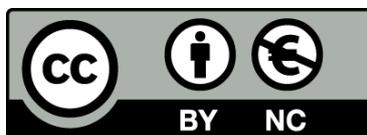




UNIVERSITAT DE
BARCELONA

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

CAPITULO III

LA PARTICIPACION
DE LOS PAISES EN DESARROLLO
EN LA INDUSTRIA MUNDIAL:
ASPECTOS ECONÓMICOS Y
JURÍDICOS PERTINENTES PARA LA
FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE
IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN

Vamos a desarrollar este capítulo sobre la base de diferenciar tres etapas en relación con la participación de los países en desarrollo en la industria mundial.

En la primera de ellas, a manera de antecedentes, nos ocuparemos de algunos hechos que consideramos relevantes desde el punto de vista de dicha participación y que tienen lugar en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo impulsada por la Organización de las Naciones Unidas. Se trata, fundamentalmente, de la toma en consideración de la industria como un área que merece ser uno de los objetos de dicha cooperación y de la creación de mecanismos institucionales específicamente previstos para ocuparse de ella, muy especialmente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

La segunda etapa se sitúa en la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional. El centro de interés radica, obviamente, en la conexión entre la industria y ese Nuevo Orden Económico Internacional. Ello puede verse desde dos planteamientos: el de las referencias al área industrial contenidas en los textos básicos que formulan el Nuevo Orden Económico Internacional y el de la concreción que dan a dicho Nuevo Orden los órganos de la cooperación industrial, adaptando los principios y objetivos generales a su área específica de actuación, en especial, la «Declaración y el Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación», aprobada por la Segunda Conferencia de la ONUDI, el 26 de marzo de 1975.

El proceso de aplicación de las medidas del Nuevo Orden Económico Internacional en el campo de la industria es el marco de la tercera etapa. A pesar del buen número de expectativas y las diversas vías para satisfacerlas que se apuntan en este sentido, nos ocuparemos tan sólo de los

progresos experimentados en algunos aspectos que parecen más significativos desde el punto de vista de la participación de los países en desarrollo en la industria: el grado de cumplimiento del objetivo central de los documentos aprobados en Lima, relativo a la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial; la puesta en funcionamiento de un «Sistema de Consultas» para una reestructuración de la industria mundial, y la conversión de la ONUDI en organismo especializado de las Naciones Unidas.

1. LA INDUSTRIA COMO OBJETO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Nos interesa, para el estudio de la participación de los países en desarrollo en la industria mundial, apuntar tres aspectos que pueden ofrecernos una visión general de lo que podemos denominar antecedentes de la formulación de los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional, en el campo de la industria.

El primero de ellos es la orientación que se da a la materialización del objetivo formulado en la Carta de las Naciones Unidas, de promover el progreso económico y social a través de la cooperación internacional, en el área industrial. El segundo, el proceso de creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el estatuto jurídico que se le otorga. El tercer aspecto lo constituye la situación de la industria mundial, tal como fué reflejada en el informe que el Director Ejecutivo de la recién creada ONUDI ofreció al Simposio Internacional sobre Desarrollo Industrial, celebrado en Atenas, en 1967.

A) LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL AREA INDUSTRIAL

En los primeros años de la década de los sesenta, coincidiendo con el aumento significativo del número de países subdesarrollados que accede a la condición de Miembro de la Organización de las Naciones Unidas, se plantean con una mayor insistencia los problemas del desarrollo económico y como vehículo de la cooperación para resolverlos se potencia la creación de una serie de órganos específicamente proyectados para ocuparse de algunos sectores económicos concretos.

En 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas considera -al tratar en una de sus resoluciones de la

necesidad de acelerar el desarrollo industrial de los países "insuficientemente desarrollados", para conseguir "una estructura económica y social más equilibrada", que pueda llevarlos a un "desarrollo económico autosostenido"- que es conveniente

"ampliar los medios de proporcionar asesoramiento, información y asistencia de las Naciones Unidas a los países insuficientemente desarrollados, para la planificación y ejecución de su desarrollo industrial, de acelerar el proceso de industrialización y de mantener informada a la Asamblea General sobre el ritmo del progreso industrial en esos países"

y sugiere la creación por el Consejo Económico y Social, de una «Comisión de desarrollo industrial», para reforzar las actividades que, hasta ese momento, canalizaban las Comisiones económicas regionales.¹

En 1960, el Consejo Económico y Social crea, como órgano subsidiario, un «Comité de Desarrollo Industrial», que le asesorará respecto a su programa de trabajo en materia de desarrollo industrial y que se ocupará principalmente de estimular la realización de estudios y seminarios y de recoger información relativa a los distintos aspectos de la industrialización.² Para cumplir esas funciones y por iniciativa del propio Comité, se creará un «Centro de Desarrollo Industrial»³ y se destinará un funcionario de la Secretaría general de la ONU a la coordinación de las actividades en materia de desarrollo industrial, como «Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial».⁴

Sin embargo, paralelamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas se muestra interesada en estudiar "el problema de la ampliación de las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo industrial, en particular la conveniencia de crear un organismo especializado o cualquier otro órgano apropiado de desarrollo industrial".⁵ Ese estudio es encargado por el Consejo Económico y Social a un Comité asesor, formado por diez expertos, en 1962.⁶

El debate que se genera sobre la conveniencia de crear un mecanismo institucional permanente para la promoción del desarrollo industrial, bajo la forma de organismo especializado, implicara con fuerza a los distintos grupos de Estados e incluso a distintos órganos de la ONU, como ha señalado Philippe BRETTON.⁷

a) El debate institucional: las opiniones de los Estados.

Los países en desarrollo, en general, defienden en ese momento la creación de un organismo especializado, en base a dos argumentos principales: la existencia de organismos especializados en otros campos, como la sanidad, la agricultura o las comunicaciones y, por otra parte, la imposibilidad de satisfacer las necesidades de los países en desarrollo por parte de la Organización de las Naciones Unidas, mientras sus actividades en materia de desarrollo industrial sigan dispersas entre las competencias de distintos órganos. Se necesita, en su opinión, una organización especializada, dotada de autonomía administrativa y financiera, que pueda abordar de forma global la problemática de la industrialización.

Los países desarrollados de economía planificada, por su parte, se encuentran en una situación contradictoria, derivada de su enfrentamiento ideológico con los países de economía de mercado y, simultáneamente, de su condición de países industrializados, lo que les llevará a adoptar una posición de apoyo a la reclamación de los países en desarrollo, pero no exento de cautela respecto a la concreción de los objetivos, la composición y, especialmente, la financiación de tal organismo.⁸

En cambio, los países desarrollados de economía de mercado se oponen frontalmente a la creación de un organismo especializado, aduciendo que es preferible mejorar los mecanismos ya existentes, con objeto de evitar gastos considerables y, sobre todo, duplicidades innecesarias, por cuanto organismos tales como el Banco Mundial, el Fondo

Monetario Internacional, la Organización Internacional del Trabajo o la Organización para la Agricultura y la Alimentación ya se ocupan de actividades relacionadas con el desarrollo industrial.

b) Las posiciones de los órganos implicados.

Los órganos que se pronuncian sobre el tema mantienen igualmente posiciones divergentes.

El Comité de expertos creado por el Consejo Económico y Social refleja en sus conclusiones un rechazo a la tesis de crear un organismo especializado, aunque también a la de mantener y mejorar los mecanismos ya existentes, en especial el Comité de desarrollo industrial. El Comité de expertos propone la creación de un órgano especial, con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a acelerar su industrialización, especialmente en el sector de la industria manufacturera, dentro del marco de la O.N.U., como órgano situado bajo la autoridad de la Asamblea General y del Secretario General.

Ello permitirá, según los expertos, superar la insuficiencia de poderes del Comité de Desarrollo Industrial y, a la vez, evitar largos retrasos en la creación del órgano, dada la polémica existente, así como duplicidades con otros organismos. La propuesta incluye aspectos de la estructura y la financiación del nuevo órgano: estructura basada en un Consejo de Administración y un Administrador, y financiación organizada sobre la base de la distinción entre gastos administrativos y de funcionamiento, por un lado, que serán cubiertos por el presupuesto ordinario de la O.N.U., y actividades operacionales, por otro lado, que serán sufragados por contribuciones voluntarias de los gobiernos.®

Por otra parte, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el Comité de Desarrollo Industrial y el propio Consejo Económico y Social, se manifiestan decididamente favorables a la creación de un organismo especializado.

La UNCTAD, reunida por primera vez en 1964, expresa en una de sus decisiones, adoptada por mayoría, la recomendación a la Asamblea General "que, en su decimonoveno período de sesiones adopte las medidas pertinentes para establecer un organismo especializado de desarrollo industrial" y detalla las funciones que tal organismo debe desarrollar.¹⁰

El Comité de Desarrollo Industrial, por su parte, eleva al Consejo Económico y Social, por mayoría de 19 votos contra 9, un proyecto de resolución en que se señala "la urgente necesidad de establecer un organismo especializado para el desarrollo industrial, dentro del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, a fin de ayudar a los países en desarrollo a promover y acelerar su industrialización" y se pide al Secretario General

"que prepare un estudio sobre el alcance, la estructura y las funciones del organismo, con inclusión de un proyecto de estatutos e información sobre medidas necesarias para poner en funcionamiento una organización de esta índole".¹¹

Ese proyecto es adoptado como resolución, por el Consejo Económico y Social, el 13 de agosto de 1964,¹² que reitera la formulación nuevamente en julio de 1965, tras la publicación del informe solicitado al Secretario General.¹³

La Asamblea General de las Naciones Unidas elude un pronunciamiento claro en 1963,¹⁴ por lo que el compromiso entre los distintos puntos de vista no se producirá hasta el período de sesiones correspondiente a 1965. En la Segunda Comisión de la Asamblea General se adopta por unanimidad un proyecto de resolución¹⁵ que dará lugar a la Resolución 2089 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1965, titulada "Establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial". En ella se fija un marco, unas directrices generales que deben orientar la determinación del contenido específico de la ONUDI, en una fase posterior.

La Resolución, siguiendo en buena medida los criterios del Comité de expertos, configura a la ONUDI como

organización autónoma "dentro de las Naciones Unidas". Sus actividades se agrupan en dos bloques: las de administración e investigación, que serán financiadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las de ejecución, que se financiarán mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos y la participación en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Contará con un "órgano principal", la Junta de Desarrollo Industrial, y una Secretaría "adecuada, de carácter permanente y dedicada exclusivamente a los trabajos de la organización", que estará encabezada por un "Director Ejecutivo", nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas.¹⁶

Para preparar "las necesarias disposiciones administrativas y de ejecución de la organización", la Resolución crea un Comité Especial, integrado por 36 Estados, de conformidad con el principio de representación geográfica equitativa.¹⁷

B) LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Las diferencias entre los tres grupos de países representados en el denominado "Comité Especial de la ONUDI" se reflejan claramente en los debates y en los distintos proyectos de resolución presentados al Comité.¹⁸

Respecto a los propósitos de la nueva organización, para los países en desarrollo consisten en fomentar y acelerar la industrialización de los países en desarrollo; para los países desarrollados de economía de mercado la ONUDI debe ser un punto de concentración de la labor del sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo industrial, promoviendo la industrialización acelerada de los países en desarrollo y la coordinación de las actividades del sistema en el campo del desarrollo industrial; para los países desarrollados de economía

planificada, la ONUDI debe fomentar la cooperación internacional en la esfera del desarrollo industrial, asignando particular importancia a acelerar la industrialización de los países en desarrollo.

Coinciden los países en desarrollo y los países desarrollados de economía planificada en que los miembros de la Junta de Desarrollo Industrial deben ser elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que tienen una mejor posición, mientras que, por la misma razón los países desarrollados de economía de mercado prefieren ue la designación de tales miembros sea competencia del Consejo Económico y Social.

La financiación de la ONUDI es otro de los aspectos conflictivos. Partiendo del acuerdo general en establecer una distinción entre las actividades administrativas y de investigación, por una parte y las operativas, por otra, y de que las del primer tipo se financiarán con cargo al presupuesto ordinario de la ONU, la discrepancia se localiza en la financiación de las actividades operacionales. Más concretamente, en el capítulo de las contribuciones voluntarias de los gobiernos, que, para los países en desarrollo deben ser anunciadas anualmente en una conferencia específicamente convocada a tal efecto, buscando así una fuente de financiación directa para la ONUDI; en cambio, el conjunto de países desarrollados coincide en que tales contribuciones sigan los cauces fijados por el Reglamento financiero de las N.U., canalizándose a través de su Secretario General, y evitando así la creación de nuevos fondos para actividades operacionales, distinto del correspondiente al PNUD.

Por último, las diferencias se manifiestan en torno al papel que la nueva organización debe jugar en relación con el conjunto de órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. De alguna manera, el compromiso de ubicar a la ONUDI, como un órgano, dentro de la ONU decanta ya el resultado final, más próximo a la posición de los países desarrollados de economía de mercado,

deseosos de salvaguardar su posición de fuerza dentro de la mayoría de organismos especializados creados bajo su iniciativa. Y ello porque ya se le ha negado un estatuto jurídicamente igual al de las demás instituciones cuyas actividades deberá coordinar, como pone de relieve **Robert CHARVIN**.¹⁰

Hacer de la ONUDI un organismo que, aunque formalmente supeditado a la ONU, goce de las máximas competencias y del máximo de recursos financieros independientes, que le permitan jugar un papel central en el sistema de las NU, en materia de desarrollo industrial o, por el contrario, mantener a la ONUDI como un órgano dependiente, controlable por la ONU, tanto en el plano orgánico como en el financiero y con el mínimo de incidencia posible sobre las actividades del resto de organismos del sistema *son, en síntesis, los dos polos del debate.

La Asamblea General de las Naciones Unidas recoge, en su Resolución 2152 (XXI), de 17 de noviembre de 1966 ¹¹, el proyecto consensuado en el Comité Especial de la ONUDI, que se sitúa a medio camino entre los dos polos, al fijar el contenido del régimen jurídico de la ONUDI.¹² Veamos, brevemente, cual es su estatuto jurídico y cuales son sus funciones.

a) Estatuto jurídico de la ONUDI

La ONUDI se configura, a la vez, como un órgano de la Asamblea General y como una organización autónoma. Ello supone, de acuerdo con **CHARVIN**,¹³ de una parte, cierto grado de subordinación en el plano orgánico y en el financiero, pero también cierto grado de autonomía, que refleja una individualidad propia.

La subordinación en el plano orgánico se refiere a la elección de los miembros de la Junta de Desarrollo Industrial por la Asamblea General de las Naciones Unidas; a la obligación de la Junta, de presentar un informe anual de sus actividades a la Asamblea; a la elección del Director

Ejecutivo por el Secretario General; a la sumisión de los funcionarios de la ONUDI al estatuto de personal de las N.U. y al traslado de los propios funcionarios del antiguo Comité de Desarrollo Industrial a la nueva organización, empezando por el anterior Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, **IBRAHIM HELIM ABDEL-RAHMAN**, que pasaría a ser el primer Director Ejecutivo de la ONUDI.

Respecto a la financiación, las actividades administrativas y de investigación son, como ya se ha señalado, directamente asignadas al presupuesto ordinario de la ONU y por tanto sometidas a los procedimientos y controles previstos por la misma. Las actividades operacionales se financiarán en gran medida por la participación de la ONUDI en la cuenta de «Asistencia Técnica» del PNUD y en el Programa Ordinario de Asistencia Técnica, incluido en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Además, uno de los medios de aportar las contribuciones voluntarias para la financiación de estas actividades será su entrega al Secretario General, según lo dispone el reglamento financiero de las N.U, aunque igualmente serán convocadas Conferencias específicas a tal efecto.

Como contrapartida, la autonomía de la Organización se refleja, a nivel orgánico, en la posibilidad de que Estados no Miembros de la ONU sean contribuyentes y beneficiarios de las actividades de la ONUDI y pueden, además, ser elegidos para formar parte de la Junta de Desarrollo Industrial; en la existencia de una secretaría permanente, con plena dedicación a la Organización, y, especialmente, en la composición de su órgano principal: la Junta de Desarrollo Industrial.

La Resolución 2152 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas recoge, en este aspecto, el criterio de distribución ya establecido anteriormente en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, que va más allá del principio de repartición geográfica equitativa, defendido por todos los Estados y consagrado en

la Carta de las Naciones Unidas para la composición de sus órganos, en el sentido de "institucionalizar las agrupaciones político-económicas que dividen de hecho la sociedad internacional".²³

Los Estados son pues distribuidos en cuatro grupos: grupo A, países en desarrollo de Africa y Asia, con 18 representantes en la Junta; grupo B, países desarrollados de economía de mercado, con 15 representantes; grupo C, países en desarrollo de América Latina, con 7 representantes, y grupo D, países desarrollados de economía planificada, con 5 representantes. Esta distribución otorga a los países en desarrollo la mayoría en dicho órgano, cuyas decisiones se adoptan por mayoría simple entre los Miembros presentes y votantes.²⁴

En la esfera de la financiación, el factor de autonomía viene dado por la posibilidad de que exista un fondo directo de la ONUDI, compuesto por contribuciones voluntarias de los gobiernos anunciadas en una conferencia anual convocada para ello.²⁵

Cabe señalar, por último, la incorporación a la Resolución 2152 (XXI) de una disposición según la cual,

"La Asamblea General, a la luz de la experiencia, estudiará la eficacia y posterior evolución de estas disposiciones institucionales a fin de decidir los cambios y mejoras que podrían requerirse para satisfacer plenamente las crecientes necesidades que se presentan en materia de desarrollo industrial"

recogida directamente del proyecto de resolución presentado por los países en desarrollo en el Comité Especial de la ONUDI.²⁶

b) Funciones de la ONUDI.

Por lo que se refiere a las funciones finalmente asignadas a la ONUDI y como señala R.CHARVIN, en su condición de organismo central, deberá ocuparse de dos tareas fundamentales: la promoción del desarrollo industrial

y la coordinación de la acción internacional de industrialización.

Respecto a la primera, la de promoción, "más que un centro de creación, la ONUDI es un centro de estimulación".²⁷ En efecto, un limitado presupuesto le impide desarrollar programas demasiado ambiciosos en cuanto al suministro de personal capacitado para reforzar los planes nacionales de investigación y desarrollo industrial y mucho menos en cuanto a la creación directa de instalaciones industriales. Por ello su actividad se centra en la "creación de las condiciones que permitan una acción de industrialización",²⁸ a través de la elaboración de estudios de mercado, técnicos y de financiación, de la promoción de inversiones públicas y privadas, del asesoramiento a los gobiernos y de la acumulación y suministro de información, documentación y experiencias sobre las distintas áreas de la industrialización.²⁹

En segundo lugar, la ONUDI es "responsable de revisar y fomentar la coordinación de todas las actividades de los organismos que integran el sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo industrial",³⁰ a pesar de que la Resolución 2152 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas elude entrar en detalles sobre las atribuciones y los límites que condicionarán esa función de la ONUDI y que provocarán, especialmente en sus relaciones con los organismos especializados, no pocas dificultades.³¹

C) EL SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL DE 1967: ALGUNOS DATOS DE INTERÉS

Entre el 29 de noviembre y el 20 de diciembre de 1967 se celebra en Atenas un "Simposio Internacional sobre Desarrollo Industrial".

El Director Ejecutivo de la recién creada ONUDI presenta en él un detallado informe titulado "Estudio del desarrollo industrial", en el que se evalúan las tendencias

en la producción y la demanda industriales en los países en desarrollo y los resultados y perspectivas de la aplicación en los mismos de estrategias de industrialización basadas en la llamada **sustitución de importaciones** o en la **promoción de las exportaciones**.³² Es útil señalar aquí algunos de los datos más significativos aportados por este informe.

Durante el período 1955-1964, la tasa anual de crecimiento en la producción de manufacturas en los países en desarrollo es de casi un 7%, una cifra superior a la de los países desarrollados de economía de mercado, para los cuales, en el mismo período, apenas supera el 5%. Sin embargo, esos índices tienen escasa significación en términos absolutos por cuanto la base sobre la que se aplica el crecimiento es unas diez veces mayor para los países desarrollados de economía de mercado. La distancia entre unos y otros no ha hecho en definitiva más que aumentar.³³

Si las cifras se toman "per capita", teniendo en cuenta el mayor índice de crecimiento de la población en los países en desarrollo, aquel 7% queda reducido a un 5%. En términos absolutos, eso significa, en los últimos años del período contemplado, unos 20 dólares de producción manufacturera per cápita en los países en desarrollo frente a unos 600 dólares de producción per cápita en los países desarrollados en su conjunto (dólares EEUU a precios de 1958).

La participación de los países en desarrollo en la producción manufacturera mundial representa menos de la vigésima parte; en torno al 4,5% para el período 1955-1959 y al 4,6% para los años 1960-1964. Pero además solamente cuatro países en desarrollo -Argentina, Brasil, México e India- absorben alrededor de la mitad de la producción manufacturera total de los países en desarrollo.³⁴

El informe aporta también algunos datos relacionados con el comercio de los productos manufacturados, que muestran la dependencia de los países en desarrollo respecto de las importaciones de productos manufacturados así como su débil posición exportadora de los mismos.³⁵

El informe presentado por el Director ejecutivo de la ONUDI al Simposio internacional de 1967 augura una tendencia a un menor consumo de productos básicos y sugiere una alternativa para los países en desarrollo basada en una rápida expansión de las exportaciones de manufacturas.³⁶ Para ello, además de una reestructuración interna de la producción, se necesita, en el plano del comercio un sistema de preferencias, fundamentado en una extensión de la práctica de protección interna a las industrias nacientes. Se trata, en definitiva, como señala G. VERBIT, de trasladar el costo social de la reestructuración industrial de los países en desarrollo a los países desarrollados.³⁷

CONSIDERACIONES FINALES

Es preciso tener en cuenta que el sector industrial se rige absolutamente por las leyes del mercado. Las decisiones sobre la inversión y la producción se toman en el plano interno y, en gran medida, desde el empresario o la corporación privada, tanto si surten efectos dentro del mismo territorio, como si éstos trascienden más allá de sus fronteras. Uno de los efectos de este funcionamiento es la ausencia de coordinación de las distintas iniciativas en el plano interno y, por supuesto, en el plano internacional. El Estado no interviene en el mercado y circunscribe su ámbito de decisión al del sector público de la economía salvo, claro está, en el caso de los Estados de planificación centralizada. Los resultados de este esquema son patentes en los datos aportados: los países en desarrollo son importadores de manufacturas y exportadores de productos básicos; su peso en la industria mundial es insignificante.

Por otra parte, el mismo sistema tiende a perpetuarse. En este contexto, la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones en el área de la industria y por tanto la capacidad de modificar esta situación, está condicionada negativamente por la ausencia de un sector público potente y la dependencia excesiva de la

inversión privada extranjera; además, los Estados desarrollados de economía de mercado no tienen voluntad de intervenir, contrariando las reglas del juego que defienden, y ni siquiera existe un marco institucionalizado desde el que intentar potenciar esa intervención.

Es a la luz de estas consideraciones como cabe valorar la importancia de la toma en consideración por parte de la ONU del área industrial como materia susceptible de cooperación entre los Estados y, muy especialmente, la creación de una organización -la ONUDI-cuyo objetivo es el de "promover el desarrollo industrial ... y, mediante la movilización de recursos nacionales e internacionales, ayudar, fomentar y acelerar la industrialización de los países en desarrollo, con especial énfasis en el sector **manufacturero**".²² Por encima de las limitaciones de su estatuto jurídico, constituye, por primera vez, un foro de debate y un mecanismo de intervención sobre el desarrollo industrial; un mecanismo que, además, se ubica en el plano internacional, condición necesaria, aunque no suficiente para avanzar en la participación de los países en desarrollo en la industria mundial.

2. INDUSTRIALIZACIÓN Y NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL.

Hay que partir de la base de que estamos asistiendo a una transformación de la división internacional del trabajo clásica, que configuraba a los países en desarrollo casi exclusivamente como exportadores de materias primas. Por razones de rentabilidad económica y desde los países desarrollados se otorga a algunos países en desarrollo un papel creciente en la elaboración de productos manufacturados. Esta industrialización progresiva tiene su origen en el cambio de las condiciones de la expansión del capital,

"es decir, la existencia de una oferta prácticamente ilimitada de mano de obra barata en los países subdesarrollados, por una parte, y la provisión de transporte, comunicación, organización y nuevas tecnologías de procesamiento de la producción, por otra."³⁹

Además, como señala M. BENCHIKH, la naturaleza extrovertida de las economías de los países en desarrollo hace que cualquier proyecto autóctono de industrialización que pretenda impulsarse depende, en su ejecución del equipo y la tecnología de los países desarrollados;

"les pays sous-développés ne peuvent pas, compte tenu de cette dépendance, réaliser sans «coopération» étrangère, une implantation d'industries sur leur territoire. Ils ne peuvent donc pas prendre la place qu'ils veulent dans la division internationale du travail."⁴⁰

La soberanía de cada país en desarrollo no es instrumento suficiente para cuestionar el orden industrial vigente y cualquier proyecto concreto que trate de hacerlo encontrará el obstáculo de la dependencia exterior para su ejecución. De ahí que los países en desarrollo busquen, en el Derecho, mecanismos que, más allá de su soberanía, puedan incidir sobre las dinámicas autónomas de la economía mundial.

En el área de la industria, al igual que en otros sectores, existen por tanto proyectos distintos de reordenación, que dan lugar, en consecuencia, a fórmulas híbridas de compromiso, a la hora de trasladar a un texto, propuestas aceptables para los distintos Estados.

En cualquier caso, las resoluciones del NOEI suponen una estrategia de cambio en las relaciones económicas internacionales que debe aplicarse de forma armónica en todos los sectores de las mismas y también, por tanto, en el industrial. De otra parte, la transformación de la estructura de la industria mundial, en beneficio de los países en desarrollo exige la formulación de estrategias específicas de cambio para un nuevo orden industrial. A ambos aspectos nos referiremos en este epígrafe.

A) EL PAPEL DE LA INDUSTRIA EN EL NOEI

La «Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional» de la Asamblea General de las Naciones Unidas supone la constatación de que "ha resultado imposible lograr un desarrollo uniforme y equilibrado de la comunidad internacional con el actual orden económico internacional" y que "la disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo continua aumentando, en un mundo regido por un sistema ... que perpetúa la desigualdad".⁴¹ Se trata pues de corregir las desigualdades y favorecer un proceso de desarrollo acelerado de los países en desarrollo, aplicando simultáneamente un conjunto de medidas en los distintos sectores de las relaciones económicas internacionales, labor que debe basarse en la cooperación entre todos los Estados y en la actuación de "todas las organizaciones, instituciones, órganos auxiliares y conferencias del sistema de las Naciones Unidas".⁴²

En el terreno de la industria, la «Declaración» y el «Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional»,

"son tanto más significativos cuanto que la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial no ha aumentado de manera apreciable en los últimos dos o tres decenios, sino que se ha mantenido constante en un 6%, a pesar de que los países en desarrollo representan aproximadamente el 60% de la población mundial".⁴³

Efectivamente, en la sección del «Programa de Acción» dedicada a la industria, se señala que,

"con miras a lograr una nueva estructura económica internacional que permita aumentar la parte de la producción industrial mundial correspondiente a los países en desarrollo, los países desarrollados y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cooperación con los países en desarrollo deben contribuir a la creación de nueva capacidad industrial, incluso instalaciones para la elaboración de materias primas y productos básicos, como cuestión prioritaria, en los países en desarrollo productores de esas materias primas y productos".⁴⁴

En las resoluciones del NOEI, en consecuencia, se trata de estimular la industrialización de los países en desarrollo, proyecto que guarda una relación estrecha y recíproca con la expansión del comercio de manufacturas de los países en desarrollo, e implica necesariamente una reconversión industrial de los países desarrollados sin la cual será muy difícil una eliminación real de los obstáculos a dicho comercio.⁴⁵ Para ello,

"ya no se confía en las fuerzas del mercado como medio principal para transmitir el crecimiento económico de los países desarrollados a los países en desarrollo y para lograr una división internacional del trabajo óptima y una explotación racional de los recursos mundiales (...) por el contrario, las fuerzas del mercado ... son ellas mismas reflejo de la posición institucional y del poder de negociación de los intereses económicos de los países desarrollados, mucho más fuertes que los del tercer mundo."⁴⁶

La cooperación de los países desarrollados debe centrarse en los aspectos de financiación pública y privada de proyectos de producción industrial "especialmente los orientados hacia la exportación" y en programas de asistencia técnica dirigidos a la instrucción, la formación profesional y al desarrollo de la capacidad de gestión del personal nacional de los países en desarrollo, "a la luz de sus necesidades especiales de desarrollo"⁴⁷.

Se plantea, por tanto, que los países desarrollados "que controlan el 94% de la producción industrial y una proporción todavía mayor de la tecnología industrial" sustituyan sus políticas industriales

"por un nuevo cuerpo de políticas y principios, en virtud de lo cual dichos países industrializados reconozcan y admitan el hecho de que redundará en su propio beneficio el prestar ayuda a la industrialización de los países en desarrollo".⁴⁸

La industrialización de los países en desarrollo, en ese sentido, "puede contribuir a resolver problemas tales como presiones de la mano de obra migrante, falta de espacio, acceso a recursos naturales y costos de transporte, con que se enfrentarán, a largo plazo, las industrias de los países desarrollados"⁴⁹ e incluso, desde el punto de vista de la comunidad internacional en su conjunto,

"una distribución más racional de la ubicación de la producción industrial permitirá una utilización mejor y más completa de los recursos naturales y humanos, una redistribución más equitativa del ingreso y las riquezas mundiales, un aprovechamiento mejor de los limitados recursos naturales y una reducción de las presiones que se ejercen sobre el medio ambiente",⁵⁰

todo lo cual refleja la voluntad de sustituir el concepto de ayuda al desarrollo por el de intereses comunes o interdependencia, como uno de los ejes básicos de la filosofía del nuevo orden económico internacional.

El concepto de interdependencia se presta a muy distintas lecturas. Sin ánimo de entrar en ello a fondo, baste con señalar que puede ser utilizado para ocultar que se trata de una situación absolutamente asimétrica; en

palabras de A.C.ESPIRITU, que el Sur es mucho más dependiente del Norte, que el Norte respecto del Sur, por lo que "the concepts of interdependence and mutual interests can be fully accepted only if they are linked with the concepts of equality and self-reliance, if action and reflection in these fields are also based on the notion of solidarity."⁵¹

a) Participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial.

Es significativo que el objetivo de la acción concertada entre los Estados y los organismos del sistema de las Naciones Unidas se sitúe en el aumento de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial, cuando anteriores metas en el campo del desarrollo solían fijarse en términos de incremento en las tasas de crecimiento, como sucedió, por ejemplo, en la «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», en que se fijaba un objetivo de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo de un 6%, que implicaba una tasa de crecimiento para la producción manufacturera de un 8%.⁵²

Tal cambio refleja "la conciencia de las limitaciones existentes en cuanto a recursos mundiales y de la necesidad de utilizarlos de modo más racional para bien de toda la comunidad, y en particular de sus sectores menos favorecidos"⁵³ o, con otras palabras, que un aumento sostenido de la parte de la producción industrial mundial correspondiente a los países en desarrollo implica, necesariamente, una "redistribución de la producción industrial",⁵⁴ como elemento imprescindible para la creación de la nueva estructura económica mundial de que habla el «Programa de Acción para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional».

En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomienda a la Segunda Conferencia General de la ONUDI⁵⁵ que, para lograr ese incremento de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, establezca "los principios básicos de una declaración internacional sobre desarrollo industrial y cooperación, con objeto de definir un plan general de acción",⁵⁶ como medio de satisfacer el objetivo fundamental de la Conferencia, de contribuir al establecimiento de un nuevo orden económico internacional.⁵⁷

Igualmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomienda "definir objetivos cuantitativos para conseguir la meta de una participación sustancialmente mayor de los países en desarrollo en la producción industrial mundial"⁵⁸ y decidir las medidas necesarias para permitir a la ONUDI "que desarrolle un marco institucional efectivo a fin de expandir sus actividades de una manera compatible con las necesidades de los países en desarrollo y el papel de la industrialización dentro del nuevo orden económico internacional".⁵⁹

Las ventajas de un objetivo cuantificado serían:

"a) expresar el acuerdo de todos los países respecto del orden de magnitud de los cambios a realizar; b) proporcionar un contexto general para los estudios y las proyecciones en todos los niveles; c) facilitar futuras discusiones y consultas, y d) manifestar la voluntad de la comunidad internacional de actuar en forma conjunta y concertada",⁶⁰

aunque la principal objeción al mismo vendría dada por el fracaso de algunos objetivos cuantificados anteriormente formulados en distintos foros internacionales.⁶¹

En un informe de la secretaria de la ONUDI, de octubre de 1974, se presenta la propuesta de que el objetivo se fijara en torno a la obtención del 20% de la producción industrial mundial para los países en desarrollo, en el año 2000.⁶² Sin embargo, diversas reuniones regionales de ministros de industria de países en desarrollo fijan objetivos regionales del 2% para la participación de África

respecto de la producción industrial mundial, en el año 2000, del 10% para Asia y del 13,5% para América Latina, frente a las cifras de, respectivamente, el 0,6%, el 2,6% y el 3,8%, que reflejaban la participación prevista de esas regiones en la producción industrial mundial de 1975. De cumplirse tales metas, la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial pasaría del 7%, en 1975, al 25%, en el año 2000.³³

b) Reforzamiento de la ONUDI.

El reforzamiento de la ONUDI debe orientarse, según las resoluciones del Nuevo Orden Económico Internacional, en el sentido de fijar una estrategia de actuación a largo plazo, a partir de una ampliación de sus funciones, de acuerdo con el objetivo de la redistribución industrial y del incremento de su autonomía financiera y administrativa para poder aplicar tal estrategia.

En esta línea, un informe elaborado por un grupo de expertos creado a instancias de la Conferencia General Extraordinaria de la ONUDI celebrada en 1971,³⁴ apunta un conjunto de recomendaciones referidas a las funciones que debería cumplir la Organización en lo relativo a la asistencia a los países en desarrollo para la formulación de sus estrategias y políticas industriales, al desarrollo del intercambio de información industrial, a las actividades operacionales, a la potenciación de mecanismos de promoción industrial y a la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo industrial, al mismo tiempo que señalaba la necesidad de dar a la ONUDI "un estatuto, unas atribuciones y unos recursos financieros que estuviesen en consonancia con las necesidades y exigencias previstas en la estrategia a largo plazo de sus actividades".³⁵

La Segunda Conferencia General de la ONUDI, reunida en Lima, entre el 12 y el 26 de marzo de 1975, hace un importante esfuerzo de concrección del significado del nuevo

orden económico internacional en el área de la industria, al aprobar la «Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación», el 26 de marzo de 1975. En la votación a la totalidad del texto, el resultado es de 82 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos) y 7 abstenciones (Alemania Federal, Bélgica, Canadá, Israel, Italia, Japón y Reino Unido)⁽⁶⁶⁾. Al examen de algunos aspectos relevantes de este texto destinaremos el siguiente apartado.

En su Resolución 45 (IX), de 1 de mayo de 1975, la Junta de Desarrollo Industrial decide encargarse "de efectuar el examen y la evaluación de los progresos alcanzados en la aplicación de la Declaración y el Plan de Acción de Lima y de dar las directrices apropiadas a la Secretaría mientras cumple esta función".⁽⁶⁷⁾ Con tal fin solicita al Director Ejecutivo de la ONUDI que pida periódicamente a los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesadas, información sobre las medidas adoptadas con miras a la citada aplicación, que dará lugar a informes anuales del Director Ejecutivo a la Junta.⁽⁶⁸⁾

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su séptimo período extraordinario de sesiones, aprueba la Resolución 3362 (S-VII), "Desarrollo y Cooperación económica internacional", en cuya sección IV, relativa a la industrialización, la Asamblea "hace suyos la Declaración y el Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación y pide a todos los gobiernos que adopten individual o colectivamente las medidas y decisiones necesarias" para cumplir los compromisos que de ellos se derivan.⁽⁶⁹⁾

B) HACIA UN NUEVO ORDEN EN LA INDUSTRIA MUNDIAL: LA DECLARACIÓN Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LIMA.

a) La «Declaración de Lima»

Este texto tiene un triple significado, en la medida en que contiene, a la vez, una denuncia de la situación económica de los países en desarrollo, la formulación de un objetivo general en el área de la industria y una serie de directrices para la consecución de ese objetivo.

En primer lugar, una denuncia. En la Declaración se recuerda la influencia que ejercen un conjunto de factores ajenos al control de los países en desarrollo en el mantenimiento de su débil posición económica. Esos factores, tales como las "prácticas inaceptables de las sociedades transnacionales", el costo creciente de las importaciones que deben hacer los países en desarrollo, el "oneroso servicio de la deuda externa", la agravación de la crisis monetaria internacional y las "transferencias impuestas por la inversión privada",⁷⁰ contribuyen a que los países en desarrollo, que cuentan con el 70% de la población, generen menos del 7% de la producción industrial mundial. Se constata que los países en desarrollo no han experimentado progresos significativos en el área industrial, entre los años 1965 y 1974 y se citan como causas de ello, la dependencia de su economía de las exportaciones de productos básicos y "las medidas adoptadas por la mayoría de los países desarrollados", en el contexto de la crisis económica internacional, entre las cuales se hace referencia a la tendencia a reducir la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y el incremento de los costos del equipo industrial y de los fletes,⁷¹ sin olvidar que "algunos de los obstáculos que entorpecen la expansión industrial de los países en desarrollo son de origen estructural interno".⁷²

En efecto, a pesar de que la tasa de crecimiento de la producción manufacturera en los países en desarrollo es

superior a la de los países desarrollados de economía de mercado a principios del decenio de los 70,⁷³ la participación de los países en desarrollo en la producción manufacturera mundial había pasado de un 6,2% en 1955 a sólo un 6,9% en 1972.⁷⁴

Además, un reducido grupo de 18 países en desarrollo, representan en 1971 el 87,6% de la producción manufacturera del conjunto de los países en desarrollo, cifra que tiende a incrementarse. Sólo cuatro de ellos representan en 1971, el 55,2% de la producción total de los países en desarrollo.⁷⁵

En segundo lugar, un objetivo general. Partiendo de que los países en desarrollo "que constituyen el 70% de la población ... generan menos del 7% de la producción industrial" y de que el establecimiento de un nuevo orden económico internacional "sólo podrá alcanzarse mediante la participación equitativa de los países en desarrollo en la producción y el intercambio de bienes y servicios",⁷⁶ se considera que la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial "debe aumentarse todo lo posible, y hasta llegar por lo menos al 25% del total en el año 2000",⁷⁷ lo que implica "aumentar su crecimiento industrial a tasas considerablemente superiores"⁷⁸ al 8% recomendado en la «Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo».

En tercer lugar, y dada la importancia que se atribuye a la industria "como instrumento dinámico de crecimiento",⁷⁹ la Segunda Conferencia de la ONUDI se propone promover el desarrollo industrial a través de las directrices formuladas en la «Declaración de Lima», que se sitúan en cuatro planos distintos: a) el interno de los países en desarrollo; b) el de la cooperación entre los países en desarrollo; c) el de las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, y d) el de los aspectos institucionales en el seno de la ONUDI.

a") Planes internos de industrialización.

Se parte de que

"todo proceso de industrialización real debe tender a alcanzar un desarrollo socioeconómico autosostenido e integrado, y que los países en desarrollo tienen el derecho soberano de introducir los cambios necesarios para conseguir una participación justa y efectiva de sus pueblos en la industria y en los beneficios que de ella se deriven."¹⁰⁰

Por tanto, de acuerdo con BENCHIKH,

"le développement industriel projeté n'est pas n'importe quel développement et ne s'inscrit pas dans n'importe quelle division internationale du travail. Le développement industriel dont il s'agit ... est étroitement lié à l'amélioration des conditions d'exercice de la souveraineté."¹⁰¹

Cada uno de los países en desarrollo debe aprovechar al máximo la potencialidad de sus recursos naturales y humanos: de los recursos naturales, sobre la base de la plena soberanía y el control permanente sobre los mismos y sobre "toda actividad económica que les permita explotarlos" y la armonización de las políticas de explotación, conservación, transformación y comercialización de los mismos;¹⁰² los recursos humanos que deben ser mejor aprovechados a partir de la plena integración de la mujer en las actividades industriales y de la elevación del nivel cultural de la población, para disponer de una fuerza de trabajo cualificada, mediante programas coordinados de alfabetización y capacitación técnica.¹⁰³ En este punto no está de más recordar que el párrafo 32 de la Declaración, relativo a la soberanía permanente sobre los recursos naturales y al derecho de nacionalización "de acuerdo con las leyes nacionales en vigor en el país que ejercita este derecho" es uno de los que fue sometido a votación separada, a petición del Reino Unido, y aprobado por 70 votos contra 10 y 11 abstenciones. Los países desarrollados se oponen esencialmente a la formulación que en él se hace del derecho a la nacionalización¹⁰⁴.

Además deben basar sus planes nacionales en un enfoque "integrado y multisectorial de la industrialización que permita tener en cuenta las repercusiones tecnológicas y socioeconómicas de este proceso", dando prioridad a las industrias basadas en actividades agrícolas o vinculadas a ellas, con objeto de detener el éxodo rural y estimular la producción de alimentos y a las industrias básicas, tales como la siderúrgica, las de productos químicos y petroquímicos y las mecánicas, a fin de consolidar así su independencia económica y de "obtener una forma eficaz de sustitución de importaciones y acrecentar su participación en el comercio mundial".⁶⁵

b") Cooperación entre los países en desarrollo.

En el plano colectivo, los países en desarrollo "deben conceder la máxima importancia al principio de la autosuficiencia", con objeto de rentabilizar al máximo sus recursos y, para ello, deben adoptar políticas "eficaces y concertadas" e incrementar la cooperación técnica entre ellos.⁶⁶

Al mismo tiempo, "deben modificar urgentemente sus métodos tradicionales de negociación con los países desarrollados", incrementando su poder de negociación colectiva a partir del reforzamiento de la acción de las asociaciones de productores ya establecidas y creando otras, y del establecimiento de "un mecanismo de consulta y cooperación" entre las mismas, todo ello para conseguir condiciones favorables para la adquisición de tecnología, precios "equitativos y remuneradores" para sus productos primarios y un acceso "sustancialmente liberalizado" de sus manufacturas a los países desarrollados⁶⁷. Téngase en cuenta que el párrafo 47 de la «Declaración de Lima», relativo a las asociaciones de productores, es otro de los que fue objeto de votación separada, a petición de la Rep. Federal de Alemania y fue aprobado por 70 votos contra 8 y 12 abstenciones. En este caso, los países desarrollados se

oponen más o menos abiertamente al reconocimiento de las asociaciones de productores como instrumentos legítimos de actuación de los países en desarrollo.***

c") Cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo.

Según la «Declaración de Lima», los países desarrollados deben efectuar "un examen objetivo y crítico de sus actuales políticas" en lo que respecta a las importaciones procedentes de los países en desarrollo, al despilfarro de los recursos no renovables y a las actividades que puedan amenazar el medio ambiente**, mostrarse dispuestos a cumplir las obligaciones que se derivan para ellos de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, e, incluso, considerar la posibilidad "de retirar las reservas formuladas a la misma, así como a la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional".*** Sobre esta base se definen una serie de ejes de cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo.

El eje principal, desde el punto de vista de la ONUDI lo constituye el establecimiento de un "sistema de consultas" en la ONUDI, entre países desarrollados y países en desarrollo. Además se citan los siguientes: la reglamentación y vigilancia de las actividades de las sociedades transnacionales, a fin de que "sean compatibles con los planes y políticas de desarrollo de los países receptores, habida cuenta de los códigos pertinentes de conducta internacional y otros instrumentos";**' la formulación de "un código de conducta internacional para la transmisión de tecnología de acuerdo con las necesidades y condiciones predominantes en los países en desarrollo"; la reforma del sistema monetario internacional, con objeto de garantizar una "participación plena" de los países en desarrollo en la dirección y el funcionamiento del mismo y

en los beneficios que de él se deriven, especialmente la estabilidad en las corrientes y condiciones de la financiación del desarrollo y, por último, el reforzamiento y reestructuración de la ONUDI, para que pueda satisfacer las necesidades de industrialización de los países en desarrollo, en la línea de dar a los países en desarrollo "mayor participación en todas las actividades relativas al establecimiento de las políticas y la gestión de la Organización", empezando por una mayor representación en la Junta de Desarrollo Industrial.³²

d) Aspectos institucionales.

éstos plantean dos cuestiones. En primer lugar, el reforzamiento y la reestructuración de la ONUDI "para que ésta pueda responder mejor a los requerimientos de los países en desarrollo y, especialmente, de los menos adelantados, respecto de la promoción de la industrialización y el establecimiento del nuevo orden económico internacional" y, en segundo lugar, que se debe dar en ella

"a los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, mayor participación en todas las actividades relativas al establecimiento de sus políticas y la gestión de la Organización, y se debe aumentar sustancialmente su participación numérica en la Junta de Desarrollo Industrial."³³

B) El «Plan de Acción de Lima».

Este texto³⁴ constituye una amplísima relación de medidas agrupadas en seis secciones: medidas de alcance nacional, referidas a países desarrollados y a países en desarrollo; medidas de cooperación entre países en desarrollo; medidas de cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo; medidas en favor de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e

insulares; arreglos institucionales relativos a la ONUDI y una última disposición -el párrafo 76- referente a la necesidad del cumplimiento de los preceptos contenidos en la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados». Esta disposición, sometida a votación separada, a petición de los Estados Unidos, es aprobada por 70 votos contra 2 y 17 abstenciones, recogiendo el texto aprobado, de forma literal, la posición del Grupo de los 77.⁹⁵

De ese conjunto de medidas nos interesa señalar solamente algunas de las incluídas en la sección III, relativas a la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo y las recogidas en la sección VI, sobre los arreglos institucionales.

a") Medidas de cooperación entre países en desarrollo y países desarrollados.

Las medidas de cooperación entre países en desarrollo y países desarrollados, previstas en el «Plan de Acción de Lima» se refieren a las áreas del comercio internacional,⁹⁶ la asistencia financiera y el problema de la deuda externa,⁹⁷ la reforma monetaria internacional,⁹⁸ la transferencia de tecnología⁹⁹ y la distribución internacional de la industria. Entre estas últimas cabe citar las de facilitar la redistribución de determinadas capacidades productivas existentes en los países desarrollados y la creación de nuevos servicios industriales en los países en desarrollo, en especial industrias que elaboren materias primas exportadas por los países en desarrollo y las de fomentar arreglos de subcontratación internacional entre países en desarrollo y países desarrollados, siempre que tales arreglos no den como resultado "que a los países en desarrollo se les asignen las ramas de la industria menos avanzadas o menos remunerativas o aquellas que podrían trastornar la estructura económica de los países en desarrollo".¹⁰⁰ Es indicativa en este sentido la declaración de la delegación del Reino Unido, según la

cual "no podemos convenir en iniciar consultas internacionales respecto a cuestiones de política industrial interna".¹⁰¹

b") Medidas institucionales.

La sección que trata sobre los arreglos institucionales comprende medidas relativas a la naturaleza jurídica de la ONUDI, a su estructura orgánica, a la creación de un fondo para el desarrollo industrial y a la posición de la ONUDI dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Por lo que hace a su naturaleza jurídica, se parte de que la ONUDI debe aplicar las resoluciones sobre el nuevo orden económico internacional en el área industrial, así como la Declaración y Plan de Acción de Lima y el informe del Comité Ad Hoc sobre la estrategia a largo plazo de la ONUDI.¹⁰² Para ello, la Segunda Conferencia recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas la conversión de la ONUDI en un organismo especializado, aumentando sustancialmente sus recursos y su autonomía administrativa para que, de una parte, pueda intensificar sus actividades operacionales y sus programas de investigación y estudios y, además, ampliarlas en el sentido de constituirse en foro de negociación de acuerdos en la esfera industrial entre países en desarrollo y países desarrollados y entre los propios países en desarrollo, a través de un sistema de consultas continuas especialmente destinado a la redistribución de las capacidades industriales,¹⁰³ y al mismo tiempo, pueda desempeñar el papel coordinador central en la esfera del desarrollo industrial dentro del sistema de las Naciones Unidas. A tal fin se pide al Secretario General de las Naciones Unidas que presente a la Asamblea General un proyecto de estatutos "correspondiente a un organismo especializado para el desarrollo industrial". Es importante señalar que estas disposiciones sobre la modificación de la naturaleza jurídica de la ONUDI, fueron objeto de buen número de declaraciones por parte de distintos Estados

desarrollados, expresando posiciones en general bastante reticentes.¹⁰⁴

Por lo que hace a la estructura orgánica de la futura ONUDI, se establecen en el Plan de Acción, unas directrices para la elaboración de los citados estatutos. Se trata de la creación de un nuevo órgano, institucionalizando la Conferencia General de la ONUDI, que se reuniría cada cuatro años, para, entre otras cosas,

"examinar el progreso de la aplicación de la Declaración y el Plan de Acción presentes, ... examinar las maneras de aumentar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, ... servir de mecanismo coordinador que preste una atención global, integrada y permanente para coordinar y aplicar con éxito las políticas relacionadas con la producción industrial ... que hayan adoptado todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, ... examinar la eficacia de los arreglos institucionales de la ONUDI y tomar las decisiones apropiadas respecto de un mayor robustecimiento del mecanismo institucional".¹⁰⁵

Se propone también ampliar las funciones de la Junta de Desarrollo Industrial, que deberá aplicar las decisiones de la Conferencia General así como preparar y aprobar el programa y el presupuesto de la Organización, para lo cual podrá crear algunos órganos auxiliares. Igualmente, se afirma, "debe aumentar la representación de los países en desarrollo en la Junta de Desarrollo Industrial", así como

"el número de funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores procedentes de países en desarrollo en la Secretaría de la ONUDI y en los grupos de consultores que la asesoran, dentro de los límites de variación convenientes para una distribución geográfica equitativa que establezca la Junta de Desarrollo Industrial, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de garantizar los máximos niveles de eficiencia, competencia e integridad".

Para los países en desarrollo, su representación en la Junta de Desarrollo Industrial "debe aumentar desde 25 a 40 con lo que el número total de miembros de la Junta ascendería a 60, a fin de que la relación sea de 2 a 1 en lugar de 5 a 4 como hasta el presente".¹⁰⁶

Otro de los aspectos abordados por el Plan de Acción es la creación de un «Fondo para el desarrollo industrial», para incrementar los recursos de la ONUDI y para "realzar su autonomía y su capacidad de responder de manera rápida y flexible a las solicitudes de los países en desarrollo"¹⁰⁷. El Fondo, que estaría compuesto por las contribuciones voluntarias a la ONUDI, deberá regirse por las reglas de funcionamiento que determine la Junta de Desarrollo Industrial.

Por último, por lo que se refiere a su posición en el Sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI debe asumir "la responsabilidad primordial como organismo de ejecución de proyectos en la esfera del desarrollo industrial", lo cual supone "la obtención de la mayor parte de los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en el área de la industria.¹⁰⁸ En el mismo sentido, para favorecer el papel coordinador de la ONUDI "deberá establecerse un comité asesor compuesto de representantes de la Secretaría de las Naciones Unidas y de las secretarías de los organismos correspondientes del sistema, y presidido por la ONUDI".¹⁰⁹

CONSIDERACIONES FINALES

La estrategia del NOEI supone la articulación de medidas correctivas o limitadoras de la libre actuación de las fuerzas del mercado, para mejorar la situación económica de los países en desarrollo y reducir las distancias que los separan de los países desarrollados.

En el área industrial y para conseguir una mayor participación de dichos países en la producción industrial mundial, los correctivos propuestos son, básicamente, la reestructuración y el redespliegue de la industria hacia los países en desarrollo,¹¹¹ que deben llevarse a cabo conjuntamente con otras medidas de apoyo tales como un mejor acceso de los productos industriales de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados,

mecanismos apropiados de transferencia de tecnología y medidas eficaces de control de las actividades de las empresas transnacionales. Paralelamente la ONUDI jugará un papel similar al de la UNCTAD en el terreno comercial, de apoyo infraestructural a los países en desarrollo.

En un planteamiento como éste, los Estados se convierten en agentes encargados de aplicar las medidas correctivas, cuyo contenido vendrá determinado por la negociación entre los mismos. Los Estados deberán, pues, establecer estas medidas a partir de acuerdos en el plano internacional y aplicarlas después en el plano interno. Ello implica, en primer lugar, intervencionismo, frente al *laissez faire, laissez passer* del liberalismo económico. En segundo lugar pone en marcha un doble tendencia: hay que ir hacia una cierta centralización o, cuando menos, cierta coordinación para la toma de decisiones, frente a la realidad descentralizada de la toma de decisiones en relación con la industria, y hay que ir, también, hacia una cierta internacionalización de la toma de decisiones, lo que supone un mayor protagonismo de los Estados en una materia que tradicionalmente ha sido ajena a su ámbito de decisión y a la vez un reforzamiento del papel de la ONUDI.

La mejora de la participación de los países en desarrollo en la industria mundial desde el punto de vista de su porcentaje en la producción total depende, entre otros aspectos, de la aplicación de los correctivos citados. La incidencia -la participación- de los países en desarrollo en la toma de decisiones es fundamental para que tales correctivos puedan aplicarse, pero, a su vez, el desarrollo previsible de las tendencias apuntadas contribuye a acercar las decisiones a los países en desarrollo. Puede decirse, en conclusión, que la participación de los países en desarrollo estará directamente conectada con el avance de los procesos de institucionalización y de internacionalización que hemos apuntado, en una relación de estímulo mutuo.

3. LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y EL PLAN DE ACCIÓN DE LIMA

Han transcurrido ya más de trece años desde la aprobación de la Declaración y Plan de Acción de Lima, en los cuales han tenido lugar diversas reuniones internacionales con implicaciones en el área industrial y, particularmente, la Tercera y la Cuarta conferencias generales de la ONUDI, celebradas en Nueva Delhi, en 1980, y en Viena, en 1984, respectivamente.

La consecución del objetivo formulado en Lima, y ratificado, entre otros textos en la Resolución 35/56, que formula la «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo»,¹¹¹ de que los países en desarrollo alcanzaran una participación del 25% del total de la producción industrial mundial, en el año 2000, implicaba fundamentalmente una reestructuración de esa producción industrial, entendida como un proceso "continuo, dinámico y permanente"; ese proceso debía realizarse a partir de un enfoque integrado que tuviera en cuenta el papel a jugar por una serie de "elementos de apoyo", tales como la financiación, el acceso a los mercados, la transferencia de tecnología y el control de las actividades de las empresas transnacionales y de las inversiones extranjeras.¹¹²

No vamos a ocuparnos en este epígrafe de esos elementos de apoyo, algunos de los cuales son tratados en otros capítulos, sino que nos centraremos en algunos de los aspectos más específicamente industriales, que pueden aportarnos algunos datos acerca de la participación de los países en desarrollo en la industria mundial.

Examinaremos en primer lugar la evolución de su participación en la producción industrial mundial, lo que nos proporcionará al mismo tiempo la referencia global de los avances registrados en la aplicación de la «Declaración y Plan de Acción de Lima», para descender inmediatamente a

algunos de sus aspectos concretos: de un lado, al sistema de consultas, como mecanismo institucional creado para favorecer el proceso de reestructuración industrial; de otro al reforzamiento de la ONUDI, con el fin de mejorar su eficacia en la promoción de la industrialización de los países en desarrollo y en la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el área industrial y, en especial, su conversión en organismo especializado.

A) PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL MUNDIAL: EL OBJETIVO DE LIMA, CADA VEZ MÁS LEJOS

La «Declaración y Plan de Acción de Lima», aprobada por la Segunda conferencia general de la ONUDI el 26 de marzo de 1975, establece el objetivo de que los países en desarrollo aumentaran su participación en la producción industrial mundial "hasta llegar por lo menos al 25% del total en el año 2000".¹¹³

En la más reciente edición del Estudio del Desarrollo Industrial de la ONUDI se ofrecen los siguientes datos,¹¹⁴ respecto de la participación de los distintos grupos de países en el valor agregado industrial¹¹⁵ mundial: los países en desarrollo han experimentado, entre 1963 y 1984 un incremento constante, pero de tan pequeño alcance, que la cifra sólo se incrementa, en esos años, desde un 7,8% a un 11,6%. En cambio, los países desarrollados de economía de mercado, durante ese mismo período experimentan un descenso que va desde un 77,0% a un 63,5%. El crecimiento más importante corre a cargo de los países desarrollados de planificación centralizada, que pasan en los mismos años, del 15,2% al 24,9%. Paradójicamente, es mucho más significativa la redistribución de la producción industrial entre los dos grupos de los países desarrollados, que la lograda por los países en desarrollo respecto del conjunto de los países desarrollados.

Por otra parte, las cifras de la segunda mitad del período no muestran un cambio de tendencia. La participación de los países en desarrollo en el V.A.I. mundial pasa, entre 1975 y 1984, de un 9,6% a un 11,6%, lo que supone, obviamente, un escaso avance.

Además, contrariamente a los propósitos expresados en Lima,¹¹⁶ el proceso de industrialización afecta de manera muy desigual a los países en desarrollo. Diez de esos países continúan aportando, en 1980 y 1981, alrededor del 70% de la producción industrial total de los países en desarrollo.¹¹⁷ En cambio, los países en desarrollo menos adelantados aportan en 1981 un 0,2% del VAI mundial, una cifra prácticamente constante desde 1963.¹¹⁸

Dos proyecciones calculadas para la Cuarta conferencia general de la ONUDI vaticinaban serias dificultades para alcanzar el objetivo de Lima: la primera indicaba que, de mantenerse las denominadas **tendencias históricas**, es decir un crecimiento anual del 8% en el VAI y del 6,2% en el PIB, la participación de los países en desarrollo en el VAI mundial sería de un 15%, aproximadamente, en el año 2000; la segunda, calculada en base a un **escenario de crecimiento acelerado**, según los ritmos de crecimiento previstos en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas, llevaría aquella participación hasta un 19%.¹¹⁹

El escaso incremento registrado en la participación de los países en desarrollo en el VAI mundial a principios de los 80 hace que el objetivo de Lima parezca, ante la Cuarta conferencia de la ONUDI, **"mucho más ambicioso de lo que parecía en 1975"** a pesar de que **"la meta de Lima es esencialmente modesta en cuanto a su objetivo"**, como señala un informe de la secretaría de la ONUDI.¹²⁰

Según ésta, diversas causas habrían confluído para producir tales resultados. En primer lugar, los derivados de factores internos de los países en desarrollo y especialmente de la adopción de **"estrategias unidimensionales"** de sustitución de importaciones o de

promoción de exportaciones, en lugar de estrategias de industrialización endógena.¹²¹ En segundo lugar, los efectos de las políticas de los países desarrollados y, singularmente, las medidas proteccionistas, en perjuicio de las exportaciones de los países en desarrollo y del proceso de reestructuración industrial.¹²² En tercer lugar, la existencia de una estructura de relaciones económicas internacionales que, aunque más interdependiente, es fundamentalmente asimétrica, lo que hace al Sur "particularmente vulnerable a las políticas económicas que adopte el Norte",¹²³ en las áreas del comercio, la financiación o la tecnología; una estructura que ha permitido a los países desarrollados trasladar los efectos de la crisis económica a los países en desarrollo.¹²⁴

Entre los diferentes grupos de Estados, la valoración de los progresos alcanzados en la industrialización de los países en desarrollo ha sido y es muy divergente, hasta el punto de que ha imposibilitado la adopción de acuerdos significativos en materia de industrialización en la Tercera y la Cuarta Conferencias de la ONUDI.

a) Tercera Conferencia de la ONUDI: Nueva Delhi, 1980.

Los países en desarrollo hacen valer en este período de sesiones la fuerza de su número para que se aprobara, con el apoyo de los países desarrollados de economía planificada, la «Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi en materia de industrialización de los países en desarrollo y cooperación internacional para su desarrollo industrial».¹²⁵

En dicho texto se considera "totalmente inaceptable" la falta de progresos "en la consecución de objetivos convenidos de común acuerdo"¹²⁶ y se atribuye la principal responsabilidad del fracaso a los países desarrollados, tanto por las medidas desplegadas para proteger a sus industrias menos competitivas, como por las "insuficientes transferencias de los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios para generar el establecimiento de

capacidades industriales a los países en desarrollo".¹²⁷ Al no cumplir sus compromisos ni en el plano interno ni en el de la cooperación con los países en desarrollo, los países desarrollados habrían hecho ineficaces los esfuerzos realizados por los países en desarrollo, tanto aislada como conjuntamente.¹²⁸

Los países desarrollados de economía de mercado, sin embargo, hacen un análisis mucho menos pesimista. Poniendo el acento en los aspectos comerciales y especialmente en el incremento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, eluden la referencia directa a la reestructuración industrial; la comunidad internacional debe continuar

"prestando asistencia ...en las esferas del comercio, la investigación y la cooperación técnica, a fin de que los países en desarrollo puedan incrementar su participación en el comercio mundial, de conformidad con las medidas y las políticas acordadas en la Declaración y Plan de Acción de Lima".¹²⁹

Por último, los países desarrollados de economía de planificación centralizada, aunque dan su apoyo a la Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi, no lo hacen sin reservas.¹³⁰ En su análisis se hace una crítica tanto las políticas de los países desarrollados «capitalistas», que "tratan de imponer a los países en desarrollo, bajo la bandera de la cooperación y de la interdependencia, una política encaminada a crear un clima favorable a las inversiones de los monopolios imperialistas, y sobre todo de las sociedades transnacionales",¹³¹ como las de los países en desarrollo que "han abierto sus puertas al capital extranjero" con lo que el crecimiento industrial de esos países no sería en realidad más que la "fachada" de una situación de dependencia, de un modelo de "desarrollo y especialización industriales cuyo resultado es mantener a esos países en una posición subordinada en el seno de la economía capitalista mundial".¹³²

b) La Cuarta Conferencia de la ONUDI: Viena, 1984.

En la Cuarta Conferencia General de la ONUDI, celebrada en agosto de 1984, son aprobados un «Preámbulo» y 15 resoluciones, 12 de las cuales por consenso. Además, dos proyectos de resolución son transmitidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin que la Conferencia se pronuncie sobre ellas.¹³³ Sin embargo estos resultados no son el reflejo de un acercamiento significativo de las posiciones entre los distintos grupos de Estados.

El «Preámbulo», que sirve para introducir el conjunto de resoluciones y que refleja el análisis de la evolución de los acontecimientos en la esfera de la industria, es aprobado con los votos de los países en desarrollo y de los países desarrollados de economía de planificación centralizada.¹³⁴ Respecto de dicho texto, la delegación de la India, en nombre del Grupo de los 77 lamenta que, tratándose del documento más importante que ha aprobado la Conferencia, no haya sido posible el consenso,¹³⁵ hecho que atribuye a un progresivo debilitamiento de la disposición de los países desarrollados a colaborar en la consecución del objetivo de Lima y califica como de "abandono y pesimismo" el clima final de la Cuarta Conferencia.¹³⁶

Para los países desarrollados de economía de mercado, la imposibilidad del acuerdo se debe a no haber encontrado fórmulas aceptables para referirse a los problemas comerciales y financieros, que "deberían abordar organizaciones y conferencias expresamente consagradas a estos temas".¹³⁷ Más concretamente, los países miembros de la Comunidad Económica Europea, valoran como positivo el resultado general de la Conferencia, a pesar de las discrepancias y afirman mantener "íntegro su compromiso de apoyar activamente la industrialización de los países en desarrollo."¹³⁸

Según el representante de los Estados Unidos, único Estado que vota contra el «Preámbulo»,

"la introducción no caracteriza con precisión y, por consiguiente, no caracteriza provechosamente ni los problemas ni las soluciones. El panorama que brinda este documento sobre la situación actual del mundo es excesivamente pesimista. Los beneficios de la recuperación económica que se ha afianzado ya en los Estados Unidos se están difundiendo a los países en desarrollo que deciden poner en orden sus economías. La expansión del comercio mundial encabezada por los Estados Unidos puede beneficiar al mundo y ha beneficiado a los participantes en el sistema comercial internacional. El lenguaje general -en la introducción- si bien es cosa común en algunos medios, no es aceptable para los Estados Unidos. No alienta las decisiones atinadas, aunque difíciles, sino, más bien, la búsqueda continua de ilusiones infructíferas. Por estas razones, los Estados Unidos no pueden apoyar la introducción

" . 199 .

No obstante, valora como motivo de orgullo para todos los participantes las numerosas resoluciones aprobadas por consenso "que representan la verdadera labor de esta Conferencia", considerada "un éxito" por su delegación.¹⁴⁰

El sentimiento de frustración de los países en desarrollo queda recogido en la dura declaración formulada por la delegación de la India, en nombre del Grupo de los 77, tras la clausura de la Conferencia. Así se valoran sus resultados:

"No somos insensibles al hecho de que esas resoluciones que se acaban de aprobar no encierran más que una modesta esperanza para el futuro de la ONUDI o para la cooperación internacional para la industrialización del Sur. Tomamos nota de que no hay ninguna promesa definitiva de que se proporcionarán recursos adicionales. Tomamos nota igualmente de que no se estimula a la ONUDI a que emprenda nuevas actividades y programas, por modestos y convenientes que sean. No se han hecho sentir nuevos compromisos de parte de aquellos cuyo compromiso debe ser necesario. De hecho, se ha observado un esfuerzo consciente para desconocer incluso compromisos previos. El objetivo de Lima o la mención de la AOD de repente pareció convertirse en anatema para algunos... Fueron bloqueados con éxito los dos proyectos de resolución de importancia para el mundo en desarrollo, el relativo a los recursos financieros y el relativo a la reestructuración y el

redespliegue industriales mundiales. Así pues, con lo que hemos tenido que enfrentarnos a lo largo de esta Conferencia ha sido con la evidente falta de voluntad para negociar y llegar a un consenso acerca de determinados aspectos de la labor legítima de la ONUDI¹⁴¹.

B) EL SISTEMA DE CONSULTAS, UN INSTRUMENTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN Y EL REDESPLIEGUE INDUSTRIALES

a) Reestructuración y redespliegue de la industria.

El concepto de reestructuración industrial se refiere al proceso de transformación continua de la estructura mundial de la producción.¹⁴² Desde 1950 este proceso se caracteriza por un rápido crecimiento industrial, junto a un desplazamiento de la actividad industrial de unos a otros países desarrollados, e incluso a algunos países en desarrollo, debido a la confluencia de factores esencialmente internos, tales como las distintas dinámicas de crecimiento en los países desarrollados y en los países en desarrollo y la evolución del desarrollo tecnológico en los primeros, especialmente vinculado a determinados sectores industriales en detrimento de otros.¹⁴³

Este proceso se ha desarrollado, por tanto, de manera espontánea o, por lo menos, no planificada ni coordinada, como resultante en cada momento de la suma de decisiones tomadas en base a circunstancias internas, por distintos agentes -entre los cuales cada vez más los gobiernos- y que han producido importantes efectos en el plano internacional. Los beneficios de este proceso, sin embargo, se han repartido muy desigualmente entre los distintos países, favoreciendo primordialmente a los países de la Europa oriental, a algunos países desarrollados de economía de mercado, como Japón, y a un pequeño grupo de países en desarrollo.¹⁴⁴

La «Declaración y Plan de Acción de Lima», al formular el objetivo de que el porcentaje de participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial se

incrementase hasta lograr el 25% del total en el año 2000,¹⁴⁵ tuvo muy en cuenta que esa dinámica ya existente debería ser corregida y estimulada; que "el juego incontrolado de los mecanismos de mercado no es el medio más adecuado para promover la industrialización a escala mundial ni para lograr una cooperación internacional eficaz en la esfera industrial".¹⁴⁶

Ante una dinámica en que las decisiones se tomaban en el plano interno y de manera descoordinada, el objetivo de Lima exigiría mecanismos que operaran como marco institucionalizado para la coordinación de las decisiones internas y, a la vez, como motor para la internacionalización de la toma de decisiones, para la cooperación, a través de la negociación y el acuerdo entre los Estados.¹⁴⁷

En esta línea, la «Declaración y Plan de Acción de Lima» prevé la celebración de

"urgentes consultas ... con miras a facilitar, dentro de un contexto dinámico y de conformidad con las posibilidades de que dispongan los gobiernos, la redistribución de determinadas capacidades productivas existentes en los países desarrollados y la creación de nuevos servicios industriales en los países en desarrollo"¹⁴⁸

y encarga a la ONUDI que incluya entre sus actividades "un sistema de consultas, en los planos global, regional y sectorial".¹⁴⁹

Además, la ONUDI "debe estar dispuesta a servir de foro para la negociación de acuerdos en la esfera industrial entre países desarrollados y en desarrollo, y entre los propios países en desarrollo, a petición de los países interesados".¹⁵⁰

La resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, por la cual hace suyos la «Declaración y Plan de Acción de Lima», insiste especialmente en el papel de la ONUDI, en relación con el establecimiento del Sistema de Consultas y como foro para la negociación de acuerdos entre los Estados, en la esfera industrial.¹⁵¹ Pero además señala que los países desarrollados deben estimular "el redespliegue de sus

industrias menos competitivas internacionalmente hacia los países en desarrollo".¹⁵³

Numerosas resoluciones posteriores se refieren al concepto de **redespliegue**.¹⁵³ Entre ellas, la resolución 31/163 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1976, insta de nuevo a los países desarrollados a que promuevan el redespliegue hacia los países en desarrollo y se pide al Director Ejecutivo de la ONUDI que prepare estudios que comprendan recomendaciones de políticas para el fomento del redespliegue, así como la identificación de las industrias y sectores industriales concretos susceptibles de ser redesplegados.¹⁵⁴

Se ha definido el «redespliegue» como

"una forma de cooperación industrial internacional para las transferencias de recursos encaminada a establecer capacidades de producción en los países en desarrollo, con miras a aumentar la participación de estos países en el total de la producción mundial".¹⁵⁵

La transferencia puede ser de determinados factores de producción de una actividad industrial o del propio emplazamiento de la producción. Sin embargo, el concepto de redespliegue no implica simplemente una transferencia de recursos industriales "sino también un desplazamiento correspondiente de la división internacional del trabajo"¹⁵⁶ y por tanto un ajuste, una adecuación de la estructura económica de los países desarrollados a las consecuencias del redespliegue.

En el redespliegue pueden intervenir distintos agentes responsables de tomar decisiones: empresario del país desarrollado, empresa o copartícipe del país en desarrollo, gobiernos de uno y otro país, cada uno con sus criterios sobre la intervención en la economía. Por ello, a pesar de que los estudios realizados por la ONUDI indican un considerable interés en el redespliegue por parte de los industriales de los países desarrollados y señalan la existencia de potencial para el redespliegue en

prácticamente todos los sectores industriales,¹⁵⁷ aparecen una serie de obstáculos que dificultan su materialización.

Entre ellos destacan los siguientes: a) las empresas pequeñas y medianas de los países desarrollados suelen carecer del personal, la experiencia, la información y los contactos internacionales necesarios para llevar adelante proyectos de cooperación de este tipo con países en desarrollo; b) en los países en desarrollo no es fácil encontrar propuestas concretas ni esferas definidas de prioridad en materia de inversiones, lo que hace difícil la coordinación de las necesidades de los países en desarrollo con las posibilidades de las industrias de los países desarrollados, y c) las empresas de los países desarrollados tropiezan con la incertidumbre de las políticas oficiales, las de sus propios países y las de los países en desarrollo, que repercute, por ejemplo, en la importación de bienes y componentes.¹⁵⁸

Para superar estos obstáculos, la ONUDI trabaja en un doble sentido. Por una parte, a través de sus programas de estudios,¹⁵⁹ dedicados especialmente a los cambios estructurales en los países industrializados, que facilitan la elaboración de políticas previsoras de reajuste, y a las condiciones vigentes en los países en desarrollo, con miras a facilitar su industrialización. De otra parte, a través del «Sistema de Consultas».

La «Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi», aprobada en la Tercera Conferencia General de la ONUDI, que recoge en diversas disposiciones la importancia del redespliegue de industrias hacia los países en desarrollo como factor esencial para lograr "una división internacional del trabajo y una reestructuración de la industria mundial equitativa",¹⁶⁰ vincula el Sistema de Consultas con ambos conceptos -reestructuración y redespliegue- al reafirmar "la importancia del Sistema de Consultas como vehículo para fomentar el redespliegue de la industria hacia los países en desarrollo y asistir a la reestructuración de la industria mundial" ¹⁶¹

Pero mientras para los países en desarrollo, cuya posición se refleja en el citado texto, el redespliegue y la reestructuración industrial debe ser el resultado de la negociación de acuerdos entre países en desarrollo y países desarrollados, proceso que tiene como punto de partida el Sistema de Consultas y como foro la ONUDI,¹⁶² para los países del Grupo B -desarrollados de economía de mercado-,

"sin desconocer la importante función que han de desempeñar los gobiernos, especialmente en las primeras etapas de la industrialización ... el proceso de redespliegue internacional debe fundarse lo más posible en el sistema de mercado, caracterizado por el pluralismo de factores y objetivos, y que, fundamentalmente, los gobiernos deben cumplir su cometido influyendo indirectamente en dicho proceso, por ejemplo, creando incentivos y eliminando obstáculos" y "la evolución futura y provechosa del Sistema de Consultas debe circunscribirse a aquellos aspectos de ese sistema que hayan demostrado su eficacia, como es el caso, por ejemplo, de su función informativa. Esa evolución debe realizarse de manera pragmática y sobre una base voluntaria. Es por ello importante preservar el carácter consultivo y abierto del Sistema de Consultas".¹⁶³

Para los países desarrollados de economía de planificación centralizada, que valoran positivamente el papel desempeñado por la ONUDI,

"el Sistema de Consultas de la ONUDI corre en realidad el riesgo de convertirse en una agencia de publicidad para las empresas privadas y de no cumplir las tareas que le han sido asignadas ... debe funcionar bajo control gubernamental y con la participación de representantes de los poderes públicos de los países participantes en las reuniones de consulta."¹⁶⁴

Pese a las diferencias existentes entre los distintos grupos de países, que vuelven a ponerse de relieve con ocasión de la Cuarta Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Viena,¹⁶⁵ en agosto de 1984, acerca de su naturaleza, el Sistema de Consultas se encuentra en pleno funcionamiento y al mismo nos referiremos en el siguiente apartado.

b) El Sistema de Consultas de la ONUDI.

a") Puesta en funcionamiento.

Como ya se ha señalado, la «Declaración y el Plan de Acción de Lima» dispone el establecimiento de un "sistema de consultas continuas en los planos global, regional y sectorial",¹⁶⁶ para los fines de facilitar "la redistribución de determinadas capacidades productivas existentes en los países desarrollados y la creación de nuevos servicios industriales en los países en desarrollo".¹⁶⁷ Inmediatamente, la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 1975, pide al Director Ejecutivo de la ONUDI que formule propuestas para el establecimiento de dicho sistema.¹⁶⁸ La Junta de Desarrollo Industrial, en su décimo período de sesiones, en 1976, decide que las primeras consultas deben organizarse, con carácter experimental, a nivel sectorial.¹⁶⁹

En esta fase experimental, que se prolongará desde enero de 1977 hasta octubre de 1979, tienen lugar ocho consultas, correspondientes a seis sectores industriales: industrias de fertilizantes, siderurgia, del cuero y productos del cuero, de grasas y aceites vegetales, petroquímica y de la maquinaria agrícola, según las prioridades determinadas por la «Declaración y Plan de Acción de Lima».¹⁷⁰

En el decimotercer período de sesiones, correspondiente a 1979, la Junta, a la vista de la experiencia realizada¹⁷¹ reconoce la importancia del Sistema como actividad permanente y pide al Director Ejecutivo que prepare un proyecto de reglamento para el funcionamiento del Sistema de Consultas.¹⁷²

El reglamento del Sistema de Consultas hubo de recorrer un largo itinerario y sufrir numerosas modificaciones hasta ser aprobado por la Comisión Permanente de la Junta de Desarrollo Industrial, en noviembre de 1981 y por la propia Junta, en mayo de 1982.¹⁷³

Paralelamente, la «Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi», aprobada en la Tercera Conferencia General de la ONUDI, el 9 de febrero de 1980, establece el Sistema de Consultas "con carácter permanente, como actividad continua e importante de la ONUDI" y decide ampliar su ámbito "para abarcar todos los sectores industriales importantes" e incluir, además de las consultas sectoriales, "consultas globales en materia de financiación industrial, tecnología industrial, utilización de la mano de obra y otras cuestiones principales" y "consultas regionales e interregionales a solicitud de los países interesados".¹⁷⁴

Desde entonces las consultas se han ampliado, en el plano sectorial, a la industria farmacéutica, a la de bienes de capital, a la de elaboración de alimentos, a la de la madera y productos de la madera, a la industria pesquera y a la de los metales no ferrosos; en el plano global se han celebrado consultas sobre financiación industrial y sobre la capacitación de la mano de obra industrial y, en el plano regional, se ha celebrado una consulta sobre la industria de la maquinaria agrícola en África; en total 30 consultas hasta el mes de diciembre de 1987.¹⁷⁵

En este ya largo período una de las preocupaciones de la Junta de Desarrollo Industrial ha sido la de recurrir en la mayor medida posible a expertos y consultores procedentes de los países en desarrollo; los resultados son notables en este terreno.¹⁷⁶

Sin embargo, en última instancia la utilidad de las Consultas depende de la cantidad y la calidad de los participantes, que son designados por los gobiernos. No todos los gobiernos esperan lo mismo de las Consultas ni hay acuerdo respecto del carácter de la participación. Los datos relativos a las citadas consultas muestran una importante presencia de personas vinculadas a las empresas y a los gobiernos y una escasa participación de los trabajadores industriales.¹⁷⁷ Por término medio, han intervenido 150 personas en cada consulta, pertenecientes a unos 60 países, algo más de la mitad de ellos países en desarrollo,¹⁷⁸ pero

veamos cuales son los beneficios que se derivan del funcionamiento del Sistema de Consultas.

b") Régimen jurídico del sistema de consultas.

En el reglamento se configura el Sistema de Consultas como un instrumento mediante el cual la ONUDI "servirá de foro a los países desarrollados y en desarrollo en sus contactos y consultas encaminadas hacia la industrialización de los países en desarrollo" y "hará posible la celebración de negociaciones entre las partes interesadas".¹⁷⁹ Además, en el Sistema se procurará adoptar medidas orientadas hacia la acción a fin de incrementar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial y crear nuevas capacidades industriales en los países en desarrollo contribuyendo al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.¹⁸⁰

El Sistema de Consultas responde, según el Director Ejecutivo de la ONUDI, a las siguientes características: participación de representaciones de gobiernos, de la industria y de los trabajadores, que defienden sus respectivos puntos de vista; adopción por consenso de las conclusiones y recomendaciones de las reuniones de Consulta; soluciones basadas en un equilibrio de los intereses de las distintas partes a veces costosamente obtenidos; continuidad del proceso hasta la obtención de resultados prácticos, y participación efectiva de otras organizaciones internacionales, tales como la FAO, la OIT, la UNCTAD, o la OMS en la preparación de las consultas y en la labor posterior a las mismas.¹⁸¹

Respecto a los resultados del Sistema, el Director Ejecutivo valora, en un denso informe,¹⁸² los siguientes: 1) se han creado en la ONUDI unas relaciones más directas con el mundo de la industria "cuyo alcance podría ser más amplio si países en desarrollo y países desarrollados participaran en todas las Consultas"; 2) ha permitido a

todas las partes comprender las estructuras cambiantes y considerar los problemas vinculados a la industrialización de los países en desarrollo en cada sector; 3) a partir de acuerdos de principio relativos a la participación de los países en desarrollo en el año 2000 en determinados sectores,¹³³ se han identificado elementos que han posibilitado acuerdos para facilitar su consecución y, en algunos sectores, incluso la adopción de "instrumentos concretos concebidos para equilibrar los diferentes intereses involucrados en la cooperación industrial", y 4) se ha fortalecido la función central de coordinación de la ONUDI en la esfera de la industria.¹³⁴

En un informe posterior, el Director Ejecutivo apunta la existencia de otras ventajas del Sistema, igualmente reales aunque menos tangibles:¹³⁵ 1) se trata de un mecanismo que proporciona información contrastada y evaluada a los países en desarrollo sobre sectores clave de su industrialización; 2) las consultas ponen en contacto a representantes gubernamentales y no gubernamentales y, a pesar de la diversidad de opiniones, en todos los casos han tenido como resultado la adopción de conclusiones y recomendaciones convenidas, y 3) el Sistema de Consultas permite mantener el diálogo abierto mientras maduran las soluciones de problemas que son complejos.

Respecto a la función de la ONUDI como foro de negociación, si entendemos por tal la concertación de acuerdos multilaterales, que pueden incluir la distribución de la producción en un sector concreto, con indicación de los resultados del comercio entre países desarrollados y en desarrollo, así como de la transferencia de recursos y de asistencia técnica requeridos, "estas negociaciones no se han celebrado aún",¹³⁶ aunque se ha avanzado bastante en algunos aspectos tales como la elaboración de modelos de contratos.¹³⁷

Lo cierto es que la consideración del Sistema de Consultas como "actividad prioritaria de la ONUDI y como foro único para fomentar la industrialización de los países

en desarrollo" ¹⁹⁹ es muy generalizada como lo demuestran las opiniones formuladas por los diferentes Estados, a petición de la Junta de Desarrollo Industrial que ha emprendido la tarea de evaluación del Sistema. ¹⁹⁹

En última instancia, como señalaba el Director Ejecutivo de la ONUDI el grado de éxito es "la medida en que los países en desarrollo estimen que el Sistema de Consultas ha servido a sus intereses, porque es su industrialización lo que este mecanismo tiene por objeto promover". ¹⁹⁹

En este sentido, el Grupo de los 77 ha reiterado la validez del Sistema, que ha sido beneficioso para ellos, a pesar de las limitaciones financieras y de otro orden. Señalan en particular la importancia de una mayor y más eficaz participación de los países en desarrollo, que debe ser potenciada mediante medidas tales como la mejora de la información y de los canales de comunicación y el incremento de los recursos financieros para subvencionar los viajes de los representantes de los países en desarrollo. ¹⁹⁹

No obstante, las diferencias acerca de aspectos tan importantes como la naturaleza del Sistema, el grado de amplitud en cuanto a los sectores a tratar, o el carácter de los participantes, son todavía manifiestas. ¹⁹⁹

A) LA CONVERSIÓN DE LA ONUDI EN ORGANISMO ESPECIALIZADO

Ya nos hemos referido a la polémica que precedió a la creación de la ONUDI, acerca de su conveniencia y de la determinación de su naturaleza jurídica y que dió como resultado la aprobación, por consenso, de la Resolución 2152 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de noviembre de 1966. ¹⁹⁹

Con posterioridad a esa fecha, los países en desarrollo no han dejado de manifestar en distintos foros su reivindicación de que la ONUDI cambiara su estatuto de órgano de la Asamblea General por el de organismo

especializado, ante la oposición del conjunto de los países industrializados.¹⁹⁴

Las limitaciones de la ONUDI para el cumplimiento de sus funciones son señaladas por un Grupo de Expertos de Alto Nivel creado para formular una estrategia a largo plazo para la Organización, en su informe, en febrero de 1973, y atribuidas, entre otras causas a su "situación subalterna ... en cuanto a edad, recursos financieros y grado de autonomía", aunque dicho grupo de expertos no llega a un acuerdo sobre la conveniencia de convertirla en organismo especializado.¹⁹⁵ Igualmente, el Comité Ad Hoc, creado por la Junta de Desarrollo Industrial para estudiar la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Expertos,¹⁹⁶ manifiesta que "sería deseable que la ONUDI gozase de mayor autonomía en asuntos administrativos y financieros, incluida la contratación de personal y la administración de su programa de publicaciones",¹⁹⁷ pero tampoco hay acuerdo respecto al cambio de estatuto jurídico.

El primer paso en este sentido no se da hasta la Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Lima en marzo de 1975. En efecto, la «Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación» considera que, para que la ONUDI pueda ampliar sus actividades, especialmente en lo relativo al Sistema de Consultas, y desempeñar el papel coordinador en la esfera del desarrollo industrial dentro del sistema de las Naciones Unidas, "es imprescindible aumentar y ampliar sustancialmente su autonomía administrativa y sus funciones y proporcionarle los recursos para ese fin"; para ello "se recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que la ONUDI se convierta en un organismo especializado" y se pide al Secretario General que,

"en consulta con el Director Ejecutivo de la ONUDI, presente a la Asamblea General en su séptimo período extraordinario de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, un proyecto de estatutos correspondiente a un organismo especializado para el desarrollo industrial".¹⁹⁸

El proyecto solicitado al Secretario General²⁰⁰ es estudiado por la Junta de Desarrollo Industrial y transmitido al Consejo Económico y Social,²⁰¹ quien a su vez, lo remite a la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁰¹ La Asamblea, en su séptimo período extraordinario de sesiones, hace suya la recomendación de la Conferencia de Lima y establece un Comité intergubernamental plenario, al que encarga la elaboración del documento constitutivo de la ONUDI como organismo especializado.²⁰²

A pesar de que en el caso de la ONUDI no se tropieza con la existencia de un organismo concurrente - como sucede con la UNCTAD y el GATT - que dificulte la conversión en organismo especializado, lo cierto es que este proceso se desarrolla lentamente, ya que, como señala M. BETTATI, se trata de:

"... concilier le désir des pays en développement d'avoir une organisation essentiellement à leur service, ou du moins au service de leur développement, et la volonté d'une majorité de pays industrialisés de limiter leurs engagements financiers et de contrôler de façon appropriée les ressources mises à la disposition de la communauté internationale dans son ensemble."²⁰³

El Comité se reúne cuatro veces a lo largo de 1976, pero no puede concluir su trabajo en el plazo previsto,²⁰⁴ por lo que su mandato es prorrogado por la Asamblea General.²⁰⁵ Celebra su quinta y última reunión los meses de marzo y abril de 1977.²⁰⁶ Posteriormente, sobre la base de su informe final, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propuesta del Consejo Económico y Social,²⁰⁷ convoca la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Constitución de la ONUDI como organismo especializado.²⁰⁸ La Conferencia, que se reúne entre el 20 de febrero y el 11 de marzo de 1978, con la presencia de 124 Estados, no puede tampoco llegar a un acuerdo²⁰⁹ y la Asamblea General debe proceder a convocarla de nuevo.²¹⁰ Entre el 19 de marzo y el 12 de abril de 1979, se celebra esta segunda etapa, con la presencia de 85 Estados, que concluye con la aprobación por consenso de la «Constitución de la ONUDI».²¹¹

Su artículo 25 prevé la entrada en vigor "cuando por lo menos ochenta Estados que hubieren depositado instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación notifiquen al Depositario que, después de consultar entre sí, han convenido en que la Constitución entre en vigor", situación que no se produce hasta el 21 de junio de 1985, diez años después de la Conferencia de Lima.²¹² El 17 de diciembre del mismo año, por resolución 40/180 se aprueba el «Acuerdo entre las Naciones Unidas y la ONUDI», que establece su condición de organismo especializado, de acuerdo con el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas, a partir del 1 de enero de 1986²¹³.

La conversión de la ONUDI en un organismo especializado, cuyo principal objetivo "será promover y acelerar el desarrollo industrial en los países en desarrollo con miras a contribuir al establecimiento de un nuevo orden económico internacional"²¹⁴ es, ante todo, la satisfacción de una reivindicación largamente mantenida y reiteradamente expresada por los países en desarrollo, que supone, de acuerdo con P.BUIRETTE-MAURAU, un reforzamiento, en el plano institucional, del poder de negociación de los países en desarrollo.²¹⁵

En la medida en que la ONUDI deja de ser un órgano de la Organización de las Naciones Unidas, para constituir una organización distinta, con sus propios órganos de decisión, nos interesa examinar cual es la participación de los países en desarrollo en tales órganos, y cuales son los recursos financieros previstos para que tales decisiones puedan llevarse a cabo.

a) La estructura orgánica de la ONUDI

La Constitución de la ONUDI regula su estructura orgánica en su capítulo III (artículos 7 al 11), que mantiene la habitual distinción entre órganos principales y órganos subsidiarios. Son órganos principales la Conferencia

General, la Junta de Desarrollo Industrial y la Secretaría; son subsidiarios el Comité de Programa y de Presupuesto y aquellos otros que establezcan la Conferencia o la Junta.²¹⁶

a") La Conferencia General.

La Conferencia General, compuesta por representantes de todos los Miembros es el órgano plenario de la ONUDI. Se reúne en sesión ordinaria cada dos años²¹⁷ y en sesión extraordinaria, convocada por el Director General, a petición de la Junta o de la mayoría de los Miembros.

La Conferencia es el órgano encargado de determinar los principios rectores y las políticas de la Organización; de aprobar el programa de trabajo y los presupuestos; de establecer la escala de cuotas para las contribuciones obligatorias de los Miembros; aprobar su propio reglamento y el reglamento financiero de la Organización; supervisar la utilización eficaz de sus recursos financiero; adoptar convenciones o acuerdos y hacer recomendaciones a los Miembros y a las Organizaciones Internacionales, sobre cuestiones que sean de la competencia de la Organización, y adoptar "cualquier otra medida adecuada para permitir que la Organización promueva el logro de sus objetivos y realice sus funciones".²¹⁸

En la Conferencia cada Miembro tiene un voto y las decisiones se toman por mayoría de los Miembros presentes y votantes, excepto en los casos previstos en su Reglamento o en la propia Constitución, relativos a las decisiones más importantes, que exigen una mayoría cualificada de dos tercios, lo que no es un obstáculo para que los países en desarrollo puedan imponer sus puntos de vista.²¹⁹

b") La Junta de Desarrollo Industrial.

La Junta de Desarrollo Industrial, es un órgano restringido, con carácter ejecutivo. Está compuesto por 53

Miembros, elegidos por la Conferencia, de acuerdo con la siguiente distribución de puestos: 33 Estados de entre los incluidos en los grupos A y C (países en desarrollo), 15 Estados de entre los incluidos en el grupo B (países desarrollados de economía de mercado) y 5 Estados de entre los incluidos en el grupo D (países desarrollados de economía de planificación centralizada).²²⁰ La Junta se reunirá en sesión ordinaria una vez al año y, en sesión extraordinaria, cuando lo pida la mayoría de sus Miembros.

Sus funciones son las siguientes: examinar la ejecución del programa y de los presupuestos y otras decisiones de la Conferencia; recomendar a la Conferencia la escala de cuotas para sufragar los gastos del presupuesto ordinario; informar a la Conferencia en cada período de sesiones sobre sus actividades; pedir información a los Miembros sobre sus actividades relacionadas con la labor de la Organización; autorizar, de acuerdo con determinado procedimiento, ante determinadas circunstancias imprevistas, al Director General a que adopte medidas que la Junta estime necesarias; preparar el programa provisional de la Conferencia; nombrar un Director General interino en caso de vacante del cargo, entre sesiones de la Conferencia, y "todas las demás funciones que pueden ser necesarias para promover los objetivos de la Organización, con sujeción a las limitaciones estipuladas en la presente Constitución".²²¹

Igual que en el caso de la Conferencia, cada miembro tiene un voto. E igualmente las decisiones se toman por mayoría de los presentes y votantes, excepto aquellas para las que su Reglamento o la Constitución de la ONUDI exigen una mayoría cualificada de dos tercios. Pero a diferencia de la Conferencia, en la Junta, los países desarrollados suman suficientes votos para ejercer su veto respecto de esas decisiones más importantes, a condición, por supuesto de que actúen de forma conjunta.²²²

c") El Comité de Programa y de Presupuesto.

El Comité de Programa y de Presupuesto, es un órgano subsidiario, previsto expresamente por la Constitución de la ONUDI²²³. Se compone de 27 Miembros de la Organización, elegidos por la Conferencia, de acuerdo con la siguiente distribución: 15 Estados de los grupos A y C; 9 del grupo B y 3 del grupo D. El Comité interviene directamente en la preparación del programa de trabajo y de los presupuestos, así como en la determinación de la escala de cuotas para sufragar los gastos del presupuesto ordinario, y "desempeñará todas las demás funciones relacionadas con cuestiones financieras que le asignen la Conferencia o la Junta".²²⁴

Cada miembro del Comité tiene un voto y sus decisiones se toman, en todos los casos, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes.²²⁵ Ello supone que, en este órgano, los países desarrollados de economía de mercado, por sí solos, tiene capacidad para vetar sus decisiones, siempre que actuen de común acuerdo.

d") La Secretaría.

Por último, la Secretaría está encabezada por un Director General, nombrado por la Conferencia, previa recomendación de la Junta, por un período de cuatro años. En tanto que es el más alto funcionario administrativo de la Organización, asume "la responsabilidad y la autoridad generales en la dirección de la labor de la Organización" y, bajo el control de la Junta, tienen a su cargo el nombramiento y la organización del personal y la dirección de sus actividades.²²⁶

b) La organización financiera de la ONUDI

Como se ha señalado, las actividades de la ONUDI, cuando era un órgano autónomo de la Asamblea General, se financiaban de distinta forma según su naturaleza: las actividades administrativas y de investigación con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; las actividades operacionales mediante las contribuciones voluntarias de los Estados y, especialmente, las canalizadas a través del PNUD.²²⁷

La Constitución de la ONUDI como organismo especializado mantiene la distinción, aunque no lo hace con la misma rigidez. Como punto de partida distingue dos presupuestos: el "presupuesto ordinario", cuyos ingresos son las cuotas de los Miembros, con el que se sufragan los gastos "de administración e investigación, otros gastos ordinarios de la Organización y otras actividades previstas en el Anexo II"; el "presupuesto operativo", en cambio, se nutre de las contribuciones voluntarias a la Organización y con él se financiarán "los gastos correspondientes a asistencia técnica y otras actividades conexas".²²⁸

Las "otras actividades previstas en el Anexo II" a que hace referencia el artículo 13, son "actividades que antes se sufragaban con cargo a la Sección 15 del Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas", es decir, con cargo al Programa Ordinario de Asistencia Técnica, con el que se financiaban actividades operacionales y del que se había beneficiado la ONUDI. Ello supone en el plano jurídico, como ha señalado Philippe BRETTON, la consagración de la inclusión de gastos operacionales en el presupuesto ordinario de la nueva Organización, es decir sufragados por las cuotas obligatorias de los Miembros.²²⁹

Los ingresos de la ONUDI se componen básicamente de cuotas o contribuciones obligatorias de los Miembros y de contribuciones voluntarias a la Organización. Las primeras son fijadas con arreglo a una escala de cuotas que se basará "en la medida de lo posible, en la aplicada más

recientemente por las Naciones Unidas" y que en ningún caso asignará a un Miembro más del 25% del presupuesto ordinario de la Organización.²³⁰ Las cuotas son determinadas por la Conferencia, por mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes, sobre la base de un proyecto preparado por el Comité de Programa y de Presupuesto y de una recomendación de la Junta por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes.

Por otra parte, el Director General podrá aceptar contribuciones voluntarias, "incluidos donativos, legados y subvenciones, procedentes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales u otras fuentes".²³¹ Tales contribuciones "y otros ingresos que puedan preverse en el reglamento financiero" constituyen el «Fondo para el Desarrollo Industrial», que es administrado por el Director General.²³²

Pero la disposición más importante en el apartado financiero es, sin duda, el artículo 14 de la Constitución de la ONUDI, que regula el procedimiento para la aprobación del programa de trabajo y de los presupuestos. El Director General es el encargado de iniciarlo, presentando los distintos proyectos al Comité de Programa y de Presupuesto. Éste deberá presentar a la Junta sus recomendaciones acerca de los proyectos, que requerirán una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. A continuación la Junta, también por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, debe adoptar el programa de trabajo y los dos presupuestos, con las modificaciones que crea necesarias, para presentarlos a la Conferencia. La Conferencia, por la misma mayoría examinará y aprobará los citados documentos, pudiendo introducir en ellos enmiendas, con determinadas condiciones, que fundamentalmente aseguran que en el caso de que impliquen nuevos gastos, deberán ser remitidas de nuevo al Comité y a la Junta.²³³ Se trata en definitiva de un procedimiento que garantiza a los países desarrollados, que han de ser los principales contribuyentes, un control efectivo sobre las

decisiones en materia financiera, mientras los proyectos son estudiados por el Comité y por la Junta, pero que les impide tomar por sí solos tales decisiones, puesto que en ninguno de los tres órganos tienen una mayoría suficiente.

CONSIDERACIONES FINALES

Al concluir el anterior apartado, señalábamos la importancia de la reestructuración y el redespliegue industriales, como mecanismos que favorecerían la obtención del objetivo de participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial; igualmente apuntábamos la relación existente entre los procesos de institucionalización e internacionalización de la toma de decisiones en relación con el desarrollo industrial, y el incremento de la participación de los países en desarrollo en esa toma de decisiones.

Respecto del primer aspecto los datos obtenidos parecen augurar escasas, si no nulas, posibilidades de alcanzar el objetivo formulado en la Conferencia de Lima, de que los países en desarrollo alcancen, para el año 2.000, un 25% de la producción industrial mundial. No es objeto de nuestro estudio identificar las causas de este fracaso anunciado.

Nos interesa, en cambio, señalar la significación que tienen tanto el establecimiento del Sistema de Consultas en el marco de la ONUDI, como el proceso de conversión de ésta en organismo especializado, en la medida en que constituyen avances evidentes en los procesos de institucionalización e internacionalización de la toma de decisiones en el área industrial y, en consecuencia se trata de medidas que favorecen una mayor participación de los países en desarrollo. Son relevantes, en este sentido, la composición y procedimientos de votación en los nuevos órganos de la ONUDI, las medidas destinadas a incrementar la presencia de nacionales de los países en desarrollo entre los expertos y consultores de la organización y el hecho de crear una secretaría, que puede suponer un nuevo apoyo

infraestructural para los países en desarrollo, de manera parecida a como sucede en la UNCTAD.

Más concretamente, la Constitución de la ONUDI incluye ciertas disposiciones susceptibles de ser consideradas como expresiones del principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. Éste es, para M. SAHOVIC,²³⁴ el caso del último párrafo del Preámbulo, cuyo texto es el siguiente:

"Todos los países, independientemente de sus sistemas económicos y sociales, están decididos a promover el bienestar común de sus pueblos mediante medidas individuales y colectivas encaminadas a aumentar la cooperación económica internacional sobre la base de la igualdad soberana, reforzar la independencia económica de los países en desarrollo, garantizar su participación equitativa en la producción industrial total del mundo y contribuir a la paz y seguridad internacionales y la prosperidad de todas las naciones en conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas".

Nos parece más relevante, sin embargo, la disposición incluida entre las funciones de la Organización, según la cual

Proporcionará un foro y servirá de instrumento para asistir a los países en desarrollo y a los países industrializados en sus contactos, consultas y, a petición de los países interesados, negociaciones tendentes a la industrialización de los países en desarrollo".²³⁵

En ambos casos, de acuerdo con SAHOVIC, "although participatory equality of developing countries is not directly mentioned, the tenor of the cited provisions shows that the principle may be characterized as a fundamental principle of UNIDO".²³⁶