



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

CAPÍTULO VI

FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

El objeto de este capítulo es el de precisar, hasta donde nos sea posible, tanto el lugar que ocupa el principio que estamos tratando en el marco del ordenamiento jurídico internacional, como los límites de su contenido. Pocos autores se han ocupado, todavía, del principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. En sus planteamientos, como veremos inmediatamente, el fundamento del principio está directamente relacionado con el contenido que se le atribuye.

En el marco del estudio del UNITAR sobre los principios y normas relativos al NOEI, la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales es uno de los principios seleccionados. Su análisis se encargó, por fin, a Milan SAHOVIC.²

Posteriormente, el principio es también tratado por Georges ABI-SAAB, responsable del estudio analítico global sobre el conjunto de los principios seleccionados.³

En el planteamiento de SAHOVIC, el marco jurídico del principio está constituido por los principios que regulan "the independent and equal status of States in international relations and which govern their mutual co-operation."⁴ En consecuencia,

"... it is readily apparent that the principles of sovereign equality, co-operation of States, mutuality and equitable allocation of benefits of international co-operation should be considered the main sources of the principle under consideration here as a legal phenomenon. As a specific expression of the right of all States to participate in international life (which is a corollary of the sovereignty of States), the principle of participatory equality may be understood only if one looks at it in the light of the three mentioned fundamental principles of international law."⁵

SAHOVIC defiende una concepción amplia del principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en

las relaciones económicas internacionales. Basándose fundamentalmente en el artículo 10 y otras disposiciones de la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados», interpreta el contenido del principio en el sentido de establecer la igualdad de participación de los países en desarrollo, tanto en los aspectos políticos, como son los procesos de toma de decisiones y de elaboración de normas, como en los aspectos económicos, de eliminación de las diferencias de los países en desarrollo con los países desarrollados. En sus palabras,

"Participatory equality may be achieved in one way with regard to application of specific rules and mechanisms of international law concerning the distribution and sharing of the common benefits of international co-operation, and in a different way with regard to decision-making systems."

De ahí que considere la igualdad de participación como un aspecto del principio de cooperación, del que definiría los objetivos,⁷ y la conecte con el principio del beneficio mutuo y equitativo:

"... the quest for international solidarity as one of the substantive aspects of the principle of participatory equality has been specified through the requirement of mutual benefit based on equity."

El enfoque de G.ABI-SAAB -que también se remite al artículo 10 de la resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General- es distinto y supone lo que podríamos denominar una concepción restrictiva del concepto de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales.

Para este autor, la igualdad de participación "pertenece(n) claramente al ámbito del principio de la igualdad soberana".⁸ Las diferencias con la posición de SAHOVIC son evidentes desde la denominación que ABI-SAAB da al principio:

"El principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales (plena y efectiva participación de los países en desarrollo en el

proceso internacional de adopción de decisiones económicas)".¹⁰

Tales diferencias son claramente expresadas en el siguiente fragmento:

"El objetivo último del nuevo orden económico internacional es lograr un mayor grado de igualdad sustantiva en la comunidad internacional, que se refleje no sólo en la distribución de los productos finales del sistema económico internacional, sino también en sus estructuras y en las modalidades de funcionamiento de éstas. En este sentido, todos los objetivos y las medidas de política que conforman el nuevo orden económico internacional, así como los principios y las normas del derecho internacional que se derivan de ellos, se relacionan teleológicamente con el logro de ese objetivo final y por lo tanto contribuyen de una forma u otra a alcanzarlo.

El principio que aquí se examina, aunque emana directamente de este objetivo general, tiene una meta mucho más concreta o particularizada, a saber, la participación en el proceso internacional de adopción de decisiones económicas."¹¹

De ahí que ABI-SAAB no mencione el principio de cooperación, ni, por supuesto, el del beneficio mutuo y equitativo, al exponer el fundamento jurídico de la igualdad de participación. Para él, se trata de "una aplicación directa del principio de la igualdad soberana, aunque más próxima a la soberanía que a la igualdad", puesto que la soberanía externa o independencia significa también que "las decisiones que afectan directamente a un Estado no pueden adoptarse sin su participación y consentimiento, pues ello equivaldría a decidir en su lugar, o a negarle la libertad de decidir por sí mismo"; así considerado "este principio constituye una aplicación de la libre determinación a la adopción colectiva de decisiones".¹²

El principio ha sido también objeto de estudio en el seno de la International Law Association. En el marco de esta Asociación se han ocupado del tema especialmente Pieter VERLOREN VAN THEMAAT, relator del Subcomité sobre los principios de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, creado en 1982, y Milan BULAJIC, relator

general del Comité sobre aspectos jurídicos del nuevo orden económico internacional, de la ILA.

En un informe preliminar del Comité, suscrito por el Presidente del mismo, **KAMAL HOSSAIN**,¹³ se identifican, a partir de las resoluciones 3201 (S-VI) y 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las áreas en las que los cambios a realizar pueden tener una dimensión jurídica y entre ellas se encuentra la de "International Financial and Monetary Institutions - in particular their procedure of decision-making (Art.10)";¹⁴ un planteamiento inicial, por tanto, limitado en cuanto al contenido y en cuanto al ámbito de aplicación del principio.

En 1982 se divide el trabajo a realizar por el Comité en tres partes cuyo estudio se encarga a sendos subcomités. En el primer informe presentado por **VERLOREN VAN THEMAAT**, se propone un conjunto de principios, agrupados bajo cinco encabezamientos: principios generales, principios de equidad y solidaridad, principios de igualdad, principios de libertad y autodeterminación y, por último, patrimonio común de la humanidad.¹⁵

Bajo el rótulo común de principios de igualdad, se proponen el principio del trato preferencial y no recíproco para los países en desarrollo, el principio de estabilización de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y el principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales.¹⁶ En esta concepción, por tanto, igualdad incluye a la vez, los elementos de la igualdad formal y los de la desigualdad compensatoria.¹⁷

Por lo que hace a nuestro principio -y una vez más con referencia explícita al artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados- se conecta aquí con el principio de la igualdad soberana, pero a diferencia del planteamiento anterior de **ABI-SAAB**, la conexión es más bien con la componente de igualdad que con la de soberanía.

El planteamiento de **BULAJIC** sobre el fundamento de la igualdad de participación, no es excesivamente claro. En

efecto se limita a recoger las distintas posiciones de los autores, pero no es fácil deducir de ello una posición propia, especialmente cuando cita consecutivamente y sin ninguna otra precisión a **ABI-SAAB** y a **SAHOVIC**, que, según nuestra interpretación, dicen cosas bien distintas.¹⁰

Es significativa, por otra parte, la solución final dada al principio por la International Law Association en su «Declaration on the progressive development of principles of public international law relating to a new international economic order», adoptada en su 62 Conferencia, celebrada en Seul, en 1986. En ella se distingue, de una parte el principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales y de otra, los principios "of Substantive Equality, including the Preferential and Non-Reciprocal Treatment of Developing Countries in International Economic Relations".¹¹ Es decir, de una parte desaparece la referencia al principio de la estabilización de ingresos de exportación de los países en desarrollo y, de otra, se consolida una distinción entre igualdad sustantiva y -cabe lógicamente suponer- igualdad formal, que se identificaría con la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. Además, esto supone asumir lo que antes hemos denominado una concepción restrictiva del alcance del principio, como la defendida por **ABI-SAAB**, en el estudio del UNITAR, aunque la fundamentación no sea totalmente coincidente.

Vistos estos planteamientos generales, vamos a proceder al análisis del principio. Es clara la interrelación existente, en todos los planteamientos, entre el fundamento jurídico y el contenido que se atribuye al mismo. No obstante, vamos a separarlos, a efectos expositivos, en el desarrollo de este capítulo. Recuperaremos, en su momento, las opiniones de los autores citados, al delimitar nuestra posición.

1. FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO

En esta parte analizaremos el contenido del principio de la igualdad soberana de los Estados, su evolución en el sentido de hacer explícita su vertiente económica y su conexión con el principio de cooperación, y el engarce que entre ellos se produce en el marco de las resoluciones del nuevo orden económico internacional; todo ello con objeto de ubicar en este contexto, el principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales.

A) EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD SOBERANA DE LOS ESTADOS

a) Soberanía e igualdad de los Estados.

En principio y como aproximación a la noción de soberanía, entendemos, de acuerdo con V. ABELLÁN²⁰ que ésta se refiere a la específica relación que en un momento dado se establece entre las fuerzas sociales con poder político y el Estado como estructura jurídico política, en una Sociedad concreta. Del carácter histórico de sus componentes, se deriva ese mismo carácter para la soberanía que, por tanto, tienen un contenido variable, susceptible de evolución.²¹

En el plano de las relaciones internacionales, la soberanía expresa "el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados".²² El ejercicio de tales competencias y derechos encuentra sus límites cuando interfiere con el ámbito de soberanía de otro Estado.

Ello es el reflejo de una concepción relativa de la soberanía,²³ según la cual ésta se ve limitada por el Derecho internacional que, a su vez, se fundamenta en el consentimiento del Estado: soberanía y derecho internacional son a la vez conceptos antagónicos y complementarios.

La soberanía tiene una proyección interna que supone el ejercicio estatal de un poder exclusivo sobre su territorio y su población así como la garantía ante los demás Estados de que el derecho internacional va a ser aplicado en ese territorio; en el plano externo significa básicamente la independencia de cualquier otro poder estatal y, como máxima garantía de esa independencia, supone la igualdad con los demás Estados que se manifiesta, de manera particularmente visible, en los procesos de elaboración de normas jurídicas internacionales.

Pero es importante superar una visión excesivamente formal de la soberanía y tener en cuenta que su contenido real no es invariable en el tiempo, ni homogéneo ni equivalente para todos los Estados. Por eso es útil la distinción que hace **CHAUMONT**, entre posesión de las competencias de la soberanía o voluntad de ser soberano y ejercicio de la soberanía. Soberanía es una aptitud teóricamente igual para todos los Estados, para ejercer determinadas competencias y, a la vez, el conjunto de competencias que, en un contexto geográfico, económico y político concreto, un Estado concreto es capaz de ejercer. Ello da un carácter dinámico de la soberanía, que se manifiesta en la posibilidad de ir ampliando su contenido progresivamente, hacia una coincidencia entre posesión y ejercicio.²⁴

Por lo que se refiere a la igualdad, la primera formulación del principio de la igualdad de los Estados se atribuye comúnmente a los trabajos de **PUFENDORF**, en el siglo XVII. Partiendo de dos postulados iusnaturalistas -los individuos son iguales por naturaleza y tienen por tanto los mismos derechos y deberes, y las naciones están compuestas por individuos iguales- se llega a la conclusión de que los Estados son, en su estado natural, también iguales, con los mismos derechos y deberes, más allá de su potencia real.²⁵

Aunque la teoría es adoptada por algunos autores positivistas que defienden la igualdad como una consecuencia de la independencia de los Estados,²⁶ es más notoria una

reacción frontal contra el concepto de igualdad de los Estados que se produce desde finales del pasado siglo, hasta bien entrado el actual, en unos momentos en que predominan las concepciones restrictivas que asimilan la comunidad internacional a un club reducido de naciones «civilizadas». La negación del principio se basa fundamentalmente en la demostración de que las relaciones interestatales están regidas precisamente por la desigualdad.²⁷

Así, por ejemplo, para BAKER, mientras en el derecho interno las medidas de discriminación positiva suponen una quiebra de la igualdad jurídica, realizada en beneficio de la igualdad jurídica futura, como un ideal a alcanzar, en el derecho internacional, ni siquiera se trata de un ideal:²⁸

"In point of fact, however, the doctrine of equality has never been consistent with the facts of the international system to which the rules of international law are supposed to apply. That is to say, there has never been any moment at which all the persons of international law have had identical rights under its rules."²⁹

La polémica ha continuado, acentuada además por cierta confusión sobre el alcance del concepto de igualdad.³⁰ No obstante se ha ido imponiendo la concepción que entiende la igualdad de los Estados como igualdad jurídica o igualdad ante la ley. Así, para WEINSCHTEL,

"of course by State equality is meant legal, not political, equality, because the latter never existed. It means equality before the law."³¹

Se comparte la idea de que la heterogeneidad de los Estados y su desigualdad de hecho ha sido históricamente y es todavía una característica fundamental de las relaciones internacionales e incluso que, en determinadas ocasiones, esta desigualdad ha sido consagrada, de derecho.³² Pero, se dice, en primer lugar, ello ha sucedido a título excepcional, es decir, que no ha supuesto la desaparición de la igualdad que continua estando presente, por ejemplo, en las relaciones diplomáticas, en la conclusión de tratados, en la jurisprudencia arbitral y judicial internacional, en los medios de arreglo pacífico de diferencias y en el texto

de tratados multilaterales fundamentales, como la Carta de las Naciones Unidas o la de la Organización de Estados Americanos; en segundo lugar, "les brèches au principe de l'égalité souveraine ne sont jamais que des applications du principe de l'égalité",³³ en la medida en que derivan de normas convencionales que ningún Estado está obligado a aceptar. En virtud de su soberanía todos ellos son libres de aceptar situaciones en que se atribuye a otros Estados una posición de trato jurídicamente desigual.

El fundamento de la igualdad se encuentra, por tanto, en la soberanía. Se trata del derecho al ejercicio de los derechos soberanos del Estado, en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otro Estado. La inexistencia de una autoridad superior al Estado, capaz de imponerle obligaciones jurídicas sin su consentimiento, sitúa necesariamente a cada uno de los Estados en un plano de igualdad con los demás.³⁴

Ésta es, como veremos inmediatamente, la concepción de la igualdad que está presente en la Carta de las Naciones Unidas.

b) La igualdad soberana en la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 2 de la Carta enuncia los principios a los que deben atenerse tanto la Organización como sus Miembros, para la realización de los fines de la ONU. En su primer párrafo se dice: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros."

La igualdad soberana es mencionada en otras disposiciones de la Carta, como el artículo 78, en el que se indica que el régimen de administración fiduciaria "no se aplicará a los territorios que hayan adquirido la calidad de Miembros de las Naciones Unidas, cuyas relaciones entre sí se basarán en el respeto al principio de la igualdad soberana."

Para conocer el alcance de la expresión «igualdad soberana» debemos acudir a los trabajos preparatorios de la Carta.

Este principio, en el que se mezclan los conceptos de igualdad y soberanía es el resultado de una propuesta conjunta de los Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido y China, en el seno del subcomité correspondiente,³⁵ cuyo origen está en la Declaración suscrita en Moscú por los citados Estados, el 30 de octubre de 1943.³⁶

Ello suponía rechazar otras propuestas más claras, que separaban igualdad y soberanía. En este sentido, la delegación de Uruguay proponía:

"1. El Organismo se fundamenta en los principios esenciales, a) de la igualdad jurídica de todos sus miembros; b) del mantenimiento de la independencia política e integridad territorial de los mismos, y de los derechos inherentes a su plena soberanía ..."³⁷

La delegación de Chile ofrecía el siguiente concepto de soberanía:

"Los Estados son soberanos y jurídicamente iguales. El Estado es dueño de su territorio, puede darse el régimen democrático que desee dentro de normas respetuosas de los derechos inalienables de la persona humana, dictar su legislación y entrar en relaciones con los demás Estados ..."³⁸

El subcomité I/1/A, encargado de la redacción de los principios ofrece, al presentar su informe, la siguiente precisión respecto del contenido de la fórmula elegida:

"Un vote du Sous-Comité décide de garder la terminologie «égalité souveraine» étant entendu qu'elle exprime ce qui suit:

- (1) Que les états sont égaux juridiquement;
- (2) Qu'ils jouissent de tous les droits qui découlent de leur souveraineté;
- (3) Que la personnalité de l'état est respectée ainsi que son intégrité territoriale et son indépendance politique;
- (4) Que l'état devra, dans un ordre international, s'acquitter fidèlement de ses devoirs et obligations internationales."³⁹

En el seno del Comité I/1 son rechazadas sendas propuestas de Bélgica y de Uruguay, tendentes respectivamente a eliminar la palabra «soberana» la primera, y a sustituirla por la palabra «jurídica» la segunda, puesto que -alegaban- los Estados no tienen soberanías iguales, como era bien visible, por otra parte, en otras disposiciones de la propia Carta en elaboración.⁴⁰

Igualmente, el informe del Comité recoge la interpretación formulada por el Subcomité, en cuanto al alcance del concepto «igualdad soberana».⁴¹ El mismo texto, con la citada interpretación, es aprobado sucesivamente por la Comisión I, por el Comité Consultivo de Juristas, por el Comité de Coordinación, y por el plenario de la Conferencia de San Francisco, el 25 de junio de 1945.⁴²

La única referencia concreta a la igualdad se limita pues a la igualdad jurídica. En realidad, como ha señalado **CHAUMONT**, con la fórmula «igualdad soberana», más que de la igualdad, se está tratando de la soberanía y de sus consecuencias, siendo una de ellas la igualdad jurídica o igualdad ante la ley.⁴³

En cambio, para **MBAYE**, en la idea de la igualdad soberana se conectan dos nociones: si bien históricamente ha prevalecido la soberanía sobre la igualdad, hoy las necesidades de la cooperación, de la solidaridad, hacen primar la igualdad sobre la soberanía.⁴⁴

A pesar de que las desigualdades están presentes en la realidad del Derecho internacional y en la conducta de los Estados -dice **MBAYE**- estamos en el terreno de los principios:

"Or un principe cesse d'en être un s'il a besoin de la réalité pour se justifier. Ce n'est pas parce que les états ne sont pas égaux que le principe d'égalité est faux. C'est parce que les états ne sont pas égaux qu'il faut un principe d'égalité."⁴⁵

Para este autor, el principio de la igualdad soberana va más allá de una mera igualdad formal ante la ley, que no supone necesariamente la igualdad de derechos. Por el

contrario, la aplicación del principio de igualdad debe medirse por su resultado, por la igualdad en los derechos que se crean para los distintos sujetos.⁴⁶

Pero en la Carta de las Naciones Unidas aparecen distintas disposiciones que se separan -además explícitamente- de la igualdad de derechos y obligaciones. Es particularmente relevante en este sentido el estatuto jurídico atribuido a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, un órgano, por otra parte, capaz de adoptar, en determinadas circunstancias, decisiones obligatorias para los Estados Miembros de la Organización.⁴⁷

Se trata de establecer cierta «proporcionalidad»⁴⁸ entre la responsabilidad atribuida a dichos Estados en el mantenimiento de la paz, y los poderes que deben poseer para ello. BENSALAH habla de «desigualdades compensadoras»: "La place prépondérante qu'occupent les cinq grands semble se justifier par leur capacité de maintenir la paix internationale et les obligations assez lourdes qui en résultent."⁴⁹

Esta situación de «igualdad relativa» o «desigualdad funcional», en expresiones utilizadas por BOUTROS-GHALI⁵⁰ es aceptada, de mejor o peor grado,⁵¹ por los Estados presentes en la Conferencia de San Francisco y, en todo caso, por los Estados que deciden ser Miembros y someterse a la Carta de la Organización.

Esta desigualdad, en el caso de la ONU, como señala M. FLORY no supone una contradicción con el artículo 2.1 de la Carta. Las precisiones suministradas sobre el alcance que se atribuye a la expresión «igualdad soberana»,

"sont plus intéressantes par ce qu'elles taisent que par ce qu'elles précisent. Elles limitent l'égalité à son aspect juridique et à son rôle de défense politique. Elles n'abordent aucunement la question des inégalités et ignorent délibérément les problèmes des responsabilités inégales dans l'organisation de la Société internationale."⁵²

El sentido de la presencia de la igualdad soberana en la Carta y en otros textos posteriores a la segunda guerra mundial radica en su carácter absoluto y abstracto; juega

una función eminentemente defensiva, protectora del Estado frente a la desigualdad de hecho imperante en la sociedad internacional.⁵³

Esta interpretación es confirmada por la Comisión de Derecho Internacional, al comentar el proyecto de Declaración sobre los Derechos y los Deberes de los Estados, elaborado en 1949, en cuyo artículo 5 se dice: "Every State has the right to equality in law with every other State.". La Comisión precisa lo siguiente:

"This text was derived from Article 6 of the Panamanian draft. It expresses, in the view of the majority of the Commission, the meaning of the phrase «sovereign equality» employed in Article 2 (1) of the Charter of the United Nations as interpreted at the San Francisco Conference, 1945."⁵⁴

- c) La igualdad soberana en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el contexto de los trabajos iniciados por la Resolución 1815 (XVII) de la Asamblea General, dirigidos al estudio de los principios de derecho internacional, encontramos nuevos datos respecto del principio de la igualdad soberana.⁵⁵

Durante el período de sesiones de 1963, antes de la creación del Comité Especial que se iba a encargarse del estudio, ya se registran, en la Sexta Comisión, algunas opiniones al respecto.

Para MOROZOV, representante entonces de la Unión Soviética,

"un inevitable corolario del principio de la igualdad soberana es el derecho de todo Estado a participar por igual en las relaciones internacionales, en las organizaciones internacionales y en los tratados multilaterales, cuyas finalidades son objeto de legítimo interés para dichos Estados ..."⁵⁶

Esta idea de la participación en las relaciones internacionales, en las organizaciones internacionales y en los tratados multilaterales es formulada asimismo por otros representantes, como los de Checoslovaquia,⁵⁷ Hungría,⁵⁸ Cuba⁵⁹ y Bulgaria, que añade que "todos los Estados deben tener oportunidades iguales para participar en la creación y enmienda de las normas de derecho internacional general y que dichas normas deben protegerlos a todos por igual ...".⁶⁰

Para DADZIE, entonces representante de Ghana en la Sexta Comisión, "todos los Estados tienen derecho a tomar parte en las actividades de la comunidad internacional, en condiciones de igualdad, derecho que desde luego queda sometido a la imposición de sanciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas."⁶¹

En cambio, para el representante de China,

"en el curso del debate se ha dicho que en virtud del principio de la igualdad soberana, todos los Estados tienen el mismo derecho a adherirse a las organizaciones internacionales o a los tratados multilaterales abiertos. Esta extensión exagerada del principio no es conforme al derecho actual de las Naciones Unidas ...".⁶²

Más interesantes para nosotros son algunas declaraciones que se refieren, específicamente, a problemas económicos, superando un debate esencialmente político, extraordinariamente condicionado por la etapa de la guerra fría.⁶³

En particular, NINCIC, representante de Yugoslavia, afirma que:

"el principio de la igualdad soberana de los Estados debe interpretarse como el derecho de todos los Estados a la igualdad política y económica en la comunidad de naciones, sean cuales fueren su extensión y su forma de gobierno, su régimen económico o social y su nivel de desarrollo. Todos los Estados deberían tener la posibilidad de participar en condiciones de igualdad en la vida internacional, particularmente en la elaboración de las normas de derecho internacional; y deberían recibir toda la ayuda necesaria para lograr esta igualdad, en particular en la esfera económica. Los aspectos económicos de

la soberanía adquieren, pues, una importancia particular en el mundo actual y es necesario, por consiguiente, esforzarse por desarrollar el derecho internacional en esa esfera."⁶⁴

En una línea parecida se pronuncia el representante de Chile, BERNSTEIN:

"El principio de la igualdad soberana tiene como corolario el derecho de todo Estado a participar en la solución de los problemas internacionales. En un mundo interdependiente no puede ser de otro modo, pues las consecuencias de las depresiones económicas, de los desequilibrios demográficos y de la miseria no se detienen ante las fronteras de los países pequeños. Todos los Estados deben tener asimismo igual participación en la elaboración y modificación de las reglas de derecho internacional ..."⁶⁵

Igualmente, LACHS, representante de Polonia, señala respecto del principio de la igualdad soberana que,

"en la época en que ese principio heredado del pasado fue inscrito en la Carta, se hizo caso omiso de los aspectos económicos de la cuestión, que han adquirido luego importancia decisiva. En la actualidad no hay independencia política sin independencia económica."⁶⁶

Durante la primera reunión del Comité Especial, celebrada en México, en 1964, se presentan una serie de propuestas concretas relativas al principio de la igualdad soberana.

En la propuesta de Checoslovaquia se recogen como aspectos nuevos respecto de la Carta de las Naciones Unidas, que

"cada Estado tendrá derecho a participar en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos, comprendido el derecho a ingresar en organizaciones internacionales y a participar en tratados multilaterales que se refieran a materias que afecten esos intereses o que los rijan."

y que

"la soberanía de un Estado se basa en el derecho inalienable de toda nación a determinar libremente su propio destino y su sistema social, económico y político, y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales ..."⁶⁷

Una segunda propuesta, formulada por los representantes del Reino Unido, se ajusta estrictamente a los elementos citados en relación con la igualdad soberana en los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas, a los que añade dos precisiones: que "el principio de que los Estados son iguales jurídicamente significa que los Estados son iguales ante el Derecho" y que el principio de la soberanía de cada Estado "está subordinado a la primacía del derecho internacional".⁶⁶

Una tercera propuesta, presentada por Yugoslavia, ofrece un particular interés para nosotros. En ella se entiende el principio de la siguiente manera:

"1. Todos los Estados tienen derecho a la igualdad soberana, que comprenderá:

(...)

b) el derecho a determinar su estatuto político, a escoger sus sistemas social, económico y cultural y llevarlos adelante, y a encauzar su política exterior sin intimidación ni obstáculos externos,

c) la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales,

d) el derecho a la igualdad jurídica y a la participación plena y en condiciones de igualdad en la vida de la comunidad de naciones y en el establecimiento y la modificación de las normas del derecho internacional.

2. Los Estados tendrán derecho a recibir de la comunidad internacional toda clase de asistencia para hacer efectiva dicha igualdad, especialmente en la esfera económica."⁶⁷

Pero esta propuesta es retirada por Yugoslavia, para dar paso a una nueva propuesta efectuada conjuntamente con Ghana, India y México, mucho más clásica en su contenido, que no contempla los aspectos tratados en el inciso d del párrafo 1 y en el párrafo 2 del texto yugoslavo. De los aspectos innovadores, sólo permanecen "el derecho a determinar su estatuto político, a elegir sus sistemas social, económico y cultural y a llevarlos adelante según lo estimen conveniente ..." y "el derecho a la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales ...".⁷⁰

Las posiciones se dividen en el Comité entre los partidarios de repetir la definición aprobada por la

Conferencia de San Francisco y los partidarios de adoptar las modificaciones que reflejen el desarrollo del concepto a la luz de las nuevas necesidades de la sociedad internacional.⁷¹

Veamos la suerte que corren las distintas propuestas relativas a aspectos económicos de la igualdad soberana. En primer lugar, se produce un acuerdo general inmediato sobre el aspecto de que "cada Estado tiene el derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural" que queda incorporado a los puntos sobre los que hay acuerdo, en la trigésimo novena sesión del Comité Especial, por unanimidad.⁷²

En segundo lugar, la cuestión de "si los Estados tienen derecho de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" recibe el apoyo de distintos Estados, en especial países desarrollados de economía planificada y países en desarrollo, pero no se llega a un acuerdo sobre la redacción con los países desarrollados de economía de mercado.⁷³

Por último, la cuestión de "si los países económicamente adelantados tienen la obligación de hacer todo cuanto puedan para reducir la disparidad que media entre ellos y los países insuficientemente desarrollados" sólo es apoyada explícitamente por la delegación de la República Árabe Unida.⁷⁴

Por otra parte, la cuestión de "si los Estados tienen derecho a participar en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos, comprendido el derecho a ingresar en organizaciones internacionales y a participar en tratados multilaterales que se refieran a esos intereses o que los rijan" presenta una clara división de opiniones. Mientras Estados como Checoslovaquia, Rumanía, Polonia, la Unión Soviética y Ghana se muestran a favor, otros como México, Francia, Reino Unido y Australia suscitan reservas al mismo.⁷⁵

Nos interesa destacar, de nuevo, que las opiniones contrarias se refieren a la segunda parte del enunciado

propuesto -organizaciones y tratados multilaterales- y son explicables en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste.⁷⁶

Por todo ello, los puntos de acuerdo establecidos en 1964 reflejan, de acuerdo con E.PÉREZ VERA, "una visión «tradicional» en la que se configura como un principio predominantemente formal".⁷⁷

Una vez reconstituído el Comité Especial, en virtud de la resolución 2103 (XX) de la Asamblea General, se plantea de nuevo en 1966 el debate sobre el principio de la igualdad soberana, a partir de los puntos ya consensuados en 1964.

De los aspectos económicos pendientes, la cuestión de si los países desarrollados tienen obligación de asistir a los menos desarrollados y de hacer cuanto puedan para reducir la disparidad que media entre ambos grupos de países, el Comité decide tratarla en relación con el principio de cooperación entre los Estados y, por consiguiente, separarla de los aspectos relativos a la igualdad soberana.⁷⁸

A favor del derecho de cada Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales se presentan distintas enmiendas pero no se consigue, tampoco, llegar a un acuerdo.⁷⁹

En relación con la participación en las organizaciones internacionales, en tratados multilaterales y en la solución de los problemas internacionales, Checoslovaquia plantea de nuevo su propuesta que engloba los tres aspectos.⁸⁰ Por su parte, Ghana presenta otro texto cuya principal virtud es de tipo práctico y consiste en separar los tres aspectos como elementos distintos del contenido de la igualdad soberana, lo que a priori abría la posibilidad de salvar alguno de los aspectos.⁸¹

Pero, al igual que sucedió en 1964, el debate se polariza en torno a la cualidad de miembros de la ONU y el desacuerdo afecta al conjunto de las propuestas.⁸²

La única modificación aceptada por unanimidad por el Comité se refiere al párrafo 1, con lo que el texto que refleja los puntos de acuerdo queda como sigue:

"1. Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

2. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente.
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía.
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados.
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables.
- e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural.
- f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados."*

En el período de sesiones de 1967 se produce una repetición, tanto de las propuestas de Checoslovaquia y Ghana, como del desacuerdo respecto de la redacción de las dos cuestiones objeto de debate.*4

No obstante tiene especial interés para nosotros el informe del grupo de trabajo del Comité de Redacción, al que se encargó el estudio del principio de la igualdad soberana de los Estados. En él se señala que optó por mantener el texto consensuado por el Comité Especial en 1966 y que

"hubo acuerdo en principio sobre la conveniencia de incluir el concepto del derecho de todo Estado a disponer libremente de su riqueza nacional y de sus recursos naturales, pero no se llegó a un acuerdo en cuanto al enunciado de tal disposición."**

Pero es especialmente significativo el siguiente fragmento:

"2. Participación en la solución de cuestiones internacionales, en organizaciones internacionales y en tratados internacionales.

- a) Hubo acuerdo en principio en que el enunciado del principio de la igualdad soberana podía hacer mención del derecho de todo Estado a intervenir en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos, pero no hubo acuerdo sobre la formulación de este concepto.

- b) No hubo acuerdo sobre la propuesta relativa al derecho de todo Estado a ingresar en las organizaciones internacionales.
- c) No hubo acuerdo sobre la propuesta relativa al derecho de todo Estado a adquirir la calidad de parte en tratados multilaterales que afecten a sus intereses legítimos."**

Ello supone una identificación clara del alcance de las divergencias y, por tanto, una constatación del acuerdo sobre el derecho de todo Estado a la participación en la solución de las cuestiones internacionales que afectan a sus intereses legítimos.**

En los períodos de sesiones de 1968 y 1969, el Comité Especial no pudo ocuparse de este principio al dar prioridad a otros más conflictivos,** por lo que el texto adoptado en 1967 pasó directamente a la propuesta final del Comité Especial y, más tarde, a la resolución 2625 (XXV), aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970, con el título de «Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

No se produce por tanto, como señala ABI-SAAB, una variación sustancial en cuanto al contenido esencialmente formal del principio tal como estaba formulado en la Carta de las Naciones Unidas, a pesar de los esfuerzos de los países en desarrollo.**

B LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA IGUALDAD SOBERANA

- a) Formalismo jurídico y subdesarrollo económico.

El derecho internacional clásico trata a los Estados como personas jurídicas abstractas, iguales y soberanas. Su estructura económica forma parte de los asuntos internos, área en la que el propio derecho internacional se prohíbe la entrada. Ello, en palabras de KOROWICZ, en 1961, "does not

interest international law, which takes into account exclusively the pertinent legal provisions regulating the intercourse of States."²⁰

Se supone que todos los Estados poseen unas estructuras económicas que les permiten establecer relaciones equilibradas en el plano comercial con los demás. Pero - escribe VIRALLY en 1965- esto sólo es cierto para los países industrializados. Los demás

"se trouvent empêchés, trop souvent, de s'établir en partenaires égaux face à ceux avec lesquels ils traitent sur le plan commercial. Le déséquilibre résultant de cette situation risque de se reporter sur l'ensemble de leurs relations internationales, et de remettre en cause même leur souveraineté."²¹

En efecto, como ha explicado detalladamente E. DAVID,²² la desigualdad económica de los Estados tiende a vaciar de contenido el principio de la igualdad soberana. En la medida en que la soberanía es

"produit de plusieurs autres pouvoirs, intersection de tendances antagonistes ... se présente finalement plus comme un compromis que comme un absolu rigide et autonome. Elle est dans un état de relative interdépendance. C'est particulièrement vrai en droit international où la souveraineté d'un état est limitée non seulement par celle des autres états, mais aussi par des règles et des principes."²³

La desigualdad económica desequilibra decisivamente la balanza de las soberanías y sienta las bases que posibilitan la devaluación de la soberanía más débil, a través de muy distintos mecanismos.²⁴

Poco a poco, una vez apartada la cortina del colonialismo y lograda la independencia política, los países subdesarrollados toman conciencia de ello.²⁵ Por otra parte, entienden el derecho internacional como una estrategia al servicio de un sistema de valores e intereses, instrumento en definitiva para la obtención de un resultado concreto. De ahí que juzguen al derecho "lourdement responsable de leur actuel sous-développement, et parce que la liberté est naturellement favorable. aux puissants, ce droit

international économique à contenu libéral recontre l'hostilité des pays peu développés."⁹⁶

Como ha señalado M.FLORY, mientras el derecho poco puede hacer frente a diferencias de población o de territorio -*inégalité de puissance*- la desigualdad económica tiene que ver con el nivel de vida y toda sociedad tiene instrumentos para corregir las desigualdades en el nivel de vida de sus miembros. Se trata de una desigualdad corregible y el derecho puede aportar instrumentos para ello.⁹⁷

La alternativa para los países en desarrollo es clara: se trata de construir un derecho al servicio de un objetivo distinto;⁹⁸ un derecho internacional intervencionista, que permita corregir la desigualdad económica; un **derecho internacional del desarrollo**, según la denominación ampliamente extendida.⁹⁹

La toma en consideración de la desigualdad económica de los Estados para la elaboración de unas normas jurídicas destinadas a corregirla supone no tanto

"remettre en cause les principes sur lesquels repose le droit international contemporain, que de les approfondir. Ces principes sont, trop souvent encore, conçus de façon purement formelle. Ils ont besoin d'être repensés de façon très concrète, en les confrontant avec les problèmes réels que soulève leur mise en oeuvre."¹⁰⁰

Ello comporta un proceso de revisión del principio de la igualdad soberana en el sentido de readecuar sus contenidos, a la búsqueda de su dimensión económica:¹⁰¹ se trata, en palabras de M.FLORY, de conseguir una igualdad de desarrollo, de formular un derecho al desarrollo:

"La proclamation de l'égalité et de la souveraineté passe désormais pour les pays du Tiers-Monde par le développement. L'égalité souveraine ne se limite plus à l'égalité juridique qui reste sans doute un indispensable instrument de défense: l'égalité souveraine, c'est aussi l'égalité de développement et, dans un premier temps, la revendication du droit à ce développement."¹⁰²

Por tanto ello no comporta una renuncia al trato igualitario que supone el contenido formal del principio en

su formulación clásica. Por el contrario, el principio de la igualdad soberana es reafirmado por los países en desarrollo en numerosos textos, como el «Primer Principio general», aprobado en la UNCTAD I, en 1964, la «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, o la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados», adoptados, ambos, en 1974.¹⁰³ En palabras de VIRALLY,

"C'est à chaque peuple qu'il appartient de déterminer librement la voie qu'il entend suivre. Par le principe d'égalité souveraine, le droit international lui garantit cette liberté. Ce serait un paradoxe, d'ailleurs, d'abandonner ce principe au moment où on cherche à dépasser et à compenser les inégalités de fait, à construire des égaux. La reconnaissance de l'égalité de droit a toujours été la base nécessaire d'une telle construction. Et l'égalité est-elle concevable, dans la société internationale contemporaine, sans souveraineté?"¹⁰⁴

Ello ha ocasionado la denuncia de la contradicción que supone reafirmar la soberanía, la independencia y pedir la solidaridad; reafirmar la igualdad y pedir un trato de favor; reclamar, en definitiva, simultáneamente, un derecho liberal y un derecho intervencionista.¹⁰⁵

Pero esta aparente contradicción encuentra su coherencia en la finalidad del desarrollo económico,¹⁰⁶ de manera parecida a como en el ámbito de una sociedad estatal se justifica la existencia de una carga impositiva proporcional a la riqueza de los individuos que la componen, en función de un objetivo más o menos igualitario.¹⁰⁷

El principio de la igualdad soberana experimenta, pues, a la luz de la toma en consideración de las desigualdades económicas, una evolución que afecta a ambos aspectos, soberanía e igualdad.

b) La soberanía permanente sobre los recursos naturales.

La constatación del carácter formal de la soberanía, entendida como independencia política, lleva a los países en desarrollo a reclamar la soberanía económica.

Por ello atribuyen particular importancia a determinados conceptos consagrados en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, como son la obligación de no intervenir en los asuntos internos de un Estado - que entienden no sólo dirigida a los Estados sino también a las empresas transnacionales - y el principio de que cada estado puede elegir libremente su sistema político, económico, social y cultural. Ambos principios están presentes entre otros textos, en la «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional» y en la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados».¹⁰⁸

La posibilidad efectiva de determinar libremente el sistema político, económico y social, como expresión de la soberanía del Estado, depende en buena medida de la disponibilidad de los medios necesarios para ello. Pero mientras esto constituye para los países desarrollados, un "fait acquis"¹⁰⁹, para los países en desarrollo supone una tarea adicional. Con frecuencia la explotación y la comercialización de las riquezas y recursos naturales que se encuentran en el propio territorio están, en los Estados surgidos de la descolonización, bajo control extranjero, como consecuencia de la permanencia de algunos vínculos coloniales. La recuperación del control sobre dichas riquezas es el objeto de la noción de la soberanía permanente sobre los recursos naturales.¹¹⁰

Se trata de un principio que desarrolla otro anterior - el de la igualdad soberana - pero que, a su vez, ha ido evolucionando, en el sentido de incluir las inversiones extranjeras y las actividades de las empresas transnacionales en el territorio estatal y que ha ampliado su ámbito de aplicación, como consecuencia de la extensión territorial de las competencias estatales a nuevos espacios marítimos (ampliación de la extensión del mar territorial y aparición del concepto de zona económica exclusiva).¹¹¹

La noción de la soberanía permanente sobre los recursos naturales viene así a reforzar el carácter dinámico del concepto de soberanía:

"Elle représente l'aptitude de chaque état à réaliser son propre épanouissement, à maîtriser son destin, à jouer au maximum de ses capacités son rôle dans la vie internationale (...) La souveraineté n'apparaît plus désormais comme une conquête acquise dans le formalisme de la reconnaissance de l'indépendance. La souveraineté devient un processus dynamique, évolutif et fragile en ce sens qu'elle peut toujours être remise en cause."¹¹²

Se trata de un principio, por otra parte, aceptado por los países desarrollados en su enunciado general, como ya se ha visto en relación con la elaboración de la resolución 2625 (XXV), aunque polémico en cuanto a su formulación concreta y a las condiciones de su ejercicio, como se ha podido ver en relación, por ejemplo, con el artículo 2 de la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados».¹¹³ Es igualmente uno de los principios estudiados en el marco de los trabajos de la Sexta Comisión y del UNITAR, en relación con el desarrollo progresivo de los principios del NOEI.¹¹⁴

c) Igualdad jurídica y desigualdad compensatoria.

El principio de la igualdad soberana, tal como se formula en la Carta de las Naciones Unidas e incluso en la resolución 2625 (XXV) refleja una igualdad formal en el plano jurídico: las normas se aplican por igual a todos los Estados; no distinguen sus efectos en función del destinatario. La posibilidad o no de ejercer los derechos subjetivos así atribuidos dependerá de las particulares características de cada Estado.

Esta igualdad formal -que ha adoptado en las relaciones económicas internacionales distintos *standards* de igualdad de trato, especialmente la cláusula de la nación más favorecida y el principio de reciprocidad en el tratamiento- ha reforzado la desigualdad económica existente entre países desarrollados y países en desarrollo, como se ha detallado en otro lugar.¹¹⁵

El desarrollo económico exige, en cambio, tener en cuenta la desigualdad en las estructuras económicas y sustituir ese trato igualitario por mecanismos que establezcan un trato específico y diferencial, en favor de los países en desarrollo, para compensar aquella desigualdad. Se trata, pues, de sustituir, en las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, la igualdad formal por otro concepto que, por otra parte, ha recibido distintas denominaciones: desigualdad compensadora,¹¹⁶ equidad compensatoria,¹¹⁷ igualdad proporcional,¹¹⁸ igualdad sustantiva,¹¹⁹ o discriminación positiva.¹²⁰

Sus principales manifestaciones se han dado hasta ahora en el campo del comercio y son el principio de no reciprocidad y el trato preferencial para las exportaciones de determinados productos de los países en desarrollo.¹²¹ Pero el trato desigual en favor de los países en desarrollo es localizable en todas las áreas de las relaciones económicas internacionales. Según los datos de VERWEY,

"... during the Second United Nations Development Decade (1970-1980) alone the United Nations General Assembly adopted 826 provisions, inserted into 135 different resolutions, which call for preferential treatment of developing countries in all major areas of economic relations: trade, invisibles (including transport, shipping, and insurance), balance-of-payment financing, debt problem solution, development financing, food and other material aid, transfer of technology and science, economic and technical co-operation among developing countries, exploitation of natural resources (including those belonging to the common heritage of mankind), and environment protection."¹²²

El trato diferencial se produce, según COLLIARD mediante dos grandes tipos de mecanismos. El «sistema derogatorio» consiste "en la possibilité donnée aux pays dotés de spécificités économiques, de ne pas être astreints à respecter les règles qui s'appliquent aux autres", es decir se trata de excepciones negativas en favor del conjunto de los países en desarrollo. Pero existe también un

«sistema especializado», según el cual se establece que para "pays en développement présentant des specificités qui les font relever d'une catégorie particulière le régime juridique change d'aspect." En este caso se crean determinados mecanismos dirigidos específicamente a beneficiar sólo a algunos países en desarrollo, normalmente aquellos económicamente más débiles o geográficamente poco favorecidos.¹²³

La coherencia global del planteamiento queda clara en la afirmación de B. STERN en el sentido de que,

"Although the two meanings of the principle of sovereignty -the legal and economic meaning- have the same goal, that is the independence of the State, they are different, and their consequences might even be contradictory. While the legal sovereignty needs strict equality, in the rules applied to the States, economic sovereignty, which takes into account the socio-economic structures of the States, can allow legal inequalities in order to re-establish a materially unequal situation: that means that international law no longer feels compelled to treat equally unequal situations, but takes into account the existing inequalities in order to compensate for them by reverse inequalities ..."¹²⁴

Es importante señalar, por tanto, que no estamos ante nuevos principios de derecho internacional, "but on a more sophisticated expression of the old and uncontested principle of the sovereignty of States."¹²⁵

C) IGUALDAD SOBERANA DE LOS ESTADOS Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

a) La igualdad soberana como base de la cooperación internacional.

El sentido del término cooperación es, en principio, el de actividad coordinada de distintos sujetos, para obtener unos determinados objetivos comunes.¹²⁶

Cuando un Estado, en virtud de su soberanía, decide - por las razones que sea- cooperar con otros, asume normalmente ciertas obligaciones jurídicas que pueden suponer límites concretos para ciertos aspectos de su libertad, en la materia objeto de la cooperación. Ello no supone una contradicción teórica entre ambos conceptos. Como ha señalado LOEWENSTEIN, "Co-operation, therefore, far from being incompatible with sovereignty, actually is its most effective manifestation. The terms «sovereignty» and «international co-operation» are basically complementary and not antithetical."¹²⁷

Ello tiene su reflejo en la utilización habitual de la técnica convencional, tanto bilateral como multilateral, para canalizar la cooperación; una técnica particularmente respetuosa del principio de la igualdad soberana.

Sin embargo, el contenido de la cooperación pone de relieve el carácter esencialmente formal de este principio. Cuando existe desigualdad de hecho entre las partes, la desigualdad prevalece en la relación de cooperación y los términos de la misma suponen derechos y deberes distintos para las partes.¹²⁸ Cuando, bajo la cobertura de la cooperación, se presiona a un Estado para adoptar pautas de conducta política o económica concretas, más que cooperación, hay dominación.¹²⁹

En particular, cuando la cooperación se ha articulado a través de la creación de organizaciones internacionales, la desigualdad de los Estados ha encontrado cierto reconocimiento formal en ellas. VIRALLY, que califica este fenómeno como de «desigualdad consagrada» ha señalado al respecto numerosos ejemplos, relativos a los criterios de participación en órganos restringidos, a los procedimientos de votación o incluso a las ventajas y derechos derivados del marco de cooperación.¹³⁰

b) La cooperación internacional para el desarrollo.

Refiriéndonos específicamente a la cooperación para el desarrollo económico, como es sabido, la principal referencia de la Carta de las Naciones Unidas al mismo se encuentra en el artículo 55.¹³¹ En la Carta, la solución de los problemas internacionales de carácter económico y social está en función del propósito fundamental de la Organización: el mantenimiento de la Paz y la Seguridad.

Ya hemos visto, en otro lugar, como, además, las potencias vencedoras en la guerra orientan su cooperación económica hacia la solución de los problemas de los países económicamente más desarrollados, como son la reconstrucción industrial, la liberalización del comercio o la consecución del pleno empleo, mientras que la problemática del subdesarrollo está ausente y la canalizan a través de organizaciones internacionales específicas.¹³²

Sin embargo, como consecuencia de la presión creciente de los «Nuevos Estados»¹³³, procedentes de la descolonización, la cooperación económica va adquiriendo un carácter autónomo y se va orientando hacia los problemas de los países en desarrollo; hasta el punto de que "se ha convertido en un ámbito privilegiado para la acción de las Naciones Unidas", en palabras de J. A. CARRILLO SALCEDO¹³⁴.

Como señala PELLET, por encima de la ambigüedad del artículo 55, y a pesar de que la noción de desarrollo es mencionada "«en passant» et comme par inadvertence", dicha disposición "est devenu la clé de voûte de ce que l'on pourrait appeler «l'ideologie mondiale» et la principale source d'inspiration de l'action effective de l'Organisation".¹³⁵

En la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, adoptada por consenso, la cooperación se conecta explícitamente con los principios de la igualdad soberana y la no intervención: "Los Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social,

cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de la igualdad soberana y la no intervención." 136

Pero conviene tener en cuenta, como señala V. ABELLÁN, que

"cuando la formulación de tales principios en la Declaración está expresamente vaciada de cualquier contenido económico (principio de igualdad soberana), o concebida en términos muy generales (principio de no intervención), resulta bastante inoperante como garantía de la obligación de cooperar referida a las relaciones económicas entre países desarrollados-países subdesarrollados ...". 137

En efecto, los trabajos del Comité Especial no aportaron elementos decisivos para aclarar la naturaleza jurídica de la cooperación; si se trata de una obligación moral o jurídica, si es una obligación de comportamiento o una obligación de resultado. 138

Pero a esta polémica teórica se ha ido superponiendo la práctica generalizada de los Estados, en una dinámica marcada por la presión de los países en desarrollo y el impacto de la «ideología del desarrollo». 139

Esta dinámica, como ya ha sido indicado, ha tendido a dar contenido económico a la noción de la igualdad soberana, en la línea de la formulación de un derecho al desarrollo y, en correspondencia directa, a consolidar un deber jurídico de cooperación para el desarrollo. Esta tendencia se ha ido manifestando a través de resoluciones. En unos casos expresan pautas concretas de conducta, como por ejemplo las relativas a las preferencias comerciales, a la no reciprocidad, a la asistencia financiera oficial para el desarrollo, o a la iniciación de negociaciones con miras a la elaboración de distintos textos. En otros casos tienen una proyección institucional y se dirigen a la adaptación de las estructuras internacionales ya existentes (FMI, BIRD, GATT, ONU) o a la creación de nuevos órganos u organizaciones, como, en su momento, las relativas al PNUD, a la UNCTAD, a la ONUDI, al FIDA o al Fondo Común para los Productos Básicos. En otros supuestos, se dirigen al

establecimiento de mecanismos de control y de evaluación de la aplicación de las medidas anteriormente propuestas.¹⁴⁰

En particular, las resoluciones que han formulado el Nuevo Orden Económico Internacional han destacado el papel de la cooperación. Según la resolución 3201 (S-VI),

"la cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los países ... el bienestar político, económico y social de las generaciones presentes y futuras depende más que nunca de la cooperación entre todos los miembros de la comunidad internacional sobre la base de la igualdad soberana y la eliminación del desequilibrio que existe entre ellos."¹⁴¹

También la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, establece, en su artículo 17, adoptado unánimemente, que

"la cooperación internacional es objetivo compartido y deber común de todos los Estados. Todo Estado debe cooperar con los países en desarrollo para acelerar su desarrollo económico y social ..., con estricto respeto de la igualdad soberana de los Estados y libre de cualesquiera condiciones que menoscaben su soberanía."¹⁴²

c) Igualdad jurídica y desigualdad compensatoria en la cooperación para el desarrollo.

Si, de una parte, se ha producido una ampliación del concepto de la igualdad soberana, adquiriendo una dimensión económica y, de otra parte, la cooperación se realiza sobre la base de la igualdad soberana, parece lógico concluir que aquella modificación debe proyectarse sobre la cooperación. Puesto que los países en desarrollo reivindican a la vez la igualdad jurídica y la desigualdad compensatoria, ambos aspectos están presentes en la evolución de la cooperación.

En efecto, la demanda de una igualdad jurídica se traduce, en el plano de la cooperación, en la reclamación de la igualdad de participación de todo Estado, en la solución de los problemas internacionales que le afectan, entendida

como el derecho a estar presentes en los foros adecuados, en el sentido en que ya utilizara R. ALFARO la expresión «derecho de representación», en 1959.¹⁴³

Si hablamos de cooperación específicamente económica, entonces se trata de la igualdad de participación en la solución de los problemas económicos internacionales. Ante la ausencia de una estructura institucionalizada en el plano universal, a la que formalmente se reconozca la competencia para resolver tales problemas, las mejores, si no las únicas instancias capaces potencialmente de resolver los problemas internacionales son las organizaciones que canalizan la cooperación multilateral. Por ello la demanda de igualdad de participación en la solución de los problemas económicos internacionales encuentra su más inmediata expresión en en el ámbito de tales organizaciones y se expresa a través de la igualdad de participación en los foros y en los mecanismos en los que tienen lugar los procesos de adopción de decisiones.

Ello se concreta, por una parte, en las demandas relativas a una mayor participación de los países en desarrollo en las organizaciones en que no se respeta la igualdad formal, ya sea en el plano de la distribución de funcionarios entre las distintas nacionalidades, ya sea en la presencia en los órganos de composición restringida, ya sea en el plano de los procedimientos formales de adopción de decisiones; es lo sucedido en los casos del FMI o del Banco Mundial. De otra parte se defiende tal igualdad para las nuevas instituciones que se van creando, como ha sido el caso de la UNCTAD, la ONUDI, en sus etapas de órgano de la Asamblea y de organismo especializado, el FIDA o el Fondo Común para los Productos Básicos.

En cambio, la desigualdad compensatoria o, si se prefiere, una igualdad real, se defiende respecto de la influencia de los países en desarrollo, en relación con los procesos de adopción de decisiones susceptibles de afectarles, así como respecto del contenido de la cooperación; y esto último, tanto por lo que hace a los

medios, que, como han señalado entre otros M.FLORY Y G.GARZÓN, suponen una desigualdad de las prestaciones, como en lo referente a la finalidad a conseguir, esto es una reducción de la distancia entre países desarrollados y países en desarrollo, o si se prefiere, la garantía para éstos de una participación equitativa en los beneficios resultantes de las relaciones económicas internacionales, se trate del comercio, de la industria, del transporte marítimo, de las facilidades financieras o de los recursos de la Zona de los fondos marinos, por citar algunos ejemplos.¹⁴⁴

En torno a éstos elementos vamos aproximándonos, por tanto, al fundamento jurídico del principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. Pero este principio empieza a formularse, como tal, en las resoluciones del nuevo orden económico internacional. Veamos pues en que sentido se utiliza en ellas.

D) EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y EL NOEI

a) Manifestaciones del principio en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el NOEI.

Al abordar los aspectos generales del concepto del NOEI en tanto que nuevo marco conceptual para la cooperación para el desarrollo, ya hemos señalado la importancia atribuida no sólo a las transformaciones de las relaciones propiamente económicas, sino también a los cambios en el plano político, y en particular a la participación de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones.¹⁴⁵

Así, en el preámbulo de la «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional» se dice que

"los países en desarrollo se han convertido en un factor poderoso que hace sentir su influencia en todas las esferas de la actividad humana. Estos cambios irreversibles hacen que sea necesaria una participación activa, plena y en pie de igualdad de los países en desarrollo en la formulación y ejecución de todas las decisiones que interesan a la comunidad internacional."¹⁴⁶

Entre los principios que constituyen la base del nuevo orden se cita el de "la plena y efectiva participación, sobre una base de igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio común de todos los países, teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado de todos los países en desarrollo ...".¹⁴⁷

La resolución 3362 (S-VII), adoptada por consenso, sobre «Desarrollo y cooperación económica internacional, incluye también una referencia al tema, dentro del apartado dedicado a los problemas financieros y monetarios:

"El proceso de adopción de decisiones debe ser justo y adaptarse a los cambios y, más especialmente, debe adaptarse al surgimiento de una nueva influencia económica de los países en desarrollo. Debe aumentarse adecuadamente la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en los órganos competentes de las instituciones internacionales encargadas de las cuestiones financieras y del desarrollo, y esta participación debe hacerse más efectiva, sin afectar por ello adversamente a la representación geográfica amplia de los países en desarrollo y de conformidad con las normas existentes o en evolución."¹⁴⁸

En otras resoluciones posteriores de la Asamblea General se recogen expresiones similares. Entre ellas podemos citar la resolución 3517 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, sobre el «Examen y evaluación de mitad de período de los progresos realizados en la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo»; la decisión 32/443, de 20 de diciembre de 1977, sobre «Preparativos para una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo»; la resolución 33/193 de 29 de enero de 1979,

sobre el mismo tema; la resolución 33/202 de la misma fecha, sobre la «Reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas»; la resolución 34/138, de 14 de diciembre de 1979, sobre las «Negociaciones Globales sobre cooperación económica internacional para el desarrollo», o la resolución 35/56, de 5 de diciembre de 1980, que enuncia la «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo». ¹⁴⁹

De otra parte, junto a la expresión «igualdad de participación» aplicada a la adopción de decisiones económicas internacionales, aparecen, en el contexto del NOEI, diversas referencias a la participación de los países en desarrollo, pero referidas a la distintas áreas de dichas relaciones, como son el comercio, el transporte marítimo o la producción industrial mundial, que van más allá de los procesos de toma de decisiones; en estos casos no se habla de «igualdad», sino de incrementar la participación, para reflejar una demanda de equidad en el reparto de los beneficios derivados de la cooperación internacional. ¹⁵⁰

En la introducción a este capítulo señalábamos la coincidencia entre los distintos autores, en tomar como mejor referencia del principio de igualdad de participación la que figura en el enunciado del artículo 10 de la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados», de 12 de diciembre de 1974.

- b) El artículo 10 de la «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados».

El tema de la participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales está presente desde el primer momento en el Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Carta. En su primer período de sesiones, las delegaciones de Chile, Rumanía, Jamaica, México, Guatemala, Perú, India, Pakistán, Yugoslavia, Argelia, Nigeria, Kenia y

Zaire ya manifiestan que las disposiciones a redactar "debían establecer el derecho de todo Estado a participar en la formulación de decisiones relativas a cuestiones económicas, comerciales y monetarias que pudieran afectarle o interesarle y a compartir los beneficios que de ello se derivasen."¹⁵¹

El aspecto material de incrementar la participación de los países en desarrollo, en los beneficios de las relaciones económicas internacionales adopta versiones distintas.

Así, Chile y Honduras se refieren "a una participación equitativa en los beneficios del comercio mundial."¹⁵² La delegación de Kenia considera que

"la presente estructura de las relaciones económicas entre las naciones del mundo carecía del mecanismo necesario para incrementar la participación de los países en desarrollo en la capacidad industrial mundial... que se incorporase a la Carta un mecanismo para la redistribución de la capacidad industrial del mundo."¹⁵³

Los representantes de Brasil, Chile, Honduras, Nigeria, Pakistán, Zaire, India, Rumanía y Kenia insisten en el acceso de los países en desarrollo a la tecnología en beneficio de su desarrollo¹⁵⁴.

A su vez, Kenia, Guatemala y la India proponen que

"la carta debía incluir una disposición que asegurase a los países en desarrollo una participación equitativa en los beneficios de la exploración y explotación de los recursos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional"¹⁵⁵.

En un documento conjunto ante la Segunda Comisión, los representantes de Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Bielorrusia, Ucrania, y Unión Soviética defienden como uno de los principios que debe guiar la cooperación que,

"La colaboración en materia de economía, comercio, ciencia y tecnología y en otras esferas debe basarse en la igualdad de derechos y en los beneficios mutuos y desarrollarse entre todos los Estados ... Se condenan todas las formas de discriminación que impidan a los Estados

participar en esa colaboración en condiciones de igualdad." ¹⁵⁶

Ante el Grupo de Trabajo, se registran distintas propuestas concretas presentadas por los países en desarrollo asiáticos más Yugoslavia, ¹⁵⁷ los países africanos ¹⁵⁸ y los latinoamericanos. ¹⁵⁹ Todas ellas, junto con una propuesta de Rumanía, ¹⁶⁰ son refundidas en un nuevo texto. En éste, patrocinado por Bolivia, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Jamaica, Kenia, México, Nigeria, Pakistán, Rumanía, Sri Lanka, Yugoslavia y Zaire se recoge, entre los principios que deben regir las relaciones económicas internacionales el de la "igualdad jurídica de todos los Estados, incluida la participación plena en todos los aspectos del proceso de adopción de decisiones en materia económica en el plano internacional" y entre los derechos específicos, "el derecho de participar plenamente en el proceso de adopción de decisiones en la solución de problemas económicos internacionales y de compartir los beneficios que de ello se deriven". ¹⁶¹ Igualmente mantienen en su propuesta las referencias a la participación en los beneficios de la ciencia y la tecnología, del comercio o de los recursos de los fondos marinos y oceánicos.

Por otra parte, las delegaciones de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania presentan una fórmula alternativa, que no menciona la igualdad de participación y en la que se establece "el derecho y el deber de cooperar en la solución de los problemas económicos internacionales." ¹⁶²

En el texto del párrafo 6 adoptado como base, el Grupo de Trabajo recoge lo esencial de la propuesta de los países en desarrollo, dejándose como variante, la propuesta de Países Bajos y Alemania federal. ¹⁶³

El texto base recibe, entre el primer y el segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo el apoyo expreso de algunas Estados, entre ellos de España, que lo considera "plenamente aceptable y constituye un desarrollo indispensable del principio general de cooperación." ¹⁶⁴

En cambio, para los Estados Unidos, el texto base no es aceptable:

"los Estados Unidos no pueden dar su apoyo a la formulación propuesta, que podría prejuzgar el carácter de la participación de los Estados en las disposiciones encaminadas a resolver problemas concretos relacionados con la economía mundial; y entraría en conflicto con fórmulas concretas de participación en determinadas organizaciones internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. Los Estados Unidos apoyarían un texto variante en el sentido que han sugerido los Países bajos y Alemania: «los Estados cooperarán en la solución de los problemas económicos internacionales»." 166

En el segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo, Japón presenta una propuesta dirigida a matizar, en el mismo sentido, el texto de base, ya que el derecho de participar plenamente en el proceso internacional de adopción de decisiones, se subordina a la "conformidad con las normas y los procedimientos de cada organización internacional competente ..." 166

En otra propuesta Filipinas pretende combinar el texto base con la variante de Países Bajos y Alemania federal:

"Todo estado tiene el derecho de participar plenamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos mundiales y de compartir los beneficios que de ello se deriven. Todo Estado debe cooperar en la solución de los problemas económicos mundiales." 167

La delegación de China, a su vez, propone un texto más explícito:

"Todo Estado tiene el derecho de participar plenamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos mundiales y de compartir los beneficios que de ello se deriven. Los problemas económicos mundiales serán resueltos por todos los países mediante consultas en condiciones de igualdad. Ningún país o grupo de países tomará decisiones perjudiciales para los intereses de otros a espaldas de la mayoría de los países, ni manipulará o monopolizará los aspectos económicos internacionales." 168

La República Federal de Alemania modifica ligeramente su propuesta anterior que queda así: "Todos los Estados deberían cooperar mutuamente en la solución de los problemas

económicos internacionales." ¹⁶⁹ Por su parte, los Países Bajos mantienen su propuesta en los términos siguientes: "Todos los Estados tienen el derecho y el deber de cooperar entre sí en la solución de los problemas económicos y financieros internacionales." ¹⁷⁰

La delegación de Yugoslavia propone separar los aspectos de cooperación e igualdad de participación, introduciendo, tras el propuesto párrafo 6, un nuevo párrafo en el que se disponga:

"Todo Estado tienen el derecho y el deber de cooperar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en las esferas económica, social y cultural y en la esfera de la ciencia y la tecnología para promover el progreso económico y social en todo el mundo, especialmente entre los países en desarrollo, como responsabilidad común y compartida de toda la comunidad internacional." ¹⁷¹

El acuerdo no se produce y el informe del Grupo de Trabajo se limita a constatar las distintas propuestas. ¹⁷²

En el tercer período de sesiones, en febrero de 1974, el texto base adoptado por el Grupo de Trabajo es el siguiente, que corresponde ahora al párrafo 6 bis:

"Todos los Estados son jurídicamente iguales y como miembros iguales de la comunidad internacional tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, en particular por medio de las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con las normas y procedimientos de las mismas, y el de compartir equitativamente los beneficios que de ello se deriven." ¹⁷³

No obstante, la delegación de China propone que se supriman las palabras «en particular por medio de las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con las normas y procedimientos de las mismas». ¹⁷⁴

En el informe final del Grupo de Trabajo, tras su cuarto período de sesiones el párrafo -que ya lleva el número 9- se ve completado con un nuevo párrafo que sirve de correctivo a la mención de las normas vigentes en las

organizaciones internacionales, dirigido a potenciar la adaptación normativa de las mismas.¹⁷⁵

En la segunda comisión, tras leves correcciones de redacción, no se registran enmiendas por parte de los países desarrollados al texto, que es ya el artículo 10. En la votación es aprobado por unanimidad (129 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención).¹⁷⁶ Pasa a la resolución 3281 (XXIX), adoptada por 120 votos contra 6 y 10 abstenciones, con el siguiente texto final:

"Artículo 10

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

Paralelamente, otras disposiciones de la Carta tratan algunos aspectos de la participación equitativa en los beneficios derivados de la cooperación económica internacional, en lo relativo a la tecnología (artículo 13), al comercio invisible (artículo 27), al comercio, en general, (artículo 26) o a los recursos de los fondos marinos (artículo 29). Estas disposiciones no fueron conflictivas en el aspecto del reconocimiento para los países en desarrollo del derecho a participar en tales beneficios.¹⁷⁷

c) Las distintas valoraciones doctrinales.

Existe una coincidencia generalizada en vincular el artículo 10 con el principio de la igualdad soberana de los Estados. Así lo hacen, por ejemplo, P.M. MARTIN¹⁷⁸ e I. BERNIER, para quien "strictement parlant, cette disposition ne fait que réitérer le principe fondamental de l'égalité souveraine des états."¹⁷⁹

Para VERLOREN VAN THEMAAT el fundamento de la participación en la toma de decisiones estaría en "the principle of sovereign equality of all States which excludes in any case the overruling of minorities, consisting of any important minority group of nations with separate interests and policy opinions."¹³⁰

Dentro de la igualdad soberana, algunos autores parecen conectarla preferentemente con el aspecto de la soberanía como era el caso de ABI-SAAB¹³¹ o el de BROWER y TEPE, muy críticos respecto de otros aspectos de la Carta, según los cuales "corollary to the freedom of choice is the freedom to participate in international decision making."¹³²

Sin embargo, la mayoría entiende que el fundamento de la igualdad de participación está en el aspecto de la igualdad. Es el caso de VERLOREN VAN THEMAAT¹³³, G. FEUER¹³⁴, MAHIOU,¹³⁵ TOMUSCHAT¹³⁶ o CARREAU; en palabras de éste último:

"L'égalité constitue l'un des principes fondamentaux de nouvel ordre, ce qui n'est pas pour surprendre dans la mesure où cette notion est inhérente à celle de souveraineté: elle en est la conséquence inévitable. Chaque état se voit reconnaître le droit de jouir également de l'ensemble des droits et obligations prévus par le nouveau système. Il est notamment affirmé le droit de chaque pays de participer également au processus de prise des décisions économiques affectant la communauté internationale."¹³⁷

La mayoría de los autores que fundamentan la igualdad de participación en el aspecto de la igualdad del principio de la igualdad soberana, se refieren a la concepción clásica o formal de la igualdad. Así lo precisan VERLOREN VAN THEMAAT, para quien "the Charter contains principles of formal equality (see in particular Articles 10, 20 and the main rule of Article 26)";¹³⁸ R. C. A. WHITE,¹³⁹ o YANNOPOULOS,¹⁴⁰ que se refieren expresamente a la igualdad jurídica de los Estados.

Tanto VERLOREN VAN THEMAAT¹⁴¹ como YANNOPOULOS,¹⁴² conectan también la igualdad de participación con el

principio de cooperación, de tal forma que la igualdad constituye una de las condiciones básicas de la cooperación.

Por otra parte algunos otros autores se refieren ya a una concepción no formalista de la igualdad, como fundamento de la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales. Así, para K. DE VEY MESTDAGH, la igualdad de participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones es una manifestación del "principle of substantive equality", un principio "what implies differential treatment of unequal cases in proportion to the degree of inequality".¹⁹³ En el mismo sentido se pronuncia B. G. RAMCHARAN:

"The quest for substantive equality of treatment in international economic law may be observed, *inter alia*, ... in the stress on the right to participation and equal treatment in the negotiating and decision-making processes in international economic relations."¹⁹⁴

Todos estos autores tienen en común que -explícita o implícitamente- se refieren exclusivamente a la igualdad de participación en el proceso de toma de decisiones económicas en el plano internacional, como contenido del principio. Eluden por tanto toda referencia al aspecto de la participación equitativa en los beneficios resultantes de las relaciones económicas internacionales.

En cambio, como hemos señalado en la introducción a este capítulo, SAHOVIC, defiende un contenido amplio del principio - como expresión específica del derecho a participar en la vida internacional que es, para él, un corolario de la soberanía estatal - que se extiende a los aspectos de toma de decisiones y a los del reparto de los beneficios derivados de la cooperación económica internacional,. Por ello la igualdad de participación se conecta, en su construcción, no solamente con los principios de igualdad soberana y cooperación, sino también con el del beneficio mutuo y equitativo.¹⁹⁵

2. CONTENIDO DEL PRINCIPIO

A primera vista, la formulación del principio que estamos estudiando como «principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales» parece dar suficientes elementos acerca de su contenido. Se refiere a los países en desarrollo como titulares o si se prefiere como beneficiarios del principio; menciona lo que puede ser su ámbito de aplicación, las relaciones económicas internacionales y, por último, fija su contenido material o sustantivo: los países en desarrollo, en las relaciones económicas internacionales tienen derecho a una igualdad de participación. Sin embargo estos elementos no son tan claros ni tan precisos como pueda suponerse. Ello nos aconseja tratarlos con algún detenimiento.

A) LOS PAÍSES EN DESARROLLO, BENEFICIARIOS DEL PRINCIPIO

a) Identificación de los países en desarrollo.

No es una tarea fácil la de identificar a los países en desarrollo. A pesar de que tales países constituyen hoy una categoría jurídica específica, no existe, paradójicamente, un concepto suficientemente preciso y generalmente aceptado que permita afirmar o negar de manera absoluta, para un país concreto dado, la condición de país en desarrollo.

a") Los países en desarrollo como categoría jurídica

El proceso de creación de una categoría especial de países en desarrollo y la concesión de un estatuto jurídico diferenciado a los países que forman parte de ella, se produce fundamentalmente en el seno de las organizaciones

internacionales y en relación con sus respectivas áreas de actividad.¹⁹⁶

Ya en la primera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adopta una resolución -la 52 (I), de 14 de diciembre de 1946- en la que se reconoce que el grado de desarrollo de los distintos Miembros es distinto y que ello puede hacer necesaria cierta ayuda técnica. Sobre esa base se construirán las sucesivas actividades de asistencia técnica dirigidas a los países en desarrollo, por parte de la Organización mediante el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, creado en 1949, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, establecido en 1958 y, más tarde, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, creado en 1965.¹⁹⁷

La consideración de la necesidad de un tratamiento específico en favor de los países en desarrollo está en la base de las resoluciones 1710 (XVI) de 1961 y 2626 (XXV), de 1970, de la Asamblea General, que formulan los programas para el primer y segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en la formulación de los principios que deben regular las relaciones comerciales internacionales, realizada por la UNCTAD en 1964. Igualmente es inherente a las nociones de equidad y solidaridad, que fundamentan las resoluciones del Nuevo Orden Económico Internacional.¹⁹⁸

La distinción entre países desarrollados y países en desarrollo no afecta sólo al contenido material de la cooperación para el desarrollo, sino también a los aspectos institucionales, en particular a la determinación de la composición de los órganos de las Naciones Unidas.¹⁹⁹

Más allá del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, la práctica de otras organizaciones internacionales ha consolidado también la utilización del concepto de país en desarrollo, como categoría jurídica específica.

En el marco del GATT, y en el plano formal,²⁰⁰ la primera manifestación diferencial en el régimen jurídico aparece con la revisión del artículo XVIII que tiene lugar en 1955 y entra en vigor en 1957. En ella se permiten ciertas actividades intervencionistas estatales, para

aquellas "partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo" y para otros países "en vías de desarrollo", que no se encajen en la definición anterior.²⁰¹

Posteriormente, se producen otros acontecimientos en la misma línea, como la adopción de la Parte IV del GATT, en 1964, que introduce, en el párrafo 8 del artículo XXXVI, el principio de no reciprocidad en las relaciones entre las "partes contratantes desarrolladas" y las "partes contratantes menos desarrolladas"²⁰² y la autorización, en junio de 1971, por el Consejo del GATT, a los países desarrollados a establecer, durante un período de diez años, un trato preferencial para los productos exportados por los países en desarrollo²⁰³. El estatuto jurídico diferenciado para los países en desarrollo se consolida mediante su reconocimiento en la denominada «cláusula de habilitación» adoptada en la Tokyo Round, al tiempo que va multiplicando sus manifestaciones en los distintos textos surgidos de las negociaciones comerciales multilaterales, tanto en el marco de la «Tokyo Round», a lo largo de los años setenta como, actualmente, en la «Uruguay Round».²⁰⁴

En el caso del Banco Mundial, uno de sus objetivos iniciales es la promoción del desarrollo de los países "menos avanzados"; a partir de 1967 la función del Banco es la de facilitar asistencia técnica y financiera para el desarrollo a los "países miembros más pobres". Por su parte, la Asociación Internacional de Desarrollo, creada en 1960, se dirige exclusivamente a la asistencia para el desarrollo de los países menos desarrollados.²⁰⁵

En cambio, en el caso del Fondo Monetario Internacional, salvo escasas excepciones, el trato diferencial para los países en desarrollo ha sido realizado mediante la creación de distintos privilegios *de facto*, no formulados formalmente como tales, ya que el llamado «principio de uniformidad» impide el establecimiento formal de regímenes jurídicos distintos entre sus Miembros.²⁰⁶

Sin entrar en mayores detalles, de acuerdo con VERWEY, "there is a clear tendency to provide the developing countries with a privileged status in those fields of international law in which their economic development interests are at stake",²⁰⁷ lo que supone el reconocimiento de los países en desarrollo como una categoría particular de sujetos, con un estatuto jurídico específico. Más allá de las resoluciones de las Naciones Unidas, que pueden reflejar una *opinio iuris* al respecto, la evolución de las normas convencionales que regulan el funcionamiento de las organizaciones internacionales de carácter económico y de su propia práctica, refuerzan decisivamente tal tesis.²⁰⁸

b") La ausencia de un concepto preciso de país en desarrollo.

A pesar de la trascendencia jurídica de la calificación de un Estado como «desarrollado» o «en desarrollo», no existe una definición generalmente aceptada que permita, de manera sencilla, identificar a unos y otros países.

De hecho, ni siquiera existe una nomenclatura uniforme para los países en desarrollo. En efecto, se utilizan frases vagamente descriptivas, como la citada anteriormente del artículo XVIII del GATT o formulaciones evasivas, como la del Acta de París de 1971, a la Convención de Berna sobre la Propiedad Intelectual, que se refiere a "any country regarded as a developing country in conformity with the established practice of the General Assembly of the United Nations".²⁰⁹ De hecho, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas ha utilizado sucesivamente las expresiones «países subdesarrollados», «países menos desarrollados» y «países en desarrollo».

Se ha intentado identificar estos países por dos vías: bien mediante la formulación de criterios abstractos, basados en conceptos técnicos, bien a través de la confección de listas en las que se cita, de manera nominal, a los Estados que forman parte de cada categoría²¹⁰.

En cuanto a los criterios, se ha discutido la conveniencia de utilizar uno o de combinar varios; se han manejado un buen número de ellos,²¹¹ aunque el criterio más extendido ha sido el de la renta *per capita* o el producto nacional bruto *per cápita*; elegido un umbral determinado los países que quedan por debajo son países en desarrollo. Pero, como señalan FEUER Y CASSAN, la utilización de criterios abstractos plantea serios inconvenientes: la clasificación varía según el criterio que se elija y la práctica internacional no muestra una elección uniforme²¹².

En particular, el criterio de la renta *per capita*, en tanto que resultado de una simple operación aritmética puede ofrecer una imagen distorsionada del estado de desarrollo, aparte del problema de la elección del umbral y de su evolución en el tiempo.²¹³

El otro procedimiento consiste en la elaboración de una lista nominal de los países a los que debe afectar determinada medida comercial, financiera, o de cualquier otro tipo. Generalmente son las organizaciones internacionales las que han elaborado este tipo de listas cada vez que era preciso fijar los beneficiarios de medidas específicas. De esta manera y con distintos propósitos se han elaborado listas por parte de, por ejemplo, la AID, el BIRD, la CEE, o la propia Asamblea general de las Naciones Unidas.²¹⁴ En otros casos y ante las dificultades para adoptar los criterios de confección de las listas se ha recurrido al criterio de la auto-elección, esto es, que cada país se califique a sí mismo como país desarrollado o en desarrollo; ello ha sucedido en el caso de la lista elaborada por la UNCTAD para la puesta en funcionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias, aunque no ha garantizado su respeto por los países desarrollados que las han concedido.²¹⁵

Pero el sistema de las listas presenta no pocos inconvenientes. En primer lugar las listas no coinciden; en particular ciertos países varían su ubicación según el criterio predominante en la organización concreta, puesto

que no poseen una estructura económica completamente uniforme en su desarrollo ni directamente homologable con otros países. Por ello Grecia, Portugal, Malta, Rumanía, Yugoslavia, Israel, Sudáfrica, Kuwait, Libia, Arabia Saudí o España, entran en unas listas y caen de otras, en función de distintas razones.

Además, ello se complica con la presencia de factores como el tiempo en el que una lista se confecciona, la práctica de cada organización y la mayor o menor flexibilidad con que utilice las listas, o la interpretación errónea de listas, cuya función es distinta de la de identificar los países en desarrollo²¹⁶. Por si esto fuera poco en algunos casos se incluye en las listas a territorios todavía no independientes (*Non-Self-Governing Territories, NSGTs*)²¹⁷.

En opinión de VERWEY la inexistencia de un acuerdo general para la identificación precisa de los países en desarrollo tiene también razones políticas. Por parte de los países desarrollados existe una resistencia a aceptar explícitamente una lista concreta que podría impedirles en el futuro elegir o graduar a los beneficiarios de un trato más favorable, y, por consiguiente, excluir en un momento dado a determinados países de tales beneficios. La posibilidad de que una lista consensuada pudiera introducir criterios de rigidez tampoco es bien vista por los propios países en desarrollo, que "do not want to be coerced to share benefits or even co-operate with countries which may be considered as «developing» by any usual economic standard, but are perceived as «political undesirables»"²¹⁸.

Por encima de todo, como ha puesto de relieve VERWEY, a propósito de los criterios de aplicación del principio de trato preferencial en favor de los países en desarrollo, la indefinición actual constituye un serio obstáculo a la evolución del principio hacia su configuración como una norma consuetudinaria de derecho internacional general:

"If there is no general agreement on these concepts, standards and criteria, general agreement on the identity of the beneficiaries concerned cannot arise.

If there is no general agreement on the identity of the beneficiaries, generally recognized legal subjects entitled to preferential treatment cannot emerge. If generally recognized legal subjects entitled to preferential treatment do not exist, a norm of general customary law endowing legal subjects with a preferential subjective rights cannot develop. Under such circumstances, *the legal effect of any particular designation of beneficiaries is bound to remain confined to the internal legal order of the organ or organization adopting the criteria in question.* 219

b) Diversas subcategorías dentro de los países en desarrollo.

Como es sabido existe una gran heterogeneidad entre los países en desarrollo que es visible atendiendo a múltiples criterios: extensión, número de habitantes, características geográficas, recursos naturales, densidad de población, desarrollo industrial o capacidad financiera.

La búsqueda de un trato equitativo de los distintos Estados, que tienda a adaptarse a sus posibilidades y necesidades, más allá de una igualdad abstracta y que fundamenta en el plano económico la gran división entre países desarrollados y países en desarrollo, supone una base igualmente válida para tener en cuenta las diferencias dentro de cada una de estas categorías, y, en particular, la creación de subcategorías dentro de los países en desarrollo. 220

Además, una razón de tipo práctico apoya este punto de vista. La diferenciación en sólo dos grandes categorías introduce un factor de rigidez que no facilita la modulación de la aplicación del Derecho a la situación real de cada país. En efecto, mientras para un país en desarrollo, de los más avanzados, el ingreso en la otra categoría le suponga perder de una sola vez todos los beneficios que de su situación de país en desarrollo se derivaban, será difícil que reconozca sus progresos. En tendencia, ello puede significar una perversión del criterio de la diferenciación.

Sin embargo, los países en desarrollo han mostrado importantes reticencias respecto del establecimiento de subcategorías en su seno, en base al temor, no totalmente injustificado, de que la atención excesivamente centrada en los menos desarrollados de entre ellos pueda repercutir en un progresivo abandono del trato diferencial para los demás países en desarrollo; de otra parte, la diferenciación puede ser utilizada para dividir a los países en desarrollo en su acción política conjunta.²²¹

No obstante, desde los años sesenta, se ha ido generalizando la aceptación de las subcategorías dentro de los países en desarrollo en el plano jurídico, tanto en el marco de la Organización de las Naciones Unidas como en el de algunos organismos especializados. Al igual que sucede con la categoría general se han creado distintas subcategorías, con distintas denominaciones, y que no coinciden las unas con las otras. Así, en el ámbito del Banco Mundial se habla de «países de ingresos bajos» o de «países de ingresos medianos»; en la Asamblea General y la UNCTAD, de «países menos adelantados», de «países más gravemente afectados por la crisis», en el marco de la IIIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se tienen en cuenta los «países en desarrollo sin litoral» y los «países en desarrollo insulares», etc.²²²

De entre ellas, la categoría que ha alcanzado un grado mayor de precisión y de utilización, ha sido la de los «países menos adelantados», que agrupa a un conjunto de 36 países, sobre la base de una combinación de tres criterios, relativos a la renta *per capita*, al porcentaje de la industria manufacturera en el producto interior bruto y al índice de alfabetización de la población.²²³ La celebración, en septiembre de 1981 de la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados» y la aprobación en ella, por consenso, de un «Nuevo Programa Sustancial de Acción», ha dado un importante respaldo jurídico a esta subcategoría²²⁴.

Es relevante el hecho de que el recientemente concluido Convenio del Grupo de los 77 sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales, indica en su artículo 3 que

"The special needs of the least developed countries shall be clearly recognized and concrete preferential measures in favour of these countries should be agreed upon; the least developed countries will not be required to make concessions on a reciprocal basis."²²⁵

c) Alcance de la mención específica a los países en desarrollo en la formulación del principio.

El principio que estamos estudiando se formula como «igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales»; ¿sólo los países en desarrollo tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en las relaciones económicas internacionales?; si ello no es así, ¿qué sentido tiene la mención expresa a los mismos?

El artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados dispone, de manera clara, que

"Todos los Estados son jurídicamente iguales y, como miembros iguales de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros, y monetarios mundiales ... y el de compartir equitativamente los beneficios que de ello se deriven."

En efecto, como señala SAHOVIC,

"The right of participation is only one and unique, the same as sovereign equality, valid on the same level for all countries, although its implementation cannot be uniform and depends on prevailing international conditions."²²⁶

Ello significa que la mención a los países en desarrollo debe ser entendida "as an expression of recognition of their special needs and not as an attempt to neglect or adversely affect the right of participation of the developed countries".²²⁷

Cuando surge el principio de la soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales, parece una reiteración innecesaria de ciertos aspectos ya incluidos en el principio de la igualdad soberana. Su sentido radica en indicar que determinados países, especialmente países en desarrollo, no ejercen efectivamente esos derechos soberanos; por tanto se trata de un principio que, aunque predicable respecto de cualquier Estado, tiene unos beneficiarios directos e inmediatos específicos.

De la misma manera, todos los Estados, tienen el mismo derecho a participar, sobre la base de la igualdad soberana, en la adopción de las decisiones para la solución de los problemas económicos internacionales, y a compartir los beneficios que de ello se deriven, pero ocurre que, en la práctica no todos ellos participan de igual forma, ni comparten en igual medida dichos beneficios, como hemos visto a lo largo de los diversos capítulos; se trata, por tanto, de insistir en la necesidad de mejorar la débil posición de los países en desarrollo en este ámbito.***

Cabe aducir, sin embargo, la innecesariedad de una mención expresa a los países en desarrollo. Efectivamente pudiera parecer que, puesto que los que no participan de hecho, son los países en desarrollo, la mención genérica a la igualdad de participación, supondría, en la práctica, un mecanismo de «igualdad ventajosa»,*** o de «privilegio de *facto*»,*** en el sentido de proposición formalmente dirigida a cualquier sujeto, pero que sólo puede tener aplicación para algunos de ellos, en este caso, para los países en desarrollo, que son los que no ejercen la plena y efectiva participación.

Pero esta posición sería necesariamente el reflejo de una concepción formal del contenido del principio. En cambio, la mención específica a los países en desarrollo adquiere todo su significado cuando se entiende el principio como habilitador para el establecimiento de mecanismos compensatorios en favor, exclusivamente, de los países en desarrollo, con objeto de garantizar su participación plena

y efectiva en los procesos internacionales de adopción de decisiones. Si lo que se buscara fuera una mera igualdad jurídica, en el sentido, por ejemplo, de igual representación en determinados órganos o la desaparición de la ponderación de voto, tal mención sería, desde luego, innecesaria.

La coherencia con el planteamiento global del nuevo orden económico internacional exige la adopción de medidas que corrijan las consecuencias adversas de las desigualdades económicas, en la búsqueda de una mayor igualdad; por ello, en palabras de SAHOVIC:

"... the principle of participatory equality of developing countries represents as well one of the special measures advocated and adopted in order to effect affirmation of the *de jure* sovereign equality of those countries. It may be understood figuratively as a kind of compensatory measure to enable the developing countries to take part more actively in the consideration of existing international economic problems and in the adoption of appropriate decisions."***

De ahí que se pueda afirmar, en la línea en que lo hace SAHOVIC que los países en desarrollo son los beneficiarios directos de la aplicación del principio: mientras el derecho de participación pertenece a todos los Estados, el principio de igualdad de participación permite un trato diferencial en favor de los países en desarrollo***.

Además, la aplicación del principio debe tener en cuenta las diferencias entre los países en desarrollo y por tanto comprender la puesta en marcha de medidas específicas para las subcategorías más débiles en los procesos de toma de decisiones económicas internacionales, en particular, para los países menos adelantados.