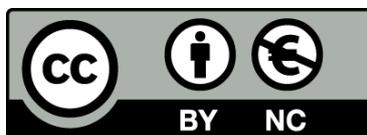




UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales

Antoni Pigrau Solé



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial 4.0. Espanya de Creative Commons**.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial 4.0. España de Creative Commons**.

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0. Spain License**.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor por

ANTONI PIGRAU i SOLÉ

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700499980

realizada bajo la dirección de la
Profesora, Dra. Victoria ABELLÁN
HONRUBIA, Catedrática de Derecho
Internacional de la Universidad de
Barcelona.

Barcelona, febrero de 1989

E) LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES COMO ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO

Vamos a tratar de precisar, a continuación, el ámbito de aplicación del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo, teniendo en cuenta que en su formulación genérica, suele referirse a las «relaciones económicas internacionales».

Se observa, en algunos autores, un planteamiento que parece indicar una concepción según la cual el principio de igualdad de participación tendría una aplicación limitada al ámbito de los problemas monetarios y financieros y, más específicamente, a los aspectos derivados de la ponderación de voto.

En esta línea, D.H.W. JOHNSON, al comentar el artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, precisa que "this claim relates in particular to the principle of weighted-voting as applied in the World Bank and the International Monetary Fund".²³³

Igualmente, para MEAGHER,

"the essence of the problem posed in Article 10 lay in the fact that in the most influential international financial organizations, such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank Group (IBRD, IDA and IFC), policy is decided by the developed countries because voting is weighted in relation to the financial contributions of member states".²³⁴

Para SUKIJASOVIC, el artículo 10 de la Carta "relates to the decision-making in the international financial organizations".²³⁵

También a propósito del Artículo 10, G. FEUER señala que

"on reconnaît là l'une des revendications majeures exprimées par les pays en voie de développement à partir du moment où ils ont commencé à ressentir les effets de la détérioration du système monétaire international et de l'inflation dont ils imputent la responsabilité aux pays développés à économie de marché. Sont en cause ici le système des quotas dans les organismes financiers et d'abord au FMI, le problème du «lien» entre les

droits de tirage spéciaux et le développement, etc ...".²³⁶

Por último, también parece ser ésta la visión de BERMEJO:

"si un telle revendication est relativement aisée, en théorie, dans les organisations internationales n'établissant aucun système de pondération de voix, elle s'avère beaucoup plus délicate dans le domaine monétaire et financier où les organisations existantes utilisent les systèmes de pondération."²³⁷

Sin duda es cierto que el hecho de que en las instituciones creadas en Bretton Woods se acoja una ponderación de voto en función de las cuotas aportadas a las respectivas organizaciones supone la consagración jurídica de una desigualdad de derechos para los distintos países, en lo que se refiere al procedimiento de adopción de decisiones. En la medida en que, a diferencia de otras organizaciones, no existe siquiera una igualdad formal de derechos, se convierten en las manifestaciones más llamativas de una desigualdad de participación en la toma de decisiones económicas internacionales.

Por otra parte, resulta evidente que los debates que se producen durante la elaboración del artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, tenían como telón de fondo la reivindicación de los países en desarrollo en favor de la modificación de los mecanismos de participación en estas instituciones, y los esfuerzos de los países desarrollados por dejar intacta la autonomía de las mismas para determinar sus propias normas²³⁸. Se ha hablado, en este sentido de la existencia de un Centro y una Periferia dentro del propio sistema de las Naciones Unidas, en referencia a las instituciones que - en palabras de J.M. PELAÉZ MARÓN - "por su composición, funcionamiento y objetivos, representan los intereses de la periferia, mientras que otras constituyen los baluartes desde los que los países del Norte mantienen sus posiciones e intereses".²³⁹

Pero probablemente la referencia exclusiva a los problemas del voto en las instituciones financieras y monetarias, como ámbito de aplicación de la igualdad de participación, es reflejo de una concepción formal del contenido de este principio.

Como hemos señalado en su momento²⁴⁰, el mecanismo del voto es sólo una pequeña parte en el proceso de toma de decisiones, que constituye un fenómeno mucho más complejo. Por otra parte, sin introducir un elemento de finalidad compensatoria de la desigualdad, que justifique medidas especiales para reforzar la participación de los países en desarrollo es difícil argumentar una crítica al sistema de las instituciones de Bretton Woods; no hay que olvidar que los propios países en desarrollo utilizan la ponderación de voto en organizaciones en las que son ellos los únicos miembros. Por decirlo con otras palabras, los problemas de voto en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial son solamente la punta del iceberg constituido por el ámbito de aplicación del principio.

Pero el propio texto del artículo 10 impide una interpretación limitada de su alcance, al referirse al "derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, *inter alia*, por medio de las organizaciones internacionales apropiadas ..."²⁴¹. Lo mismo sucede en otras formulaciones incluídas en múltiples resoluciones de la Asamblea General; por poner otro ejemplo, la resolución 35/56, que enuncia la estrategia para el tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo habla de "asegurar la participación equitativa, plena y eficaz ... en la formulación y la aplicación de todas las decisiones en la esfera de la cooperación económica internacional para el desarrollo."²⁴²

En efecto, como señalan la mayoría de los autores que tratan este tema, el principio de la igualdad de

participación de los países en desarrollo debe aplicarse al conjunto de las relaciones económicas internacionales.

En palabras de M. VIRALLY,

"La crise économique et monétaire a évidemment beaucoup contribué à faire prendre conscience à un grand nombre de pays qu'ils se trouvaient écartés en fait des décisions les plus importantes, réservées aux états les plus puissants sur le plan économique, mais dont les effets étaient ressentis par la communauté internationale tout entière. On sait que cette participation aux décisions est devenue l'une des revendications majeures des pays en voie de développement et qu'elle se manifeste dans tous les domaines de la vie économique internationale."²⁴³

P. M. MARTIN cita como ejemplos de su aplicación, la voluntad de participar en la toma de decisiones que debe conducir a la elaboración de un sistema monetario equitativo y duradero, el diseño de una estructura de voto más equitativa en el BIRD y la AID, la participación equitativa y creciente en los transportes marítimos, y una mayor participación en la elaboración de la política y en la gestión de la ONUDI.²⁴⁴ F. V. GARCIA-AMADOR se refiere, entre otros aspectos, a la participación de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales, celebradas en el marco del GATT y en la toma de decisiones en organizaciones de creación más reciente, en concreto el Fondo Común para los Productos Básicos y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.²⁴⁵

Un planteamiento igualmente general hace P. VERLOREN VAN THEMAAT:

"A first point where a new economic world order should be new is certainly the need for a further move of the developing countries from the periphery towards the centre of the world's decision-making processes. In other words, they should get a far more equitable share in the staffs and in the voting rules of international organisations."²⁴⁶

Señala G. ABI-SAAB, que el principio se ha inspirado en las decisiones "con consecuencias más restrictivas y perjudiciales para los países en desarrollo, en cuya

adopción se negó a éstos toda participación significativa", que son, para este autor, las relativas al sistema monetario internacional, aunque la igualdad de participación, "ha sido formulada en términos generales y abarca no sólo las organizaciones económicas internacionales sino el proceso internacional de adopción de decisiones económicas en general"²⁴⁷.

Para M. SAHOVIC,

"Regarding the scope of the principle of participatory equality, it may be said that it probably covers all fields of international relations. Some of them may be of greater prominence at one particular moment, as is the case currently with the preponderant importance of monetary and financial issues, but, in principle, participatory equality should extend, as it might be relevant, to all political and economic situations in international relations."²⁴⁸

El nuevo orden económico internacional tiene como uno de sus premisas metodológicas principales la globalización de los problemas económicos en cuanto a su análisis, para formular después propuestas ajustadas a cada uno de los sectores económicos. En cuanto a su contenido hemos destacado en otro lugar la importancia atribuída a los aspectos políticos, en particular a la democratización de las relaciones económicas internacionales.²⁴⁹ Por ello resultaría absolutamente incoherente limitar la aplicación de la igualdad de participación, uno de los principios básicos del nuevo orden, a los aspectos financieros y monetarios,²⁵⁰ teniendo en cuenta, como señala SAHOVIC, "the unfavourable position of developing countries in international economic relations is not limited to IMF and the decision-making aspects of its constitution".²⁵¹

Pero además hemos visto sucesivamente diversos supuestos de la práctica de distintas organizaciones internacionales que cabe considerar como manifestaciones concretas de este principio, a pesar de su heterogeneidad y de su desigual alcance. Nos hemos referido específicamente a la creación de la ONUDI, como órgano de las Naciones Unidas y a su conversión posterior en organismo especializado; a la

puesta en marcha del sistema de consultas sobre la industrialización de los países en desarrollo; a la creación de la UNCTAD; a las tareas de apoyo a los países en desarrollo llevadas a cabo por la secretaría de la UNCTAD e incluso por la del GATT, en relación con la «Tokyo Round»; al Programa Integrado y al Fondo Común para los Productos Básicos; al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, y, por supuesto, a la aplicación del principio en las instituciones de Bretton Woods. Sin duda han quedado al margen de nuestro estudio otras áreas de las relaciones económicas internacionales, en el plano universal o regional, en las que probablemente existan otras manifestaciones del principio, como, por ejemplo, en relación con la creación de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.²⁵²

Podemos concluir este apartado, por tanto, afirmando la aplicabilidad del principio en el conjunto de las relaciones económicas en las que intervienen los países en desarrollo. De acuerdo con SAHOVIC, el principio de igualdad de participación de los países en desarrollo

"need cover all fields of international economic relations and international economic law and should be interpreted and implemented in all circumstances in accordance with the concept of the NIEO in its totality."²⁵³

C) LA IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN COMO CONTENIDO ESPECÍFICO DEL PRINCIPIO

a) El contenido político de la igualdad de participación

El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales es la traducción jurídica de la proyección política del concepto de NOEI. Así puede deducirse tanto de las propias resoluciones del NOEI y de los debates habidos durante su

elaboración, como de la mayor parte de las opiniones doctrinales.

a") La posición de los Estados respecto de la formulación del principio durante la elaboración de las resoluciones del nuevo orden económico internacional

El párrafo 2 de la resolución 3201 (S-VI), se refiere a la "participación activa, plena y en pie de igualdad de los países en desarrollo en la formulación y ejecución de todas las decisiones que interesan a la comunidad internacional" y en el inciso c) del párrafo 4, habla de la "plena y efectiva participación, sobre una base de igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio común de todos los países ...". Por lo que hace a la resolución 3202 (S-VI) se encuentran referencias a la participación en los aspectos institucionales del Fondo Monetario Internacional (Sección II, 1, d) y del Banco Mundial y la AID (Sección II, 2, d). En la resolución 3362 (S-VII) se indica que

"debe aumentarse adecuadamente la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en los órganos competentes de las instituciones internacionales encargadas de las cuestiones financieras y del desarrollo ...".

Recordemos de nuevo que el artículo 10 de la resolución 3281 (XXIX) dice lo siguiente:

"Todos los Estados son jurídicamente iguales y, como miembros iguales de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, *inter alia*, por medio de las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con sus normas actuales o futuras, y el de compartir equitativamente los beneficios que de ello se deriven."

Precisamente esta referencia, en la última frase del artículo parece ser, para SAHOVIC, una manifestación de la conexión entre el principio de igualdad de participación y

el del beneficio mutuo y equitativo: participar en la toma de decisiones y compartir los beneficios derivados de la solución de los problemas económicos internacionales serían, por tanto, los dos aspectos del contenido del principio.²⁵⁴

Pero esa no es la interpretación que cabe extraer a la luz de las intervenciones de las distintas delegaciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el Sexto y Séptimo períodos extraordinarios de sesiones. En ellas se separan claramente los dos aspectos: participar en la adopción de decisiones y compartir los beneficios derivados de la cooperación. En efecto prácticamente todas las referencias a la igualdad de participación que encontramos en ellas tienen que ver exclusivamente con los procesos de toma de decisiones, como lo muestran los siguientes ejemplos.

Entre los países en desarrollo, el representante de Zambia afirma que

"... los países en desarrollo se entusiasman con las perspectivas de una mayor participación en el proceso internacional de toma de decisiones. Exigen su derecho de influir y ejercer control sobre aquellos factores que afectan diariamente sus vidas ..."²⁵⁵

El representante del antiguo Dahomey señala

"... la urgencia de democratizar las relaciones internacionales a fin de permitir a los países en desarrollo que participen con los países desarrollados en el proceso de adopción de decisiones en materia económica y monetaria."²⁵⁶

Para el representante de Ecuador, es necesario reconocer la igualdad soberana de los Estados

"para participar en la solución de los grandes problemas mundiales, permitiendo así que todos asuman un papel activo en la adopción de decisiones que atañen a su destino y a su papel en la comunidad internacional, eliminando la diferencia entre actores y simples espectadores."²⁵⁷

La formulación también recibe apoyo por parte del representante de China:

"Apoyamos el pleno derecho de los países en desarrollo, que comprenden a la enorme mayoría de la población mundial, a participar en la adopción de todas las decisiones sobre comercio internacional, asuntos monetarios, transporte marítimo y otras cuestiones." ²⁵²

La misma concepción aparece en las declaraciones de los países desarrollados de economía planificada. Así, el representante de Bulgaria señala que

"es importante establecer una amplia cooperación entre todos los pueblos y una justa división internacional del trabajo, que se base en los principios de la igualdad, la conveniencia mutua y la no injerencia en los asuntos internos, lo cual exige la participación igual de todos los países en el examen y la solución de los problemas económicos internacionales, teniendo en cuenta los intereses de todos los pueblos." ²⁵³

Para el portavoz checoslovaco,

"Los principios aprobados en la Declaración sobre el establecimiento de un NOEI - como por ejemplo ... la participación igualitaria de todos los países en la solución de cuestiones económicas internacionales importantes ... - proporcionan uno de los prerrequisitos de mayor importancia para la reestructuración de las relaciones económicas internacionales actuales." ²⁵⁴

Entre la mayor parte de los países desarrollados de economía de mercado, el concepto es asumido, por lo menos en su formulación genérica y siempre limitado a la participación en la adopción de decisiones. Así, para el representante de Finlandia, "todos los países en desarrollo deben tener su parte legítima en la conducción de los asuntos económicos mundiales" ²⁵⁵. Para el representante de Suecia, este país

"... ha tratado de aumentar, durante muchos años, la influencia de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones en los organismos internacionales ... Pero lo que pensamos no es sólo dar a los nuevos contribuyentes el peso mayor a que tienen derecho conforme a las normas existentes. Los países en desarrollo, sean contribuyentes o beneficiarios, deben recibir una representación y participación equitativas en los órganos competentes. Esto se refiere especialmente al Banco Mundial y a la AIF." ²⁵⁶

Incluso el delegado del Reino Unido, afirma que los países en desarrollo

"exigen con razón una participación cabal en la adopción de decisiones respecto a nuestro futuro conjunto, ya sea en la esfera política o económica. Esta es una situación que el gobierno británico, cuya política nacional se basa directa y francamente en el principio de igualdad en la adopción de decisiones, acepta totalmente. No puede haber, ni en las Naciones Unidas ni en el mundo de hoy, naciones de primera y segunda categoría" ²⁶³

En su declaración durante el séptimo período extraordinario, el representante de Italia, hablando en nombre de los países miembros de la Comunidad Económica Europea expresa que:

"El objetivo que perseguirá la Comunidad y sus Estados miembros en el actual período de sesiones es la realización del progreso real en el camino de una estructura más equilibrada y más equitativa de las relaciones económicas internacionales, que presupone un fortalecimiento de la posición de los países en desarrollo." ²⁶⁴

La delegación con una posición menos favorable, la de los Estados Unidos, también se refiere a ello:

"Los países en desarrollo deben tener un papel y una voz en el sistema internacional, especialmente al tomarse decisiones que los afecten. Pero a aquellas naciones a las que se pide que proporcionen recursos y esfuerzos para poner en práctica las decisiones debe acordárseles una voz en forma proporcional." ²⁶⁵

Veamos a continuación cual es la opinión de los distintos autores que se han ocupado del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales.

b") Diversas posiciones doctrinales.

Como ya hemos avanzado en la introducción a este capítulo, existen dos concepciones claramente diferenciadas, sobre el alcance de la expresión «igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas

internacionales». La primera de ellas, que hemos denominado amplia, y que entiende incluidos en ella tanto los aspectos políticos, relativos a la toma de decisiones, como los aspectos propiamente económicos, de participación en los beneficios de las relaciones económicas internacionales estaría representada en la posición expuesta por SAHOVIC, en su informe para el UNITAR. Una segunda concepción, que hemos calificado de restrictiva y que considera el alcance de este principio limitado a la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones económicas, en el plano internacional, es expuesta por ABI-SAAB, también en su trabajo para el UNITAR.***

La mayor parte de los autores se muestran, en general de manera implícita, favorables a la concepción que limita el alcance de la igualdad de participación a los aspectos políticos. Así, para G.DOLGU,

"Un nouvel ordre économique est inconcevable sans la démocratisation réelle et effective de la vie internationale, sans la parfaite égalité entre les nations, sans des arrangements régionaux et mondiaux qui soient à même de garantir pour chaque peuple l'exercice libre et entier de la souveraineté nationale, sans la participation active de tous les états à l'adoption des décisions qui concernent la communauté internationale tout'entière".**7

Igualmente, para B.G.RAMCHARAN,

"In terms of its procedural aspects, the principle of equality is particularly stressed by the developing countries ... with respect to participation in international economic institutions and in the negotiating and decision-making processes in international economic relations."***

M.VIRALLY, parece separarse de estas opiniones cuando escribe que se trata de "un droit de participation affirmé dans des hypothèses où certains états se sont trouvés écartés de certains avantages ou de certaines décisions en raison de leur manque de puissance économique ou des retards dans leur développement", pero cuando habla de ciertas ventajas no se refiere a aspectos económicos sino políticos,

ya que los ejemplos que él mismo cita son -en el marco de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados- el derecho a participar en el comercio internacional, a participar en la cooperación regional y el artículo 10, que constituye "... son affirmation la plus nette ..."²⁶⁹

La misma posición se deduce, entre otros, en autores tan variados como P. VERLOREN VAN THEMAAT, D. YIANNPOULOS, A. A. FATOUROS, D. CARREAU, P. M. MARTIN, A. MAHIOU, D. COLARD, I. BERNIER, M. SUKIJASOVIC, VRHUNEC, F. V. GARCIA-AMADOR, R. BERMEJO o M. BULAJIC.²⁷⁰

En particular, en la «Declaración sobre el desarrollo progresivo de los principios de derecho internacional público relativos a un nuevo orden económico internacional», adoptada en su Conferencia de 1986, por la *International Law Association*, en el párrafo dedicado al principio de igualdad de participación se dice, en términos parecidos a los utilizados en el artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados:

"All States are legally equal and, as equal members of the international community have the right to participate fully and effectively in the international decision-making process for the solution of world economic, financial and monetary problems ..."²⁷¹

Así pues las referencias doctrinales, las procedentes de las resoluciones del nuevo orden económico internacional y las de las declaraciones estatales coinciden en entender la igualdad de participación referida a los procesos de adopción de decisiones, es decir en atribuirle un alcance fundamentalmente político. Por tanto, entendemos correcta la precisión que aporta ABI-SAAB, al añadir al principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales, la proposición "plena y efectiva participación de los países en desarrollo en el proceso internacional de adopción de decisiones económicas"²⁷²

En cambio, las referencias a una mayor participación en aspectos sustanciales de la economía, como puede ser el

comercio o la industria mundial, a las que hemos ido aludiendo en distintos momentos de nuestro trabajo,²⁷³ han de ser entendidas no como manifestaciones concretas del principio de la igualdad de participación, sino más bien como concreciones del objetivo general de reducir la distancia económica entre países desarrollados y países en desarrollo, que constituye el núcleo del NOEI. Al servicio de tal objetivo se encuentran todos los principios del nuevo orden y, por tanto, también el de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales.

b) El significado de la igualdad en el principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. La superación de una concepción formal del principio.

Una vez precisado el carácter político del principio y su conexión con los procesos de adopción de decisiones, se trata de ver si su alcance se limita a los aspectos procedimentales de dicho proceso; si lo que está en discusión es la garantía de una igualdad formal, en lo que se refiere, fundamentalmente, a la presencia de los países en desarrollo en los foros donde se adoptan las decisiones y al poder de voto que en ellos tengan asignado, o, por el contrario, cabe atribuir al principio una significación más profunda.

a") Igualdad de participación: acceso e influencia.

Como ya hemos señalado en relación con el fundamento del principio, y con sus destinatarios, un buen número de autores atribuyen al término «igualdad» un alcance meramente formal.²⁷⁴ Tal interpretación suele aparecer en los autores que entienden el principio, como dirigido de manera casi exclusiva a combatir la existencia del voto ponderado en las organizaciones financieras multilaterales, y más

específicamente, en el Fondo Monetario Internacional y en el grupo del Banco Mundial.²⁷⁵

Es la posición que expresa, por ejemplo I. BERNIER, cuando, refiriéndose al artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, indica que

"dans la perspective des pays en voie de développement, ce qui est visé par cet article est la disparition pure et simple du vote pondéré dans des organismes tels que le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement."²⁷⁶

Para VERLOREN VAN THEMAAT, el artículo 10

"appears to wish to make fairly radical reforms on one point only, i.e. on voting rights and the further involvement of the developing countries in the international decision-making process. The (formal) equality of all states, and their right to complete and effective participation in the decision-making process, must be the starting point."²⁷⁷

Señala CARREAU que el principio de igualdad de participación "va clairement à l'encontre de la «pondération» des états, ce qui rompt leur égalité formelle".²⁷⁸ Ello, desde luego es cierto, pero no se trata de contrarrestar la ponderación de voto con el argumento de la igualdad formal, sino más bien discutiendo el criterio de ponderación.

El criterio que rige en el Fondo Monetario o en el Banco Mundial, de dar un peso en la toma de decisiones proporcional a la aportación económica que realiza cada Estado a la organización puede ser muy legítimo desde el punto de vista de una sociedad comercial privada, pero es difícilmente compatible con los objetivos y los principios del nuevo orden económico internacional, que exige dar prioridad al nivel de desarrollo económico, como criterio para establecer un trato equitativo a los distintos países. Además de que, dicho sea de paso, quizá permitiría llegar a poner en tela de juicio el respeto por tales organizaciones de su estatuto de organismos especializados de las Naciones Unidas. En este contexto es perfectamente coherente

cuestionar la ponderación de voto, no en abstracto, en nombre de la igualdad formal, sino en concreto, sobre la base del contenido jurídico del nuevo orden económico internacional. Desde este punto de vista el sistema que rige en las instituciones de Bretton Woods podría ser denominado como de «desigualdad descompensatoria».

Sin embargo, el análisis dominante es el de considerar suficiente el retorno al concepto clásico, más o menos retocado, de igualdad jurídica, para garantizar la igualdad de participación de los países en desarrollo.

Así, G. DE LACHARRIÈRE, distingue los conceptos de «igualdad», «igualdad ventajosa» y «desigualdad compensatoria» y afirma, respecto del primero que "le cas le plus évident est celui de l'application du principe d'égalité à la participation de tous les états à la prise des décisions sur le plan international".²⁷⁹ Le atribuye, por tanto un contenido meramente formal; "ce progrès serait suffisant: il n'est pas besoin de demander plus et l'égalité de participation, combinée avec la règle majoritaire, suffit au tiers monde pour orienter les décisions internationales correspondantes ...".²⁸⁰

Lo mismo cabe decir de la posición de VIRALLY;²⁸¹ este autor construye una gradación de la igualdad, diferenciando «igualdad pasiva», que supone la prohibición de la discriminación; «igualdad activa», como derecho de participación política, una manifestación de la cual lo constituye el artículo 10 de la Carta, «igualdad preferencial»,²⁸² cuando se insiste en la salvaguarda de los intereses de los países en desarrollo, e «igualdad reservada» o «desigualdad compensatoria», cuando la igualdad se estipula solamente dentro de la categoría específica de los países en desarrollo. Incluye, por tanto, la igualdad de participación en la adopción de decisiones, entre las manifestaciones de la «igualdad activa» y lejos de cualquier posible medida en el campo de la desigualdad compensatoria.

Parece querer indicar algo distinto COLARD, cuando dice, refiriéndose también al artículo 10 de la Carta, que

los países en desarrollo "réclament un droit de participation égal ou équitable dans le processus de décision".²³³

Más explícito resulta este comentario de VERWEY, que parece abrir las puertas a un trato jurídico diferenciado:

"Although it would appear, at first sight, that the developing countries are not out to seek inequality ... but equality, one should keep in mind that legal equality, which they already have as sovereign states, does not prevent their material inequality. When they speak of «equal» participation, what they mean in fact is «equitable» participation; which, in practice, comes to a claim to legal inequality in the sense that they demand a share in the decision-making power unrelated to the criteria applicable to the developed countries, which are allocated their share in accordance with the manifestation of economic or financial power (for instance, in accordance with their quota in the IMF)."²³⁴

Sin embargo, en su trabajo para el UNITAR, acerca del principio de trato preferencial en favor de los países en desarrollo, y aún reconociendo que "abundant evidence was found sustaining the thesis that there exists a definite trend towards ensuring an increasingly equitable participation of developing countries in the decision-making process in several areas of economic co-operation ...", entiende que

"far from being concerned with a process leading to the establishment of a preferential position for developing countries, we are dealing here, at best, with an effort to *diminish* an existing preferential - albeit self-endowed - position of the *developed* countries."²³⁵

Las medidas que se tomen para acrecentar la participación de los países en desarrollo o para evitar que disminuya, no suponen -para VERWEY- el establecimiento de una posición preferencial. Por ello, el autor decide excluir de su trabajo el tema de la participación en la toma de decisiones.

La «Declaración de Seul», de la International Law Association, aporta una precisión interesante en este sentido, sobre el alcance del principio: "in international

organizations ... should lead to such schemes of decision-making, that an equitable balance is realized between all the interests presents".²⁰⁶

La búsqueda de una participación equitativa que refleje un equilibrio de intereses entre los países desarrollados y los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones, ha llevado a distintas soluciones en instituciones nuevas, como el Fondo Común para los productos Básicos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola o la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, en las que se aplican distintos criterios a la presencia de los países en desarrollo y de los países desarrollados y de las que, sin embargo, no ha desaparecido totalmente la ponderación de voto. Pero, como señala ABI-SAAB, "ese equilibrio no se ha reflejado todavía en las organizaciones preexistentes".²⁰⁷

Pero hasta aquí, siguiendo la terminología utilizada por ABI-SAAB no estamos moviendo en el terreno del acceso, es decir, del "hecho de tomar parte en el proceso de adopción de decisiones", en particular mediante la presencia en los órganos competentes y mediante una atribución equitativa de derechos de voto. Pero resta el problema de la influencia, esto es "el papel real cumplido en ese proceso". Para ABI-SAAB, "es obvio que la igualdad se aplica al acceso", pero -señala- ninguno de los textos del nuevo orden económico internacional "especifica las modalidades que pueda adoptar esa «plena y efectiva participación», es decir si entraña necesariamente una «participación igualitaria», en el sentido de igual influencia en el proceso de adopción de decisiones." ²⁰⁸

Aunque en la práctica es muy difícil fijar la frontera entre acceso e influencia, a lo largo del proceso en que una decisión es tomada, la distinción entre ambos conceptos es útil desde el punto de vista teórico.

En este sentido y a propósito de la insistencia en los aspectos del voto, M. SAHOVIC ha señalado que

"the problem in decision-making systems can not be reduced to the aspect of the voting procedure. There are many other facets of the issue, such as

the composition and competence of the organs involved. Moreover, the position of particular categories of members is also a very important factor when it comes to the determination of the system of voting."***

El mantenimiento del voto ponderado en diversas organizaciones internacionales es, en cierta medida, un reflejo, más que una causa, de una realidad: la desigual distribución de la riqueza y el poder económico entre los Estados.*** Centrar las demandas de los países en desarrollo en ese aspecto puede no ser el mejor camino:

"what is needed is not only the adoption of measures with regard to the decision-making systems concerned, but also to devise a programme of action for change in the general policy of those organizations and in their structures and nature.

The above does not mean that efforts for change in the decision-making systems should not continue; it is instead posited that success may be achieved only if actions are undertaken which are of a much broader scope rather than being concentrated exclusively on the decision-making systems, and more particularly on the systems of voting."***

Para asegurar la participación de los países en desarrollo en los procesos de adopción de decisiones, la premisa mínima es que esos países estén presentes en todas aquellas organizaciones, conferencias o foros en los que los problemas que les afectan sean tratados o sean susceptibles de serlo. Éste es un nivel perfectamente consolidado cuando se trata del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. En esa medida, las reuniones celebradas, como indica M. BEDJAOUI, "constituyen, por el simple hecho de celebrarse, una cierta forma de participación en los asuntos mundiales".***

Pero esa presencia es cosa bien distinta de la influencia o la participación plena y efectiva, como ha explicado perfectamente M. BENCHIKH***. Cuando se celebran conferencias internacionales en Nueva York o Ginebra, que son las que permiten una más amplia presencia de Estados, puesto que un mayor número de ellos tienen allí representación permanente, las personas que participan en

las mismas son, en general, miembros de esas delegaciones permanentes. Ese tipo de delegación refleja,

"pour la plupart des pays sous-développés, que l'état intéressé manque de moyens humains ou financiers pour la constituer, pour préparer les dossiers et élaborer la politique à suivre dans le domaine en question. Dans ces conditions, la présence d'un tel état dans une conférence internationale ne peut être que passive"²³⁴

En algunos casos, como sucedió en relación con algunos aspectos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar,²³⁵ la propia complejidad técnica del objeto de debate margina a determinados países en desarrollo. La ausencia de personas calificadas, en sus delegaciones o la propia falta de datos sobre su propio país fruto de una administración débil o descoordinada tienen que ver con ello.

Con frecuencia, además, la participación teórica de los países en desarrollo, tal como aparece en los documentos oficiales, no se corresponde con la presencia real; la organización de los trabajos en múltiples grupos y comisiones, que funcionan simultáneamente hace que sólo unas pocas delegaciones más numerosas pueden participar adecuadamente en ellos.

Por todo ello, el subdesarrollo constituye, incluso en el medio más favorable, como lo es la ONU, un verdadero obstáculo a la participación de los países en desarrollo en los procesos internacionales de adopción de decisiones; el derecho a estar presentes no supone en absoluto una garantía de la participación plena y efectiva en dichos procesos, al menos para la mayor parte de los países en desarrollo.

La aplicación efectiva del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales, en tanto que pilar jurídico del nuevo orden económico internacional, exige tener en cuenta los condicionamientos políticos derivados de las desigualdades económicas y establecer los correctivos pertinentes, adecuados a las distintas situaciones concretas en que esos países se encuentran con respecto a este

problema. El principal objetivo del NOEI es - en palabras de ABI-SAAB - "reequilibrar ... el sistema económico internacional, para lograr un medio más propicio para el desarrollo de los países del tercer mundo ..." y, para ello

"la discriminación positiva o el trato preferencial serán de un modo u otro la base de todas las medidas correctivas, ya sean de reparación o de afirmación, es decir, de todas las medidas de política económica que constituyen el nuevo orden económico internacional."***

No encontramos ninguna razón por la que tal afirmación no pueda extenderse al ámbito de la participación en los procesos de adopción de decisiones.

En palabras de M. BENCHIKH,

"La démocratisation des relations internationales, notamment au sein des organisations internationales, ne signifie donc plus la simple application du principe de l'égalité souveraine. Elle signifie un aménagement du processus d'élaboration des décisions qui permettent aux pays sous-développés de participer à la prise de décisions et de faire prendre en considération leurs problèmes et leurs projets. Cette participation à l'élaboration des décisions nécessite ensuite, pour être mise en oeuvre, un aménagement dans les structures des organisations internationales."***

b") La pluralidad de formas de aplicación del principio.

En el ordenamiento jurídico internacional no basta con afirmar la existencia de un principio. Es preciso constatar su aplicación práctica.

El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales tropieza además con un obstáculo importante: se trata, como ha señalado ABI-SAAB,*** del carácter no estructurado y no institucionalizado del proceso internacional de adopción de decisiones.

Las organizaciones internacionales existentes, a las que hace referencia el artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, son los únicos mecanismos

internacionales susceptibles de adoptar tales decisiones, pero su naturaleza, funciones y competencias son muy diversas.

En el caso del principio que estamos estudiando, los países en desarrollo se encuentran ante un círculo vicioso. Como ha puesto de relieve FATOUROS,

"To establish their right to participate in international lawmaking and to ensure the lack of legitimacy of any process in which they do not participate, developing countries must start by actually participating in making legal norms. In such a perspective, the fact of participation, as evidence of and as a step in establishing a right to participate in law formulation, is far more important than the substance of the norms involved."***

Por ello tiene un papel tan importante la vertiente institucional en el derecho internacional del NOEI*** y en particular para el principio que nos ocupa, en la medida en que refleja los esfuerzos de los países en desarrollo para modificar su posición en relación con los organismos especializados controlados por los países desarrollados y para crear nuevos marcos institucionales que consagren unas reglas distintas.

Hemos indicado que el principio tiene un alcance no solamente formal y que se aplica en principio a los procesos de toma de decisiones en el conjunto de las relaciones económicas internacionales. Pero ello debe entenderse, en palabras de SAHOVIC, "as expression of a general rule which should serve as a guiding principle on all occasions where the possibility of achieving improvement of the position of developing countries presents itself"***.

Ello quiere decir que por lo que se refiere a la aplicación del principio, "it is necessary to analyse every case thoroughly, consistent with the nature of the particular problems involved."***

En efecto, como hemos ido viendo a lo largo de este trabajo, la puesta en práctica de este principio adopta muy distintas formas. Hagamos una rápida referencia a las mismas.

Podemos considerar como manifestaciones concretas de la aplicación del principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales las siguientes: la creación de estructuras institucionales que tienen por objeto el estudio y la solución de los problemas que afectan a los países en desarrollo, como por ejemplo la UNCTAD y la ONUDI, en su sucesiva configuración, como órgano de la Asamblea General y como organismo especializado; la composición igualitaria de tales órganos; la introducción de un equilibrio de intereses en cuanto a los derechos de voto en organizaciones de nueva creación, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Fondo Común para los Productos Básicos y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; las medidas adoptadas para mejorar la posición de los países en desarrollo en relación con su presencia en el personal de las organizaciones internacionales, en particular en el FMI y en el Banco Mundial, así como las medidas tomadas en estas organizaciones para mejorar el poder de voto de los países en desarrollo; la creación de marcos de debate, susceptibles de introducir en el ámbito internacional público áreas que quedaban al margen de los procesos de decisiones internacionales, o que permanecían exclusivamente en el ámbito de las relaciones privadas, como por ejemplo el establecimiento del sistema de consultas sobre desarrollo industrial en el marco de la ONUDI; la creación de órganos y grupos de trabajo que funcionen sobre la base del consenso en contextos donde los países en desarrollo tiene poco peso en el proceso de adopción de decisiones, como el Comité de los Veinte, en relación con el FMI; el refuerzo de la acción política conjunta de los países en desarrollo, a través de mecanismos como las asociaciones de productores de determinados productos básicos, el Grupo de los 77 o el Comité de los Veinticuatro, en el seno del FMI y del Banco Mundial; y la adopción por parte de las secretarías de las instituciones internacionales de medidas correctivas de las dificultades que el subdesarrollo origina para la plena

participación de los países en desarrollo, en los procesos de toma de decisiones mediante su apoyo técnico y financiero, como lo ha hecho la secretaría de la UNCTAD e incluso la del GATT.

Cabe deducir, por tanto, del conjunto de estos datos, la posibilidad de afirmar la existencia del principio, tanto en el plano de la aceptación general por parte de los Estados, reflejada en muy distintos textos y, en particular, en las resoluciones del nuevo orden económico internacional, como desde el punto de vista de su materialización práctica.

Ello no obstante, es evidente que a la existencia de una aceptación del principio, en su formulación general, no ha seguido una aplicación efectiva, homogénea y generalizada del mismo en todos los ámbitos de las relaciones económicas internacionales. Por el contrario las distintas manifestaciones de su aplicación llaman la atención por su heterogeneidad, así como por el desigual alcance y naturaleza de las medidas que comportan.

La razón está, como señala ABI-SAAB en que el principio sólo puede materializarse en el plano jurídico

"mediante estructuras concretas de cooperación, respecto de las cuales la norma prescriptiva sólo puede proporcionar y definir el objetivo en general, pero no los detalles y el *modus operandi*, los cuales deben adaptarse a las particularidades de la situación."***

Por eso el artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, tras enunciar el principio, hace una referencia explícita a "las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con sus normas actuales o futuras".

CONSIDERACIONES FINALES

Lo anteriormente expuesto nos permite formular ciertas reflexiones en relación con la función que el principio de

igualdad de participación puede cumplir en el contexto del desarrollo progresivo del Derecho internacional.

El principio de la igualdad soberana, en su concepción clásica, tiene un contenido eminentemente formal, de igualdad jurídica, o igualdad ante el Derecho. Esta concepción es la que está presente en la Carta de las Naciones Unidas, en particular en su artículo 2.1. De otra parte, la referencia a la cooperación para la solución de los problemas internacionales de carácter económico y social aparece entre los propósitos de la ONU (artículo 1.3) solamente a título subsidiario, en la medida en que la no solución o el eventual agravamiento de tales problemas puede llegar a poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, cuyo mantenimiento constituye el objetivo capital de la Organización. Los problemas específicos de los países en desarrollo, e incluso la consideración jurídica de tal categoría de países, está, por tanto, ausente de los planteamientos de los creadores de la ONU.

La Declaración sobre los principios de derecho internacional, adoptada por la Asamblea General en 1970, no aporta grandes cambios en cuanto al contenido de los principios de igualdad soberana y de cooperación. No obstante, cabe señalar la introducción de algunos elementos nuevos en el concepto de la igualdad soberana, en particular la precisión, como parte de su contenido, de que todo Estado tiene derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural. Por otra parte hemos constatado que, a pesar de no trascender al texto, se registra durante su elaboración un acuerdo general respecto del derecho de todo Estado a intervenir en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos.

Pero el impacto de la actuación política conjunta de los países en desarrollo, y de la ideología del desarrollo, va promocionando la articulación de nuevas normas jurídicas cuya finalidad sea la corrección de las desigualdades económicas en la sociedad internacional. La afirmación de

nuevos valores de solidaridad y equidad supone la aparición de nuevos principios del derecho internacional y la reformulación de los más clásicos.

Se asiste, singularmente, a una evolución del principio de la igualdad soberana, tanto por lo que hace a su componente de soberanía, que adquiere una dimensión económica, traducida en el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, como al de igualdad, que tiende a superar su estrechez formal, en beneficio de tratamientos jurídicos más ajustados a las posibilidades y las necesidades de los distintos sujetos, en definitiva, más equitativos. Este nuevo concepto de igualdad soberana, que se consolida en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional, es el que pasa a proyectarse sobre la cooperación económica internacional, afectando tanto a la configuración de los foros, los instrumentos y el contenido de la cooperación, como a los objetivos de la misma. Los países en desarrollo pretenden, a la vez, ser tratados en pie de igualdad, cuando todavía esto no sucede - especialmente en el plano político- y ser tratados desigualmente, de manera más favorable, en todos aquellos ámbitos -fundamentalmente económicos- en que ello sea posible.

El NOEI, como concepto marco que traduce una voluntad de construir unas relaciones económicas internacionales más justas, pretende al mismo tiempo una transformación de las estructuras político-jurídicas que rigen dichas relaciones.

La igualdad de participación de los países en desarrollo en dichas relaciones, aparece expresamente consagrada, entre otras, en las resoluciones del nuevo orden económico internacional, como uno de sus principios básicos, siendo destacable, en este sentido, el contenido del artículo 10 de la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados». Es particularmente relevante la aceptación general que suscita, manifiesta tanto en la ausencia de oposición a la formulación general del principio como en su

reconocimiento expreso en numerosas declaraciones estatales, individuales y colectivas.

El análisis del contenido de esta proposición normativa por parte de distintos autores muestra una variada gama de posturas, en las que, como señalábamos en la introducción a este capítulo, van a la par la fundamentación jurídica del principio y el contenido que se le atribuye.

Por nuestra parte, entendemos que el fundamento jurídico de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales radica en el principio de la igualdad soberana, y, más especialmente, en la noción de igualdad. La igualdad de participación constituye una manifestación de esa igualdad, que se proyecta sobre la cooperación. Más que definir el objetivo de la cooperación, se refiere a las condiciones en que ésta debe realizarse.

Nos estamos definiendo, por tanto, en favor de una posición restrictiva respecto del contenido, ceñida a la participación en la toma de decisiones, en el sentido formulado por **ABI-SAAB**. Nos alejamos, por tanto, en este punto, de la concepción que hemos denominado amplia, defendida por **SAHOVIC**, y nos acercamos a la posición expresada por **VERLOREN VAN THEMAAT**, respecto del vínculo con el principio de cooperación.

Sin embargo, a diferencia de lo que apuntan este mismo autor y otros como **R.C.A. WHITE** o **YANNOPOULOS**, y a pesar de que, en determinados contextos, el simple retorno a la igualdad formal suponga ya un avance, no estamos convencidos de que la igualdad a la que se hace referencia sea exclusivamente una igualdad formal, sino más bien una igualdad sustantiva. Dicho de otra manera, no creemos conforme al desarrollo del concepto de la igualdad soberana en el marco del nuevo orden económico internacional, la defensa de una igualdad meramente formal en la toma de decisiones, un proceso que dista mucho de ser formal. Por el contrario, las desigualdades de desarrollo económico de un país pueden también afectar a su capacidad de participar

plena y efectivamente en dichos procesos. La falta de información, de capacidad financiera para apoyar o incluso desplegar a sus representantes, o de personal cualificado, condicionan negativamente su capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones. La aplicación de medidas compensadoras en este terreno, mediante, por ejemplo, la subvención individual o colectiva a determinadas delegaciones, o la elaboración de materiales de base para los países en desarrollo por parte del aparato administrativo de las organizaciones internacionales parecen perfectamente coherentes con una concepción no formalista de la igualdad, como la que debe presidir el nuevo orden económico internacional. Difícilmente puede admitirse que tales medidas pudieran justificarse a partir de la igualdad formal.

Se trata por tanto, de articular medidas específicas en favor de los países en desarrollo, destinadas a garantizar su plena y efectiva participación en los procesos de adopción de decisiones. De esta manera, el principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales sería, respecto del contenido político del NOEI, el equivalente a lo que es el principio del trato preferencial en favor de los países en desarrollo, respecto de sus aspectos económicos.

Por ello, los países en desarrollo son los beneficiarios directos del principio, a pesar de que subsiste aún un considerable grado de indeterminación en cuanto a la identificación de los países que forman parte de dicha categoría. Tal indeterminación puede constituir un obstáculo para la evolución consuetudinaria de las normas que desarrollen el principio.

Estamos, por tanto, ante un principio que se integra de manera coherente en el sistema jurídico internacional en la medida en que representa un desarrollo del principio de la igualdad soberana de los Estados; un principio que está destinado a ser uno de los pilares jurídicos básicos del NOEI.

Constatado el acuerdo existente entre los Estados, en cuanto a la aceptación de la formulación genérica del principio, y demostrada la presencia de numerosas, aunque heterogéneas, manifestaciones del mismo en distintos ámbitos de las relaciones económicas internacionales, podemos afirmar que se trata de un principio cuyo ámbito de aplicación radica en los procesos internacionales de adopción de decisiones económicas. Se trata de un principio en formación, en la medida en que todavía subsisten ciertas divergencias en cuanto a su alcance específico, y, especialmente, es notoria la existencia de determinados regímenes jurídicos, consolidados antes de la formulación del mismo, que se encuentran en clara contradicción con el principio de igualdad de participación.

Algunos tratados internacionales, en especial los constitutivos de las organizaciones internacionales de finalidad económica más recientes, reconocen expresamente el principio. Pero su plena configuración como principio de derecho internacional general, está directa y mutuamente relacionada con la consolidación de la igualdad de participación de los países en desarrollo en la práctica de las relaciones económicas internacionales.

CONCLUSIONES

En base al análisis de la práctica y la doctrina internacionales realizado a lo largo del presente trabajo, relativas tanto a la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional y del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales, como a la participación real de dichos países en tales relaciones, y específicamente en los sectores comercial, industrial, financiero y monetario internacionales, cabe proponer las siguientes **CONCLUSIONES**:

PRIMERA

El concepto de Nuevo Orden Económico Internacional es el fruto de la confluencia en el tiempo, de un conjunto de factores económicos, políticos e ideológicos, entre los cuales son decisivos la interdependencia y la desigualdad económica crecientes entre los Estados, la capacidad de los países en desarrollo para articular una actuación política conjunta, mediante distintos instrumentos organizativos, y la afirmación, en el plano internacional, de nuevos valores como los de equidad y solidaridad. La articulación específica de tales factores en la noción de NOEI supone que:

- a) El NOEI traduce la voluntad política de poner en cuestión no solamente la desigualdad material, manifiesta en las abismales diferencias en los niveles de vida de los distintos países, sino también las estructuras jurídico-políticas que, en el ámbito internacional, son reflejo y refuerzo de aquella desigualdad.

- b) El NOEI es un proyecto de transformación global de las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, que debe llevarse a cabo sobre la base del desarrollo autocentrado de cada uno de los países en desarrollo, de la aplicación del principio de autonomía económica colectiva y, por último, de la transformación del marco estructural en que se desenvuelven las relaciones económicas entre países desarrollados y países en desarrollo.
- c) La modificación de este marco estructural exige la aplicación simultánea de un conjunto de medidas económicas y políticas que aseguren una mayor participación de los países en desarrollo en el reparto de los beneficios derivados de dichas relaciones así como en la evaluación y el control de su aplicación efectiva. Tales medidas se refieren a todas las áreas de las relaciones económicas internacionales (producción industrial, comercio de productos básicos y de manufacturas, transferencia de tecnología, comercio invisible, transporte marítimo, financiación o gestión del patrimonio común de la Humanidad) y comprenden el establecimiento, regulación y adaptación de los mecanismos políticos e institucionales que configuran dicho marco estructural.

SEGUNDA

En la medida en que la sociedad internacional no dispone de cauces orgánicos centralizados adecuados para acometer los cambios enunciados, y que, sin embargo, tales cambios necesitan de manera imprescindible de la acción conjunta de los Estados y, por tanto, de foros donde sea posible el debate, la negociación y la adopción de medidas

eficaces, las organizaciones intergubernamentales de cooperación son, potencialmente, los instrumentos más apropiados para cobijar el conjunto de las actividades orientadas al establecimiento del NOEI; lo que confiere al Derecho institucional un papel central en el Derecho internacional del desarrollo y lo configura como una de las bases del NOEI. Ello se ha reflejado, en la práctica, en:

- a) El intento de adecuar las organizaciones internacionales para esa tarea; concretamente:
 - mediante la reforma de aquellas que, como el GATT, el FMI o el Banco Mundial, fueron creadas con otros objetivos;
 - mediante la creación, en el marco de la ONU, de nuevos órganos, como el PNUD, la UNCTAD o la ONUDI, cuyo objetivo es el desarrollo de los países en desarrollo, y
 - mediante la creación de nuevas instituciones, destinadas a gestionar la cooperación en aquellas áreas en que va siendo posible su materialización: especialmente el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Fondo Común para los Productos Básicos, o la ONUDI, en su calidad de organismo especializado.

- b) La introducción en el ámbito internacional de determinadas áreas económicas, en particular la de la producción industrial, para ser objeto de un sistema institucionalizado de consultas -quizá en el futuro de negociaciones- entre los Estados. Introducción significativa por cuanto tradicionalmente las decisiones en este sector se han tomado de manera descentralizada y descoordinada, no sólo en el ámbito interno, sino también en buena medida al margen de la actividad estatal.

- c) La especial traducción en el ámbito institucional de las reservas que todavía subsisten respecto del establecimiento del NOEI, por parte de los países desarrollados de economía de mercado, que se resisten de manera decisiva a reformar las organizaciones internacionales sobre las que ejercen un mayor control, como el FMI y el BIRD; a aceptar de buen grado la creación de nuevas instituciones y su provisión de medios reales para actuar, como lo demuestran las dificultades para la entrada en vigor del Convenio del Fondo Común sobre Productos Básicos o para la financiación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, y a asumir un papel más intervencionista en nuevos sectores, como la redistribución industrial.

TERCERA

El establecimiento del NOEI implica, necesariamente, una revisión de los principios y normas jurídicos vigentes: supone poner en cuestión aquellos que fundamentan el modelo vigente de relaciones económicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo y desarrollar otros, que constituyan la traducción jurídica de los nuevos valores que deben estar en la base del nuevo modelo propuesto. Tarea ésta que presenta una especial complejidad, por cuanto:

- a) Se da una dispersión importante de la negociación, canalizada a través de múltiples foros políticos a diversos niveles, que se refieren en ocasiones a los mismos aspectos, en un contexto muy dinámico, todo lo cual incide directamente sobre la determinación del contenido de los principios a desarrollar.

- b) Existe un conjunto muy amplio de fuentes relevantes, cuya característica principal es la heterogeneidad tanto desde el punto de vista de su contenido concreto como del de su naturaleza jurídica, jugando un papel muy destacado las resoluciones de las organizaciones internacionales en la formulación de objetivos, normas y medidas concretas; lo que hace difícil su análisis y tratamiento en el orden de la técnica jurídica.

CUARTA

El principio de igualdad de participación encuentra su fundamento jurídico en el principio de la igualdad soberana y expresa la evolución del concepto de igualdad, en su aplicación a las relaciones económicas internacionales. El principio se conecta directamente con la cooperación, al incidir en la determinación de las condiciones en que ésta debe realizarse. Ello quiere decir que:

- a) El principio refleja la evolución de la igualdad en el sentido de expresar la convicción de que es necesario introducir correctivos a las desigualdades en los niveles de vida de los distintos Estados que forman la Sociedad internacional, y que esa finalidad redistributiva precisa un trato jurídico diferenciado, una desigualdad compensatoria.
- b) La garantía del trato jurídico diferenciado (trato compensatorio) en favor de los países en desarrollo, su adaptación a las circunstancias concretas y su aplicación efectiva, son operaciones que corresponde realizar a los propios Estados y a las Organizaciones Internacionales y

tienen lugar en el marco de la cooperación económica internacional.

- c) El principio de igualdad de participación expresa la concreción de ese trato jurídico diferenciado en el plano político. No incluyendo por tanto el trato jurídico diferenciado en el ámbito propiamente económico, cuyas principales manifestaciones se concretan en otros principios tales como:
- el principio de trato preferencial y no recíproco en favor de los países en desarrollo en el terreno comercial;
 - el principio de estabilización de los ingresos de exportación de los países en desarrollo;
 - el derecho de todo Estado a aprovechar los beneficios derivados de la ciencia y la tecnología;
 - el derecho de los países en desarrollo a la asistencia financiera, y
 - el derecho a aprovechar los beneficios del Patrimonio Común de la Humanidad.

QUINTA

Todos los Estados tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los procesos de adopción de decisiones económicas internacionales. El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales descansa en la constatación de que no todos los Estados pueden ejercer tal derecho. La esencia del principio radica en su carácter habilitador para el establecimiento de mecanismos jurídicos diferenciados, dirigidos a compensar las limitaciones que el subdesarrollo económico ejerce sobre la participación plena

y efectiva de los países en desarrollo en tales procesos. Por tanto, los países en desarrollo son los sujetos beneficiarios del principio, cuya garantía compete por igual a todos los países, desarrollados y en desarrollo, y muy especialmente a las organizaciones internacionales de cooperación económica.

Una aplicación rigurosa del principio debe tener en cuenta las diferencias entre los países en desarrollo, identificando aquellos aspectos económicos que repercuten más negativamente en la igualdad de participación en los procesos de adopción de decisiones económicas internacionales y, en consecuencia, aquellos países en desarrollo que participan menos en dichos procesos, y articulando en su beneficio medidas especiales, puesto que:

- a) La preocupación por reflejar en el plano jurídico una voluntad de compensar las desigualdades, más allá de la igualdad formal, no se ha detenido en la distinción entre países en desarrollo y países desarrollados, sino que el mismo razonamiento es útil para defender la existencia de subcategorías, en particular, entre los países en desarrollo.
- b) Si bien no existen unos criterios universalmente aceptados para identificar a los países en desarrollo, en el caso de las subcategorías, se trata de nociones más precisas en la medida en que normalmente se refieren a aspectos concretos de su estructura económica, conectados con áreas específicas de la cooperación.

SEXTA

El ámbito de aplicación del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo se extiende al

conjunto de las relaciones económicas internacionales, entendiéndose por tales los procesos de producción e intercambio de bienes que tienen lugar a escala internacional. Afirmación ésta que se sustenta tanto en virtud del propio enunciado del principio y de las numerosas referencias doctrinales y estatales a la formulación del artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, como del carácter globalizador inherente al concepto de NOEI, que este principio pretende sustentar, como de la constatación de la existencia de manifestaciones concretas del principio en la práctica de muy diversos campos de dichas relaciones. Lo que significa:

- a) que el principio es susceptible de ser aplicado en cualquier proceso de adopción de decisiones económicas internacionales;
- b) que no es correcto circunscribir la aplicación del principio a aquellas instituciones, como el FMI y el Banco Mundial, en que rigen sistemas de voto ponderado exclusivamente en proporción al capital aportado a las mismas; aunque efectivamente en dichas instituciones, el hecho de que ese sea el único criterio relevante para fijar la ponderación de voto supone, tal vez, la manifestación más visible y más directa de la desigualdad de participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones.

SÉPTIMA

No parece que exista un único patrón cuantificado y objetivo que refleje el significado preciso del término igualdad de participación. Por el contrario, el principio admite y fundamenta una pluralidad de medidas concretas de

aplicación que deben plantearse y evaluarse en relación con cada estructura concreta de cooperación y que incluyen tanto los aspectos de acceso como los de influencia en los procesos de adopción de decisiones. Por tanto:

- a) No cabe reducir la igualdad de participación en los procesos de adopción de decisiones a una igualdad de derechos en los procedimientos de votación. La adopción de decisiones no es un acto puntual y formal; se trata, por el contrario de un proceso que integra el conjunto de factores que pueden ejercer algún tipo de influencia para que una decisión sea tomada.
- b) Estos factores pueden referirse al contexto institucional concreto (funciones, órganos, procedimientos, práctica e ideología de la organización); a la naturaleza de la decisión (proyección interna o externa, programática, normativa, operacional, etc.); al peso de los distintos actores (representantes estatales, de organizaciones internacionales gubernamentales o no, altos cargos y funcionarios de la organización en cuestión, expertos, etc.); a la existencia de grupos de actores formal o informalmente constituídos, en torno a intereses comunes; a las características y a los medios humanos, documentales y financieros con que cuentan las distintas delegaciones estatales y también a los procedimientos que regulan la conclusión formal del proceso, se trate o no de una votación.
- c) La igualdad de participación de los países en desarrollo puede favorecerse a través de medidas que incidan sobre algunos o sobre el conjunto de los factores citados. En este sentido hemos

identificado como manifestaciones del principio en la práctica internacional:

- la creación de mecanismos institucionales dirigidos al estudio y la solución de los problemas que afectan a los países en desarrollo (UNCTAD y ONUDI), así como la composición igualitaria de sus órganos (conferencias plenarias, Junta de Comercio y Desarrollo, Junta de Desarrollo Industrial);
- la introducción de un equilibrio de intereses en cuanto a los derechos de voto en las organizaciones existentes y en las de nueva creación (ONUDI, Fondo Común, FIDA);
- la creación de nuevas áreas de cooperación económica que signifiquen el desplazamiento al ámbito internacional público de materias que permanecían en los ámbitos interno y privado (Sistema de consultas de la ONUDI);
- el refuerzo de la infraestructura técnica para la negociación y de la acción política conjunta de los países en desarrollo, mediante instrumentos organizativos específicos (el Grupo de los 24 en el FMI y el BIRF);
- las medidas de tipo técnico y financiero dirigidas a apoyar a las delegaciones de los países en desarrollo en sus negociaciones políticas, ya sean patrocinadas por otros Estados o por los aparatos administrativos de las organizaciones internacionales -secretarías de la UNCTAD y del GATT; y finalmente
- la garantía de una presencia adecuada de nacionales de los países en desarrollo entre los agentes internacionales, sean o no funcionarios, en el conjunto de las organizaciones internacionales tratadas.

OCTAVA

1.- La valoración jurídica del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales debe partir de los siguientes elementos:

a) Es posible afirmar la existencia de un consenso entre los Estados en cuanto al enunciado general del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales, que comprende igualmente la interpretación de que el principio se refiere a los procesos de adopción de decisiones que se dan en el conjunto de las relaciones económicas internacionales.

b) La mayor parte de la doctrina que se ha referido al tema coincide también en el enunciado del principio y en su contenido limitado a los procesos de adopción de decisiones; siendo minoritarios los autores que defienden una concepción más amplia del principio, que sobrepasaría el problema de la adopción de decisiones para referirse igualmente al reparto de los beneficios derivados de la cooperación económica internacional.

En el plano doctrinal, se registra un acuerdo muy amplio en cuanto a la conexión del principio de igualdad soberana con el de igualdad de participación, aunque existen distintos matices más allá de este acuerdo.

No puede, sin embargo, afirmarse tal acuerdo respecto de la interpretación del principio como manifestación concreta de un principio general de trato compensatorio; la mayor parte de la doctrina

lo entiende limitado a la igualdad de derechos en el plano formal, que se refleja fundamentalmente en el acceso a los órganos restringidos y los derechos de voto, pero elude la referencia al problema de la influencia en los procesos de adopción de decisiones. Tal reducción es el reflejo de una concepción formal de los procesos de adopción de decisiones y, en consecuencia, del contenido del propio principio; concepción dudosamente coherente con la filosofía del NOEI y que es preciso superar.

- c) La práctica internacional en los sectores examinados -comercio, industria y aspectos monetarios y financieros- permite detectar la presencia creciente del principio en numerosas, aunque heterogéneas, formas. Algunas de ellas sólo pueden ser interpretadas como manifestaciones de un trato jurídicamente desigual; así las que suponen el apoyo técnico de las secretarías de la ONUDI, la UNCTAD e incluso del GATT a los países en desarrollo en las negociaciones. En particular, algunos tratados internacionales, especialmente los constitutivos de organizaciones internacionales de finalidad económica relativamente más recientes, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, convertida en organismo especializado, y el Fondo Común para los Productos Básicos incluyen manifestaciones concretas de la aplicación del principio.

2.- Del análisis de la posición de los Estados, de la doctrina y de la práctica internacionales es posible concluir la existencia del principio de igualdad de

participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales como uno de los principios fundamentales del NOEI que se encuentra, por lo menos, en un avanzado grado de formación; un principio que no constituye una proposición normativa autónoma, sino que ofrece un marco jurídico que debe ser desarrollado mediante un conjunto de reglas y normas concretas.

La indeterminación de su contenido último y la imprecisión de la noción jurídica de país en desarrollo, puede dificultar la configuración de las normas concretas que lo desarrollen como normas consuetudinarias de derecho internacional general, pero no son un obstáculo decisivo para la consideración del principio como tal.

Más relevante es la persistencia de la inaplicación del principio en el seno de diversas organizaciones, creadas y consolidadas antes de la formación del mismo, como sucede en el reparto de los votos en el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial o en la escasa influencia de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales que se realizan en el marco del GATT. No obstante, es claro que cualquier nueva estructura de cooperación económica en la que participen países en desarrollo y países desarrollados que pueda crearse en el futuro, habrá de reflejar la presencia de este principio.

Finalmente, hay que señalar, en particular, que los trabajos en curso en la Sexta Comisión pueden llevar - si se supera el actual estancamiento - a la formulación de una Declaración sobre los principios del Derecho internacional relativos al NOEI que puede tener efectos pertinentes y significativos para la afirmación jurídica de este principio, que no se presenta como uno de los más conflictivos.