la seguridad mundial, podrá continuar ofreciendo la base más sólida con que cuenta la organización internacional para la seguridad.

La OTAN debe conseguir la unidad entre sus miembros reforzando su poder endógeno para cumplir con las características de supranacionalidad, de las cuales destaca el poder exógeno de imponer políticas aceptadas por todos los participantes por encima de las fronteras nacionales.

6.5 - Poder y conflicto en las organizaciones internacionales.

El supranacionalismo es el gran poder que se enfrenta como agente activo dentro del fenómeno del poder y el conflicto en la organización internacional. Constituye el elemento de poder más importante que posee la organización internacional, a través del cual tiene la capacidad de imponer políticas.

Es importante señalar, sin embargo, que el amplio fenómeno del poder no puede entenderse en los elementos endógenos de una organización, sino por el contrario, son el poder y el conflicto como constantes históricas que conforman el contexto exógeno de la organización, las que determinan la madurez de una organización y por tanto, su grado de supranacionalidad.

A fin de tener una idea más completa de la relación dada entre los elementos que conforman la supranacionalidad, se presentan en este apartado algunos trabajos que nos acercan a la

interpretación de la organización internacional en base al poder y el conflicto.

Las organizaciones internacionales han reflejado siempre la estructura del poder mundial en los diferentes periodos históricos. Aún más, algunos autores afirman que son precisamente las potencias predominantes, las que han dado origen a las organizaciones internacionales a fin de consolidar sus posiciones y asegurar las relaciones de dependencia y dominación hacia los países menos afortunados.

En principio por tanto, se plantea la cuestión de definir el significado de poder en el contexto de las relaciones internacionales.

Hans Morgenthau, en su teoría del realismo político, sostiene que la política internacional, como toda clase de política, es una lucha por el poder; el fin primero y último de la política internacional es el poder y los gobernantes lo utilizan para lograr hacer de ella, su instrumento de éxito. 208

Morgenthau señala que el poder es el fin principal de la política y el motivo determinante de cualquier acción de esta naturaleza, pero también aclara que el poder constituye al mismo tiempo una relación y un medio para alcanzar un fin.

208 Morgenthau, Hans, La Política entre las Naciones, A. Knopf, 3a. ed., New York, 1965, p. 27.

Otro teórico, K.J. Holsti, define el poder en términos de los actos de capacidad de influencia y la respuesta a esos actos.²⁰⁹

Karl Deutsch, abundando, describe el poder como la capacidad de cambiar las probabilidades de obtener resultados o hacer que las cosas sucedan de manera dirigida.²¹⁰

En la política internacional, según se deduce de estas definiciones, el poder se relaciona directamente con la idea del Estado-nación como actor principal en el sistema internacional; pero existen formas o manifestaciones de poder que tienden a transgredir las fronteras de los Estados. Tal es el caso de las corporaciones multinacionales y de las organizaciones transnacionales.

Sin embargo, aún este tipo de organizaciones internacionales requiere de la existencia del Estado como marco de referencia para dar sentido a sus actividades que se expresan en formas de poder y que influyen en los gobiernos a fin de lograr sus metas. Además, las organizaciones internacionales fincadas sobre el principio de la soberanía de los Estados, sientan la relación actual entre el poder y el Estado-nación.

²⁰⁹ Holsti, K.J., The Concept of Power in the Study of International Relations, "Politics of the International System", Platzgraff Ed., Philadelphia, Pa. 1969, p.134, en Abi-Saab, op. cit.

²¹⁰ Deutsch, Karl, Política y Gobierno, Houghton Mifflin, Boston, Mass. 1970, p. 24, en Abi-Saab, op. cit.

Para redondear la idea del poder en la política internacional, Silviu Brucan proporciona lo que a mi juicio, es la base del intercambio de fuerzas en el sistema internacional, es decir, que es el tamaño, la debilidad o fuerza, el nivel de desarrollo y la riqueza de los países, lo que propicia el juego de poder y lo convierte en el factor importante que es.²¹¹

Esto nos lleva a la conclusión de que los componentes del poder son, a su vez, los parámetros para medirlo en el sistema de organizaciones internacionales de cualquier naturaleza. La teoría de la Política Comparada distingue estos componentes: las bases naturales, económicas y tecnológicas, la cultura incluyendo la ciencia y tecnología, la fuerza y armamento militar, la cohesión moral y política, el prestigio internacional y la capacidad diplomática; estos elementos los reconocemos también como equivalentes a la geografía del país, los recursos naturales, la tecnología, la población, la ideología, la moral y la capacidad de liderazgo.

En la política internacional, los componentes del poder en sí no son determinantes. Es la evaluación del poder nacional por parte de aquéllos que toman las decisiones y la eficiencia en el uso del poder para alcanzar una meta lo que cuenta. El poder nacional es el potencial cuyo valor depende de la capacidad de usarlo y el grado en que se utilice.

²¹¹ Brucan, Silviu, Power and Conflict in the Study of International Organization, en Abi-Saab, op. cit., p. 147.

Los conflictos aparecen precisamente, cuando todas las condiciones de desigualdad de los países, aunados al uso de sus capacidades, se agudizan y contraponen para imponer la fuerza de los más poderosos.

Aquí nos encontramos con el concepto de fuerza, que es diferente de poder y no debe confundirse. El poder se refiere a la esfera política principalmente, en tanto que la fuerza, en el sentido físico de la violencia, debe ser la última instancia del poder en un conflicto.²¹²

Para las organizaciones internacionales, la faceta más relevante del poder es la administración del mismo en el sistema internacional y dado que no existe en este sistema una autoridad central como el Estado en los niveles nacionales, son precisamente las organizaciones internacionales las que centralizan el poder a fin de imponer un orden y coordinar e integrar las funciones de los Estados. Ejemplos de estas organizaciones son los modelos hegemónicos como la Pax Britannica o la Pax Romana y esquemas de balance de poder como el Concierto de Europa, la Liga de las Naciones y por supuesto, la Organización de las Naciones Unidas.

A lo largo de la historia, desde sus orígenes con las ligas establecidas en la Antigua Grecia, las organizaciones internacionales han manejado la dinámica de las relaciones de

²¹² Brucan, S., op. cit., p. 150.

poder, hasta llegar al sistema más descentralizado de la historia moderna. Las organizaciones internacionales reflejan un deterioro gradual del componente militar de la época de la guerra fría para favorecer la parte económica, tecnológica y político-diplomática. De la confrontación se pasó a la negociación.

La interdependencia aparece en el entorno internacional como regla, dado que la propia tecnología y crecimiento del comercio mundial imponen un sistema distinto en el que se interrelacionen las comunicaciones, los transportes y el comercio mismo. Y es precisamente el comercio internacional el límite a la aparición de conflictos, ya que las propias naciones evitan la difusión de la guerra para no afectar sus actividades económicas.

El nuevo tipo de poder que no se basa en un Estado-nación, en una fuerza militar o en un potencial económico, se define en términos de relación dentro de un sistema, como es el llamado Norte-Sur por ejemplo, en el que su efectividad para modificar el comportamiento del sistema deriva de su capacidad de provocar disturbios en su funcionamiento. Brucan llama a este poder sistémico para indicar que sólo actúa dentro de un sistema determinado aislado del total del marco internacional.²¹³

Pero crisis como la energética nos revelan que la dependencia no se da solamente en un sentido ya que a raíz de ella aparece un sistema global de interdependencia en el entorno

²¹³ Brucan, Silviu, op.cit. p. 156.

internacional. Este sistema global requiere de un nuevo orden internacional, sin el cual el mercado mundial y el sistema monetario internacional, no podría funcionar por las desigualdades que privan entre las naciones.

En este sistema global los problemas que derivan de la revolución científica tecnológica combinada con las revoluciones sociales y nacionales, los diferentes niveles de desarrollo, los recursos mundiales, alimentos, contaminación de mares y medio ambiente, adquieren tal dimensión que el uso de la fuerza se convierte en instrumento ineficiente y peligroso. Estos problemas no pueden de ninguna manera, resolverse en forma aislada por un grupo u otro de naciones, sino que requieren de soluciones globales a nivel mundial. Es aquí donde radica la nueva tarea histórica de las organizaciones internacionales.

Aparece entonces la necesidad de mencionar el concepto del conflicto, que surge justamente cuando la dominación y dependencia entre las naciones y entre grupos de naciones provoca un conflicto internacional.

Brucan nos brinda una tipología de los conflictos internacionales, que nos permite un esquema de clasificación en seis grupos:

- a) Conflictos generados por el juego de la gran potencia, con grandes rivalidades estratégicas, participación en las fases en la carrera armamentista, etc.
- b) Conflictos que surgen de las diferencias notorias en tamaño, fuerza militar, población, etc. entre las naciones.

- c) Conflictos que surgen de los modelos por largo tiempo establecidos de dependencia y dominación como resultado de los niveles económicos y tecnológicos de desarrollo.
- d) Conflictos entre sistemas socioeconómicos e ideologías antagónicas.
- e) Conflictos causados por el cambio social o la guerra civil con la intervención de potencias extranjeras.
- f) Conflictos internacionales que emergen de una cuestión bilateral en determinadas contingencias: conflictos instantáneos.

Por supuesto, estos tipos de conflictos no deben ser considerados aisladamente, ya que en la mayoría de los casos se intersectan e interactúan entre sí y lo normal es que un conflicto real sea la combinación de dos o tres de estos tipos. Además, se da cierta relación entre los diferentes tipos de conflictos, su intensidad y frecuencia.²¹⁴

Es evidente que la tarea principal de las organizaciones internacionales, es la eliminación de la violencia y el mantenimiento de la paz, para lo cual deben dedicar toda su efectividad y competencia, trabajando por evitar que los conflictos lleguen a ser violentos. Las organizaciones internacionales deben trabajar más por luchar contra las iniciativas de conflicto que pueden producir un enfrentamiento bélico, que por conocer las causas del conflicto y su posible solución.

Es importante aclarar que los conceptos paz y conflicto no son opuestos. El opuesto de la paz, es la guerra como manifestación violenta del conflicto. Pero los conflictos pueden

²¹⁴ Brucan, Silviu, op. cit., p. 161.

no ser violentos, es decir que no degeneran en una guerra necesariamente. Como decíamos antes, existen conflictos de política internacional que no se resuelve por la fuerza ni por la guerra.

La impetuosa internacionalización de la vida económica con los graves problemas contemporáneos como la inflación y el desempleo, que adquieren cada vez un carácter más supranacional, imponen la necesidad de que los países tiendan a lograr una coordinación de sus acciones y recursos si pretenden mantener un status determinado.

Las organizaciones internacionales no tienen el poder en su mano; en un sistema basado en la soberanía de los Estados, la capacidad de tomar decisiones permanece en las naciones individuales y sólo éstas pueden otorgarlo a una organización internacional. Este poder se ejerce a través de los miembros que integran una organización.

De aquí que es del interés de los Estados el favorecer la integración de organizaciones internacionales regionales, como la Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que por su estructura y naturaleza y los objetivos políticos a largo plazo que persiguen, son un tipo distinto de organizaciones internacionales que se califican como supranacionales.

CAPITULO 7

LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Cuando se pretende estudiar a los organismos no gubernamentales (ONGs), surge la inquietud de encontrar escasas referencias en los textos de política, economía, o derecho internacional, materias que no conceden a este tipo de organización la importancia que le corresponde. En el área de las relaciones internacionales y por ende de la organización internacional, no se pasa por alto este trascendental componente de la red que compone el sistema internacional, pero en general se observa poco interés en su estudio. Es por ello que al buscar una aproximación hacia un nuevo concepto de la organización internacional, resulta imprescindible para el estudiante de ciencia política y de relaciones internacionales, el analizar y conocer este fenómeno.

A fin de adentrarnos en el estudio de las organizaciones no gubernamentales, es necesario ubicarlas dentro del contexto internacional y a su vez, en el marco de la cooperación e integración económica al lado de las empresas multinacionales y de la opinión pública internacional, en la base del fenómeno del transnacionalismo.

Es claro que la fuerza de las empresas transnacionales y concretamente de las multinacionales, no emana directamente de los gobiernos de los Estados. Esta fuerza no puede ser controlada directamente por las autoridades gubernamentales, por lo que se ha creado un código internacional de conducta para las sociedades transnacionales, con el auspicio de las Naciones Unidas, Organización que además, ha creado órganos especiales para el control de las ONGs. Además, las ONGs deben atenerse a los ordenamientos jurídicos del país donde establecen su sede y pueden formar secciones nacionales.

Este flujo de acciones transnacionales está formado por una red de desplazamiento de personas, movimientos de capitales, intercambios de mercancías o circulación de ideas, iniciativas realizadas por individuos o grupos que tienen movimiento y objetivos propios. La influencia que ejercen los actores de esta red se deja sentir en el campo internacional²¹⁵ y es vigilada por los gobiernos que reconocen sus posibles efectos en el equilibrio de la economía, la solidez de la moneda o aun el mantenimiento del consenso nacional. Encontramos la razón de la transnacionalidad de estas acciones en el hecho de que los gobiernos no ejercen una influencia directa en las actividades que realizan los grupos en base a sus intereses individuales y específicos.

²¹⁵ Merle, Marcel, "Sociología de las Relaciones Internacionales", Versión española de Roberto Mesa, Alianza Editorial, 3a. Ed., Madrid, 1982, pp. 335-353.

Marcel Merle, conforme a su visión "sociológico-histórica" nos define claramente: por "fuerzas transnacionales" entendemos "los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional".²¹⁶ La definición incluye fenómenos estatales e institucionales que el derecho internacional creado por los Estados no considera de manera primordial. Pero las reglas jurídicas ayudan a distinguir dos categorías de fuerzas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) con fines no lucrativos y las firmas multinacionales que persiguen beneficios. Las primeras, que tienen fines no lucrativos caen dentro de la esfera del derecho internacional y se benefician del reconocimiento de las organizaciones intergubernamentales de ejercer una función consultiva, pero en el segundo caso, un organismo internacional que persigue algún beneficio, cae dentro del ámbito del derecho internacional privado, que lo trata de acuerdo a los derechos nacionales que les corresponda.

Richard Robinson define a las empresas transnacionales como sociedades multinacionales dirigidas y poseídas por personas de orígenes nacionales distintos, lo cual implica que las decisiones

²¹⁶ Merle, M., op. cit. p.337.

escapan a la óptica nacional.²¹⁷ Las firmas transnacionales no guardan lealtad a ningún gobierno en especial, por lo que el crecimiento no se ve obstaculizado por consideraciones económicas, a excepción de las impuestas por la ley.²¹⁸ En realidad, esta definición nos permite vislumbrar una confusión de la terminología que hace que los conceptos se parezcan entre sí y sean difíciles de delimitar. En el capítulo anterior hemos mencionado a las empresas multinacionales también como parte del fenómeno del supranacionalismo; conviene aclarar que la corporación supranacional es resultado de la acción de la corporación multinacional en su afán de internacionalizarse asignando recursos sobre una base mundial dentro de los objetivos de la corporación y en tanto no entren en conflicto con el régimen político internacional; es aquí donde se juntan los conceptos transnacional y supranacional en los que estimamos existe solamente una diferencia de grado de injerencia en el entorno internacional.

Existen además, otras entidades transnacionales, como son las comunidades religiosas, confederaciones sindicales, internacionales de partido, asociaciones profesionales, deportivas, grupos internacionales de presión y movimientos

²¹⁷ Robinson, R.D., International Business Policy, Holt Rinehart Winston, Nueva York, 1964, en Merle, M., op. cit. p. 359.

²¹⁸ Robinson, Richard D., Beyond the Multinational Corporation, 1973, p. 27 en Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, op. cit., p.116.

internacionales de protesta organizados, entre otros. Quedan fuera de este rubro las organizaciones no formalizadas, como los bloques de potencias o los movimientos ideológicos, que no cuentan con una estructura orgánica relativa.²¹⁹

Las ONGs representan la institucionalización de la multiplicación de los intercambios espontáneos y de los contactos personales, conformándose como el índice de una virtualidad social y humana.²²⁰ Las firmas multinacionales, por el contrario, tienen por objetivo el beneficio propio, y son regidas como ya señalamos, por el derecho internacional privado según las reglas de los derechos nacionales donde se encuentran.

Abundando en la introducción de nuestro capítulo anterior y para distinguirlas de las ONGs, puede ampliarse la descripción de las empresas multinacionales atribuyéndoles las siguientes características:

- 1) Cuentan con unidades de producción en varios países, lo que resulta que ninguna planta es decisiva.
- 2) Penetran en los mercados con su carácter multi-planta y multi-producto, utilizando la fuerza de trabajo ventajosamente, reduciendo los costos de transportes y aprovechando el uso de tecnología de base, además de utilizar las fuentes financieras locales y conseguir una política de insumos con costos mínimos.
- 3) Emplean sistemática y exhaustivamente las más modernas técnicas en organización industrial dirección de personal, gestión de stocks, marketing, publicidad, promoción de ventas, conforme a patrones normalizados a

²¹⁹ Medina, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Alianza Universidad, Madrid, 1976, p. 29.

²²⁰ Truyol y Serra, A., op. cit. p. 132.

- nivel internacional y con la adaptación necesaria en cada país donde operan.
- 4) Realizan inversiones en investigación, desarrollo y aplicación, convirtiendo la tecnología en su base de expansión.
 - 5) Desarrollan una política agresiva y ágil para colocar recursos líquidos en valores industriales y activos financieros.
 - 6) Se preocupan por conocer a fondo la estructura y el funcionamiento de los mecanismos políticos de los países en donde trabajan.

Esta descripción nos permite apreciar por qué estas empresas multinacionales, que persiguen la unidad del mercado mundial con el máximo beneficio y un modo de explotación y distribución de recursos basado en la racionalidad global, se colocan al frente de importantes conglomerados, con una coordinación formal y una estrategia bien cimentada. Este tipo de organización les da una importancia relevante, como lo demuestra un ejemplo: la Comisión Trilateral formada por Estados Unidos, Japón y Europa, que en busca de la mayor cohesión dentro del mundo occidental, mantiene el poder del capitalismo con base en las corporaciones transnacionales, resistiendo la presión del Tercer Mundo, de los países socialistas y del eurocomunismo.²²¹

Distinguir entre organismos lucrativos y no lucrativos, puede servir de marco de referencia para analizar las fuerzas transnacionales; este parámetro las distingue en cuanto a la influencia que tienen en relación con el Estado y la mayor o menor capacidad que el mismo les atribuye en la disputa por el

²²¹ Tamames, Ramón, Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, 6a. Ed., Madrid, 1980, pp.319-324.

poder. Estas fuerzas, lucrativas o no, son organizaciones que se distinguen en su operación, de las espontáneas y no organizadas, que constituyen la opinión pública internacional, conformada por manifestaciones y reacciones que parten del nivel nacional al internacional al darse una de las tres condiciones siguientes: convergencia de opiniones entre los gobiernos, concordancia entre opiniones públicas nacionales, o manifestaciones concertadas de grupos que actúan simultáneamente en varios países para defender una causa.²²²

Las asociaciones internacionales, conocidas como ONGs constituyen un medio de defensa y promoción de valores.²²³ Son fuerzas transnacionales que enarbolan la bandera del altruismo, no lucrativas, cuyo objetivo central es la efectividad en las acciones que emprenden y que representan de manera general, una señal de esperanza y un ideal de convivencia.

7.1 - Definición, clasificación y estructura de las ONGs.

Las ONG responden a necesidades en ocasiones en que los gobiernos o las organizaciones intergubernamentales no pueden satisfacer. De aquí que la definición de Merle es adecuada al señalar que una ONG es "todo grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares pertenecientes a

²²² Merle, M. op. cit. pp. 379-387.

²²³ Truyol y Serra, Antonio, La Sociedad Internacional, Alianza Universidad, 1981, p. 132.

diferentes países con la finalidad de alcanzar" un objetivo sin fines de lucro.²²⁴ Esta aseveración puede enfrentarse a la contradicción de organizaciones como la Federación Internacional de Fútbol (FIFA), el Consejo Mundial de Boxeo o la Federación Internacional de Tenis que persiguen beneficios económicos, pero estimamos que, si bien los obtienen, deben encauzarlos al fomento y desarrollo de las actividades y de ninguna manera, al enriquecimiento personal de sus dirigentes.

Abundando, tenemos la definición de Manuel Medina que entiende por organizaciones no gubernamentales, aquéllas formadas por personas particulares, grupos o entidades que no constituyen gobiernos nacionales y que son difíciles de identificar en relación con las organizaciones gubernamentales que cuentan con una acta y unos órganos permanentes establecidos.²²⁵

Una definición más, expresada por una ONG precisamente, señala que se trata de una organización privada no lucrativa con una misión relacionada con el desarrollo de los países, sostenida por donativos y aportaciones y que amenudo tienen afiliaciones religiosas cercanas.²²⁶

²²⁴ Merle, M., op. cit. p. 338.

²²⁵ Medina, M., op. cit. p. 29.

²²⁶ Enterprise Development in Africa and Latin America: The Technoserve Experience, TechnoServe, Occasional Papers in Enterprise Development, Norwalk, Conn., EUA, 1989, p. 3.

Se consideran dos características principales de las ONG, cuya combinación permite que los particulares participen en la dinámica del sistema internacional, que son la iniciativa privada y la solidaridad internacional. La iniciativa privada es la muestra de la espontaneidad en el sistema internacional, que no obedece a iniciativas gubernamentales o intergubernamentales; existen, sin embargo, excepciones y encontramos ONGs creadas precisamente, a expensas de una organización intergubernamental que promueve y facilita el camino para su participación en proyectos nacionales o internacionales, en una correspondencia mutua de intereses. Un ejemplo lo constituyen las asociaciones científicas promovidas por la UNESCO. Más aún, existen ONGs que están financiadas por los gobiernos, aunque constituyen una excepción.

La solidaridad internacional se combina aún más en base a la espontaneidad, a través de la acción de particulares de, al menos tres países. Existen algunas ONGs formadas por grupos que permanecen nacionales en financiamiento y composición, pero su acción es reconocida por las organizaciones intergubernamentales, dado su alcance internacional.

La combinación de estas dos características resulta en la acción de los particulares que forman las ONGs en el contexto internacional, en una red de interacciones que pueden o no apoyar la armonía de las políticas nacionales, erigiéndose bien en amortiguadoras de polémicas, o en generadoras de tensiones.

La clasificación de las ONGs obedece a factores como los objetivos, la implantación geográfica, la dimensión, la estructura y la organización.

Geopolíticamente, la distribución de las ONGs es desigual en el plano internacional, encontrándose mayor concentración en Europa que en los otros continentes, lo cual refleja que el fenómeno de las ONGs es europeo básicamente y de manera accesoria, americano²²⁷. Las ONGs han aumentado el alcance de la cooperación privada, sobrepasando barreras ideológicas, por ejemplo entre el Oeste y el Este, y beneficiando al continente africano al vincularlo más estrechamente en el plano global.

Las ONGs pueden clasificarse en cuanto a su tamaño, hablándose de "gigantes" y "enanos". Ejemplos de ONG gigantes son la Federación Sindical Mundial, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres y la Confederación Mundial del Trabajo. Pero el tamaño no está relacionado con la influencia de las organizaciones, ya que existen grupos pequeños como el movimiento Pugwash, que aunque agrupa a un número reducido de científicos del Este y el Oeste, ha realizado una labor importante a través de las Conferencias Pugwash sobre Ciencias y Asuntos Mundiales, ocupándose de problemas tan importantes como los aspectos científicos y tecnológicos del desarrollo de nuevas

²²⁷ Merle, M., op. cit. p.341.

armas y del desarme nuclear en comparación con organizaciones intergubernamentales que no han tenido eficacia.²²⁸

Al hablar de clasificación de ONGs, es conveniente señalar que la comunidad en los países industrializados ha crecido muy rápidamente hasta existir aproximadamente 4,000 organizaciones trabajando por el desarrollo y en el Tercer Mundo se ha dado un crecimiento aún más dinámico. Los donantes tanto de agencias privadas multilaterales como bilaterales y muchas fundaciones privadas han previsto resultados constantes derivados de la asistencia a través de las ONGs.²²⁹

En cuanto a la estructura de las ONGs nos encontramos ante una gran diversidad de circunstancias ya que al no existir un patrón general de composición, cada una de ellas se organiza independientemente, de acuerdo a su tamaño y tipo de actividad pero cumpliendo con el estatuto establecido por la ONU, lo que resulta determinante si tiene interés en obtener o mantener el carácter consultivo de que hablamos antes.

²²⁸ Símposio Pugwash sobre los aspectos científicos y técnicos del desarrollo de nuevas armas, las cuestiones de verificación y la seguridad mundial, Desarme, Revista periódica de las Naciones Unidas, Vol. XI, Núm. 3, Nueva York, Otoño 1988, p. 27.

²²⁹ Enterprise Development in Africa and Latin America..., Op. cit., p. 3.

7.2 - Objetivos, organización y papel actual.

Por los objetivos perseguidos, las ONGs demuestran la internacionalización de las necesidades y problemas, al participar en todos los sectores sociales y económicos, a veces con carácter humanitario o caritativo sin comprometerse en el orden establecido y otras veces enfocadas a transformar el mundo, en defensa de una ideología. Este último caso engloba las ONGs de carácter político, confesional o sindical en las que prevalece el militatismo y el mesianismo.²³⁰

En Estados Unidos por ejemplo, históricamente las ONGs se han enfocado a la asistencia en reconstrucción por inundaciones, terremotos, hambruna, guerras y otros desastres, pero en los años 60s comenzaron a dedicarse a otros problemas como la injusticia política y económica, la salud, el analfabetismo, la sanidad y el crecimiento demográfico. Se reconoció que la solución para todos estos problemas es el desarrollo, que implica la adquisición de habilidades y conocimientos y periodos que difieren de los necesarios para actividades de emergencia. Las ONGs comenzaron a dedicarse a la obtención de resultados sostenidos mediante

²³⁰ El militatismo se refiere a la práctica política y religiosa en que predomina el elemento militante que equivale a la manifestación de la defensa de una corriente como partidario y guerrero que lucha por ella.

El mesianismo es la corriente religiosa y política seguida por aquéllos que mantienen la esperanza infundada de solucionar los problemas mediante la intervención de una sola persona.

proyectos que pudieran ser autosuficientes una vez terminada la asistencia.²³¹

Las actividades que realizan las ONGs responden pues a diversas clases de objetivos; además de las del tipo humanitario ya señalado, existen otras que persiguen primordialmente la protección de los intereses de sus integrantes. Estas diferencias en los objetivos hacen imposible una comparación entre ONGs. Los grupos ideológicos y algunos grupos de presión, se conforman como ONGs. El Consejo Mundial de Iglesias, las confederaciones misionales baptistas y la propia Iglesia Católica son organizaciones internacionales no gubernamentales.

Otro tipo de organizaciones no gubernamentales, partiendo de sus objetivos, son las confederaciones sindicales e internacionales de partido, que han obtenido reconocimiento legal en la mayoría de los países.

Las modalidades de organización y estructura distinguen también diferentes clases de ONGs. Algunas tienen una administración rígida y centralizada, mientras que la gran mayoría presentan una descentralización de funciones expresada por la dificultad en armonizar las diferentes tendencias que se presentan en un mismo grupo. En este sentido, las ONGs se asemejan a las organizaciones intergubernamentales que se enfrentan a las tensiones surgidas entre los Estados. Además, la dificultad misma demuestra que la solidaridad internacional no es fácil de obtener aun dentro de la iniciativa privada.

²³¹ Enterprise Development..., Techno Serve, Op. cit., p. 3.

Las ONGs suelen ser conocidas como ya mencionamos antes, como asociaciones internacionales para distinguirlas de las organizaciones intergubernamentales. Para las ONGs, el aspecto de organización ocupa un lugar secundario y su preocupación principal es el desarrollo de una función eficaz en su campo de actividad.²³²

Algunas ONG reclutan a sus adherentes directamente y en forma individual, mientras que otras son federaciones nacionales con mayor autonomía que la propia dirección de la ONG a la que pertenecen y en relación con la autonomía de los grupos individuales. Estas modalidades de organización determinan o refuerzan los propios contrastes de la estructura de las ONGs.

Los interlocutores de las ONGs son los Estados y las organizaciones intergubernamentales, que las consideran sin tomar en cuenta las características diversas que las rodean. Para los Estados, el papel de las ONGs no ocupa un lugar jurídico respaldado por un estatuto apropiado a su naturaleza y funciones. Las ONGs tienen que someterse a la legislación del país donde fijan su sede, al no contar con un acuerdo internacional que les de reconocimiento y libertad de acción en el territorio ocupado por los Estados miembros, por encima de las fronteras. Bélgica es el único país que ha establecido una legislación especial para la implantación y el funcionamiento de las ONGs, a partir de 1919, pero persiste el problema del reconocimiento inexistente de

²³² Medina, Manuel, op. cit. pp. 28-30.

parte de otros países, de las leyes belgas que sólo tienen validez en su territorio. En el caso de Francia, por ejemplo, las ONGs se enfrentan a un problema mayor todavía, al estar bajo el derecho común y ser consideradas como extranjeras, bajo un régimen de discriminación de la autoridad administrativa.

Con todo, como ya mencionamos, la ausencia de estatutos jurídicos y la adaptación a los derechos nacionales, no impide que los Estados tengan buenas relaciones con las ONGs en general, y de hecho, esa misma ausencia de status jurídico impide que los gobiernos tengan mayor injerencia en la operación de las ONGs, como sucedería si pudieran imponer reglas y mecanismos de control legalmente aceptadas.

Las ONGs se mueven en un ámbito de libertad en relación con los Estados, siempre que no amparen conductas sospechosas desde el punto de vista político, de seguridad o moral de la nación, en cuyo caso son perseguidas, a pesar de propiciar un conflicto entre la solidaridad nacional y la solidaridad internacional.

El papel de las ONGs ante las organizaciones intergubernamentales, por otra parte, se encuentra bajo el "estatuto consultivo", que en realidad se limita a una serie de reglas de organización de las consultas que solicitan algunos organismos especializados de las Naciones Unidas o de carácter regional, a organizaciones no gubernamentales. Entre estos organismos se cuentan la OIT, FAO, OACI, OMS, OMM, UIT, AIEA,

ONUUDI, CNUCED y UNICEF, y dos organizaciones regionales, el Consejo de Europa y la OEA.

Las organizaciones intergubernamentales manejan la concesión o el retiro de este estatuto consultivo a las ONGs, de manera unilateral y discrecional y de ninguna manera reconocen un carácter moral o capacidad jurídica fuera del mecanismo de consulta.

El valor de este estatuto reside en el favorecimiento de las relaciones entre los intereses del Estado encarnados en las organizaciones intergubernamentales, y las ONG, que representan intereses e ideales propios. El circuito de información y comunicación que se establece propicia los buenos resultados y las ONG participan en los debates de las organizaciones intergubernamentales y aún en tareas específicas de las mismas.

Pero es de notarse que las relaciones entre ONG y organizaciones intergubernamentales no son fáciles y de hecho se ha presentado, en la década de los 80s, una crisis de confianza hacia algunas ONGs, al considerarlas representativas de la voluntad de Estados que las utilizaban para ejercer su influencia en el Consejo Económico y Social de la ONU.

Para evitar esta influencia, se ha establecido un mecanismo de control sobre el origen de los fondos de las ONGs y se han determinado medidas que condicionan el estatuto consultivo, el cual se pierde si se descubren presiones secretas por parte de

los gobiernos sobre las ONGs, a través de medios financieros para que apoye acciones en contra de la Carta de la ONU, o bien si una organización abusa de su calidad de consultora y realiza actos injustificados o políticos, en contra de los principios de la Carta.

Podría decirse que de lo anterior se desprende que la libertad de acción de las ONGs es en realidad limitada, ya que los gobiernos tratan de evitar hasta donde pueden el crecimiento de una fuerza que pudiera rebasarlos, pero la realidad es que existen ONGs con el poder suficiente para superar los límites del gobierno y aún traspasar las fronteras nacionales, con lo cual se convierten en verdaderas organizaciones transnacionales.²³³

Existe la tendencia por parte de las organizaciones intergubernamentales, a considerar a las ONGs como sus auxiliares, lo cual terminaría con el concepto de colaboración igualitaria y se integrarían las ONG en el sistema de Estados-naciones como un elemento más. Aquí cabe comentar que en realidad los gobiernos se benefician de la actividad de las ONGs, aprovechando sus recursos y especialmente sus posibilidades operativas para realizar proyectos que superan la capacidad del aparato gubernamental.

Como señala Marcel Merle, el estatuto consultivo en realidad, se ha vuelto en contra de las mismas ONGs, ya que deben estar de

²³³ Nota del Asesor.

acuerdo con las políticas gubernamentales del país donde residen y se han insertado en una cooperación dirigida, consolidando un sistema que en realidad es opuesto al que deseaban modificar.²³⁴

Las ONGs no pueden competir con los Estados, debido a la dispersión de sus centros de interés y a la dificultad que en algunos casos se ha dado de lograr ser efectivas al unificar su acción, así como a las divisiones que se dan en los grupos privados y al hecho de que han buscado el aval de los Estados y el patrocinio de las organizaciones intergubernamentales en su labor de asociar a la iniciativa privada con el sector público en nivel internacional.

Para resaltar el papel que actualmente desarrollan las ONGs, es importante aceptar la realidad de la injerencia cada vez mayor de las ONGs en la vida internacional oficial mediante sus actividades consultivas, aún cuando no tengan el reconocimiento jurídico internacional total.²³⁵

Ya hemos visto que un grupo ideológico, político o económico puede actuar en la esfera internacional aún cuando no esté constituido como organización internacional; tal es el caso de los grupos nacionales que pueden ejercer su influencia a nivel internacional, voluntaria o involuntariamente, como es el caso de

²³⁴ Merle, M. op. cit. pp.350-352.

²³⁵ Truyol y Serra, A., op. cit. p. 135.

la Bolsa de Nueva York, cuyas acciones repercuten en los asuntos económicos de muchos países.²³⁶ Las sociedades multinacionales según señala Medina, son la prolongación de estos grupos nacionales que a su vez están controlados por un equipo de accionistas y administradores.

En el plano financiero y bursátil, tenemos un ejemplo de la repercusión internacional del movimiento de las firmas multinacionales, que durante la década actual se han asociado al proceso de la "globalización" de la economía.²³⁷ Estas globalización implica la integración de mercados aislados hacia un mercado global mundial en el que se comercia con todo tipo de instrumentos, mercancías, divisas, obligaciones, acciones, futuros y opciones, que pueden arbitrarse o intercambiarse unos contra otro. El proceso ha hecho cada vez más difícil para los gobiernos nacionales el establecimiento de reglas de comportamiento para nuevos operadores en esos mercados. Además, el mismo proceso se ha visto acompañado por una concentración de las actividades en algunas de las instituciones financieras de carácter multinacional, por lo que no es fácil para las nuevas empresas el acceder a esos mercados. Esta situación muestra que si bien se da una fuerte presión para abrir los mercados nacionales a los grandes conglomerados financieros, una vez que

²³⁶ Medina, Manuel, op. cit., pp. 28-29.

²³⁷ Castañares Priego, Jorge, El Auge y la Crisis Bursátil Internacional de los Años Ochenta, El Mercado de Valores, Núm. 14, México, Julio 15 de 1988, pp. 14-16.

penetran localmente, éstos defienden un predominio cerrado en el mercado, de manera que es sólo a través de asociaciones entre conglomerados financieros que tengan intereses en varios mercados nacionales que se les permitirá participar.

El proceso de reformas en los mercados financieros más importantes del mundo, originado en Estados Unidos, repercutió en primer término en Nueva York y directamente en Londres y Tokyo, influyendo también en otros mercados como Frankfurt, Zurich, París, Milán, Hong Kong y Sidney. Cabe mencionar que excepto en los mercados bursátiles francés y británico, en los de Estados Unidos, Japón (compuesto por Nomura, Daiwa, Nikko y Yamaichi), Alemania y Suiza existen grupos reducidos de empresas que dominan las operaciones y que son instituciones bien capitalizadas, de agresivas tendencias de ventas y que dados sus volúmenes de operación, tienen la capacidad de crear sus propios mercados de compra y venta aun fuera de los mercados ya establecidos.

La clara intervención de las organizaciones bursátiles en este proceso de globalización, reformas y ampliación de mercados financieros, combinada con un conjunto de factores económicos, influyeron en el extraordinario crecimiento del mercado bursátil mundial, demostrando así la influencia que pueden ejercer las organizaciones internacionales en la dinámica del sistema.

7.3 - Las ONGs en el contexto de la ONU.

Del crecimiento extraordinario de ONGs, surgen muchas organizaciones que representan intereses particulares y que al estar formadas por expertos de alta calificación resultan de gran utilidad para el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, el cual les otorga el carácter consultivo de acuerdo con el interés de los asuntos, en tres categorías:²³⁸

- a) Categoría I - Se ocupan de la mayor parte de las actividades de la competencia del Consejo y que pueden proponer cuestiones para el orden del día provisional de las comisiones y conferencias internacionales y al orden del día del propio ECOSOC, previa autorización del Comité del Consejo para ONGs. También tienen facultades para presentar verbalmente sus opiniones al Consejo.
- b) Categoría II - Organizaciones que poseen competencia específica en ciertas esferas de actividad del Consejo y que también pueden enviar declaraciones al Consejo o a sus comisiones.
- c) Lista o Registro - Incluye las organizaciones que pueden hacer aportes ocasionales a los trabajos del Consejo, sus organismos subsidiarios u otros organismos del Sistema. Pueden enviar observadores a las sesiones públicas del Consejo o sus comisiones y celebrar consultas con la Secretaría General en asuntos de mutuo interés.

Por supuesto, no todas las ONGs tienen el carácter consultivo que otorgan el ECOSOC y algunos organismos especializados en base a la estipulación del Artículo 71 de la Carta de la ONU y que permite a grupos privados el expresar sus intereses nacionales e internacionales con reconocimiento jurídico-internacional limitado, con la consecuente influencia en la vida oficial de los gobiernos. Estos grupos corresponden a una esfera intermedia

²³⁸ Seara Vázquez, M., op. cit., pp. 183-184 y en ABC de las Naciones Unidas, Documento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1988, pp. 11-12.

entre el individuo y el Estado, así como también entre el individuo y la sociedad internacional y de hecho atenúan el carácter interestatal de esta última.²³⁹ En un intento por aportar el registro más reciente de estas ONGs, presentamos en el apéndice de esta investigación una lista por categorías de las organizaciones que hasta 1988 tienen carácter consultivo ante el ECOSOC y algunos organismos especializados.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas, reconociendo la labor y la importancia de las ONGs en la escena internacional ha creado, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una División de Organizaciones No Gubernamentales, así como una red de coordinadores de las relaciones con las ONGs en las direcciones regionales y en las oficinas exteriores del sistema.

La División de ONGs examina las propuestas importantes de proyectos y programas del PNUD, tratando de asegurar que los beneficiarios de los mismos participen en su planificación y ejecución, así como de averiguar si las ONG pueden intervenir en la ejecución de las actividades propuestas. Esta División cuenta con un banco de datos sobre ONGs, mediante el cual proporcionan información y asesoría a las dependencias operativas del PNUD que se interesen en aprovechar los recursos para sus proyectos. De

²³⁹ Truyol y Serra, A., La Sociedad Internacional, op. cit., pp. 134-135.

igual manera, puede recomendar consultores con experiencia en materia de ONGs o de grupos de participación popular.

La División prepara materiales para uso del PNUD o de las ONGs, que incluyen elementos de capacitación de personal, monografías y un boletín informativo periódico que presenta ejemplos de la cooperación entre el PNUD y las ONGs.

El PNUD es una organización intergubernamental que se ocupa de canalizar la cooperación técnica dentro del Sistema de las Naciones Unidas. Partiendo de contribuciones voluntarias que otorgan los países interesados, el PNUD proporciona subsidios de asistencia técnica destinados a países en desarrollo, para proyectos que estimulen y logren las metas de desarrollo. El PNUD es el organismo que proporciona mayor diversidad de servicios y a un mayor número de beneficiarios, entre las instituciones que trabajan por el desarrollo. Sus recursos alcanzan aproximadamente 1,000 millones de dólares anuales.

Para desarrollar sus actividades, el PNUD cuenta con una red mundial de 112 oficinas en 152 países y territorios del mundo en desarrollo y es debido a su presencia física en estos lugares, que el PNUD ha descubierto que el desarrollo se alcanza únicamente apoyando a los gobiernos y a su población, con sus propias metas y enfoques y en base a sus propias decisiones. De

esta manera se aprovechan las técnicas locales para resolver problemas, creando un desarrollo autosostenido.²⁴⁰

Así, las actividades de la población, especialmente las provenientes de iniciativas populares que verdaderamente alcanzan a los sectores más pobres de las zonas rurales, merecen la mayor atención por parte del PNUD. Estas actividades están en la mayoría de las ocasiones, organizadas por grupos de ONGs que, en combinación con la ayuda internacional, y con el apoyo de los gobiernos, trabajan en los niveles micro de la economía nacional.

Las esferas de cooperación entre las ONGs, el PNUD y los gobiernos incluyen cuestiones de política, intercambio de información, planificación, ejecución y evaluación de programas, así como el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales.

En la primera esfera, que contempla el diálogo en asuntos de política, las ONGs aportan experiencias particulares en relación a las necesidades de la comunidad y los enfoques populares para su desarrollo. De esta manera, el PNUD puede apoyar la participación de las ONGs en las Mesas Redondas que se organizan entre países receptores y países donantes, a fin de poner en marcha planes estratégicos y de desarrollo con asistencia externa.

²⁴⁰ Asociados para el Desarrollo. Ayudar la Población a Ayudarse a Sí Mismo, PNUD, Folleto informativo de la División de ONGs, Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre 1988.

En Africa, Asia y América Latina, el PNUD ha celebrado consultas especiales con las ONG sobre políticas de desarrollo o cuestiones sectoriales, que promovidas por el Representante Residente de cada oficina del PNUD, sirven para intercambiar opiniones sobre estos tópicos.

La segunda esfera referida al intercambio de información, tiene una importancia que no siempre es apreciada en el trabajo por el desarrollo. El esfuerzo colectivo de los asociados a las ONG es básico, ya que reflejan el sentir popular en grupos voluntarios de todas las zonas, aún las más remotas, y transmiten las necesidades locales de la población.

El PNUD promueve los intercambios de información con las ONG, en una amplia red que le permite, a través de sus oficinas exteriores, conocer a fondo los programas nacionales de desarrollo de cada país. Anualmente, el Representante Residente elabora un informe sobre la cooperación técnica para el desarrollo y una oficina exterior, en Addis Abeba, publica un boletín regular para informar a las ONG de las necesidades locales de desarrollo y emergencia detectadas por el PNUD.

Cada vez más, las oficinas exteriores del PNUD se interesan en reunir información sobre las ONG en su país, a fin de aumentar la cooperación. En 1987, el PNUD, en combinación con "Agencias Privadas en Colaboración (PACT), inició una misión especial en 10

países de Africa a fin de promover actividades encaminadas a una mejor comunicación entre el PNUD y las ONG de ese continente.

En una tercera esfera, de la planificación, ejecución y evaluación de programas, el PNUD, a través de sus oficinas exteriores, y los gobiernos, utilizan cada vez más recursos para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo. Las ONG de Europa y Africa, por ejemplo, trabajan por lograr un programa financiado por el PNUD para crear oportunidades de empleo en Rwanda, para los jóvenes que representan dos terceras partes de la población con edad menor a los 25 años.

Aún cuando las ONG cumplen con un papel reducido en la ejecución de proyectos patrocinados por el PNUD, adquieren cada vez mayor importancia como recursos para el propio PNUD, sus organismos de ejecución y los gobiernos.

En una última esfera de cooperación, tradicionalmente el PNUD se ocupa del fortalecimiento de las ONG locales, apoyando el desarrollo autóctono, a fin de que logren realizar un papel eficaz y de largo alcance en el proceso del desarrollo. En países como Guinea Bissau, Haití, Indonesia, Malí, Nepal, El Senegal y otros, el PNUD apoya los esfuerzos de las ONG para formar asociaciones que les permitan una mayor comunicación con sus gobiernos y otros asociados en el desarrollo. Asimismo, favorece el fortalecimiento de ONG que participan en los proyectos que financia.

Por otra parte, la División de ONGs del PNUD ha formalizado dos nuevos programas especiales para apoyar a las ONG autóctonas y a sus asociaciones:

- a) El Programa de Asociados para el Desarrollo, iniciado en 1988 y a través del, cual los Representantes Residentes del PNUD en 40 países otorgarán subsidios por un total de 25,000 dólares por país para actividades destacadas de las ONG; estos fondos se usarán para proyectos innovadores en apoyo al desarrollo popular, actividades de fortalecimiento de las ONG autóctonas y proyectos de cooperación técnica.
- b) La Red Africa 2000, que iniciada en marzo de 1988 en consulta entre el PNUD y algunas ONG en Nairobi, vinculará a las ONG autóctonas de Africa subsahariana, con el propósito de combatir la sequía y la desertificación, fomentar la producción de alimentos y apoyar el desarrollo popular integrado a nivel de aldeas. Esta Red se inicia con contribuciones de Canadá, Dinamarca e Italia.

En suma, el PNUD actualmente cumple con la recomendación de su Administrador de buscar nuevas formas de colaboración con las ONGs y a éstas se les exhorta a buscar la cooperación de la oficina del PNUD en el país donde actúan, tanto en el marco de los programas nacionales, como en el de los proyectos interregionales, regionales y globales.

Los fondos que recauda el PNUD se distribuyen a los países beneficiarios, de acuerdo a los programas nacionales. México, por ejemplo, dispone de un programa 1987-1991 que cuenta con \$12'000,000 de dólares, distribuidos en proyectos de desarrollo que proporcionan asesoría de expertos y consultores internacionales, apoyo administrativo, subcontratación de

servicios, capacitación, compra de equipo y fondos para gastos inherentes a la ejecución de los proyectos.

El PNUD sigue una metodología ortodoxa de desarrollo, que se ha desarrollado a través de más de 40 años de existencia del Programa y que se compone de la organización de los grupos productivos, su participación en la identificación, instrumentación, evaluación y seguimiento de los proyectos y de capacitación que los proyectos proporcionan a los nacionales. El punto focal de la metodología es lograr que el beneficiario se convierta en sujeto de desarrollo, para lograr una autonomía e independencia que le permitan seguir trabajando sin la ayuda del PNUD.

El PNUD no es un organismo ejecutor de proyectos; de manera tradicional, tanto los proyectos nacionales, regionales o interregionales, son ejecutados por alguno de los 30 organismos especializados de las Naciones Unidas o por la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP) del PNUD. En ocasiones, los gobiernos receptores designan a uno de sus propios organismos bajo el rubro de ejecución por el gobierno. Se infiere que la planificación y ejecución de los proyectos constituye un proceso tripartito entre el PNUD, el organismo de ejecución y un organismo del gobierno receptor.²⁴¹

²⁴¹ Asociados para el Desarrollo, ibidem, p. 19.

Las ONGs pueden también ser agencias ejecutoras bajo el régimen de ejecución por el gobierno y su participación en la ejecución de los proyectos es creciente, especialmente cuando se requieren subcontratos con un organismo especializado o como organismos operativos designados por el gobierno receptor. Las ONGs pueden asociarse al PNUD en el inicio de identificación y diseño de un proyecto, pero existen muchos casos en que es a iniciativa de las ONGs que un gobierno se interesa en un proyecto. Además, el Administrador del PNUD ha manifestado la conveniencia de celebrar subcontratos con ONGs que puedan proporcionar servicios especializados en diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

Un factor importante que obstaculiza la acción de las ONGs en cuanto a buscar la cooperación del PNUD, radica en que las reglamentaciones de los organismos multilaterales son demasiado complejas y onerosas. El PNUD actualmente trabaja por simplificar sus procedimientos, lo cual se espera que redundará en una mayor confianza por parte de las ONGs y facilitará la cooperación.

El PNUD administra, fuera de su programa principal, otros fondos especiales en cuya ejecución participan ONGs, o proporcionan apoyo a las actividades de los mismos. Estos fondos son:

- a) Los Voluntarios de las Naciones Unidas, establecido en 1970, cuya función es proporcionar personal técnicamente calificado en actividades para el desarrollo a los gobiernos, las organizaciones bilaterales voluntarias,

las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones. También promueve la participación de los jóvenes en el desarrollo y apoya a las organizaciones de desarrollo regional. Funciona en 37 países de Africa, Asia y el Caribe, prestando apoyo a grupos autóctonos gubernamentales y no gubernamentales. El apoyo incluye capacitación en el exterior e intercambio de trabajadores de servicios de desarrollo.

- b) La Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS), que se estableció en 1973 para combatir la sequía y la desertificación, trabajando en 22 países desde Senegal hasta Somalia. Los proyectos de esta Oficina incluyen la lucha contra la deforestación, la estabilización de dunas de arena y el aprovechamiento de pasturas, así como la movilización de recursos para esas actividades y la ayuda para ejecutarlas en combinación con otros organismos de Naciones Unidas y con ONGs interesadas en estos asuntos.
- c) El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), establecido en 1976 por la Asamblea General con dos finalidades: la primera, prestar asistencia directa mediante cooperación técnica a proyectos innovadores con participación femenina y que puedan repetirse en otros lugares, y segunda, ayudar a asegurar la participación de la mujer en las actividades para el desarrollo desde las etapas de preinversión. UNIFEM ha facilitado 30 millones de dólares a más de 400 proyectos de asistencia a mujeres pobres en zonas rurales y urbanas, en Africa, Asia, América Latina y el Caribe. Los temas principales de esta cooperación son las necesidades económicas, los sistemas de crédito, las tecnologías y la capacitación. Más o menos un tercio de los proyectos de UNIFEM son ejecutados por organizaciones no gubernamentales, organizaciones femeninas locales y nacionales y grupos populares.
- d) El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), que suministra subsidios y préstamos bajo condiciones concesionarias para proyectos en pequeña escala. Persigue beneficios directos a países menos adelantados, de manera que los grupos de bajos ingresos reciban en forma rápida la asistencia. El FNUDC promueve activamente la colaboración con las ONG y los grupos populares, encontrándose entre las iniciativas recientes, proyectos cofinanciados por ONGs. Asimismo, el FNUDC apoya proyectos de estimulación del desarrollo desde la base en los que los grupos populares de la comunidad realicen actividades de autoayuda.

El PNUD ha otorgado un carácter privilegiado al trabajo a través de las ONGs, señalando el camino para que los pueblos asuman las tareas y responsabilidades del desarrollo en un plano sin fronteras que involucre a toda la sociedad internacional. Para ello requiere de la solidaridad de los gobiernos a fin de lograr una integración en el sentido más amplio, para compartir mercados, tecnologías y recursos financieros. El PNUD se ha convertido en un símbolo del derecho de los pueblos al desarrollo equitativo por encima de los montos financieros que canaliza y es el organismo por excelencia que en el seno de la ONU impulsa a los países desarrollados a trabajar por lograr un desarrollo compartido con todos los pueblos de la tierra.

7.4 - La Cruz Roja Internacional. Ejemplo de ONG.

Ninguna organización sería un ejemplo tan fehacientemente comprobado como el Movimiento Universal de la Cruz Roja dentro del grupo de ONGs con fines absolutamente humanitarios y no lucrativos, que se ajusta por ello a la definición estricta de Marcel Merle²⁴² sobre este tipo de organización. Podría agregarse que una ONG como la Cruz Roja Internacional responde a necesidades que en ocasiones los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales no pueden satisfacer, teniendo además las características principales de las ONGs cuyos rasgos fundamentales son el partir de la iniciativa privada y el atender

²⁴² Merle, M., op. cit., p. 338.

a un espíritu de solidaridad internacional; la combinación de estos factores permite a los particulares participar en la dinámica internacional a través de esta institución.

Ciertamente se trata de una fuerza transnacional que se enorgullece en enarbolar la bandera del altruismo y cuyo trabajo persigue, principalmente, la comprobación de la bondad de las ONGs, demostrada por su efectividad y eficacia en el cumplimiento de un cometido histórico, jurídico y social y que representa en el pasado, el presente y el futuro una señal de esperanza y un ideal de convivencia entre los pueblos.

Fundada en el año de 1863 a iniciativa del ginebrino Jean Henry Dunant, la Cruz Roja es producto de los afanes de un hombre preocupado por la idea de la fraternidad universal y la armonía entre naciones e individuos quien convence a personalidades de altas esferas privadas sociales y políticas para formar un movimiento internacional que goza desde su creación, de prestigio y reconocimiento mundial.

Los 16 países²⁴³ que firmaron y ratificaron el tratado para garantizar a las sociedades nacionales participantes el respeto a los heridos e introducir el sentido humanitario a la práctica de la guerra, adoptaron los principios originales que sirven de base

²⁴³ Los 16 países firmantes fueron: Austria, Badem, Baviera, España, Francia, Gran Bretaña, Hannover, Hesse, Italia, Países Bajos, Prusia, Rusia, Sajonia, Suecia, Suiza y Wartenberg. Información obtenida del Curso Básico del Comité de Juventud de la Cruz Roja Mexicana, 1987.

al trabajo de la organización y que son: la neutralidad en tiempos de guerra de las ambulancias y los hospitales, la admisión de la neutralidad para el personal de socorro y la aceptación diplomática de un signo distintivo igual en todos los países y que en reconocimiento del pueblo suizo de donde partió la idea, fue la bandera de ese país con los colores invertidos. En 1864 al celebrarse el Primer Convenio de Ginebra, Estados Unidos se adhirió reconociendo estos principios; posteriormente se celebraron numerosas conferencias internacionales,²⁴⁴ creándose 22 sociedades en toda Europa, incluyendo Rusia y Turquía y a partir de la Primera Guerra Mundial su acción se extendió al ámbito mundial.

Estos principios, ordenados en tres grupos conforme a una jerarquía, relación lógica y orden de precedencia, se dieron a conocer como fundamentales durante la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Viena en 1965:

Principios sustanciales en el ámbito de los fines y no de los medios:

- 1) humanidad para prestar auxilio sin discriminación, proteger la vida y la salud y el respeto a la persona humana;
- 2) imparcialidad, para no distinguir nacionalidad, raza, religión, condición social o ideología.

²⁴⁴ Las Convenciones de Ginebra y los Convenios de La Haya conformaron paulatinamente la reglamentación de la institución. La codificación del Derecho de la Guerra, parte del Derecho Humanitario Internacional, se dividió en Derecho de Ginebra y Derecho de La Haya; el primero se refiere a la protección de personas ante el abuso de la fuerza y el segundo trata de una regla interestatal sobre el uso de las fuerza.

Principios derivados en el ámbito del medio y no de los fines:

- 3) neutralidad para abstenerse de participar en hostilidades y controversias políticas, raciales, religiosas y filosóficas;
- 4) independencia para que las sociedades nacionales sean autónomas a pesar de someterse a los poderes públicos y a las leyes de los países.

Principios orgánicos o institucionales:

- 5) carácter voluntario y desinteresado, sin remuneración por los servicios siempre que es posible;
- 6) unidad para que en cada país exista sólo una sociedad de la Cruz Roja, accesible a todos en todo el territorio;
- 7) universalidad, como último principio para establecer que todas las sociedades tienen los mismos derechos y deberes mutuos.

En cuanto a estructura, la Cruz Roja Internacional está compuesta por:

- a) La Conferencia Internacional de la Cruz Roja que es la autoridad principal, compuesta por Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja.²⁴⁵
- b) El Comité Internacional (CICR), institución independiente, privada, neutral en los aspectos político, ideológico y religioso, fundador de la Cruz Roja, con sede en Ginebra, está compuesto por una Asamblea, un Consejo Ejecutivo y la Dirección. Su financiamiento corre por cuenta de donativos de las sociedades nacionales y de los Gobiernos signatarios de los Convenios de Ginebra, aunque mantiene su independencia de ellos.
- c) La Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, iniciada en 1919, tiene su sede también en Ginebra; participaron Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón, contando con enormes recursos para la salud pública y socorro en desastres

²⁴⁵ El 14 de septiembre de 1980 se adoptó la Media Luna Roja en países como Irán, que utilizaba el León y Sol Rojos, quedando el emblema igualmente admitido en los términos del convenio. Curso básico, op. cit.

naturales. Está compuesta por una Asamblea General, un Consejo Ejecutivo, cinco Comités Consultivos, una Comisión de Finanzas y la Secretaría. Su presupuesto parte de contribuciones de las Sociedades miembros en base a cuotas fijadas por la Sociedad Permanente. Asume los mandatos del CICR y mantiene relaciones privilegiadas con este órgano a fin de coordinar y armonizar sus actividades.

- d) Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja, auxiliares de los gobiernos en casi todos los países, reservan sin embargo su independencia como organismos. Cumplen con los lineamientos conjuntamente establecidos por el CICR y la Liga de Sociedades, entre los que se encuentran sus propias características que implican el constituirse como órgano central único en cada país ante la Cruz Roja Internacional y acatar sus estatutos, el ser reconocidas por los gobiernos legales como sociedades de socorro voluntario y el cumplir los principios y utilizar el emblema y nombre de la Organización.
- e) Los Estados partes a los Convenios de Ginebra, que son integrantes de la Conferencia Internacional con derecho a participar en discusiones y votaciones. La injerencia de los Estados en esta organización no gubernamental se explica como una necesidad del respaldo a las acciones emprendidas por la Cruz Roja pero sin sacrificar la independencia de la organización. Los Estados se comprometen económicamente como participantes en los Convenios de Ginebra, para cubrir acciones internacionales de protección, asistencia y socorro que son llevadas a cabo por el CICR y la Liga. Los Estados se reúnen cada cuatro años con los miembros de todos los órganos de la Cruz Roja.

El movimiento Universal de la Cruz Roja es en nuestros días, una pirámide de proporciones gigantescas que está presente en todos los lugares del mundo donde se requiera socorro y que ha extendido sus actividades del ámbito de la guerra al trabajo humanitario en tiempos de paz, mostrando su eficacia como ONG y privilegiando por encima de los estatutos que la conforman, el valor de la vida humana.

7.5 - Análisis crítico y perspectivas de las ONGs.

Uno de las características de nuestra época es el crecimiento acelerado en el número de organizaciones no gubernamentales. Manuel Medina atribuye este fenómeno a la estrechez de las fronteras estatales que ocasiona que los grupos de cooperación internacional a nivel institucional desarrollen un verdadero gobierno invisible y paralelo al de los Estados nacionales, basándose en la cooperación permanente de grupos sociales que actúan atravesando las fronteras y transformándose de sociedades nacionales en sociedades internacionales organizadas.²⁴⁶

Para abundar en este sentido, presentamos el caso de una ONG llamada "Techno Serve",²⁴⁷ organización dedicada al mejoramiento del bienestar social y económico de núcleos de población de bajos ingresos en países desarrollados de Africa y América Latina, a través del fomento y creación de empresas de pequeña y mediana escala en el sector agrícola rural. La organización proporciona capacitación técnica y gerencial a los propietarios-trabajadores de las empresas a fin de dotarles de autosuficiencia para manejar sus propios negocios. Además, Techno Serve procura influir en los niveles de tomas de decisiones y elaboración de políticas para facilitar que la gente de bajos ingresos maneje sus empresas con un mínimo de interferencias y obstáculos.

²⁴⁶ Medina, M., op. cit., p. 30.

²⁴⁷ Enterprise Development in Africa and Latin America..., TechnoServe, op. cit., Introducción.

Las bases en las que esta organización funda sus objetivos parten de la convicción de que las empresas comunitarias exitosas aumentan el empleo, la productividad y el ingreso, beneficiando directamente a la comunidad local, promoviendo la autosuficiencia y finalmente, contribuyendo al establecimiento de la justicia económica, todo ello con el consiguiente fortalecimiento de la economía a nivel regional y nacional.

Creada en 1968, Technoserve se maneja gracias a los fondos que le proporcionan fundaciones, corporaciones, organizaciones religiosas, individuos, instituciones del país receptor de la asistencia, organizaciones privadas internacionales voluntarias, organizaciones multilaterales y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

El aspecto interesante de este tipo de organizaciones, privadas, no sectoriales, no lucrativas, es que realizan una labor de hormigas, fortaleciendo la capacidad de desarrollo de los países en los que trabajan y favoreciendo el logro de la autosuficiencia en sectores donde la acción gubernamental no es todo lo bueno que se requeriría para lograrla. Además, el carácter de no lucrativas no impide que las organizaciones obtengan utilidades en las empresas que emprenden, ya que al destinar estos beneficios a nuevos proyectos de desarrollo, en realidad no se enriquece a las organizaciones en sí mismas, sino se encauzan mayor cantidad de recursos para los objetivos de asistencia de la organización.

Las ventajas que obtienen los grupos beneficiados con el flujo de cooperación internacional que mueven las ONGs permite ver a futuro una perspectiva en que la tendencia seguirá en ascenso, aumentando el número de grupos nacionales que afianzarán su situación como asociaciones internacionales.

La eficacia de las ONGs, que se ocupan en primer término de la obtención de sus objetivos antes que de su propia organización como señala Medina²⁴⁸, lo cual no es precisamente un defecto si se mantienen las precauciones necesarias para su buena administración, permiten vislumbrar una mayor proliferación de ONGs que conducirá al logro de mejores niveles de cooperación internacional.

En el umbral del siglo XXI, la proyección de las ONGs se aprecia profundamente vinculada al desarrollo de la política de los gobiernos donantes y receptores de asistencia, ya que el apoyo de los sectores gubernamentales representará una garantía de éxito para los proyectos de desarrollo.

Las ONGs, como organizaciones transnacionales, permiten imaginar que las relaciones internacionales se verán fortalecidas en el contexto de la cada vez mayor interdependencia del sistema internacional, en el que las decisiones tomadas en común redundarán en mayores beneficios para todos los pueblos.

²⁴⁸ Medina, M., op. cit., p. 31.

CAPITULO 8

MEXICO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

La inserción de México en el marco de la organización internacional se rige fundamentalmente por los principios de su política exterior, que determinan la forma en que el país se introduce en el sistema internacional. Así, encontramos una semejanza entre los objetivos de la organización internacional y los objetivos de la política exterior de México.

Los objetivos de la organización internacional, centrados en la cooperación política, económica y social entre los gobiernos y en la tendencia a evitar conflictos internacionales o buscar solucionarlos cuando se presentan, tienen un reflejo directo en la actuación de México ante el mundo²⁴⁹ y aun en sus principios de política exterior, entre los que se encuentra precisamente, la cooperación internacional.

Si bien es cierto que México, históricamente ha demostrado una actitud pasiva y defensiva, producto del aislamiento

²⁴⁹ Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, 3a. Ed., Harla, S.A.de C.V., 1985, p.154.

necesario para contrarrestar las intervenciones extranjeras²⁵⁰, es también una realidad que la autodeterminación y la no intervención, principios que constituyen la piedra angular de la política exterior mexicana y que determinan la postura internacional del país, derivan precisamente de esa actitud que fue necesario adoptar a fin de salvar la soberanía nacional. La propia historia de México revela la dirección que siguen sus relaciones con el mundo. Esta historia política que fue calificada como amplia y ambigua, tendía a evitar compromisos que pudieran resultar en perjuicio de la propia política nacional y del desarrollo interno del país.

Pero ya en el sexenio 1971-1976, se inició un cambio en la actitud aislacionista y desinteresada en cuestiones internacionales, al aceptar el gobierno que el país no podía alejarse de los sucesos internacionales y reconocer que el futuro de las naciones depende en mucho de la política mundial.²⁵¹

La necesidad de participar en esta política mundial, protegiendo el ejercicio de la soberanía nacional de centros externos de poder y evitando que éstos determinen el futuro y la identidad del país, es solamente una de las razones por las que México cada vez más ha multiplicado sus contactos con el

²⁵⁰ Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, p. 100.

²⁵¹ Ojeda, M., op. cit. p. 105.

exterior, haciendo de la diplomacia el medio de defensa de los principios e intereses nacionales y de su participación en la organización internacional, el método más eficaz de allegarse los recursos y la cooperación necesaria para su desarrollo, así como para ganar un lugar en el competido sistema internacional.

Bajo el riesgo de tomar una posición demasiado oficialista, hemos recurrido a la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo que en opinión personal, permiten apreciar que tanto en documentos como en la práctica, la política exterior de México es consistente y se mantiene todavía en línea de apertura a las relaciones amistosas con todas las naciones, pero siempre manteniendo firme la convicción de proteger la soberanía y la independencia nacional.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Gobierno de México formuló un programa nacional para orientar y organizar la cooperación técnica internacional, componente básico de la política exterior e instrumento por excelencia para complementar el esfuerzo nacional de desarrollo económico y social, mediante la transferencia convergente de conocimientos, expertos, equipo e información técnica. Dicho programa nacional contempla la cooperación técnica internacional como parte de la política integral de desarrollo, considerando una vertiente complementaria de la cooperación económica.

Dado que en los foros internacionales se detecta una tendencia mayor hacia los acuerdos bilaterales de los países

desarrollados hacia los subdesarrollados, sujetos a condiciones políticas, México orientó su actividad negociadora hacia los organismos internacionales, como ONUDI, FAO, CEPAL, etc., que favorecen el diálogo entre países de diferentes niveles de desarrollo, así como las relaciones multilaterales.

En 1982, México promovió la Reunión de Cooperación y Desarrollo, conocida como Reunión de Cancún, con el objeto de superar el estancamiento de las negociaciones globales. Este paso ha permitido avanzar hacia el establecimiento del tan discutido Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en el que se pretende un justo equilibrio del poder y la riqueza.

En 1983, México participó como observador en la Reunión de los Países No Alineados, en Nueva Delhi, India, en la búsqueda del fortalecimiento del NOEI, de una nueva apertura al diálogo con los países más ricos y de un mejor entendimiento entre el mundo subdesarrollado. Más tarde, en ese mismo año, en una reunión celebrada en Belgrado, Yugoslavia, se continuaron estos esfuerzos, pero poco se logró en el intento de encontrar soluciones globales a los problemas del subdesarrollo.

El primer convenio bilateral firmado por México, en 1951, se selló con los Estados Unidos de América. Hasta 1988, México suscribió 49 convenios de cooperación técnica bilateral y más o menos cien convenios interinstitucionales con instituciones afines tales como centros de investigación y universidades.

En materia de acuerdos multilaterales, México ha acudido especialmente al Sistema Interamericano y al Sistema de las Naciones Unidas para dar curso al potencial que ofrece el multilateralismo como recurso para avanzar en el desarrollo.

México tiene una tradición de participación activa en el fortalecimiento de la cooperación técnica internacional. En 1963, asistió a la reunión del Comité Asesor de las Naciones Unidas (ACAST). En 1964, la UNCTAD, abordó el tema de la transferencia de tecnología y en 1965, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició sus funciones como órgano principal del Sistema para el financiamiento de proyectos de cooperación y asistencia técnica internacional en los países en desarrollo.

La finalidad de la cooperación técnica internacional, que consiste en la promoción de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), se consolidó en la Reunión de Buenos Aires, en 1978. En 1979, el Plan de Acción de Viena reafirmó esta finalidad, recomendando el mejor acceso de los países en desarrollo a las tecnologías más avanzadas. Además, se creó el Fondo de Ciencia y Tecnología, con el fin de promover la creación y fortalecimiento en estas áreas, de la ciencia y tecnología compatibles para el desarrollo nacional; este Fondo se llama ahora Sistema para el Financiamiento de Naciones Unidas. Se creó también el Centro de las Naciones Unidas para la Ciencia y la

Tecnología. Ambos órganos dependen del Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología.

México ha adquirido, en suma, una presencia en el contexto tanto de la cooperación técnica internacional entre países en desarrollo, complementaria de las acciones del desarrollo de un país sin la obtención de prerrogativas de los donantes, como en la promoción y recepción de la asistencia técnica, considerada como la ayuda unilateral que otorgan los países desarrollados para favorecer relaciones de dominio hacia los receptores y que, aún cuando genera ventas y abre mercados, en la mayoría de las veces ahonda la brecha tecnológica entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado.

8.1 - México y los Organismos Internacionales.

La presencia de México en los organismos internacionales ha tenido siempre un peso especial, si no por el poder económico del país, sí por el significado que para el Tercer Mundo ha tenido la posición defensiva de la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos de otros estados, posición que en cierto modo, le ha otorgado el cariz de liderazgo a nivel de Latinoamérica especialmente y del Tercer Mundo de manera más general.

México ha participado en los organismos internacionales siempre con la firme convicción de establecer una cooperación internacional que abarque los campos político, económico, social, cultural, científico y técnico. Asimismo, la tendencia a evitar

conflictos internacionales, a pesar de las críticas que pueden amputarse al país por ir con los vientos políticos, demuestra también su interés por la pacificación del mundo, haciendo del uso del derecho, la herramienta por excelencia para resolver los problemas mundiales.

Ya en la época de la Sociedad de Naciones, México desarrolló actividades políticas, pero su participación destacó en la esfera de la cooperación técnica, participando como miembro activo de la comisión consultiva para cuestiones sociales, como miembro de la comisión consultiva del tráfico del opio y otras drogas, como organizador de la Conferencia para América Latina, que tuviera lugar en 1938 en la Ciudad de México y participando también en la formación de la Organización Internacional de la Cooperación Intelectual con su propia comisión nacional coordinadora en la acción internacional. Además, México también tomó parte activa en sucesos como la Conferencia de Ginebra sobre el desarme, otorgó su endoso a varios tratados como el de garantías de China, la convención internacional del opio y el Pacto Briand-Kellog o Tratado de París para la prohibición de la guerra.²⁵²

La relación de México con la Organización de las Naciones Unidas, en una participación más activa que la desarrollada en la Sociedad de Naciones, es de total apoyo a la utilidad del enfoque multilateral de los problemas y en completo acuerdo con la

²⁵² Seara Vázquez, Modesto, op. cit. p. 158.

universalidad de los organismos internacionales; el país utiliza los mecanismos de esta Organización para mejorar su nivel de desarrollo en todos los niveles.

Un ejemplo de este aprovechamiento es la gran cantidad de proyectos de desarrollo que se realizan en el país, con la cooperación de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos y agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Podemos mencionar de manera especial, el programa que el Gobierno de México instrumenta con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que es, del universo de acciones de cooperación técnica, un programa hecho a la medida de las necesidades del país, preparado por el propio Gobierno de México y que responde a los requerimientos concretos de áreas específicas. La cooperación técnica se convierte en instrumento de desarrollo a través del PNUD.

Estos programas que el Gobierno de México ejecuta sin incrementar su dependencia económica y técnica del exterior, impulsando la capacidad productiva propia, utilizando racionalmente los recursos naturales y capacitando recursos humanos, es la canalización de los recursos financieros internos y externos que, sujetos a la legislación vigente, se orientan a los sectores que ocupan una ubicación estratégica en la estructura del país.

El PNUD ha establecido programas quinquenales en los que se ejecutan proyectos de asistencia técnica y se promueve la cooperación entre países en desarrollo (CTPD). En 1981, el programa incluyó 27 proyectos con un monto anual de 4 millones de dólares. En el tercer ciclo, que comprende los años de 1982-1986, las contribuciones de los países desarrollados disminuyeron, reflejándose en la cantidad asignada a México por el PNUD. Actualmente, el presupuesto asignado es de 11.9 millones de dólares para el cuarto ciclo de 1987 a 1991.

La política interna y exterior de México apoya los esfuerzos por fortalecer los organismos internacionales, pugnando por mejorar sus deficiencias y errores y trabajando porque todas las naciones participen en los foros internacionales.

México reconoce que la ONU es, precisamente, más que una organización universal supraestatal con dominio sobre sus miembros, un foro de negociación ideal, con eficacia limitada; esto último se debe a que es una organización imperfecta dada la injerencia de la voluntad de todos los estados y el desequilibrio lógico de poder entre las grandes potencias y el resto del mundo, especialmente en asuntos fundamentales en que los intereses se entrelazan y superponen.

Sin embargo, el país apoya decididamente las iniciativas que se originan en el contexto universal de las Naciones Unidas y así lo demuestra repetidamente, en las ocasiones en que actúa como

anfitrión o participante en un sinnúmero de reuniones internacionales, en las que invariablemente ejerce una posición conciliadora y de fraternal universalidad, contribuyendo al diálogo y luchando por las grandes metas de la humanidad. México además, reconoce la acción de la ONU como la única forma civilizada de convivencia internacional.²⁵³

En este sentido, México pugna por superar la crisis del multilateralismo que, a pesar de los esfuerzos y discursos empeñados en contra, aún persiste. El país se esfuerza por hacer ver que la vía bilateral no resuelve problemas que aquejan multilateralmente a varios países o a todos y que el carácter complejo de la problemática internacional requiere de soluciones multilaterales tomadas de manera común en la unidad de acciones y decisiones.

Aquí debemos reconocer que en la práctica, no resulta fácil para un país como México, que necesariamente busca la armonía y que la necesita para surgir a un estadio más alto de desarrollo, el enfrentarse a compromisos contraidos históricamente y cuyo beneficio al país sería discutible. Nos referimos, por supuesto, a la relación bilateral con Estados Unidos de América, relación por demás controvertida y polémica, siempre objeto de discusión y estudio pero que no tiene por qué ser necesariamente opuesta, ya

²⁵³ De la Madrid, M., op. cit., p. 195.

que existen asuntos que por ser de mutuo interés, deben resolverse de manera conjunta.

Si hablamos de la relación de México con la Organización de Estados Americanos (OEA), el foro ideal para los problemas continentales y el conducto de canalización de la cooperación interamericana, se observa que el país ha apoyado la total revisión de los instrumentos básicos del sistema interamericano, impulsando y reconociendo la necesidad de modernizar el proceso del Protocolo de Cartagena. La falta de efectividad de la OEA, a todas luces reconocida, en asuntos de seguridad continental y de solución pacífica de controversias, como lo ha demostrado el sinnúmero de problemas políticos y económicos que enfrenta América Latina, se ha extendido a las áreas de la cooperación económica, cultural, educativa y tecnológica.

Una cuestión que nos permite ver con claridad la posición de México en política exterior y hacia las organizaciones internacionales, es la postura adoptada en el reciente caso de Panamá, en que ha defendido los principios de no intervención y de autodeterminación de las naciones latinoamericanas, actitud que ha desplegado para que no se viole la Carta de la OEA. De igual manera, el apoyo de México a Panamá en el cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, coadyuva a la defensa de la soberanía de ese país.²⁵⁴ México, a través de su Canciller Solana, ha manifestado que "los tratados deben mantenerse en sus

²⁵⁴ Garduño Huerta, A., El Día, 16 mayo 1989, p. 12.

plazos y condiciones", sin que las circunstancias cambiantes puedan contravenir los objetivos de los tratados, que les darían un carácter poco serio y formal. Los tratados son resultado del entendimiento entre dos entidades soberanas y no pueden ser cambiados o violados por acciones individuales.²⁵⁵

México, al igual que los países latinoamericanos, reconoce que la OEA debe actualizar y fortalecer sus mecanismos de concertación política y cooperación económica, para ser utilizada como foro de concertación entre el Sur y el Norte del continente, pero además, que los principios de soberanía de los países que la integran deben mantenerse por encima de intereses individuales, de manera que prevalezcan los principios de política exterior ya mencionados, la no intervención y la autodeterminación, además del respeto a los derechos humanos y a la consolidación de la democracia. Así lo ha manifestado en una declaración con el Grupo de Río, integrado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela sobre la situación de Panamá, suscrita el 10 de mayo de 1989.²⁵⁶

En esta misma línea, la ONU se enfrenta a la necesidad de modernizar la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en este sentido, México ha apoyado el papel que este organismo puede y debe significar, siguiendo la línea de pensamiento

²⁵⁵ Ramírez Cuéllar, Héctor, El Día, 11 junio 1989.

²⁵⁶ Comunicado de prensa de la SRE sobre la situación de Panamá, El Día, 15 mayo 1989, p. 3.

independiente que ha desarrollado, mediante los estudios de análisis económicos que ayudan a la mejor comprensión de los problemas regionales.

Es una realidad que los países latinoamericanos, México entre ellos, ante la crisis económica que les afecta profundamente, requieren de cambios estructurales y nuevos modelos de desarrollo, patrones tecnológicos adecuados a los procesos productivos nacionales, un nuevo marco de inserción de la región en la economía mundial y el inicio de nuevas negociaciones multilaterales comerciales. La cooperación interregional es un tema que la CEPAL debe abordar en este nuevo contexto, pues existe en el camino hacia el futuro, la inevitable necesidad de aprovechar la experiencia de este organismo y los recursos que se han invertido desde su creación.

Para establecer estos nuevos parámetros, México ha lanzado las iniciativas para fortalecer y perfeccionar organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Respecto al BID, México propone que debe actuar como foro de cooperación y enriquecer sus posibilidades de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, mediante la integración de su capital con los de Estados Unidos, Canadá, países de Europa Occidental y Japón; en el manejo de la deuda

externa regional, el BID puede aportar recursos también en cuanto a diseño y operación de mecanismos de solución.²⁵⁷

México, ejerciendo una posición líder en el contexto latinoamericano, a través de mecanismos de concertación política como el Grupo de los Ocho, ha propuesto que la ALADI y el SELA sean apoyados por la mayor voluntad política de los gobiernos, única manera en que podrán ampliarse los caminos de la integración económica y la cooperación regional.

A partir de 1980, año en que la ALADI sustituye a la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC), México apoya la reestructuración del sistema de comercio establecido por el Tratado de Montevideo 20 años antes, para modernizarlo a la realidad de la década, adaptándolo a las nuevas políticas de los países miembros. Con esta Asociación continúa la intención de formar un mercado común, para el que aún no se fijan plazos ni procedimientos.

Sin embargo, en 1983, México se ve ante la necesidad de firmar acuerdos bilaterales que rompieron con su posición de multilateralidad en concesiones y beneficios para el comercio. El caso de México es un ejemplo del desmantelamiento que sufrieron los logros que se habían alcanzado en la ALALC. México sigue adherido a la ALALC, apoyando el mecanismo de

²⁵⁷ De la Madrid, M., op. cit. p. 198.

funcionamiento en área de preferencia económica que se ha puesto en práctica, con preferencias arancelarias regionales, acuerdos de alcance regional y acuerdos de carácter parcial.²⁵⁸

La relación de México con el SELA, se origina desde su concepción en 1974, hasta su creación un año después; respondió a una iniciativa del Gobierno de México para crear un organismo de consulta y cooperación económica, que tuviera carácter propio y permanente para la región latinoamericana. Los propósitos centrales de este organismo son la promoción de la cooperación interregional para acelerar el desarrollo económico y social de los miembros y promover un sistema de consulta y coordinación para adoptar posiciones y estrategias comunes en estos mismos aspectos, en organismos y foros internacionales y con agrupaciones de otros países.²⁵⁹

En el caso de la deuda externa regional que constituye la gran preocupación de México y los países endeudados, se percibe la acción de organismos regionales como el SELA; en septiembre de 1988, el XIV Consejo Latinoamericano del SELA convocó a una Conferencia Regional sobre la Deuda Externa, en la que participó México con un objetivo central que define el marco de acción del organismo regional y que se concreta en la búsqueda de una

²⁵⁸ Seara Vázquez, M., op. cit. p. 192.

²⁵⁹ Seara Vázquez, M., op. cit. p. 193.

propuesta latinoamericana que conjugue los rasgos comunes de todos los países del área y favorezca la acción coordinada en las negociaciones con los acreedores.²⁶⁰

Por otra parte, México participa en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a partir del 24 de agosto de 1986, fecha en que el país firmó el Protocolo de Adhesión y se convirtió en parte contratante, terminando un gran debate público que discutió largamente los beneficios o desventajas de estas negociaciones. Tal debate se centraba en que México necesitaba liberar las trabas comerciales con los países miembros del GATT, dado el gran volumen de comercio exterior con éstos, pero también se presentaba la situación de que al aumentar la competencia con las importaciones, con lo cual se pretendía beneficiar al consumidor, la pequeña y mediana industria serían afectadas seriamente, con la consabida situación de quiebras, desempleo y tensiones sociales.²⁶¹

Sin embargo, era necesario lograr el cambio estructural de la economía que ya en 1976 el Plan Nacional de Desarrollo planteó como eje central de la estrategia de desarrollo económico. Para ello, se hizo patente la necesidad de lograr una vinculación económica en el comercio mundial, a fin de reducir la elevada

²⁶⁰ El SELA y la deuda externa regional, Semana Latinoamericana, ALASEI, Año 3, No. 128, 10. de abril de 1989, p. 7.

²⁶¹ Seara Vázquez, M., op. cit. p. 194.

dependencia y vulnerabilidad externa del aparato productivo del país. El cambio interno tendría que ser apoyado mediante la cooperación y complemento de otras economías, reconociéndose una vez más, la realidad del mundo actual cada vez más interdependiente.

Por supuesto, el Gobierno Federal debió asegurarse de que esta negociación, además de las prerrogativas y obligaciones consiguientes, se enmarcara dentro de los límites del interés nacional.²⁶² Aunque sigue siendo muy controvertida la entrada del México al GATT, es un hecho que el país utilizará su participación para promover el multilateralismo y los principios básicos del comercio internacional; así también, procurará fortalecer la credibilidad del GATT, el pleno cumplimiento de los compromisos y la no discriminación, con mayor disciplina internacional en la adopción de las medidas de salvaguardia y la rápida liberación de productos tropicales.

En el Seminario "México en la Ronda Uruguay del GATT", iniciado en la Ciudad de México el 19 de junio de 1989, con la participación de expertos del SELA, GATT, UNCTAD, CEPAL y del organizador, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se reiteró que México debe considerar en primer plano el escenario internacional y su situación en relación con el comercio exterior mexicano, a fin de obtener frutos positivos de

²⁶² Gabinete de Comercio Exterior, El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 1986, pp. 7-8.

su participación en la Ronda Uruguay y por ende, en el GATT. Deberá lograrse una inserción efectiva en la economía internacional, lo cual no se podría lograr sin la participación en un organismo como el GATT, especialmente en lo que se refiere a exportaciones industriales, mercados de destino y empresas transnacionales.

México ha propuesto en la Ronda Uruguay un mejoramiento del funcionamiento del sistema del GATT, mediante el establecimiento expedito del mecanismo de examen de las políticas comerciales y el logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica tendiente a reactivar la economía mundial, el crecimiento de los países en desarrollo y la disminución del servicio de la deuda externa.²⁶³

En el ámbito de la cooperación internacional se realizaron continuados esfuerzos para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo vigente hasta la publicación del nuevo Plan del Gobierno actual. La crisis económica limitó severamente la disponibilidad de recursos para promover el intercambio internacional educativo y cultural, científico y técnico, aspectos fundamentales para el desarrollo nacional, con el agravante de la reducción importante de fondos destinados a la dinámica económica y social, tanto en organismos multilaterales como en el área de la cooperación bilateral. Sin embargo, la cooperación internacional no dejó de tener carácter

²⁶³ Mazariegos, Esperanza, El Día, 25 de mayo de 1989.

imperativo, por lo que se insistió, como ahora, en que el diálogo político de mutuo respeto y efectividad en la acción, es una de las pocas opciones que tienen los países de menor desarrollo relativo para obtener recursos externos.

México ejerció una estrategia de diversificación de las relaciones económicas, políticas y culturales, estrechando y fomentando el intercambio educativo-cultural y científico-técnico en la medida de lo posible para establecer mejores relaciones con otras regiones, pugnando por alcanzar estadios superiores de desarrollo y cuidando al mismo tiempo de preservar su identidad nacional y soberanía.²⁶⁴ A pesar de los graves problemas que la crisis actual y la creciente deuda externa impusieron al país, la posición de México ante los organismos internacionales no desmereció y por el contrario, adquirió visos de liderazgo en el concierto de los países subdesarrollados.

8.2 - Perspectivas de la Participación de México en la Organización Internacional.

Una vez más, el nuevo Plan de Desarrollo, vigente de 1989 a 1994, nos permite una referencia oficial y reconoce en primer término la interrelación de las naciones, la realidad que asevera que los cambios en una área de la vida internacional, tienen necesariamente repercusiones en todas las demás.

²⁶⁴ Comunicado conjunto de la XXVIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, Revista Mexicana de Política Exterior No. 19, Abr-Jun 1988, pp.73-83.

En un mundo que ha dejado de ser bipolar las naciones, independientemente del nivel de desarrollo, buscan la transformación de sus economías, a fin de lograr mejores niveles de vida, hacia una modernización que implica, definitivamente, una serie de cambios en todas las esferas de actividad.

En el caso de México, el propio Plan señala como estrategia de modernización la iniciativa de ampliar la racionalidad y la competitividad de la economía nacional, al mismo tiempo que se logren mejores niveles para la población y se fortalezca el papel de México ante el mundo. Para ello, se tendrán que enfrentar las nuevas realidades económicas y sociales.

En esta modernización de México, de su vida política, económica y social, toma parte importante el ejercicio de sus principios de política exterior, que nuevamente retomamos: la autodeterminación de los pueblos y no intervención en asuntos internos de los Estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Esta política exterior regida por los principios mencionados, se verá también modernizada, buscando preservar la soberanía, la integridad territorial, el control sobre los recursos naturales y la autonomía del país, a la vez que se apoye

el desarrollo económico, político y social. Además, se protegerán los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, se promoverá la cooperación internacional como instrumento para el entendimiento y el desarrollo, se reafirmará la identidad y se ampliará la imagen cultural de México en el mundo.

Además, México ha ajustado su política exterior a otros preceptos como son la defensa de los derechos humanos, la soberanía de los recursos materiales la defensa y la práctica del derecho de asilo, la procuración de una justicia económica internacional, el respeto al pluralismo ideológico, la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones dentro de la comunidad internacional y la solidaridad latinoamericana.

Estos preceptos adquieren gran relevancia al evaluar la postura de México en el sistema internacional, que lo sitúan como un país de ideas modernas, civilizado y en pleno uso del derecho, que revelan el México independiente. México se prepara así, firmemente, para tomar parte en el nuevo perfil de las relaciones internacionales y en la nueva configuración de las alianzas estratégicas.

Con los cambios en el sistema internacional, producto de la distensión este-oeste y de la globalización de la economía, se han producido también cambios en la conceptualización de la seguridad y la cooperación. Así lo prueba la aparición de nuevos bloques, que responden a razones económicas y geográficas más que

políticas, como la alianza Estados Unidos-Canadá y la de las comunidades europeas.

Asimismo, México se está preparando para enfrentar un nuevo instrumento de penetración, en la forma de operaciones económicas y financieras, que con la deuda externa, ha probado ser un mecanismo nuevo de intervencionismo supranacional.

En este sentido es que se habla de una modernización de la política exterior. México requiere de estrategias que le permitan hacer frente a un mundo estrechamente comunicado, en el que ya no se maneja el intervencionismo territorial o político a la manera tradicional, sino a través de distintos grupos de opinión en aspectos económicos internacionales.

Las perspectivas de la acción de México en la organización internacional, están dadas en este mencionado Plan de Desarrollo, que textualmente señala los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México:

- " - preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país;
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo;
- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la

comunidad de naciones alcance estudios superiores de entendimiento y desarrollo;

- hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
- promover la imagen de México en el exterior.²⁶⁵

Desde una perspectiva temática, se identifican ocho elementos de la estrategia que el país está poniendo en práctica para modernizar su política exterior:

- "- continuar los esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas de México, con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior;
- negociar con firmeza y responsabilidad la deuda externa, utilizando todos los recursos que se deriven de la razón y la negociación, para anteponer el entendimiento a la confrontación, y ejerciendo el derecho inalienable de México para diseñar sus políticas y estrategias de desarrollo;
- propiciar condiciones externas más favorables para la solución de los problemas nacionales, mediante el ejercicio de la capacidad de convocatoria e iniciativa que México ha mantenido en su política exterior;
- impulsar y apoyar los procesos de distensión y pacificación que se están llevando a cabo a nivel mundial; la solución del conflicto centroamericano seguirá siendo de particular importancia para México;
- pugnar porque se respeten las reglas de un comercio exterior amplio y justo, que desaparezcan las barreras que los países desarrollados imponen a las exportaciones de los países en desarrollo, que a su vez éstos reduzcan restricciones al comercio y que la amplia apertura del comercio exterior de nuestro país sea correspondida por los demás países; defendiendo los intereses comerciales de México y de las demás naciones en desarrollo en todos los foros, en especial

²⁶⁵ Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Presidente de la República ante el H. Congreso de la Unión, el día 31 de mayo de 1989. Publicado en El Día, 1o. junio 1989.

en el marco del Acuerdo General para el Comercio y los Aranceles;

- identificar intereses coincidentes o complementarios con otros países, a fin de apoyar el desarrollo nacional y lograr la concertación internacional;
- participar activamente en los diversos foros multilaterales de negociaciones; y
- combatir de manera decisiva el narcotráfico."266

En el nivel de la actividad económica internacional, el Plan contempla la ampliación del potencial de complementación económica con países de América Latina y la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.

Como ya dijimos, una nueva prioridad en la política es la situación geográfica, que para México, presenta una división en cinco regiones:

- a) Las fronteras de México, cuya atención es prioritaria.

Al norte, con Estados Unidos de América, que por ubicación, magnitud de flujo financiero y comercial, contactos cotidianos y oportunidades a aprovechar y problemas a resolver, representa una intensa relación. La dignidad, la amistad y el respeto deben ser los factores que deben regir esta relación, en interacciones de colaboración en asuntos comunes.

Al sur, con Guatemala y Belice, deben reforzarse los vínculos de amistad, de intercambio económico, cultural y científico-tecnológico. Deben mejorarse los esquemas de consulta y coordinación política, dando mayor impulso a la cooperación bilateral, aumentando el intercambio comercial y mejorando las comunicaciones y telecomunicaciones.

Otra frontera, aunque no colindante, es la zona centroamericana, ya que México se ve afectado por los graves conflictos que suceden en esta región tan cercana. México unirá su esfuerzo para lograr una solución a los problemas en base al respeto al derecho de autodeterminación y a las negociaciones de los propios países centroamericanos. Desde el Acuerdo de San José, México orientó su acción de cooperación hacia la subregión centroamericana y del Caribe, firmando convenios de cooperación técnica con Honduras, Nicaragua, Costa Rica y el Salvador. Asimismo, tiene convenios básicos con Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica y República Dominicana, y un Acuerdo Global con la Comunidad del Caribe (CARICOM).

- b) América Latina y el Caribe, cuyos pueblos tienen lazos establecidos de cultura y amistad con México. En la búsqueda de la integración, México trabajará en el nivel internacional para encontrar posiciones de principio y frente común, elevando la cooperación y buscando la comunidad latinoamericana.

Con Colombia y Venezuela, países con los que ya existe una relación singular por la cercanía geográfica, se propone intensificar esfuerzos hacia la integración, mejorando la coordinación con Centroamérica y el Caribe. México reforzará su intercambio económico, su concertación política y su coordinación con ambas naciones.

Ya se ha probado que mecanismos recientes de concertación política, como el Grupo Contadora y el Grupo de los Ocho (ahora de los Siete, en tanto Panamá resuelve su situación política), están trabajando por un futuro común en la política internacional para América Latina.

México mantendrá como hasta ahora, el respeto por el pluralismo existente en el área del Caribe, buscando un mayor acercamiento político y cultural, con especial atención a Cuba, país con el que existen lazos de historia, cultura y lengua.

- c) Con los países desarrollados, parte de una sociedad internacional que sufrirá cambios importantes. La integración europea plantea nuevos retos a México, que al mismo tiempo representan oportunidades de desarrollo en comercio, inversión y coinversión. El nuevo grado de integración de la CEE seguramente impactará el volumen y flujo del comercio y de la inversión, así como la calidad de los productos, las normas y la forma de negociar. La cooperación científicas y técnica con

los países europeos puede calificarse como sobresaliente por la importancia de los programas bilaterales que hasta ahora se han desarrollado. Con España, México fortalecerá su relación bilateral. Con Canadá, México podrá establecer relaciones ventajosas hasta ahora no aprovechadas, ampliando el intercambio económico, la concertación política y los lazos culturales y científicos.

Los cambios en Europa del Este y la Unión Soviética, por supuesto tendrán también una repercusión para México; una concepción distinta de inserción en el bloque socialista y nuevas reglas de conducción política y de organización económica, aumentan los intereses de relaciones mutuas con la URSS y el CAME. México aprovechara las oportunidades que el cambio la proporcione, especialmente en materia científica y técnica, como lo demuestran los convenios básicos que hasta ahora existen en esta materia. De hecho, en las reuniones de la Comisión Mixta del CAME se ha dado impulso a las relaciones de México con el bloque socialista.

- d) Con la Cuenca del Pacífico, México tratará de aprovechar oportunidades que las naciones participantes ofrecen. El centro de gravedad del potencial económica mundial se está moviendo hacia esta región, por lo que una mayor penetración de México en la Cuenca es absolutamente congruente con la política de diversificación y ampliación de mercados para exportaciones e importaciones mexicanas, propiciándose además, el acceso a tecnologías más útiles para su desarrollo.

Japón, con el superávit financiero mayor del mundo, representa un enorme potencial como fuente de inversión y de enriquecimiento cultural, con posibilidades innovadoras de intercambios que valdrá la pena explorar y explotar.

Se preve también el establecimiento de un diálogo ampliado con la República Popular China, como lo indica la probable visita próxima del Presidente de ese país a México, lo cual será el inicio de nexos económicos entre ambos países, confirmando la pluralidad ideológica mexicana.²⁶⁷

México está trabajando para establecer relaciones diplomáticas con Tailandia y Singapur, a fin de

²⁶⁷ Batta, Víctor, El Día, 7 mayo 1989, p. 15.

promover contactos económicos y diversificar sus mercados en la zona.

- e) Otros países en desarrollo, como los pueblos de Africa y Asia. Las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo se ha profundizado con la crisis económica internacional. México utilizará su solidaridad para pugnar en los foros internacionales por las causas que de los países menos afortunados, a fin de conseguir la mayor participación del mundo desarrollado. Existen programas de cooperación con India, China, Japón e Israel que han mostrado resultados positivos.²⁶⁸

Abundando en la creación y la dimensión estratégica de la Cuenca del Pacífico, que sin duda es un foro que tendrá grandes repercusiones para México, observamos que todavía es un proyecto con perspectivas e ideas de enormes posibilidades que no se han concretado y cuya creación ha aparecido por razones geográficas que siempre habían existido y por el aumento de los niveles de desarrollo de los países ribereños y la dinámica del cambio mundial que preve un mercado de enormes dimensiones.

Los intereses primordiales de México y el mayor aprovechamiento de los beneficios de los proyectos de desarrollo, fueron planteados al iniciarse el Séptimo Seminario sobre la Cuenca del Pacífico, celebrado en Manzanillo. Se hizo hincapié en la importancia de que se mantenga la soberanía nacional, asegurando que la participación en la Cuenca no significará la

²⁶⁸ Diseño Estratégico para el Sexenio. La Política exterior de México, El Documento, Semana Latinoamericana, ALASEI, Año 3, No. 137, 12 de junio de 1989.

asimilación económica o política a intereses de otras naciones.²⁶⁹

México forma ya parte del Consejo de la Cuenca del Pacífico, aprobándose la integración del Comité mexicano a dicho organismo y habiéndole concedido la sede de la 24 Reunión General Internacional que se realizará en mayo de 1991. Esta incorporación significa retos y riesgos que requieren de un cambio mental de los empresarios y de ajustes en la política gubernamental, imponiéndose una superación de la infraestructura actual para soportar actividades comerciales y financieras internacionales. Este nuevo modelo de desarrollo creado por México para adaptarse a la apertura comercial y a la modernización de la estrategia económica, permitirá al país dinamizar su desarrollo económico.²⁷⁰

México está realizando actualmente, esfuerzos por preparar el terreno para insertarse en esta Cuenca del Pacífico. Por ejemplo, la relación bilateral México-China auspicia provechosas operaciones económicas comerciales, lo cual puede apreciarse simplemente por el peso específico y las grandes dimensiones del mercado chino, con más de mil cien millones de personas. Para manufacturas y productos industriales mexicanos puede resultar muy atractivo el cimentar relaciones amplias y estables de exportaciones a esa región. Por su parte, China se vislumbra

²⁶⁹ Editorial, El Día, 28 junio 1989, p. 5.

²⁷⁰ El Día, 15 junio 1989, p. 10.

como una posible abastecedor de productos industriales alternativos, con capacidad de oferta y de competencia frente a Europa o Estados Unidos.²⁷¹

La Cuenca del Pacífico, que seguramente tenderá a acaparar gran parte del mercado mundial, a partir de los inicios del siglo XXI, no está exenta de problemas para el desarrollo armónico de las relaciones en términos generales, dado que involucra diferentes sistemas políticos, económicos y sociales. Su logro no será fácil y requerirá de mucha reflexión y análisis, así como esfuerzos de orden académicos a fin de planear táctica y estratégicamente las posibilidades del mercado con relación al desequilibrio comercial y financiero mundial.

A este respecto, el Presidente de México ha señalado que "México no pertenece ni quiere asimilarse a ninguna zona económica o bloque político alguno. Quiere y está en posibilidades de aprovechar los nuevos equilibrios, la nueva conformación mundial, para hacer avanzar las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano".²⁷²

Esto explica la postura de México, cuya política exterior tiene como función fásica el proyectar y defender los intereses del país en el exterior, fortaleciendo, por encima de todo, la

²⁷¹ Editorial México, China y la Cuenca del Pacífico, El Día, 10. de abril de 1989, p. 5.

²⁷² Editorial En la Cuenca del Pacífico participación, no alineación, El Día, 28 de junio de 1989, p. 5.

soberanía nacional en un mundo cambiante que exige la participación en el equilibrio y modificaciones del sistema internacional.

En la Cuenca del Pacífico, los países participantes están estableciendo relaciones que resulten provechosas para cada uno de ellos y que adquieren mayor relevancia a medida que el centro de gravedad del potencial económico mundial se mueve hacia esa región. Por ello, la penetración de México es congruente con la política de diversificación y ampliación de mercados para las exportaciones e importaciones nacionales, propiciando además el acceso a las tecnologías más avanzadas para el desarrollo.²⁷³

Concluyendo, México tiene ante sí una perspectiva amplia y preocupante, no optimista todavía pero que ofrece definitivamente la promesa de un futuro mejor en el que el país ante el mundo, deberá demostrar que la postura oficial de la política exterior está apoyada por un aparato institucional y privado que trabaja por una mayor cooperación y coexistencia con todas las naciones.

²⁷³ Excélsior, 10 de agosto 1989, p. 2.

C O N C L U S I O N E S

La Organización Internacional es una disciplina científica, rama y objeto de estudio de la ciencia de las Relaciones Internacionales y debe ser contemplada como el medio para comprender, predecir, valorar y controlar las relaciones internacionales.

De aquí que la organización internacional debe ser concebida en sus dos vertientes:

- 1) como disciplina científica, es decir, la ciencia y rama del saber que estudia la manera como se organiza la sociedad internacional, los procesos, actores, fenómenos, e identificación de paradigmas que contextualizan a esa sociedad internacional; y
- 2) como la descripción de organizaciones internacionales determinadas, mencionadas de manera monográfica y descriptiva, que nos permite conocer el universo internacional pero que no persigue el establecimiento de leyes y teorías de los fenómenos internacionales.

La nueva perspectiva que plantea un concepto moderno de la organización internacional se deriva del análisis sociológico-histórico de la realidad internacional. Esta realidad, según

señala Del Arenal,²⁷⁴ ha cambiado radicalmente en relación con sociedades anteriores, pero mantiene sus características clásicas, de manera que la perspectiva debe partir del estudio de la sociedad internacional como comunidad dinámica compuesta por individuos y pueblos que en su momento dieron forma al Estado y de la interpretación de cada una de estas partes.

Tal análisis sólo puede lograrse si partimos de nuestra primera afirmación aceptando a la organización internacional como disciplina científica que proporciona las herramientas de estudio necesarias para el análisis científico de la sociedad internacional. Esta primera vertiente debe conjugarse en una relación ciencia-objeto de estudio con la segunda vertiente mencionada, a fin de lograr un conocimiento científico de la sociedad internacional. La enumeración de los organismos internacionales se ve enriquecida con el análisis que proporcionan la ciencia de las Relaciones Internacionales y la rama de esta ciencia, que es precisamente la Organización Internacional como disciplina científica, mismas que han adquirido cada vez mayor consistencia con los avances de otras ciencias como el derecho internacional, la economía, la sociología, etc., confirmando su carácter multidisciplinario.

Además, un concepto más moderno de la organización internacional implica un acercamiento entre la política internacional y la política interna de los países, ya que debe

²⁷⁴ Del Arenal, C. op.cit., p. 381.

existir una identificación entre ambas esferas para evitar una contradicción entre los intereses internos y la política exterior, lo cual iría en contra de los objetivos de interrelación y cooperación que persigue la organización internacional.

Al plantear la existencia de un concepto moderno de la organización internacional, podemos afirmar que la tendencia observada de mantener una concepción estado-céntrica en la que el Estado es el actor principal, tiende a cambiar cuando se analiza el desenvolvimiento de las relaciones internacionales de las últimas dos décadas. Indudablemente, el Estado es el actor por excelencia en la organización internacional y muchas acciones en las que no participa directamente, no podrían desarrollarse sin el respaldo tácito de un gobierno; pero el curso de las actividades económicas y políticas, que no siempre están en manos de los gobiernos, sino de grupos detrás de los gobiernos que se organizan internacionalmente, nos conducen a la conclusión de que para constituirse en verdadero parámetro de las Relaciones Internacionales, el concepto de la organización internacional debe trascender el nivel estatal.

La sociedad internacional debe considerarse como una comunidad con valores propios e intereses comunes antes que como Estado, el cual no es sino parte y producto de la propia sociedad

internacional. A partir de la década de los setentas, Burton²⁷⁵ plantea un nuevo panorama con distintas dimensiones en el estudio de las Relaciones Internacionales, ampliando su concepto al enfocarse en una perspectiva global, por encima de una visión nacional.

Por otra parte, la organización internacional, que se da de manera natural en un mundo estrechamente interrelacionado, posee validez como estilo de organización y como foro de discusión. Es indudable que la efectividad de un sistema complejo y cuyos límites están aún por definirse, depende de la capacidad de los órganos que lo componen para funcionar de manera coordinada. De igual manera se reconoce ampliamente la presencia de la organización internacional como mecanismo que proporciona los medios para el diálogo y la discusión entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo en el mundo. Así lo prueba la permanencia, por ejemplo de la Organización de las Naciones Unidas, foro universal por excelencia en el que se ventilan los problemas de nuestro tiempo y que a pesar de los ataques en contra de su efectividad, resiste los efectos de la crisis mundial y persiste en su afán de lograr la paz entre las naciones.

²⁷⁵ Burton, John, W., World Society, Cambridge, 1972, p. 21 en Del Arenal, Op. cit., p. 363.

Sin embargo, en lo que respecta a las Naciones Unidas, hace falta elaborar estudios que analicen a la Organización como tal, que cumplan con todos los requisitos de la disciplina y permitan el conocimiento de la situación del momento presente, distinto del pasado en que se creó, permitiendo asimismo, vislumbrar el futuro a partir del estudio de la dinámica desarrollada y buscando las generalizaciones necesarias para el establecimiento de leyes del comportamiento internacional de la Organización. Además, algo importante a tomar en cuenta es que los países deben tender al multilateralismo con la preocupación de proteger la soberanía nacional pero con la conciencia de que sólo de la voluntad política de los propios Estados dependen los resultados.

De lo antes señalado, se deriva la necesidad de que exista un método que permita la comprensión y el desarrollo de la dinámica de enlace de la organización internacional con su entorno, ampliando el conocimiento de la toma de decisiones en la realidad política, proceso que se inscribe en la esfera del poder.

El proceso de toma de decisiones tiene las siguientes características: es un proceso colectivo, continuo y abierto, de gran complejidad, en el que se da una interacción entre organización e individuo, con una tendencia a la desarticulación, de naturaleza incierta o indeterminada, en el que se pueden tomar decisiones según son percibidos los problemas y en el que los funcionarios menores traspasan la responsabilidad a las altas

esferas. Además, este proceso global en su contexto más amplio, es generador de nuevas y mejores formas de organización internacional.

La teoría de la integración, creada como resultado de la evolución del sistema que sobrepasa los límites nacionales, se entrelaza con el proceso de toma de decisiones y la política transnacional en una superposición e interacción continua. Todo ello puede concebirse solamente mediante un funcionalismo que permite en primer término al Estado y luego a las organizaciones no gubernamentales que conforman el sistema, satisfacer los requerimientos de la población, llegado el momento de traspasar las fronteras nacionales. Se delimitan así las funciones que han de cumplir las entidades que integran el sistema a fin de lograr la mejor coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos.

Las funciones que la organización internacional ejecuta como subsistema de las relaciones internacionales, señaladas por Medina,²⁷⁶ citando a Almond y Coleman, son resultado de su inserción en el sistema político mundial y se resumen en cinco puntos:²⁷⁷ de articulación; de agregación; de socialización, de reclutamiento y de transacción.

La organización internacional realiza por tanto, funciones de tipo legislativo, ejecutivo y judicial que le dan el carácter

²⁷⁶ Medina, M., Op. cit., p. 67-68.

²⁷⁷ Medina, M., Op. cit., p. 74.

de etapa primaria de un gobierno internacional, ya que considerada como fenómeno político y como sistema político mundial, es reconocida en su interacción recíproca por las naciones participantes.

La organización internacional ha desarrollado un régimen jurídico a partir del derecho internacional, a fin de crear mecanismos de control de decisiones y evitar la oligarquía absoluta, aunque es un régimen básicamente referido al derecho de los Estados. Al respecto, podemos señalar que la validez de este derecho de la organización internacional es muy debatible, cuando se hace referencia a la obligatoriedad de las normas emitidas por los tribunales internacionales, procesos en los que el aspecto político y de poder de la organización internacional, predomina por encima de otros aspectos. Problemas de tipo jurídico-económico que no se resuelven en los niveles de los tribunales, contribuyen a la crisis del multilateralismo al enfrentarse los países a la necesidad de resolver los conflictos bilateralmente.

La crisis del multilateralismo se comprueba desde el momento en que es real la tendencia de la sociedad internacional a manejar los problemas en forma unilateral o bilateral y a través de la coordinación de políticas nacionales. Esta es, como señala Tomassini²⁷⁸, la gran contradicción del sistema internacional contemporáneo, que ha sido además tema de muchos mensajes en el seno de las Naciones Unidas. El conocimiento de los procesos de

²⁷⁸ Tomassini, L., op. cit., p. 110.

toma de decisiones adquiere relevancia y permite adentrarse en la dinámica que mueve a los gobiernos a asumir actitudes cambiantes en la adopción de arreglos institucionales a nivel internacional, lo cual podría explicar en un momento dado las razones por las que se elige una negociación bilateral o multilateral.

En los últimos dos años se ha planteado de manera optimista que la crisis del multilateralismo está llegando a su fin y se afirma que la sociedad internacional está en el proceso de reconocer su necesidad de enfrentar los problemas de manera conjunta. La política exterior de los gobiernos debe modernizarse en cuanto a métodos y alcances para aprovechar cabalmente el sistema multilateral y beneficiarse de sus ventajas, sin que esto signifique una merma a la soberanía y seguridad nacional de los Estados.

Es al trascender las fronteras nacionales, cuando las posiciones políticas de los países se ven afectadas por la organización internacional, sea en sentido positivo o negativo. Al aparecer la integración internacional, proceso por el cual las decisiones tomadas por funcionarios de Estados individuales se convierten en decisiones emitidas por el nuevo centro que es la organización internacional, se hace necesaria una división de funciones en la estructura de la organización interancional y aparece en escena el transnacionalismo, reflejado por la revolución científico-tecnológica y el enorme aumento en el

número de las organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales.

El fenómeno transnacional tan importante en el entorno actual se relaciona por lo tanto directamente, con la importancia adquirida por las organizaciones no gubernamentales en la organización internacional. Como fuerzas transnacionales, las ONGs se localizan fuera del ámbito de control de los Estados, constituyendo ese enorme potencial que todos los países tienen en los diferentes grupos sociales que trabajan en sectores privados de actividad. El acelerado aumento en el número de ONGs permite afirmar que existen infinidad de células sociales dispuestas a trabajar en su pequeño entorno para complementar la acción de los Estados, que en un mundo dinámico y complejo, de crisis generalizada y en el que abundan las preocupaciones por superar los escollos económicos, no siempre resulta de la efectividad deseada.

Las ONGs se advierten como la fuerza que en el umbral del siglo XXI, favorecerá la vinculación política y económica de los Estados, repercutiendo directamente en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales y fortaleciendo asimismo la integración de los gobiernos en la búsqueda de superar las fronteras nacionales en aras del interés y el bien comunes. Consideramos que el estudiante de ciencias políticas y relaciones internacionales reconocerá la importancia que en el futuro se otorgará a las ONGs como promotoras del desarrollo y vías de

acceso a estadios superiores de convivencia internacional, aceptando como señala Manuel Medina,²⁷⁹ que las ONGs realizan una función eficaz al anteponer los resultados a los procedimientos y sin que por ello se acepte un desarrollo desordenado de las funciones.

En cuanto al fenómeno de la supranacionalidad, ligada al proceso de integración, concluimos que se encuentra asociada directamente al grado de desarrollo de los Estados lo cual se comprueba al analizar las características del fenómeno. Ser supranacional significa no depender de otro Estado en las esferas económica y política, situación solamente alcanzada por naciones de alto nivel de desarrollo y participación en el mercado internacional. En efecto, es comprensible que la capacidad de decidir "borrar" las fronteras nacionales para lograr una integración, es privilegio de entidades autónomas que persigan imponer políticas a nivel regional. Además, el alto grado de desarrollo de los Estados que pretendan establecer relaciones supranacionales debe ir acompañado de una coherencia ideológica, razón que por seguridad y confiabilidad resulta lógica al buscar la cohesión de países en frentes comunes ante otros grupos o bloques de Estados. El componente político de la supranacionalidad es un factor trascendental que únicamente a través de una posición que se iguale y equilibre en desarrollo,

²⁷⁹ Medina, Manuel, Op. cit. pp.30-31.

podrá dar frutos comunes para todos los miembros de una organización.

De manera general, queda por decir que el concepto nuevo de la organización internacional implica la comprensión del sistema internacional como un todo, en el que la sociedad y los Estados que resultan de su organización participan integralmente. Entendida de esta manera, la organización internacional coadyuvará de manera definitiva en los procesos que permitirán a los Estados y a sus sociedades, superar la crisis generalizada que se vive y que impone la necesidad de lograr profundos cambios estructurales para modernizar las economías. Es este el desafío que proponen las relaciones internacionales actuales y que la interdependencia y la transformación tecnológica que corren a un ritmo acelerado deberán favorecer. De una década difícil y problemática como han sido los años ochenta, la sociedad internacional debe pasar a una década de modernización de estructuras, superación de la crisis social, política y económicamente. Es aquí donde la acción de la organización internacional se hace imprescindible y donde el concepto de la misma se une al de la cooperación internacional para dar servicio a toda la humanidad.

APENDICE

LISTA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CON CARACTER CONSULTIVO ANTE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
I	ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL	15 route des Morillons, 1218 Grand-Saconnex/GE, SUIZA
I	ALIANZA INTMAL. DE MUJERES-IGUALDAD DERECHOS Y RESPONSAB.	P.O.Box 355, Valetta, MALTA
I	ASAMBLEA MUNDIAL DE LA JUVENTUD	Leonora Christinas Vej 23, 4930 Maribo, DINAMARCA
I	ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL	Route des Morillons 4, C.P.3, 1211, Ginebra 22, SUIZA
I	ASOC. INTERNACIONAL DE PARLAMENTARIOS DE HABLA FRANCESA	235 bld. St-Germain, 75007 Paris, FRANCIA
I	CAMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO	38 cours Albert 1er, 75008 Paris, FRANCIA
I	CONFEDERACION INTERNACIONAL DE UNIONES DE LIBRE COMERCIO	37-41 rue Montagne-aux-herbes-potageres, 1000 Bruselas, BELGI
I	CONFEDERACION MUNDIAL DEL TRABAJO	33 BA rue de Treves, 1040 Bruselas, BELGICA
I	CONGRESO MUNDIAL MUSULMAN	P.O.Box 5030, Karachi 2, PAKISTAN
I	CONSEJO DE ARQUIDIOCESIS ORTODOXAS GRIEGAS DE AMERICA	8-10 East 79th Street, New York, N.Y. 10021 EUA
I	CONSEJO INTERNACIONAL DE MUJERES	13 rue Caumartin, 75009 Paris, FRANCIA
I	FEDERACION INTERNACIONAL DE PRODUCTORES AGRICOLAS	21 rue Chaptal, 75009 Paris, FRANCIA
I	FEDERACION INTERNACIONAL DEMOCRATICA DE MUJERES	13 Unter-den-Linden, 1080 Berlin, REP.DEN.ALEMANA
I	FEDERACION INTERNACIONAL PARA LA PLANIFICACION FAMILIAR	Regent College, Inner Circle, Regent's Park, London NW1 4NS, GB
I	FEDERACION MUNDIAL DE ASOCIACIONES DE NACIONES UNIDAS	c/o Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, SUIZA
I	FEDERACION MUNDIAL DE LA JUVENTUD DEMOCRATICA	P.O.Box 147, 1389 Budapest, HUNGRIA
I	FEDERACION MUNDIAL DE UNIONES DE COMERCIO	Vinohradská 10, 12 147 Prague 2, CECOSLOVAQUIA
I	FEDERACION MUNDIAL DE VETERANOS	16 rue Hamelin, 75116 Paris, FRANCIA
I	FED. INT. DE MUJERES DE NEGOCIOS Y PROFESIONALES	Buchanan House, 24/30 Holborn, London EC1N 2HS, GRAN BRETANA
I	LIGA DE LAS SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA	17 chemin des Crets, 1209 Ginebra, SUIZA
I	LIGA MUNDIAL MUSULMANA	Al-Moa'bdah, P.O.Box 538, Mecca, SAUDI ARABIA
I	MOVIMIENTO INT. DE JOVENES Y ESTUDIANTES P/NACIONES UNIDAS	c/o Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, SUIZA
I	ORGANIZACION DE LA UNIDAD SINDICAL AFRICANA	P.O.Box N. 386, Accra, GHANA
I	ORGANIZACION INTERNACIONAL DE EMPLEADORES	Chemin de Joinville 28, 1216 Coltrin/GE, 1216, SUIZA
I	ORGANIZACION INTERNACIONAL DE UNIONES DE CONSUMIDORES	9 Emmastraat, 2595 EG, The Hague, PAISES BAJOS
I	ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LA NORMALIZACION	1 rue de Varembe, C.P.56, 1211 Ginebra 20, SUIZA
I	ORGANIZACION MUNDIAL DE CIUDADES UNIDAS	2 rue de Logelbach, 75017 Paris, FRANCIA
I	SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	Palazzo Civiltà del Lavoro, 00144 Roma, ITALIA
I	SOROPTIMISTAS INTERNACIONAL	87 Glisson Rd., Cambridge CB1 2NG, GRAN BRETANA
I	UNION INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES	41 Wassenaarseweg, 2596 The Hague, PAISES BAJOS
I	UNION INTERPARLAMENTARIA	C.P. 99, 1211 Ginebra 19, SUIZA
I	ZOMTA INTERNACIONAL	557 W. Randolph, Chicago, IL. 60606, EUA
I	ABOGADOS DE LOS DERECHOS HUMANOS	2918 Florence Street, Berkeley, Ca. 94705, EUA
I	ACADEMIA DE CIENCIAS DE JUSTICIA CRIMINAL	Univ. Nebraska, 1313 Farnam on the Mall, Omaha, NB 68182, EUA
I	ACCION GLOBAL PARLAM./DEL DESARME, DES. Y REFORMA MUNDIAL	211E 43rd Street, Suite 1602, New York, N.Y. 10017, EUA
I	ADMISTIA INTERNACIONAL	1 Eaton Street, Londres WC1X 8DJ, G.B.
I	AFS PROGRAMAS INTERNAC. E INTERCULTURALES INCORPORADOS	313 East 43rd Street, Nueva York, N.Y. 10017, EUA
I	AGENCIA ISLAMICA DE AYUDA AFRICANA	P.O.Box 3372, Khartoum, SUDAN
I	AGENCIAS PRIVADAS EN COLABORACION	777 United Nations Plaza, New York, NY 10017, EUA
I	AGUDAS ORGANIZACION MUNDIAL DE ISRAEL	P.O.Box 326, Jerusalem 91002, ISRAEL
I	ALIANZA BAUTISTA MUNDIAL	6733 Curran Street, McLean, Va. 22101, EUA
I	ALIANZA INTERNACIONAL DE TURISMO	2 quai Gustave Ador, 1207 Ginebra, SUIZA
I	ALIANZA INTERNACIONAL SANTA JUANA DE ARCO	1212-A Carol St., Park Ridge, IL. 60068, EUA
I	ALIANZA MUNDIAL DE ASOCIACIONES DE JOVENES CRISTIANOS YMCA	37 quai Wilson, 1202 Ginebra, SUIZA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
11	ALIANZA SALVEN A LOS NIÑOS (SAVE THE CHILDREN)	P.O.Box 505 Sentrum, 0105 Oslo 1, NORUEGA
11	ALIMENTO Y DESARME INTERNACIONAL	30 rue du Marche aux Poulets, 1000 Bruselas, BELGICA
11	ASISTENCIA MUTUA DE COMPAÑIAS PETROLERAS GUBERNAMENTALES	Ellaoui 89, apto. 121, Montevideo, URUGUAY
11	ASOCIACION AFRICANA DE EDUCACION PARA EL DESARROLLO	AFASED, Rue de l'usine Bata, B.P.3907, Lomo, TOGO
11	ASOCIACION AMERICANA DE PERSONAS RETIRADAS	1909 K Street, N.W., Washington, D.C. 20049, EUA
11	ASOCIACION CARTOGRAFICA INTERNACIONAL	24 Strickland Road, Mt. Pleasant, Perth, WA 6153, AUSTRALIA
11	ASOCIACION DE CENTROS DE COMERCIO INTERNACIONAL	One World Trade Center, Suite 63 West, New York, NY 10048, EUA
11	ASOCIACION DE COOPERACION INTERNACIONAL	44 rue Ginoux, 75015 Paris, FRANCIA
11	ASOCIACION DE DERECHO INTERNACIONAL	3 Paper Buildings, The Temple, London EC4A 7EU, GRAN BRETANA
11	ASOCIACION DE MUJERES AFRICANAS PARA LA INVEST. Y EL DES.	B.P. 3304, Dakar, SENEGAL
11	ASOCIACION DE MUJERES DEL PAN-PACIFICO Y SURESTE DE ASIA	66A David Street, O'Connor 2600 ACT, AUSTRALIA
11	ASOCIACION DE MUJERES PAKISTANES	67-B, Garden Road, Karachi 3, PAKISTAN
11	ASOCIACION DE SOLIDARIDAD DE MUJERES ARABES	25 Mourad Street, Giza, EGIPTO
11	ASOCIACION EUROPEA DE CENTROS NACIONALES DE PRODUCTIVIDAD	Rue de la Concorde 60, 1050 Bruselas, BELGICA
11	ASOCIACION INDIGENA MUNDIAL	275 Grand View Ave. No. 103, San Francisco, Ca 94114, EUA
11	ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRENSA (IAPA)	2911 NW 39th Street, Miami, Fla. 33142, EUA
11	ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO	Casilla Postal 2682, Quito, ECUADOR
11	ASOCIACION INTERNACIONAL CONTRA LA TORTURA	Via Ugo Foscolo 3, 20121 Milan, ITALIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE AEROPUERTOS CIVILES	Building 226, Cedex A103, 94396 Orly Aerogare, FRANCIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE AYUDA A PRISIONEROS	Dept. Sociology, Univ. of Louisville, Louisville, Ky. 40292, EUA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE CLUBES DE LEONES	300 22nd Street, Oak Brook, Il., 60570, EUA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE DERECHO PENAL	De Paul University, 25 E. Jackson Blvd., Chicago, Il. 60604, EUA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE EDUCADORES PARA LA PAZ MUNDIAL	P.O.Box 3282, Mastin Lake Station, Huntsville, Al. 35810, EUA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL	Palais Palfy, Josefsplatz 6, 1010 Viena, AUSTRIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE HOTELES	89-91 rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris, FRANCIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE JUECES	Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, 00193 Roma, ITALIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE JURISTAS DEMOCRATICOS	263 Avenue Albert, 1180 Bruselas, BELGICA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA VIVIENDA RURAL	Apartado 16224, Caracas 101, VENEZUELA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE MUJELLES Y PUERTOS	2-B Toranomon 1-chome, Minato-Ku, Tokyo 105, JAPON
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE MUJERES EN RADIO Y TV	43 Gainsborough Street, Sudbury, Suffolk CO10 6EU, G.B.
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE RECEPTORES DE CORREOS	2075 University, Suite 1608, Montreal, PQ H3A 2L1, CANADA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE TRABAJOS EN SUBTERRANEOS	109 avenue Salvador Allende, 69500 Bron, FRANCIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AEREO (IATA)	26 chemin de Joinville, B.P.160, 1216 Coltriv/GE, SUIZA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL DERECHO DEL AGUA	Via Montevideo 5, 00198 Roma, ITALIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL ESFUERZO VOLUNTARIO	Carrera 12 No. 70-29, Bogotá, COLOMBIA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL PROGRESO SOCIAL	Square Viter 7, B.P.17, 1040 Bruselas, BELGICA
11	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA	Dreifelchstrasse 59, 6000 Frankfurt 70, Rep.Fed.ALEMANA
11	ASOCIACION INTAL. CONTRA EXPERIMENTOS ANIMALES DOLOROSOS	P.O.Box 340254, Miami, Fl. 33134, EUA
11	ASOCIACION JURIDICA DE ASIA Y DEL PACIFICO OCCIDENTAL	170 Philip Street, Sydney, N.S.W. 2000, AUSTRALIA
11	ASOCIACION LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	P.O.Box 9296-7, Quito, ECUADOR
11	ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE DESARROLLO	Avenida Colombia 242, room 813, P.O.Box 1048, Quito, ECUADOR
11	ASOCIACION MUNDIAL DE AMIGOS DE LA INFANCIA	16 bid. de Suisse, 98030 Monaco, MONACO
11	ASOCIACION MUNDIAL DE ANTIQUO PERSONAL DE LA ONU	Grand Central Station, P.O.Box 3241, New York, NY 10163, EUA
11	ASOCIACION MUNDIAL DE GUÍAS Y NIÑAS SCOUT	Olave Centre, 12c Lyndhurst Road, London NW3 5PG, G.B.
11	ASOCIACION MUNDIAL DE JOVENES MUJERES CRISTIANAS YMCA	37 quai Wilson, 1201 Ginebra, SUIZA
11	ASOCIACION MUNDIAL DEL TIEMPO LIBRE Y RECREACION	559 King Edward Ave., rm.108, Ottawa, Ontario K1M 7 H6, CANADA
11	ASOCIACION MUNDIAL PARA CONSTRUCCION Y PREFABRICADOS	Schlueterstrasse 6, 2000 Hamburg, REP.FED.ALEMANA
11	ASOCIACION MUNDIAL P/UNA FEDERACION MUNDIAL	Leilegracht 21, 1016 GR Amsterdam, PAISES BAJOS
11	ASOCIACION PERMANENTE INT. DE CONGRESOS DE CARRETERAS	27 rue Gueneaud, 75006 Paris, FRANCIA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
11	ASOCIACIONES INTERNACIONALES DE CIUDADANOS "SENIOR"	1102 S. Crenshaw Blvd., Los Angeles, Ca. 90019, EUA
11	ASOC. INTERNACIONAL DE COORDINACION DE MANEJO DE CARGA	1 Walcott Street, London SW1P 2NT, GRAN BRETANA
11	ASOC. INT. DE MAGISTRADOS DE LA JUVENTUD Y DE LA FAMILIA	263 avenue Albert, 1180 Bruselas, BELGICA
11	ASOC. PARA ESTUDIO DE LOS PROB. MUNDIALES DE REFUGIADOS	Am Schragen Weg 2, P.O. BOX 75, 9490 Vaduz, LIECHTENSTEIN
11	ASOC. INT. DE INDUSTRIA PETROLERA P/CONSERV. MEDIO AMBIENTE	1 College Hill, London EC4R 2ZA
11	ASOC. INT. PROTECCION DE PROPIEDAD INDUSTRIAL (AIPPI)	Vorderberg 11, 8044 Zurich, SUIZA
11	ASOC. LATINOAMERIC. INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO	Paseo de la Republica 3211, S.I., Apartado 3988, Lima 27, PERU
11	BALKAN-JI-BARI INTERNACIONAL	"Gulistan", 12th Road, Khar- Bombay 400 052, INDIA
11	CAMARA DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	1615 K Street, N.W., Washington, D.C. 20006, EUA
11	CAMARA INTERNACIONAL DE LA MARINA MERCANTE	30-32 St. Mary Axe, London EC3A 8ET, GRAN BRETANA
11	CAMBIO	29 Great James Street, Londres, WC1N 3ES, G.B.
11	CARE INTERNACIONAL	8 Avenue Bugeaud, 75116 Paris, FRANCIA
11	CARE (COOPERATIVA PARA LA ASISTENCIA DE LOS AMERICANOS)	660 First Avenue, Nueva York, N.Y. 10016, EUA
11	CARITAS INTERNATIONALIS	Palazzo San Calisto, Cltta del Vaticano, 00120 Roma, ITALIA
11	CASA DEL CONVENIO	440 9th Avenue, N.Y., N.Y. 10001-1607, EUA
11	CENTRO DE ENLACE PARA EL MEDIO AMBIENTE	Kenyatta Avenue, POB 72461, Nairobi, KENYA
11	CENTRO ECONOMICO Y SOCIAL DE ESTUDIOS DEL TERCER MUNDO	Magnolia 39, San Jeronimo Lidice, Mexico, D.F. 10200, MEXICO
11	CENTRO ESTUDIOS INTERNACIONALES P/LOS NIÑOS Y LA FAMILIA	7009 Glenbrook Road, Bethesda, MD 20814, EUA
11	CENTRO INTERNACIONAL DE GERONTOLOGIA SOCIAL	91 rue Joffroy, 75017 Paris, FRANCIA
11	CENTRO ITALIANO DE SOLIDARIDAD	Via Attilio Ambrosini 129, Roma, ITALIA
11	CENTRO PARA LA PAZ MUNDIAL POR EL DERECHO	1000 Connecticut Ave. N.W. Suite 800, Washington, DC 20037, EUA
11	COLEGIO INTERNACIONAL DE CIRUJANOS	1516 N. Lake Shore Drive, Chicago, Il. 60610, EUA
11	COMISION CATOLICA INTERNACIONAL PARA LA MIGRACION	37-39 rue de Vermont, C.P. 96, 1211 Ginebra 20, CIC, SUIZA
11	COMISION DE ESTUDIOS DE ORGANIZACIONES DE PAZ	c/O Mr. Louis B. Sohn, Law School, Univ. Georgia, Atenas, GA30602EU
11	COMISION DE IGLESIAS PARA ASUNTOS INTERNACIONALES	150 route de Ferney, 1211 Ginebra 20, SUIZA
11	COMISION DE JURISTAS ANDEANOS	285 Los Sauces, San Isidro, Lima 27, PERU
11	COMISION INTERNACIONAL DE IRRIGACION Y DRENAJE	48 Nyaya Marg, Chanakyapuri, Nueva Delhi, 110021, INDIA
11	COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS	B.P. 120, 1224 Chene-Bougeries, SUIZA
11	COMISION INTERNACIONAL ELECTROTECNICA	3 rue de Varembe, 1211 Ginebra 20, SUIZA
11	COMISION INT. DE PROFESIONALES DE SALUD Y DERECHOS HUMANOS	15 route des Morillons, 1218 Grand-Saconnex/GE, SUIZA
11	COMITE DE COORDINACION DE ORGANIZACIONES JUDIAS	823 United Nations Plaza, New York, N.Y. 10036, EUA
11	COMITE DE COORD. DE SERVICIOS VOLUNTARIOS INTERNACIONALES	1 rue Klolla, 75015 Paris, FRANCIA
11	COMITE EUROPEO DE SEGUROS	3 Rue Meyerbeer, 75009 Paris, FRANCIA
11	COMITE GLOBAL DE PARLAMENTARIOS EN POBLACION Y DESARROLLO	304E 45th Street, 12th floor, New York, NY 10017, EUA
11	COMITE INTERNACIONAL DE EXAMENES DE MANEJO	Postbox 5301, 2280 HR Rijswijk (ZH), PAISES BAJOS
11	COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA	17 avenue de la Paix, 1211 Ginebra, SUIZA
11	COMITE INT. PARA LA INSPECCION DE VEHICULOS DE MOTOR	34 rue de la Lot, 1040 Bruselas, BELGICA
11	COMITE INT. PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACION EUROPEA	42 rue Dautzenberg, 1050 Bruselas, BELGICA
11	COMITE INT. COORDINADOR DE ASOCIACION ANALISTAS FINANCIEROS	1633 Broadway, 14th Floor, Nueva York, NY, 10019, EUA
11	COMITE INT. DE COOPERACION PARA INVEST. NALS. DEMOGRAFICAS	27 rue de Commaendeur, 75675 Paris CEDEX 14, FRANCIA
11	COMITE INT. EN MANEJO DE PROGRAMAS DE PGLACION (MALASIA)	150 Jalan Duhlie, Tawau Uda Teja, 60000 Azang, Kuala Lumpur, M
11	COMPLEJO DAYEMI, DHAKA	Chotto Dayera Sharif, 42/2 Azizpur, Dhaka, BANGLADESH
11	COMUNIDAD EUROPEA DE LA JUVENTUD DEMOCRATICA	c/o MUF, Box 1243, 11182 Estocolmo, SUECIA
11	COMUNIDAD INTERNACIONAL DE BAHAI'	866 United Nations Plaza, Suite 444, New York, N.Y. 10017, EUA
11	COM. CONSULTIVO MUNDIAL DE LA SOCIEDAD DE AMIGOS (QUAKERS)	Drayton House, 30 Gordon St., London WC1N OAX, GB
11	CONFED. MUND. ORGANIZACIONES DE PROFESIONALES DE ENSEÑANZA	5 avenue du Moulin, 1110 Morges/VD, SUIZA
11	CONFERENCIA CIRCUMPOLAR INUIT	P.O. Box 280, Ruisseau, Quebec J0M 1G0, CANADA
11	CONFERENCIA CRISTIANA PARA LA PAZ	Jungmannova 9, 111 21 Praga 1, CECOSLOVACIA
11	CONFERENCIA DE MUJERES DE TODA LA INDIA	Sarajini House, 6 Bhagwan Dasa Road, Nueva Delhi, INDIA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
II	CONFERENCIA GENERAL DE LOS ADVENTISTAS DEL SEPTIMO DIA	6840 Eastern Avenue NW, Washington, D.C. 20012 EUA
II	CONFERENCIA MUNDIAL DE ENERGIA	34 St. James's Street, London SW1A 1HQ, GRAN BRETANA
II	CONFERENCIA MUNDIAL PARA LA RELIGION Y LA PAZ	14 chemin Auguste-Vilbert, 1218 Grand-Saconnex/GE, SUIZA
II	CONFERENCIAS DE IGLESIAS EUROPEAS	150 route de Ferny, P.O.Box 66, 1211 Ginebra 20, SUIZA
II	CONGRESO MUNDIAL JUDIO	501 Madison Ave., 17th Floor, New York, NY 10022, EUA
II	CONSEJO CONSULTIVO ANGLICANO	14 Great Peter Street, Londres SW1P 3HQ, G.B.
II	CONSEJO CONSULTIVO DE ORGANIZACIONES JUDIAS	135 William Street, 3rd. Floor, Nueva York, N.Y., 10036 EUA
II	CONSEJO DE ASOCIACIONES NALES DE NAVIEROS DE EUROPA Y JAPON	30/32 St. Mary Axe, Londres EC3 8ET, G.B.
II	CONSEJO DE COORDINACION DE ASOCIACIONES AEREO PORTUARIAS	P.O.Box 125, 1215 Ginebra 15, Aeropuerto, SUIZA
II	CONSEJO DE LA COMUNIDAD BRITANICA PARA LA ECOLOGIA HUMANA	63 Cromwell Road, Londres SW7 5BL, G.B.
II	CONSEJO DE LOS PUNTOS CARDINALES	4733, 17th Avenue, NE No. 37, Seattle, Wa. 98105 EUA
II	CONSEJO DE POBLACION	One Dag Hammarajold Plaza, New York, NY 10017, EUA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE AGENCIAS DE VOLUNTARIOS	13 rue Gautier, 1201 Ginebra, SUIZA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE BIENESTAR SOCIAL	Koestlergasse 1/29, 1060 Viena, AUSTRIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES	1 rue Miollis, 75015 Paris, FRANCIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE	Adenauerallee 214, 5300 Bonn, REP.FED.ALEMANIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE MUJERES JUDIAS	19 rue de Teheran, 75008 Paris, FRANCIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE DISEÑO INDUSTRIAL	Kluuvikatu 10, 00100 Helsinki, FINLANDIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE TRATADOS INDIOS	1259 Folsom St., San Francisco, Ca. 94104, EUA
II	CONSEJO INTERNACIONAL DE UNIONES CIENTIFICAS	51 bd.de Montmorency, 75016 Paris, FRANCIA
II	CONSEJO INTERNACIONAL GREENPEACE	Temple House, 25-26 High Street, Leves BN7 2LU, GRAN BRETANA
II	CONSEJO INTERNACIONAL PARA EDUCACION DE ADULTOS	720 Bathurst St., Suite 500, Toronto, Ontario M5S 2R4, CANADA
II	CONSEJO INTERNACIONAL SOBRE ALCOHOL Y ADICIONES	C.P.189, 1001 Lausanne, SUIZA
II	CONSEJO INTERNACIONAL SOBRE SITIOS Y MONUMENTOS	Hotel Saint-Aignan, 75 rue du Temple, 75003 Paris, FRANCIA
II	CONSEJO INT. DE SERVICIOS JUDIOS SOCIALES Y DE BIENESTAR	75 rue de Lyon, 1211 Ginebra 13, SUIZA
II	CONSEJO INT.P/INVEST./EST./DOCUMENTACION EN CONSTRUCCION	P.O.Box 3001 JA Rotterdam, PAISES BAJOS
II	CONSEJO LATINOAMERICANO DE MUJERES CATOLICAS	Gelloy y Obes 2213, 1425 Buenos Aires, ARGENTINA
II	CONSEJO MUNDIAL DE PUEBLOS INDIGENAS	555 King Edward Ave, Ottawa, Ontario K1M 6A5, CANADA
II	CONSEJO MUNDIAL DE UNIONES DE CREDITO	P.O.Box 39, Madison, Wl. 53701, EUA
II	CONSEJO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MUJERES ALEMANAS	Deutscher Frauenrat, Sudstr.125, 53000 Bonn 2, REP.FED.ALEMANIA
II	CONSEJO PARA EL DES. DE INVEST. ECON. Y SOCIAL DE AFRICA	B.P. 3304, Dakar, SENEGAL
II	COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SOLIDARIDAD	1-2 avenue des Arts, Route 6, 1040 Bruselas, BELGICA
II	EJERCITO DE SALVACION	101 Queen Victoria Street, London EC4P 4EP, GRAN BRETANA
II	ESTUDIOS Y EXPANSION	Place Emile Dupont 89, 4000 Liege, BELGICA
II	EXPERIMENTO EN CONVIVENCIA INTERNACIONAL	P.O.Box 595, Putney, Vt. 05346, EUA
II	FEDERACION EUROPEA DE CONFERENCIAS DE LOS PUEBLOS	40 rue Washington, 1050 Bruselas, BELGICA
II	FEDERACION GENERAL DE MUJERES ARABES	Hay-Al-Magreb, 33 Zugoq 5, Hameta 304, Waziriyah, BAGDAD
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE CARRETERAS	525 School Street, N.W., Washington, D.C. 20024, EUA
II	FEDERACION INTERAMERICANA DE CLUBES DE AUTOMOVILISTAS	1850 Ave. Libertador Gen.San Martin, Buenos Aires, ARGENTINA
II	FEDERACION INTERNACIONAL ABOLICIONISTA	47 rue de Rivoli, 75001, Paris, FRANCIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS PAISAJISTAS	4 rue Hardy, 78009 Versailles, Cedex, FRANCIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE ANCIANOS	24 rue d'Anjou, 75413 Paris Cedex 08, FRANCIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE APICULTORES	101 Corso V.Emanuele, 00186 Roma, ITALIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE ASTRONAUTICA	3-5 rue Mario-Nikis, 75015 Paris CEDEX 15, FRANCIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	27 rue Jean-Dolent, 75014 Paris, FRANCIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE LA VEJEZ	60 Pitcairn Road, Mitcham, Surrey CR4 3LL, GRAN BRETANA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA	Alliherrenstrasse 2-4/5, 1020 Viena, AUSTRIA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE MUJERES ABOGADAS	186 5th Avenue, New York, N.Y. 10010, EUA
II	FEDERACION INTERNACIONAL DE MUJERES EN CARRERAS JURIDICAS	Via R. Giovagnoli 6, 00152 Roma, ITALIA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
11	FEDERACION INTERNACIONAL DE MUJERES UNIVERSITARIAS	37 qual Wilson, 1202 Ginebra, SUIZA
11	FEDERACION INTERNACIONAL DE OFICIALES SENIOR DE POLICIA	Feldkamp 4, 4400 Munster, REP.FED.ALEMANA
11	FEDERACION INTERNACIONAL DE PERIODISTAS	Boulevard Charlemagne 1, 1040 Bruselas, BELGICA
11	FEDERACION INTERNACIONAL DE TRABAJADORES SOCIALES	33 rue de l'At�h�ne, 1206 Ginebra, SUIZA
11	FEDERACION INTERNACIONAL DE "TERRE DES HOMMES"	22 rue Michel Chauvet, 1208 Ginebra, SUIZA
11	FEDERACION INTERNACIONAL DEL AUTOMOVIL	8 place de la Concorde, 75008 Paris, FRANCIA
11	FEDERACION INTERNACIONAL ISLAMICA	P.O.Box 8631, Salimiya, KUWAIT
11	FEDERACION INTERNACIONAL PARA LA ECONOMIA FAMILIAR	5 avenue de la Porte Brancion, 75015 Paris, FRANCIA
11	FEDERACION INT. DE LOS PEQUEÑOS HERMANOS DEL POBRE	Promenade John Berney 4, 1180 Rolle/vd. SUIZA
11	FEDERACION INT.P/LA HABITACION Y LA PLANIFICACION	43 Wassenaarseweg, 2596 CG, The Hague, PAISES BAJOS
11	FEDERACION LUTERANA MUNDIAL	150 route de Ferney, 1211 Ginebra 20, SUIZA
11	FEDERACION MUNDIAL DE CLUBES Y ASOCIACIONES UNESCO	42 avenue Raymond Poincare, 75116 Paris, FRANCIA
11	FEDERACION MUNDIAL DE ESTUDIANTES CRISTIANOS	5 route des Morillons, 1218 Grand-Saconnex/GE, SUIZA
11	FEDERACION MUNDIAL DE LOS SORDOS	120 Via Gregorio VII, 00165 Roma, ITALIA
11	FEDERACION MUNDIAL DE MUJERES METODISTAS	777 United Nations Plaza, New York, NY 10017, EUA
11	FEDERACION MUNDIAL INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO	Serrano 1-3 Izqda., 28001 Madrid, ESPANA
11	FEDERACION MUNDIAL PARA LA SALUD MENTAL	1021 Prince St., Alexandria, Va. 22314-2971, EUA
11	FEDERACION PANAMERICANA DE SOCIEDADES DE INGENIERIA	Diag.Norte 777-8 piso, Oficina 826-1364, B. Aires, ARGENTINA
11	FEDERACION SALVEN A LOS NIÑOS (SAVE THE CHILDREN)	54 Wilton Road, Westport, Ct. 068981, EUA
11	FEDERACION UNIVERSAL DE ASOCIACIONES DE AGENTES DE VIAJES	Rue Defacqz 1, 1050 Bruselas, BELGICA
11	FEDERACION.ASOC.ANTIGUOS SERVIDORES CIVILES INTERNACIONALES	Palais des Nations, 1211 Ginebra, SUIZA
11	FED.INTERNACIONAL DE CENTROS SOCIALES Y COMUNITARIOS	Birmingham Sett1.,318 Sunner Lane,Birmingham B19 3RL,G.B.
11	FED.INT.TRAabajadores INVALIDOS Y CIVILES INVALIDOS	Austandsreferat,Beethovenallee 56-58,5300 Bonn 2,R.F.ALEMAN
11	FED.LATINOAMERIC.DE ASOC.DE FAMILIAS DE DETENIDOS DESAPAR.	Apartado Postal 2444, Carmelitas 1010-A,Caracas VENEZUELA
11	FONDO INT.DE DEFENSA Y AYUDA PARA AFRICA DEL SUR	64 Essex Road, London N1 BLK, GRAN BRETANA
11	FONDO SALVEN A LOS NIÑOS (SAVE THE CHILDREN)	17 Grove Lane, Camberwell, London SE5 BRD, GRAN BRETANA
11	FRATERNIDAD INTERNACIONAL DE PRISIONES	P.O.Box 17 434, Washington, DC 10041, EUA
11	FUNDACION CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL	11 Dupont Circle,W.V., Suite 900, Washington, D.C. 20036
11	FUNDACION CRISTIANA PARA LA INFANCIA	P.O.Box 265211, Richmond, Va. 213621, EUA
11	FUNDACION DEL TERCER MUNDO	13th flr.,New Zealand House,80 Haymarket,London SW1Y 4TS,GB
11	FUNDACION INTERNACIONAL DE ALCANCE MUNDIAL	10 Kinross Avenue, Colombo 4, SRI LANKA
11	FUNDACION PARA LOS DERECHOS DE LA FAMILIA (PRODEFA)	Zurbano 66, 28046 Madrid, ESPANA
11	FUNDACION PARA LOS PUEBLOS DEL PACIFICO SUR, INC.	2-12 West Park Avenue, P.O.B.727, Long Beach, N.Y.11561 EUA
11	INSTITUTO AFRICANO DE DERECHO PRIVADO	Universite du Benin, Avenue de la Liberation, Lome, TOGO
11	INSTITUTO DE ASUNTOS CULTURALES (INTERNACIONALES)	8 rue Amed�e Lynen, 1030 Bruselas, BELGICA
11	INSTITUTO DE ESTUDIOS DE MUJERES DEL MEDITERRANEO	192/b Leoforos Alexandras, 115 21 Athens, GRECIA
11	INSTITUTO DE FIDEICOMISOS DE ESTUDIOS SOCIALES	5 Deen Dayal Upadhyay Marg,New Delhi 110002,INDIA
11	INSTITUTO DE INGENIEROS ELECTRICOS Y ELECTRONICOS	345E 47th Street, Nueva York, N.Y. 10017, EUA
11	INSTITUTO DE VIENNA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION	Weyrgasse 5, 1030 Wien 2, AUSTRIA
11	INSTITUTO EUROPEO INTER-UNIVERSITARIO DE BIENESTAR SOCIAL	179 rue du Debarcadere, 6001 Marcinelle, BELGICA
11	INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADISTICAS	P.O.Box 5139, Panama 5, PANAMA
11	INSTITUTO INTERNACIONAL DE CAJAS DE AHORRO	1-3 rue Albert-Goe, P.O.Box 355, 1211 Ginebra 25, SUIZA
11	INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS	Rue Defacqz 1, Boite 11, 1050 Bruselas, BELGICA
11	INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO	Villa Nobel, Corso Cavallotti 116, 18038 San Remo, ITALIA
11	INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTADISTICAS	428 Princess Beatrixlaan,POB 950,2270 Az Voorburg,HOLANDA
11	INSTITUTO INTERNACIONAL PARA ESTADO CIVIL Y ESTADISTICAS	9650 Rockville Pike, Bethesda, Md.20814, EUA
11	INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL HIERRO Y EL ACERO	Daria Urzua 1994, Santiago 9B, CHILE
11	INSTITUTO PANAFRICANO PARA EL DESARROLLO	Rue de Varembe 3, C.P.38, 1211 Ginebra 20, SUIZA
11	INSTITUTO PARA ESTUDIOS POLITICOS (TRANSNACIONALES)	1901 R Street, NW, Washington, D.C. 20009, EUA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
11	INST. IBEROAMERIC. DERECHO AERONAUT/ESPAC. Y AVIACION COMERC.	Avenida de los Reyes Católicos No. 4, 28046 Madrid, ESPAÑA
11	INTERNACIONAL DE RESISTENCIA A LA GUERRA	55 Dawes Street, London SE17 1EL, GRAN BRETANA
11	INTERNACIONAL DEMOCRATA CRISTIANA	Palazzo Dorla, Via del Plebiscito 107, 00186 Roma, ITALIA
11	INTERNACIONAL LIBERAL	1 Whitehall Place, London SW1A 2HE, GRAN BRETANA
11	INTERNACIONAL SOCIALISTA	Maritime House, Old Town, Clapham, London SW4 DJW, G.B.
11	JAYCEES INTERNACIONAL	400 University Drive, Coral Gables, Fla. 33134, EUA
11	JOVENES OBREROS CRISTIANOS INTERNACIONAL	11 rue Plantin, 1070 Bruselas, BELGICA
11	LIBERTAD INTERNACIONAL	Bar Assoc. Bldg., Suite 1, 1st Floor, Mymensingh, BANGLADESH
11	LIGA EUROPEA PARA LA COOPERACION ECONOMICA	Rue de Namur 2, 1000 Bruselas, BELGICA
11	LIGA HOWARD PARA LA REFORMA PENAL	330/322 Kennington Park Road, Londres SE11 4PP, GRAN BRETANA
11	LIGA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	432 Park Avenue South, Rm. 1103, Nueva York, N.Y. 10016, EUA
11	LIGA INTERNACIONAL DE MUJERES PARA LA PAZ Y LA LIBERTAD	1 rue de Varembe, 1211 Ginebra, SUIZA
11	LIGA INTERNACIONAL DE SOCIEDADES PARA DEFICIENTES MENTALES	248 avenue Louise, Bte 17, 1050 Bruselas, BELGICA
11	MOVIMIENTO ANTI-APARTHEID	13 Mandela Street, Londres NW1 0DU, G.B.
11	MOVIMIENTO CATOLICO INTERNACIONAL DE PAZ-PAX CHRISTI	Plantin en Moretuslei 174, 2018 Antwerp, BELGICA
11	MOVIMIENTO INTERNACIONAL A.T.O. DEL CUARTO MUNDO	122 avenue du Général Leclerc, 95480 Pierrefaye, FRANCIA
11	MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA RECONCILIACION	Hof Van Souoy 15-17, 1811 LD Alkmaar, PAISES BAJOS
11	MOVIMIENTO INT. PARA UNION FRATERNAL DE RAZAS Y PUEBLOS	74 rue Eugene Smits
11	MOVIMIENTO MUNDIAL DE MADRES	56 rue de Passy, 75016 Paris, FRANCIA
11	MUJERES BANQUERAS DEL MUNDO	104E 40th Street, Suite 607, New York, NY 10016, EUA
11	MUJERES DE LA INTERNACIONAL SOCIALISTA	Maritime House, Old Town, Clapham, London SW4 DJW, G.B.
11	MUJERES EN DIALOGO	71 Tonbridge Street, Londres WC1, GRAN BRETANA
11	OFICINA CATOLICA INTERNACIONAL DEL NINO	65 rue de Lausanne, 1202 Ginebra, SUIZA
11	OFICINA INTERNACIONAL DE ECONOMIA Y TRABAJO	Via Veneto 2, Grottaferrata, 00046 Roma, ITALIA
11	ORGANIZACION DE LA SOLIDARIDAD DE PUEBLOS AFRO-ASIATICOS	89 Abdel Aziz Al-Soud Street, Manifa, CAIRO
11	ORGANIZACION EUROPEA PARA EL CONTROL DE CALIDAD	B.P. 2613, 3001 Berna, SUIZA
11	ORGANIZACION INTERNACIONAL DE MUJERES SIONISTAS	38 David Hameltech Bld., Tel-Aviv, ISRAEL
11	ORGANIZACION INTERNACIONAL DE PERIODISTAS	Parlaska 9, Praga 10101, CZECHOSLOVAQUIA
11	ORGANIZACION INT. DE INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORIA	Dampfschiffstr. 2, 1030 Viena, AUSTRIA
11	ORGANIZACION MUNDIAL DE MINUSVALIDOS	Box 336033, Reimerscholmsgraten 9, 100 71 Estocolmo, SUECIA
11	ORGANIZACION MUNDIAL DE OFICIALES DE CONSTRUCCION	P.O.B. 31, Site 18, ss. 1, Calgary, Alberta T2M 4 N3 CANADA
11	ORGANIZACION MUNDIAL DE SEGURIDAD	Univ. Hills Complex, P.O. Box 46, Donipán, Mo. 63936, EUA
11	ORGANIZACION MUNDIAL DEL MOVIMIENTO SCOUT	C.P. 241, 1211 Ginebra 4, SUIZA
11	ORGANIZACION PANAFRICANA DE MUJERES	B.P. 765, Rue des Conqueiros 37-39, Luanda, ANGOLA
11	ORGANIZACION P/EL AVANCE INDUSTRIAL, ESPIRITUAL Y CULTURAL	6-12 Isuzi 3-chome, Suginami-ku, Tokyo 168, JAPON
11	ORGANIZACION P/LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	Rudolfplatz 5/28, 1010 Viena 1, AUSTRIA
11	ORGANIZACION REGIONAL DEL ORIENTE PARA LA ADMON. PUBLICA	Rizal Hall, Padre Faure Street, P.O. B. 474, Manila, FILIPINAS
11	ORG. INT. P/LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION RACIAL	41 rue de Zurich, 1201 Ginebra, SUIZA
11	OXFAM	274 Banbury Road, Oxford OX2 7DZ, GRAN BRETANA
11	PAX ROMANA-MOV. INT. CATOLICO P/ASTOS. INTELECT. Y CULTURALES	37-39 rue de Vermont, 1202 Ginebra, SUIZA
11	PROGRAMA TRICKLE UP	54 Riverside Drive, PHE, New York, N.Y. 10024, EUA
11	RADDA BARNE INTERNACIONAL	Box 27320, 10254 Stockholm, SUECIA
11	RED INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	Harvard Law School, Pound Hall, Rm. 401, Cambridge, Ma. 02138, EUA
11	REHABILITACION INTERNACIONAL	25 E 21st Street, New York, NY 10010, EUA
11	REUNION INFORMAL DE GINEBRA DE ONGs DE JOVENES (GIM)	c/o UN Center for SD and HA, P.O.B. 500, 1100 Viena, AUSTRIA
11	SECRETARIADO NACIONAL DEL SERVICIO ABORIGEN E INSULAR	P.O. Box 143, Chippendale, M.S.W. 2008, AUSTRALIA
11	SERVICIO DE LA IGLESIA MUNDIAL	475 Riverside Drive, Nueva York, N.Y., 10015, EUA
11	SERVICIO JUSTICIA Y PAZ EN LATINOAMERICA	Rua de Lapa 180-Sala 1107, 20021 Rio de Janeiro RJ, BRASIL
11	SERVICIO SOCIAL INTERNACIONAL	32 quai du Seujet, 1202 Ginebra, SUIZA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
II	SERVICIO UNIVERSITARIO MUNDIAL	5 chemin des Iris, 1216 Ginebra, SUIZA
II	SERVICIOS DE ASISTENCIA CATOLICA - EUA	1011 First Avenue, Nueva York, N.Y. 10022, EUA
II	SERV. EDUCACIONALES/ENTRENAMIENTO DEL MEDIO ESTE AMERICANO	1717 Massachusetts Ave., N.W., Suite 100, Wash, DC 20036, EUA
II	SOCIEDAD DE LEGISLACION COMPARATIVA	28 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris, FRANCIA
II	SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA INVESTIGACION SOBRE LA AGRESION	Univ. of Illinois at Chicago, Box 348, Chicago, IL 60680, EUA
II	SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION	Altadena 51-403, Col. Condesa, A.P. 27-716, Mexico, D.F. MEXICO
II	SOCIEDAD INTERNACIONAL DE DEFENSA SOCIAL	Piazza Castello 3, 20121 Milan, ITALIA
II	SOCIEDAD INTERNACIONAL DE PROFILAXIS CRIMINAL	49 bid. Port-Royal, 75013 Paris, FRANCIA
II	SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA LA CRIMINOLOGIA	4 rue de Mondovi, 75001 Paris, FRANCIA
II	SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS NIÑOS	Sulte 200, 11141 Georgia Ave., Wheaton, Md. 20902, EUA
II	SOCIEDAD MUNDIAL DE POBLACION	1346 Connecticut Ave. NW, Sulte 906, Washington, DC 10036, EUA
II	SOCIEDAD MUNDIAL DE VICTIMOLOGIA	Univ. Westphalia, 24/25 Bispinghof, 4400 Muenster, REP. FED. ALEM
II	SOCIEDAD MUNDIAL PARA LA PROTECCION DE ANIMALES	106 Jermin Street, London SW19 6EE, GRAN BRETANA
II	SOC. ANTIESCLAVISTA PARA PROTECCION DE DERECHOS DEL HOMBRE	180 Brixton Road, Londres SW9 6AT, G.B.
II	SOC. DE MUJERES MISIONERAS/IGL. EPISCOPAL METODISTA AFRICANA	2311 N Street, NW., Washington, DC 20037, EUA
II	UNION CATOLICA INTERNACIONAL DE LA PRENSA	37-39 rue de Vermont, C.P. 197, 1211 Ginebra 20, SUIZA
II	UNION DE ABOGADOS ARABES	13 Arab Lawyers Union Street, Tolombat-Garden Cy, Cairo, EGIPTO
II	UNION DE ARQUITECTOS AFRICANOS	P.O. BOX 573, Lagos, NIGERIA
II	UNION DE ASOCIACIONES INTERNACIONALES	40 rue Washington, 1050 Bruselas, BELGICA
II	UNION DE ASOCIACIONES TECNICAS INTERNACIONALES	1 rue Miollis, 75015 Paris, FRANCIA
II	UNION DE FOROS INTERNACIONALES	35 bis rue Joffroy, 75017 Paris, FRANCIA
II	UNION DE JURISTAS ARABES	Aimansour, P.O. 8.6026, Baghdad, IRAQ
II	UNION IBEROAMERICANA COLEGIOS Y AGRUPACIONES DE ABOGADOS	Calle Serrano 9, Madrid 28001, ESPANA
II	UNION INTERAFRICANA DE ABOGADOS	43 Bid. Pinet Laprade, P.P. Box 1921, Dakar, SENEGAL
II	UNION INTERNACIONAL CRISTIANA DE EJECUTIVOS DE NEGOCIOS	2 place des Berreries, 1000 Bruselas, BELGICA
II	UNION INTERNACIONAL DE ABOGADOS	18 av. Charles de Gaulle, 92200 Neuilly, FRANCIA
II	UNION INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS	51 rue Raynouard, 75015 Paris, FRANCIA
II	UNION INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES	17th November St., P.O. Box 58, 11001 Praga 1, CECOSLOVAQUIA
II	UNION INTERNACIONAL DE JOVENES DEMOCRATAS CRISTIANOS	16 rue de la Victoire, 1060 Bruselas, BELGICA
II	UNION INTERNACIONAL DE NOTARIOS LATINOS	C.SO A. Palladio 13, 36100 Vicenza, ITALIA
II	UNION INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA FAMILIA	28 place St-Georges, 75009 Paris, FRANCIA
II	UNION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE EN CARRETERAS	1-3 rue Varenne, 1211 Ginebra 20, SUIZA
II	UNION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE PUBLICO	19 avenue de l'Uruguay, 1050 Bruselas, BELGICA
II	UNION INTERNACIONAL PARA LA NAVEGACION FLUVIAL	7 quai du General Koenig, 67085 Strasbourg, FRANCIA
II	UNION INT. P/EL ESTUDIO CIENTIFICO DE LA POBLACION	Rue des Augustins 34, 4000 Liege, BELGICA
II	UNION INT. DE PRODUCTORES/DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELECTR.	39 avenue de Friedland, 75008 Paris, FRANCIA
II	UNION INT./CONSERVACION DE NATURALEZA Y RECURSOS NAT.	Avenue du Mont-Blanc, 1196 Gland, SUIZA
II	UNION INT. SOC. CONSTRUCTORES/ASOC. DE PREF. INMORILLARIOS	3 Savile Row, London W1X 1AF, GRAN BRETANA
II	UNION MUNDIAL CRISTIANA DE MUJERES ABSTINENTES	875 Sunset Blvd., Woodstock, Ontario M4S-4B5, CANADA
II	UNION MUNDIAL DE INVIDENTES	58 av. Bosquet, 75007 Paris, FRANCIA
II	UNION MUNDIAL DE MUJERES RURALES	Vincent House, Vincent Square, Londres SW8P 2NB, G.B.
II	UNION MUNDIAL DE ORGANIZACIONES DE MUJERES CATOLICAS	20 rue Notre-Dame-des-Champs, 75006 Paris, FRANCIA
II	VISION MUNDIAL INTERNACIONAL	919 W. Huntington Drive, Monrovia, Ca. 91016, EUA
ROS	ACADEMIA DE CIENCIAS DEL TERCER MUNDO	P.O. Box 586, 34100 Trieste, ITALIA
ROS	ACADEMIA INTERNACIONAL PARA LA PAZ	777 United Nations Plaza (6e), Nueva York, N.Y. 10017 EUA
ROS	ACCION INTERNACIONAL DE EMERGENCIA	10 rue Felix Ziem, 75018 Paris, FRANCIA
ROS	ALIANZA EUROPEA DE AGENCIAS DE PRENSA	Agence Belga-IPC, 81d. Chartomagne 1, 1040 Bruselas, BELGICA
ROS	ALIANZA MUNDIAL DE IGLESIAS REFORMADAS	150 route de Ferny, 1211 Ginebra 20, SUIZA
ROS	ALTRUSA INTERNACIONAL	8 South Michigan Ave., Chicago, IL 60603, EUA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
ROS	AMIGOS DE LA TIERRA (F.O.E.)	1045 Sansome Street, San Francisco, Ca. 94111, EUA
ROS	ASOCIACION AMERICANA DE ASEGURADORAS EXTRANJERAS	110 William Street, Nueva York, N.Y. 10038, EUA
ROS	ASOCIACION AMERICANA DE LEYES EXTRANJERAS	c/o Hunton & Williams, 100 Park Ave., N.Y., N.Y. 10017, EUA
ROS	ASOCIACION AMERICANA DE SOCIEDADES DE INGENIERIA	345 East 47th Street, Nueva York, N.Y., 10017, EUA
ROS	ASOCIACION AMERICANA POR EL AVANCE DE LA CIENCIA	1776 Massachusetts Ave., N.W., Washington, D.C. 20036, EUA
ROS	ASOCIACION DE CONSERVACION DEL CARIBE	Savannah Lodge, The Garrison, St. Michael, BARBADOS
ROS	ASOCIACION DE ESTUDIOS INTERNACIONALES	Intern. Centre, Univ. of South Carolina, Columbia, SC 29208, EUA
ROS	ASOCIACION DE ESTUDIOS REGIONALES	29 Great James Street, London WC1N 3ES, GRAN BRETANA
ROS	ASOCIACION EUROPEA DE EMPRESAS FRIGORIFICAS	Rue de la Concorde 60, 1050 Bruselas, BELGICA
ROS	ASOCIACION EUROPEA DE GAS LIQUADO DE PETROLEO	18 rue Beffroy, 92200 Neuilly-sur-Seine, FRANCIA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE JOVENES ABOGADOS	69 avenue Victor Hugo, 75783 Paris Cedex 16, FRANCIA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL CONTRA EL RUIDO	Hirschenplatz 7, 6004 Lucerna, SUIZA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE CONSTRUCTORES DE MOTOCICLETAS	4 promenade du Barrage, 94260 Fresnes, FRANCIA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE DESALINIZACION	10 South Main St., Topsfield, Ma. 01983, EUA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE ESCUELAS	CIC Case 20, 1211 Ginebra 20, SUIZA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE GERONTOLOGIA	Duke Univ. Med. Centre, Box 2948, Durham, N.C. 27710, EUA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE JEFES DE POLICIA	13 Firstfield Road, Gaithersburg, Md. 20878, EUA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE NUEVAS CIUDADES	Wassenaarweg 39, 2596 CG The Hague, PAISES BAJOS
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE PRESIDENTES DE UNIVERSIDADES	THAI Bldg, 1400 Rama IV Road, Klongtoek, Bangkok 10 110, TAILAN
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE PUBLICIDAD	342 Madison Ave., Suite 2000, Nueva York, N.Y., 10017, EUA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE RELACIONES PUBLICAS	rue du Conseil-General, 1205 Ginebra, SUIZA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL DE TRIBUNALES	2 Newwood Place, Manover Square, London W1R 9HB, G.B.
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL HIDATIDOLOGICA	Florida 460 1er Piso, 1005 Buenos Aires, ARGENTINA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA DESARROLLO DE LA GEOCIENCIA	Apartado No. 21241, San Martin, Caracas, VENEZUELA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EDUCACION VIAL	Schlickplatz 4, 1090 Viena, AUSTRIA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL DERECHO DEL NIÑO A JUGAR	Myresgästrna, Box 7514, 10392 Estocolmo, SUECIA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL DERECHO FINANCIERO/FISCAL	P.O. Box 1738, 3000 DR Rotterdam, PAISES BAJOS
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO	179 rue du Débarcadère, 6001 Marcinelle, BELGICA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL	20 rue du Commerce, Box 9, 1020 Bruselas, BELGICA
ROS	ASOCIACION INTERNACIONAL PARA LA ENERGIA DEL HIDROGENO	P.O. Box 248266, Coral Gables, Fl. 33124, EUA
ROS	ASOCIACION INT. DE LA INDUSTRIA DEL JABON Y DETERGENTE	Square Marie-Louise 49, 1040 Bruselas, BELGICA
ROS	ASOCIACION MUNDIAL PARA LA COMUNICACION CRISTIANA	122 King's Road, London SW3 4TR, GRAN BRETANA
ROS	ASOCIACION NACIONAL DE AYUDA A VICTIMAS	17A Electric Lane, Brixton, London SW9 8LA, GRAN BRETANA
ROS	ASOCIACION NACIONAL DE PARQUES Y CONSERVACION	1701 18th Street NW, Washington, DC 20009, EUA
ROS	ASOCIACION PARA LA EDUCACION MUNDIAL	Skyum Bjerge, 7752 Snedsted, (Thy) DINAMARCA
ROS	ASOCIACION PARLAMENTARIA PARA COOPERACION EURO-ARABE	Avenue d'Auderghem 33-35, 1040 Bruselas, BELGICA
ROS	ASOCIACION PERMANENTE INT. DE CONGRESOS DE NAVEGACION	Quartier Jordens, 155B rue de la Loi, 1040 Bruselas, BELGICA
ROS	ASOCIACION POR EL PROGRESO DE CIENCIAS AGRICOLAS EN AFRICA	POB 30067-N.A., Addis, Ababa, ETIOPIA
ROS	ASOCIACION UNIVERSAL PARA EL ESPERANTO	Nieuwe Binnenweg 17a, 3015 BJ Rotterdam, PAISES BAJOS
ROS	ASOCIACIONES INT. DE OFICIALES DE NARCOTICOS, INC.	112 State Street, Suite 1310, Albany, N.Y. 12207, EUA
ROS	ASOC. INTERNACIONAL PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA	Viale Pola 12, 00198 Roma, ITALIA
ROS	ASOC. INTERNACIONAL P/INVESTIGACION EN INVERSION/RIQUEZA	Yale Univ. Econ. Gr. Cr. Box 2020, Yale St, New Haven, Ct. 06520, EU
ROS	ASOC. INTNAL. PARA INGENIERIA ESTRUCTURAL Y DE PUENTES	ETH Hönggerberg, 8093 Zurich, SUIZA
ROS	ASOC. INTERNACIONAL DE POLICIAS DE AEROPUERTOS Y PUERTOS	Maritime House, 1 Linton Road, Barking IG11 8NH Essex, G.B.
ROS	ASOC. INTERNACIONAL P/LA DEFENSA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA	Schoosshaldenstrasse 17, 3006 Berna SUIZA
ROS	ASOC. INT. DE INVESTIGACION EN CONTAMINACION DEL AGUA	1 Queen Anne's Gate, London SW1H 9BT, GRAN BRETANA
ROS	ASOC. INT. P/INTERCAMBIO ESTUDIANTIL P/EXPERIENCIA TECNICA	Inst. Sup. Tech, Av. Rovisco Pais, 1096 Lisboa Codex, PORTUGAL
ROS	AYUDA PARA EL ANCIANO	1-7 Sekford Street, London, EC1R 0BE, GRAN BRETANA
ROS	CAMARA DE COMERCIO MUNDIAL DE AFRICA	1627 K Street, N.W. Suite 810, P.O.B. 33144, Wash, DC 20033, EUA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
ROS CAMARA ISLAMICA COMERCIO,INDUSTRIA E INTERCAMBIO MERCANTIL		Kehkashan,Clifton Rd.,P.O.Box3931,Karachi 6,PAKISTAN
ROS CAMINOS UNIDOS INTERNACIONAL		701 North Fairfax Street, Alexandria, Va. 22314, EUA
ROS CASA DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL PARA EL VIAJERO		Box 1987, Le Crosse, WI 54601, EUA
ROS CENTRO ASIATICO DE DESARROLLO		NO DISPONIBLE
ROS CENTRO DE ASISTENCIA		3700 13th Street, N.E., Washington, D.C. 20017, EUA
ROS CENTRO DE DESARROLLO Y ACTIVIDADES DE LA POBLACION		1717 Massachusetts Ave. N.W.Suite 202,Wash.D.C.,20009,EUA
ROS CENTRO DE RECURSOS DEL DERECHO INDIO		601 E Street, SE, Washington D.C. 20003, EUA
ROS CENTRO INTERNACIONAL PARA LA DINAMICA DEL DESARROLLO		4201 S 31st Street, 616 Arlington, Va.22206, EUA
ROS CENTRO INTERNACIONAL TRIBUNA DE LA MUJER		777 UN Plaza, New York, N.Y. 10017, EUA
ROS CENTRO INT. P/LA CULTURA CIENTIFICA-LABORATORIO MUNDIAL		385 route de Meyrin, 1211 Ginebra 23, SUIZA
ROS CENTRO INT.DE INVEST.P/ESTRUCTURAS AMBIENTALES "PID MANZU"		Via Budrio 35, 47040 Verucchio (Forli),ITALIA
ROS CENTRO INT.INVEST./EST.SOCIOLOGICOS/PENAL/PENITENCIARIOS		Via Ghibellina 59, 98100 Messina, ITALIA
ROS CENTRO PARA COMUNICACIONES INTERNACIONALES DE LA POBLACION		777 United Nations Place, Nueva York, N.Y. 10017, EUA
ROS CENTRO PARA LA INVESTIGACION EN EL NUEVO ORDEN ECONOMICO		20 St. John Street, Oxford, OX1 2LD, G.B.
ROS CIUDADANOS PLANETARIOS		325 9th Street, San Francisco, Ca 94103, EUA
ROS CLUB SIERRA		730 Park Street, San Francisco, Ca. 94109, EUA
ROS COALICION ASIATICA DE ONGS P/ REFORMA AGRARIA Y DES.RURAL		47 Metr-Inco Bldg.2178 Pasong Tamo,Makati,METRO MANILA3117
ROS COALICION DEL MEDIO AMBIENTE DE NORTEAMERICA		1101 Fourteenth Street, N.W.,Washington, D.C. 20005,EUA
ROS COALICION INTERNACIONAL PARA EL HABITAT		45 Wassenaarweg, 2596 CG den Hague, HOLLANDA
ROS COMISION EUROPEA MEDITERRANEA SOBRE PLANEACION EN AGUA		Via Cimara 10, 45124 Cotania, ITALIA
ROS COMISION TRILATERAL		345 East 46th Street, New York, NY 10017, EUA
ROS COMITE CONSULTIVO INTRNACIONAL SOBRE POBLACION Y DERECHO		Fletcher Schl.Law/Diplomacy,Tufts Univ.,Medford,Mo.02155,EU
ROS COMITE DE LA CRISIS DEMOGRAFICA		1120 19th Street, Suite 550, Washington, DC 20036,EUA
ROS COMITE EUROPEO DE MANUFACTURAS DE CONTENEDORES		21 rue des Drapiers, 1050 Bruselas, BELGICA
ROS COMITE INTERNACIONAL DE VALUACION ESTANDAR DE CAPITALES		22 Navover Square, London, W1R 0JL, GRAN BRETANA
ROS COMITE INTERNACIONAL PARA ONOMASTICOS DEL ESPACIO EXTERIOR		Montgomery Hall,217 Univ.North Dakota,Gd.Forks,ND 58201 EUA
ROS COMITE INT. DE COOPERACION PARA PAISES EN DESARROLLO		52 Eustachij, 20129, Milan, ITALIA
ROS COMITE INT. DE RELACIONES PUBLICAS EN REHABILITACION		54 Zoodohou Pigia str., Athens 145, GRECIA
ROS COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO		477 Madison Avenue, Nueva York, N.Y. 10022, EUA
ROS COMITE PARA INVESTIGACION ECONOMICA DE INDUSTRIA DEL GAS		4 avenue Palmerston, 1040 Bruselas, BELGICA
ROS COMITE PARA LA CONSTRUCCION EUROPEA DE EQUIPOS		c/o Fabrimetal,Rue des Drapiers 21,1050 Bruselas,BELGICA
ROS COM.INT.CONTRA APARTHEID/RACISMO/COLOMBIALISMO EN SUDAFRICA		30A Danbury St., London, W1 BJV, GRAN BRETANA
ROS CONFEDERACION LATINOAMERIC.DE ORGANIZACIONES TURISTICAS		Viamonte 640, 1053 Buenos Aires, ARGENTINA
ROS CONFEDERACION ASIATICA DE CAMARAS DE COMERCIO		83 Chungking South Road, Section 1, Taipei, TAIWAN
ROS CONFEDERACION EUROPEA DE INDUSTRIAS DEL BOSQUE		Rue Royale 109-111, 1000 Bruselas, BELGICA
ROS CONFEDERACION INTERNACIONAL DE EX-PRISIONEROS DE GUERRA		46 rue Copernic, 75782 Paris Cedex 16, FRANCIA
ROS CONFEDERACION LATINOAMERICANA DE TRABAJADORES DEL ESTADO		Avenida Belgrano 2527, Buenos Aires, ARGENTINA
ROS CONFEDERACION MUNDIAL DE TERAPIA FISICA		19 Eastcastle Street, London W1N 7JA, GRAN BRETANA
ROS CONFEDER.INT.DE ASOCIACIONES DE EXPERTOS Y CONSULTORES		85 rue Terbosch, 1050 Bruselas, BELGICA
ROS CONFEDERACION INTERNACIONAL DE MUJERES ANTROPOLOGAS,INC.		Anthrop.Dept.New York Univ,25 Waverly Place,NY,NY,10013,EUA
ROS CONGRESO MUNDIAL DE MINERIA		State King. Council,Ul Ujazdowski 1/3,00-583 Warsaw,POLONIA
ROS CONGRESO NACIONAL DE VEJECINDA FEMENIL		249 Manhattan Ave., Brooklyn, NY 11211, EUA
ROS CONGRESO RACIAL DE IGUALDAD		1457 Flatbush Ave., Brooklyn, N.Y. 11210, EUA
ROS CONSEJO ASIATICO DE LA JUVENTUD		JKR 243, Jalan Brickfields, Kuala Lumpur, MALASIA
ROS CONSEJO CARNEGIE DE ETICA Y ASUNTOS INTERNACIONALES		22 Drum Road, Rowayton, Co. 06853-1613, EUA
ROS CONSEJO DE ENERGIA SUNSAT		P.O.Box 201, Cold Spring, NY 10516, EUA
ROS CONSEJO DE LA DEFENSA DE RECURSOS NATURALES, INC.		122 East 42nd Street, New York, NY 10017, EUA
ROS CONSEJO EUROPEO DE COMITES NACIONALES DE LA JUVENTUD		Rue des Champs-Elysees 6, 1050 Bruselas, BELGICA
ROS CONSEJO INDIO DE SUDAMERICA (CISA)		6 Apert. Postal 2054, Lima 100, PERU

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
ROS CONSEJO INTERNACIONAL DE LA UNION DE HABLA INGLESA		37 Charles Street, Londres W1X 8AB, G.B.
ROS CONSEJO INTERNACIONAL DE PSICOLOGOS		4805 Regent Street, Madison, WI 5370, EUA
ROS CONSEJO INTERNACIONAL PARA EL ARBITRAJE COMERCIAL		Italian Arbitr. Assoc. Via XX Settembre 5, 00187 Roma, ITALIA
ROS CONSEJO INT. P/CONSERVACION DEL JUEGO Y VIDA SALVAJE		15 rue de Téhéran, 75008 Paris, FRANCIA
ROS CONSEJO MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS		13 avenue G. Lemaitre, 1348 Louvain-la-Neuve, BELGICA
ROS CONSEJO NACIONAL DE LA JUVENTUD INDIA		318 Elm Street SE, Albuquerque, NM 87102, EUA
ROS CONSEJO NACIONAL PARA EL ANCIANO, INC.		600 Maryland Ave., SW, West Sing 100, Washington, DC 20024, EUA
ROS CONSEJO NACIONAL PARA LA SALUD INTERNACIONAL		1101 Connecticut Ave. NW, Suite 605, Washington, DC 20036, EUA
ROS CONSEJO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN ASIA		55 Third Street, New Manila, Quezon City, FILIPINAS
ROS DESARROLLO INTERNACIONAL DE EDUCACION, INC.		1324 North Capitol, N.W., Washington, D.C. 20002, EUA
ROS EDUCACION MUNDIAL		210 Lincoln Street, Boston, Ma. 02111, EUA
ROS EL PROYECTO PARA EL HAMBRE		1388 Sutter St., San Francisco, Ca. 94109, EUA
ROS EX-VOLUNTARIOS INTERNAC. c/o ACCION VOLUNTARIA RECIPROCA		1 Amwell Street, London EC1R 1UL, GRAN BRETANA
ROS FE Y ALEGRIA		Castilla de Correo No. 45, La Paz, BOLIVIA
ROS FEDERACION EUROPEA DEL APRENDIZAJE INTERCULTURAL		Justitiestraat 35, 2018 Antwerpen, BELGICA
ROS FEDERACION EUROPEA PARA EL BIENESTAR DE LOS ANCIANOS		Schmiedgasse 26 (Anthaus), 1. St., 8010 Graz, AUSTRIA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE ARMADORES		30-32 St. Mary Axe, London EC3A 8ET, GRAN BRETANA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE ESCUELAS UNIDAS		USO House 6, Special Institutional Area, New Delhi 110 67, IND
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE FABRICANTES TEXTILES		29 Am Schanzengraben, Postfach 289, 8039 Zurich, SUIZA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE OLIVULCONEOS		Via del Governo, Vecchio 3, 00186 Rome, ITALIA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE PEATONES		Vossenaarsweg 43, 2596 CG The Hague, PAISES BAJOS
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE PERIODISTAS LIBRES		4 Overton Road, Southgate, London N14 45Y, GRAN BRETANA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE PROFESIONALES EN BIENES RAICES		23 avenue Bosquet, 75007 Paris, FRANCIA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DE TOPOGRAFOS		P.O. Box 184, 00100 Helsinki, FINLANDIA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA VIDA		Avenue Ed. Dapples 23, 1006 Lausanne, SUIZA
ROS FEDERACION INTERNACIONAL PARA LA DOCUMENTACION		P.O. Box 90402, 2509 LK The Hague, PAISES BAJOS
ROS FEDERACION INT. DE MOVIMIENTOS RURALES CATOLICOS DE ADULTOS		92 rue Africaine, 1050 Bruxelles, BELGICA
ROS FEDERACION INT. DE MUJANZAS INTERNACIONALES		81A rue de la Toi. 1040 Bruxelles, BELGICA
ROS FEDERACION INT. P/LA PROTECCION DE DERECHOS DE MINORIAS		11-25 30th Ave., Long Island City, N.Y. 11102 EUA
ROS FEDERACION MUNDIAL DE COMUNIDADES DE VIDA CRISTIANA		C.P. 6139, 00195 Rome, ITALIA
ROS FEDERACION MUNDIAL DE COMUNIDADES TERAPEUTICAS		54 W 40th Street, New York, NY 10018, EUA
ROS FEDERAC. EUROPEA DE FABRICANTES DE MATERIALES DE FRICCION		10 rue de la Peptiniere, 75008, Paris, FRANCIA
ROS FEDERAC. INT. LIBRE DE DEPORTES/INTERNS RESIST.(F.I.D.I.R)		28 Blvd de Strasbourg, 75010 Paris, FRANCIA
ROS FED. INT. DE SOCIEDADES DE INVESTIGACION OPERACIONAL		Building 321, Tech. Univ. of Denmark, 2800 Lyngby, DINAMARCA
ROS FED. INT. DE ASOCIACIONES DE AGENCIAS DE CARGA Y ENVIO		Baumckerstr. 24, P.O. Box 8493, 8050 Zurich, SUIZA
ROS FED. INT. DE UNIONES DE TRABAJADORES EN QUIMICA Y ENERGIA		15 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, SUIZA
ROS FED. MUNDO. AGENCIAS SALUD P/AVANCE CONTRA RECEPCION QUIRURGICA		122 East 42nd Street, New York, NY 10168, EUA
ROS FONDO EDUCACION DE ULTRAMAR P/LA LIGA DE MUJERES VOTANTES		2101 L Street, NW, Suite 916, Washington, DC 20037, EUA
ROS FORO CULTURAL ASIATICO PARA EL DESARROLLO		232/9 Nares Pond, 10500 Bangkok, TAILANDIA
ROS FORO DE LA JUVENTUD PACIFICO ASIATICA		6-12 Izumi 3-chome, Suginaim-ku, Tokyo 168, JAPON
ROS FUNDACION AFRICANA DE MEDICINA E INVESTIGACION		420 Lexington Ave. Suite 556, Nueva York, 10170, N.Y. EUA
ROS FUNDACION CANADIENSE DE AUDITORIA COMPRENSIVA		Tower B-Place d'Ille, 112 Kent St., Suite 1315, Ottawa, K1P5P2
ROS FUNDACION DAYTOP VILLAGE		54 W 40th Street, Nueva York, N.Y. 10019, EUA
ROS FUNDACION FRIEDRICH EBERT		Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2, REP. FED. ALEMANIA
ROS FUNDACION PANAMERICANA DE DESARROLLO		1889 F Street, NW, Washington, DC 20006, EUA
ROS FUNDACION PARA ESTABLECIMIENTO DE UNA CORTE INT. CRIMINAL		2315 Alcyona Drive, Hollywood, Ca. 90068, EUA
ROS GRAN CONSEJO DE CREENTES (QUEBEC)		1462 de la Quebecoise, Val D'Or, PQ J9P 5H4, CANADA
ROS GRUPO DE DESARROLLO DE TECNOLOGIA INTERMEDIA, LTD.		Myson House, Railway Terrace, Rugby, GRAN BRETANA
ROS GRUPO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS		29 Craven Street, London WC2 5NT, GRAN BRETANA

CAT.	ORGANIZACION	DIRECCION
ROS GRUPO INT.TRABAJA P/CONSTR.FACILIDADES DEPORT./ENTRETENHTO	Carl-Diem-Veg 3,	5000 Koln 41, REP.FED.ALEMANA
ROS INFORMACION PARA EL DESARROLLO	122 Avenue de Hambourg,	13008 Marsella, FRANCIA
ROS INSTITUTO DE EDUCACION INTERNACIONAL	809 United Nations Plaza,	Nueva York, N.Y. 10017, EUA
ROS INSTITUTO DE LA VIDA	89 bid saint-Michel,	75005 Paris, FRANCIA
ROS INSTITUTO DE POBLACION	110 Maryland Ave. NE,	Washington, DC 20002, EUA
ROS INSTITUTO FORESTA PARA ESTUDIOS DEL OCEANO Y LAS MONTANAS	6205 Franktown Road,	Carson City, NV 89701, EUA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DE FINANZAS PUBLICAS	Saar University,	6600 Saarbrucken 11, REP.FED.ALEMANA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DE POLITICAS PUBLICAS	19 Schmitt Road,	Vest Orange, N.J.07052, EUA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DE PRENSA	Diike House,1 Malet Street,	London WC1E 7JA, GRAN BRETANA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION RURAL	CAVITE 2720,	Silang, FILIPINAS
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DEL HIERRO Y EL ACERO	Rue Colonel Bourg 120,	1140 Bruselas, BELGICA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL DEL OCEANO	P.O.Box 524,	Valletta, MALTA
ROS INSTITUTO INTERNACIONAL P/EL DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE	Endsleigh Street,	London WC1H 0DD, G.B.
ROS INSTITUTO INT.P/INVEST.Y ASESORIA EN DEFICIENCIA MENTAL	Aimagro 38,	Madrid 4, ESPANA
ROS INSTITUTO MEMORIAL BATTELLE	505 King Avenue,	Columbus, OH.43201, EUA
ROS INST.DE ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO EN DERECHO INTERNACIONAL	Farragut Square,910 17th Street NW,	Suite 201, Wash,DC20006EU
ROS INST.INT.DE INVEST.P/POLITICAS DE INMIGRACION/EMIGRACION	Lerchengasse 26, Block B2-18,	2340 Modling, AUSTRIA
ROS INTERCAMBIO INTERNACIONAL CRISTIANO DE JOVENES	Bachstr.1-2, 1000 Berlin 21,	REP.FED.ALEMANIA
ROS INTERNACIONAL SOKA GAKKAI	32 Shinanomachi,	Shinjuku-ku, Tokyo 160, JAPON
ROS INT. DE LA PUERTA ABIERTA P/EMANCIPACION MUJER TRABAJADORA	16 rue Americaine,	1050 Bruselas, BELGICA
ROS INSTITUTO DE ARRENDADORES DE CONTENEDORES INTERNACIONALES	Bedford Consultants Bld.,	P.O.Box 605, Bedford, N.Y.10506, EUA
ROS LA LIGA INTERNACIONAL DE LA LECHE, INC.	9616 Minneapolis Avenue,	Franklin Park, IL 60131, EUA
ROS LIBERACION	490 Kingsland Road,	London ES 4 AE, GRAN BRETANA
ROS LIGA INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE VIGILANCIA	c/o Securitas AG,	Alpenstrasse 20, 3052 Zollkofen, SUIZA
ROS LIGA INT. DE LOS DERECHOS Y LIBERACION DE LOS PUEBLOS	C.P.315, 1211 Ginebra 4,	SUIZA
ROS MESA REDONDA AGRO-ENERGETICA INCORPORADAS	2550 M Street, NW,	Washington, D.C. 20037, EUA
ROS MOVIMIENTO DE CONCIENTIZACION NACIONAL	56 Jalan Suingel Hibong,	Bayan Baru, Pulau Pinang, MALASIA
ROS MOVIMIENTO DEL TERCER MUNDO CONTRA EXPLOTACION DE LA MUJER	769 Aurora Blvd.,	Cuba, Quezon City, FILIPINAS
ROS MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE APOSTALADO DE LOS NIÑOS	8 rue Duquay-Trouin,	75006 Paris, FRANCIA
ROS MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA DEFENSA DEL NIÑO	3 rue de Verembe,	P.O.Box 88, 1211 Ginebra 20, SUIZA
ROS MOVIMIENTO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	Bedford Chambers,Covent Garden,	London WC2E 8NA, GRAN BRETANA
ROS MOVIMIENTO POR UN MUNDO MEJOR	Via San Saba 9,	00153 Roma, ITALIA
ROS MOVTO. CONTRA EL RACISMO Y POR LA AMISTAD ENTRE LOS PUEBLOS	89 rue Oberkampf,	75011 Paris, FRANCIA
ROS MUJERES DEL MUNDO PARLAMENTARIAS POR LA PAZ	Xicotencatl 89,	Office 44, 06010 Mexico, D.F., MEXICO
ROS NACIONES UNIDAS DE YOGA	Box 21089,	1003 Stockholm 21, SUECIA
ROS OFICINA INTERNACIONAL DE LA PAZ	41 rue de Zurich,	1201 Ginebra, SUIZA
ROS OFICINA INTERNACIONAL DE RECUPERACION	Place du Samedi 13,	Boite No. 4, 1000 Bruselas, BELGICA
ROS OFICINA INTRNACIONAL DE CONTENEDORES	14 rue Jean Rey,	75015 Paris, FRANCIA
ROS OFICINA INT.PERMANENTE FABRICANTES DE VEHICULOS DE MOTOR	4 Pomenade du Barrage,	94260 Fresnes, FRANCIA
ROS ORGANIZACION INTERNACIONAL DE EXPERTOS	163 rue St. Honore,	75001 Paris, FRANCIA
ROS ORGANIZACION INTERNACIONAL DE PSICOFISIOLOGIA	P.B. 161, Station St.,	Montreal, Quebec H3G 2N5, CANADA
ROS ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA EL PROGRESO	Kohlmarkt 4,	1010 Viena, AUSTRIA
ROS ORGANIZACION JURIDICA INTERNACIONAL	Via Barberini 3,	00187 Roma, ITALIA
ROS ORGANIZACION NACIONAL PARA LAS MUJERES	Headquarters moved. No address.	Pres: Mrs.W.Scott Helde
ROS ORG.CENTRAL DE TRANSPORTE DE CARRETERA/BAJAS TEMPERATURAS	c/o ASTAG, Weissenbuehlg 3,	3007 Berna, SUIZA
ROS PANTERAS GRISES	311 South Juniper St.,	Suite 601, Philadelphia, Pa.19107 EUA
ROS PAZ - REINO UNIDO	28 Great North Road,	Highgate, London N6 4LU, GRAN BRETANA
ROS PLAN INTERNACIONAL DE PADRES ADOPTIVOS	Quaker Lane 804,	East Greenwich, RI 02818, EUA
ROS PROGRAMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ENTRE NAVES	Suite 650, 1400 K Street NW,	Washington, DC 20005, EUA

CAT.	O R G A N I Z A C I O N	D I R E C C I O N
ROS PROGRAMA P/INTRODUCCION Y ADAPTACION TECNOL. ANTICONCEPTIVAS		Wickerson Street, Seattle, Wa. 98109-1699, EUA
ROS PROYECTO OSIRIS, INC.		330 W 42nd Street, New York, NY 10036, EUA
ROS QUOTA INTERNACIONAL		Sulte 908, 1826 L Street, NW, Washington, DC 20036, EUA
ROS ROTARY INTERNACIONAL		1600 Ridge Avenue, Evanston, Il. 60201, EUA
ROS RUEDA INTERNA INTERNACIONAL		5 Dartmouth Row, London, SE10 8AW, GRAN BRETANA
ROS SEGURIDAD INTERNACIONAL EN CARRETERAS		75 rue de Mamer, 8081 Luxembourg, LUXEMBURGO
ROS SERVAS INTERNACIONAL		13000 San Vicente Blvd., Los Angeles, Ca. 90049, EUA
ROS SOCIEDAD AMERICANA PARA LA EDUCACION DE INGENIEROS		11 Dupont Circle, N.W. Sulte 200, Washington, D.C. 20036, EUA
ROS SOCIEDAD ASIATICA PARA EL MEDIO AMBIENTE		36 Redwood Street, Fairview, Quezon City, Manila, FILIPINAS
ROS SOCIEDAD DE LA REFORMA ELECTORAL DE INGATERRA E IRLANDA		6 Chancel Street, Blackfriars, Londres SE1 0UX, G.B.
ROS SOCIEDAD DE LAS AMERICAS		680 Park Avenue, Nueva York, N.Y. 10021, EUA
ROS SOCIEDAD DE PRESERVACION DE LA FAUNA		c/o Zoolog. Soc. of London, Regent's Park, London NW1 4RY, GB
ROS SOCIEDAD INTERNACIONAL DE ENERGIA SOLAR		P.O.Box 52, Parkville, Victoria 3052, AUSTRALIA
ROS SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA DESARROLLO COMUNITARIO		54 Riverside Drive, New York, N.Y. 10024, EUA
ROS SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA LA PROSTETICA Y LA ORTOTICA		Borgervsengst 5, 2100 Copenhagen, DINAMARCA
ROS SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA LA SEMANTICA GENERAL		P.O.Box 2469, San Francisco, Ca. 94126, EUA
ROS SOCIEDAD MUNDIAL PARA LA EQUISTICA		P.O.Box 3471, 106 73 Atenas, GRECIA
ROS SOCIEDAD NACIONAL AUBUDON		950 Third Avenue, New York, N.Y. 10022, EUA
ROS SOCIEDAD PARA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA CIENCIA		221 Rock Mill Road, Bala-Cynwyd, Pa. 19004, EUA
ROS SOC. PANAFRICANA ISLAMICA PARA EL DESARROLLO AGRO-CULTURAL		P.O.Box 2552, S.K., Banjul, GAMBIA
ROS SOS-KINDERDORF INTERNACIONAL		Billrothstrasse 22, 1190o Viena, AUSTRIA
ROS SUPERVIVENCIA INTERNACIONAL LTD.		310 Edgware Rd., London W2 1DY, GRAN BRETANA
ROS UNION CATOLICA INTERNACIONAL DE SERVICIO SOCIAL		111 rue de la Poste, 1030 Bruselas, BELGICA
ROS UNION DE ASISTENCIA TECNICA P/TRAFICO DE VEHICULOS DE MOTOR		25 rue du Vidollet, 1202 Ginebra, SUIZA
ROS UNION EUROPEA DE MUJERES		Kartnerstr. 51, 1010 Viena, AUSTRIA
ROS UNION INTERNACIONAL DE CENTROS DE EDIFICIOS		P.O.Box 20754, 3001 JB Rotterdam, PAISES BAJOS
ROS UNION INTERNACIONAL DE FEDERACIONES DE POLICIA		Forstrasse 3a, 4010 Hilden, REP. FED. ALEMANA
ROS UNION INTERNACIONAL DE LOCATARIOS		Norrandsgaten 7, 11143 Stockholm, SUECIA
ROS UNION INTERNACIONAL DE MAESTROS SOCIAL DEMOCRATAS		Amslergut, 5103 Wildegg, SUIZA
ROS UNION INTERNACIONAL DE SEGUROS MARITIMOS		The Baloise Ins.Co.Ltd., Aeschengraben 21, 4002 Basel, SUIZA
ROS UNION INT. DE CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS Y ETNOLÓGICAS		Univ.Coll. of North Wales, Bangor, Gwynedd LL57 2DG, G.B.
ROS UNION MUNDIAL PARA EL JUDAISMO LIBERAL		838 Fifth Avenue, New York, NY 10021, EUA
ROS UNION ROMANA		3007 Berna, SUIZA
ROS UNIVERSIDAD ESPIRITUAL MUNDIAL BRAHMA KUMARIS		Vishva Vidyalya, Pandav Phavan, Mount Abu, Rajasthan, INDIA

BIBLIOGRAFIA

ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1988, 140 p.

Abi-Saab, Georges, The concept of international organization: a synthesis, Introducción, Editor del libro The Concept of International Organization, UNESCO, París 1981, pp. 9-26.

Alger, Chadwick F., Functionalism and integration as approaches to international organization, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 123-146.

Alonso Aguilar, M., La Crisis del Capitalismo, Ed. Nuestro Tiempo, S.A., Col. Desarrollo, México, 1979, 359 p.

Análisis y Formulación de la Política Exterior, Documento de Trabajo No.1, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD/CEPAL, Santiago de Chile, Octubre 1988.

Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S.A., Volúmenes I y II, 1a. Ed., México, 1983, 820 p. y 726 p. respectivamente.

Aron, Raymond, Conflicto y Guerra desde el punto de vista de la sociología histórica, en S. Hoffmann, Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1963, 239-257 p.

Bedjaoui, Mohammed, A Third World view of international organizations: action towards a new international economic order, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 207-245.

Betts, Richard K., NATO's Mid-Life Crisis, Foreign Affairs, Vol. 68, Núm. 2, Nueva York, Primavera 1989, 37-52 p.

Bogdánov, A., EE.UU., Europa Occidental y Japón: El Triángulo de la Rivalidad. Ed. Progreso, Moscú, 1986, 302 p.

Brucan, Silviu, Power and conflict in the study of international organization, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 146-172.

Burton, J.W., Teoría General de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Traducción y dos estudios preliminares de Héctor Cuadra, Serie Estudios 31, UNAM, 1986, 416 p.

Calleo, David P., NATO's Middle Course, Foreign Policy, Núm. 69, Nueva York, Invierno 1987-88, 135-147 p.

Carrillo Salcedo, J.A., Textos Básicos de Naciones Unidas, Ed. Tecnos, Madrid, 1973.

Castañeda, Jorge G., México: el futuro en juego, Joaquín Mortiz Planeta, México, 1987, 190 p.

Cid Capetillo, Ileana, "Reflexiones críticas sobre el surgimiento teórico de la disciplina de las relaciones internacionales", en Relaciones Internacionales, Núm. 23, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, CRI, Oct.-Dic. 1978, 27-43 p.

Claval, Poder y Relaciones Internacionales, 208-224 p.

Cox, Robert W. y Jacobson Harold K., The decision-making approach to the study of international organization, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 79-105.

Cruz Roja Mexicana, Curso Básico, Comité de Juventud, México, 1989.

Cuevas Cancino, F., Tratado sobre la Organización Internacional, Ed. Jus, México, 1962.

De la Madrid H., Miguel, La Política de la Renovación, Ed. Diana, 1a. Ed., México 1988, 428 p.

Del Arenal, Celestino, Introducción a las Relaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid 1984, 424 p.

Del Arenal, Celestino, Poder y Relaciones Internacionales. Un Análisis Conceptual, Revista de Estudios Internacionales, Vol. 4, Núm. 3, Julio-septiembre 1983, pp. 501-524.

Development Co-operation, Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE, París, Diciembre 1987, 290 p.

Eisenstadt, S.N., Desarrollo Político, Capítulo 34, 280-291 p.

Galtung, Johan, Towards a typology of international organizations, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 67-78.

Gerbet, Pierre, Rise and Development of international organization: a synthesis, The Concept of International Organization, Ed. por Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 27-49.

Gonidec, P.F., Introducción a Relations Internationales, Ed. Montchrestien, París, 1977, 9-25 p.

Gorbachev, Mijail, Perestroika, Editorial Diana, 1a. ed., México, 300 p.

Gramsci, A. Cuadernos de la Cárcel, Tomo 3, Ediciones Era, 1a. Ed. en español, México, 1984, 505 p.

Green, Rosario, Los Organismos Financieros Internacionales, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1a. Ed., México, 1986, 27 p.

Guía de Cooperación Técnica Internacional, Proyecto Instrumentación de la Política de Cooperación Técnica Internacional SRE/PNUD/DCTD, México, 1987, 178 p.

Higgins, Rosalyn, Western interpretations of international organizations as reflected in scholarly writings, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 194-206.

Jaguaripe, Helio, et. al., La Dependencia Político-Económica de América Latina, Siglo XXI, México, 1969.

Krippendorff, Ekkehart, El Sistema Internacional como Historia, Fondo de Cultura Económica, México 1985.

Krippendorff, Ekkehart, Las Relaciones Internacionales como Ciencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

La ONU en Pocas Palabras, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Abril 1984.

Las Américas en 1989: Consenso para la Acción, Informe del Diálogo Inter-americano, The Aspen Institute, Queenstown, Maryland, E.U.A., 1989, 93 p.

Las Naciones Unidas en México en las Naciones Unidas, México, 1985.

Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1973, 181 p.

Las Naciones Unidas: Orígenes, Organización y Actividad, ONU, Suplemento Quinquenal 1966, 1970, Nueva York, 1972.

Lozoya, J., Finanzas y NOEI, CEESTEM, Ed. Nueva Imagen, México 1981.

Luard, Evan, Organismos Internacionales. El Marco Naciente de la Interdependencia, Editorial El Manual Moderno, S.A., México, 1979, 375 p.

Malitza, Mircea, Quantitative approaches to international organizations, The Concept of International Organization, UNESCO, París 1981, pp. 106-122.

Mandel, E., La Crisis 1974-1980, Serie Popular Era, México 1980.

Martínez, O., Comercio Mundial y NOEI, Revista de Investigación Económica 156, abril-junio 1981.

Medina, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Alianza Universidad, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1976, 236 p.

Menshikov, S., Naturaleza de la Actual Crisis, UNAM, Ed. Nuestro Tiempo, 1986.

Merle, Marcel, Sociología de las Relaciones Internacionales, Versión española de Roberto Mesa de la obra editada por Jurisprudencia Generalle Dalloz (1976), Alianza Editorial, Alianza Universidad, 3a. Ed., Madrid, 1982, 461 p.

Moreno Collado, Jorge, Introducción al Estudio del Poder del Estado, Cuadernos de Sociología, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1a. Ed., México, 1966, 96 p.

Morozov, Grigorii. The socialist conception of international organization, The Concept of International Organization, Ed. por G. Abi-Saab, UNESCO, París 1981, pp. 173-193.

Naturaleza de la Actual Crisis, Diversos autores, Ponencias del coloquio internacional "Caracterizaciones sobre la Crisis Actual", UNAM y Editorial Nuestro Tiempo, 1a. Ed., México, 1986, 263 p.

Nin, Andreu, Las Organizaciones Obreras Internacionales, Ed. Fontamara, 1a. Ed., Madrid, 1978, 286 p.

Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina, Documento de Trabajo No. 3, Informe Anual RIAL 1988, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, Octubre, 1988.

Núñez Cazares Beal, Alma Rosa, La Política Exterior Mexicana hacia Centroamérica en los Años Ochenta. El Grupo Contadora., Tesis Recepcional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1986, 180 p.

Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2a. Ed., México, 1984, 220 p.

Osmanczyk, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed., México 1976, 1236 p.

Pardinas, Felipe, Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, Siglo XXI editores, 21a. Ed., México, 1980, 212 p.

Pellicer, Olga, Editora, La Política Exterior de México: Desafíos en los Ochenta, Ensayos del CIDE, Colección Estudios Políticos 3, Enero 1983, México, 303 p.

Peña Guerrero, R., "La Alternativa Metodológica para la Disciplina de las Relaciones Internacionales: la dialéctica", en El Estudio Científico de las Relaciones Internacionales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales, México, 1978, pp. 131-153.

Pérez Avila, Noé, Cómo hacer una investigación, Ediciones de Superación Académica, México, 1984, 71 p.

Pino Santos, O., La Crisis del Capitalismo, Revista de Investigación Económica 157, julio-septiembre 1981.

Saxe-Fernández, John, Petróleo y Estrategia, Siglo XXI Ed., 1a. Ed., México, 1980, 177 p.

Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, Col. Textos Universitarios en Ciencias Sociales, 3a. ed., Editorial Harla, México, 1985, 413 p.

Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., México, 1982, 1102 p.

Sohn, Louis B., International Organisation and Integration, Documents selected, Martinus Jijhoff Publishers, Student Edition, Dordrecht, 1986, 1075 p.

Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., México, 1973, 819 p.

Stajner, Rikard, Crisis. (Anatomía de las Crisis Contemporáneas. Fase Neoliberalista), Ediciones El Caballito, S.A., México, 1977, 233 p.

Tamames, Ramón, Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, 6a. Ed., Madrid, 1980, 550 p.

The United Nations and the Future of Internationalism, Informe de la 22a. Conferencia de Naciones Unidas para la Próxima Década,

auspiciada por la Fundación Stanley, Junio 21-25 de 1987, Iowa, E.U.A., 32 p.

Tomassini, Luciano, Relaciones Internacionales: Teoría y Práctica, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD/CEPAL, Documento de Trabajo No. 2, Santiago, Chile, Noviembre 1988, 202 p.

Truyol y Serra, A., Fundamentos de Derecho Internacional Público, Madrid, 1970.

Truyol y Serra, A., La Sociedad Internacional, Alianza Universidad, Alianza Editorial, S.A., 3a. Ed., Madrid 1981, 227 p.

Villalobos Calderón, Liborio, Las Materias Primas en la Encrucijada Internacional, Ed. Cuestiones Internacionales Contemporáneas, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1a. Ed., México, 1974, 129 p.

Virally, Michel, Definition and classification of international organizations: a legal approach, The Concept of International Organization, Ed. por Georges Abi-Saab, UNESCO, Paris 1981, pp. 50-66.

Wright, Quincy, The Study of International Relations, New York, 1955.

Instrumentos jurídicos:

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, editado por los Servicios de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York.

HEMEROGRAFIA

Angeles, Luis, El Día, 25 de mayo 1989, p. 11.

Argudín, Yolanda, Técnicas para diseñar un plan de trabajo para la elaboración de un reporte de investigación, DIDAC, Boletín del Centro de Didáctica de la Universidad Iberoamericana", México, D.F., Otoño 1984, pp. 15.

Asociados para el Desarrollo. Ayudar a la población a ayudarse a si misma, PNUD, Folleto informativo de la División de ONGs, Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre 1988.

Bhatt, Gita, Europe 1992, Finance Development, Publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, Junio 1989, Vol. 26, Núm. 2, pp. 40-42.

Brown, Lester R., La Situación Mundial en 1984, Worldwatch Institute, en Contextos, Núm. 31, Julio 1984, pp. 3-18.

Carrington, Lord, El Futuro de la OTAN: cambio y continuidad, Desarme, Revista periódica de las Naciones Unidas, Vol. XI, Núm. 2, Verano 1988, Nueva York, pp. 125-134.

Castañares Priego, Jorge, El Auge y la Crisis Bursátil Internacional de los Años Ochenta, "El Mercado de Valores", Núm. 14, Julio 15 de 1988, pp. 13-24.

Castañares Priego, Jorge, La Comunidad Europea: en el camino hacia la integración de 1992, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 8, Abril 1989.

Cooperación con Organizaciones Intergubernamentales ajenas al Sistema de las Naciones Unidas y con Organizaciones no Gubernamentales, Informe del Director Ejecutivo, Comisión de Asentamientos Humanos, Naciones Unidas, Cartagena de Indias, Colombia, 8 de febrero de 1989, pp. 9.

CTPD: Ideas traducidas en acción, Publicación de la Dependencia Especial de CTPD, PNUD, Naciones Unidas, Nueva York, 16 p.

Cuadra, Héctor, El proyecto Cuenca del Pacífico, nueva forma de dominación mundial, El Día, 28 de septiembre 1989.

Cuadra, Héctor, La teoría de la Organización Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas: el poder y el contrapoder internacionales, Relaciones Internacionales, Revista del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, Núm. 35, pp.4-15.

De Paulis, Ana Maria, El Día, 23 de mayo de 1989, p. 10.

Durand Ponte, Victor Manuel, La modernización política en México: problemas y perspectivas, Perfil de La Jornada, 12 de junio 1989, p. I-III.

El Día, 12 de abril 1989, p. 19.

El Día, 21 de abril 1989, p. 15.

El Día, 2 de mayo 1989, p. 12.

El Día, 8 de mayo 1989, p. 4.

El Día, 14 de mayo 1989, p. 14.

El Día, 15 de mayo 1989, p. 13.

El Día, 17 de mayo 1989, p. 15.

El Día, 18 de mayo 1989, pp. 10-11, 15-16.

El Día, 19 de mayo 1989, p. 12.

El Día, Editorial, 19 de mayo 1989, p. 5.

El Día, 23 de mayo 1989, p. 8.

El Día, 24 de mayo 1989, p. 13, 18.

El Día, 25 de mayo 1989, p. 15.

El Día, 1 de junio 1989, p. 10.

El Día, 10 de junio 1989, p. 16.

El Día, 22 de junio 1989, p. 15.

El Día, 14 de julio 1989, p. 11.

El Día, 7 de septiembre 1989, p. 15.

El Día, 18 de octubre 1989, p. 16.

El Día, 19 de octubre 1989, p. 11.

El futuro pasa por la integración, ALASEI, 09-89-198.

Elmandjra, Mahdi, UN Organizations: Ways to their reactivation, IFDA Dossier 67, Sept.-Oct. 1988, pp. 45-50.

El Nacional, 27 de febrero 1989, p. 4.

Enterprise Development in Africa and Latin America: the Technoserve experience, Technoserve, Inc., Norwalk, Conn. 1989, pp. 22.

Excélsior, 10 de agosto 1989, p. 2.

Excélsior, 1 de febrero 1989, p. 19A.

Ferrer, Aldo, Una nueva solidaridad internacional. Elementos para una iniciativa de la Comisión del Sur, Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 5, México, Mayo 1989, pp. 375-381.

FMI: el "factor japonés", Semana Latinoamericana, ALASEI, Año 3, Núm. 127, 3 de abril 1989, p. 1.

Gómez Fuentes, A. Daniel, Puntos a considerar al evaluar un artículo de investigación.

González Souza, Luis F., Estado, Clase y Nación en las Relaciones Internacionales (Algunas reflexiones críticas), en La Cuestión Nacional en el Estudio de las Relaciones Internacionales, Cuadernos de Relaciones Internacionales Núm. 2, FCPyS, UNAM, pp. 19-27.

Graebner, Norman A., Estados Unidos y Europa Occidental: una era de ambivalencia, Contextos, Núm. 75, Febrero 1987, pp. 40-47.

Huntzinger, Jacques, El Futuro de la Defensa de Europa Occidental: Una alianza con dos pilares, Contextos, Núm. 75, Febrero 1987, pp. 48-54.

Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989, Banco Mundial, Julio 1989, en El Mercado de Valores, Núm. 18, Septiembre 15 1989, pp. 14-23.

Kerber Víctor, El Día, 8 de mayo 1989, p. 4.

Kerber, Víctor, El Día, 23 de mayo 1989, p. 5.

La Jornada, 27 de mayo 1989, p. 27.

La Jornada, 29 de mayo 1989, p. 21.

La Jornada, 30 de mayo 1989, p. 48.

La Jornada, 31 de mayo 1989, p. 16.

La Jornada, 1 de junio 1988, p. 1-2.

La Jornada, 2 de junio 1989, p. 32.

La Jornada, 3 de junio 1989, p. 29.

La Jornada, 10 de junio 1989, p. 27.

Luck, Edward C., Sombrio Aniversario, Foreign Policy, en Contextos, Núm. 47, Marzo 1985, pp. 17-24.

Maldonado Lince, Guillermo, Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy, Revista CEPAL, Núm. 34, Abril 1988, en El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 18, Septiembre 15 de 1988, pp. 15-26.

Massad, Carlos, Una nueva estrategia para la integración, Revista de la CEPAL Núm. 37, Naciones Unidas. Abril 1989, pp. 105-113.

México y la Cooperación Internacional, Revista Mexicana de Política Exterior, No. 19, Abril-Junio 1988, pp. 76-83.

Millor Mauri, Manuel R., La Política Exterior de México durante 1985, Relaciones Internacionales, Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS, UNAM, Núm. 35, pp. 50-61.

Navarrete Jiménez. Alberto, El Nacional, 3 de marzo 1989, p. 6.

"Nuevas Formas de Inversión": ¿una alternativa?, OCDE, ALASEI, Edición 211, 154-89-216.

OEA México, Boletín Informativo No. 9, Primavera 1989, OEA/ILCE.

OECD in figures, Supplement to the OECD Observer Núm. 158, Paris, Junio-julio 1989.

Ostry, Sylvia, La economía en un compás de espera, Foreign Affairs, en Contextos, Núm. 31, Julio 1984, pp. 3-18.

Pearson, Ruth, Las Naciones Unidas cumplen 40 años, Bulletin of the Atomic Scientists, en Contextos, Núm. 47, Marzo 1985, pp. 11-13.

Peña Guerrero, Roberto, Cuarenta años de presencia de la ONU en la Estructuración de la Sociedad Internacional, Relaciones Internacionales, Revista del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, Núm. 35, pp. 16-26.

Peña Guerrero, Roberto, El Desafío Científico del Estudio Regional en la Disciplina de las Relaciones Internacionales, en La Cuestión Nacional en el Estudio de las Relaciones Internacionales, Cuadernos de Relaciones Internacionales Núm. 2, FCPyS, UNAM, pp. 53-69.

Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Núm. 12, Junio 15, 1989, pp. 3-13.

Rocha, Juan R., Comunidad Económica Europea, Comercio Exterior, Bancomext, Enero 1989.

Rocha Juan, Comunidad Económica Europea, Comercio Exterior, Bancomext, Febrero 1989.

Sahovic, Milan, La Carta de la ONU, hoy, Política Internacional, en Contextos, Núm. 47, Marzo 1985, pp. 14-16.

Simposio Pugwash sobre los aspectos científicos y técnicos del desarrollo de nuevas armas, las cuestiones de verificación y la seguridad mundial, comentarios de Martin Kaplan y participantes, Desarme, Revista Periódica de las Naciones Unidas, Vol. XI, Núm. 3, Otoño 1988, Nueva York, pp. 27-144.

Solana, Fernando, La soberanía es principio y objeto primordial de nuestro quehacer político, El Día, 26 de julio 1989, p. 24.

The News, 12 de marzo 1989, p. 42.

UNCTAD Bulletin, Núm. 252, Suiza, Mayo 1989.

Ventosa del Campo, Andrés, La polaridad de los intereses nacionales en el cuadragésimo aniversario de las Naciones Unidas, Relaciones Internacionales, Revista del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, Núm. 35, pp. 27-39.

Waldheim, Kurt, Naciones Unidas: Una imagen empañada, Foreign Affairs, en Contextos, Núm. 47, Marzo 1985, pp. 3-10.

Workshops explore NGO and people's organizations' roles in UNDP development activities, Partners in Development, Nota informativa de la División para ONGs de PNUD, Naciones Unidas, Vol. 2, Núm. 2, Abril 1989, Nueva York, 2 p.

¿Y después de 1992?, Foro del Desarrollo, Publicación del Departamento de Información Pública de la ONU para el Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas, Vol. XVII, Núm. 3, Mayo-junio 1989, p.1.

Zalduendo, Eduardo, El proceso de integración regional, Capítulos, SELA Núm. 20, Julio-Sept.1988, Caracas, pp. 87-89.