

Relaciones económicas internacionales y bloqueo actual del desarrollo de los países del Tercer Mundo

por Saten Ismail-Agha



Introducción

EL sistema económico internacional ha sido, hasta un periodo reciente, el fruto de una relación de fuerzas. El llamado lanzado por el presidente Boumediene, en nombre de los países en vía de desarrollo, en la tribuna de la conferencia de la OPEP (marzo, 1975), con miras a construir un mundo más justo basado equitativamente en el interés recíproco y el diálogo, contribuyó enormemente al establecimiento de una nueva era de las relaciones internacionales.

Esta tarea no sabría dejar al derecho indiferente, siendo el papel de la regla jurídica el de garantizar y definir, a largo plazo, los equilibrios necesarios y exigidos.

En el curso de los años precedentes, el hidrocarburo condujo a los especialistas del derecho económico a emprender estudios jurídicos que desembocaron en un derecho nuevo: el derecho petrolero que se interesa en todo convenio relacionado con la producción y la comercialización del petróleo. La crisis

económica internacional, seguida del alza de los precios de los hidrocarburos,¹ desemboca actualmente en la ampliación y profundización de dichos estudios con miras a cubrir todas las materias primas. Por otra parte, constituyendo éstas las fuentes casi únicas hasta el presente, de los países en vía de desarrollo, toda discusión sobre las materias primas desemboca en el problema del desajuste entre esos países y los países industrializados, y en las condiciones de despegue económico de los países en vía de desarrollo.

Sin embargo, ningún fenómeno de desequilibrio ha sido tan amenazador en la historia. La reducción de las desigualdades se convierte en vital, la acción de los juristas a este nivel debe intervenir para proponer un estatuto internacional de las materias primas que aseguraría un equilibrio necesario para modificar radicalmente el estado actual de las cosas y superar así las reglas del

¹ Ver principalmente las decisiones tomadas en Kuwait y en Teherán.

juego, basadas casi exclusivamente en el aumento de los precios.

Esta perspectiva exige una revisión del sistema actual de las relaciones comerciales internacionales basadas en el GATT, sobre el principio ficticio de no reciprocidad y sobre el acuerdo de preferencia generalizada, en favor de otras soluciones que respondan, por una parte, a las necesidades del equilibrio deseado² y, por otra, a la puesta en marcha de grupos capaces de asegurar integraciones regionales entre países en vía de desarrollo. Estas integraciones deberían evitar las lagunas y fallas de los grupos existentes.³

La importancia de un estudio económico-jurídico se consolida por el hecho de que el funcionamiento de las instituciones de integración desempeña el papel de un estimulante o de un freno que bloquearía su evolución; lo cual obstaculizaría ampliamente, en la fase actual de las relaciones económicas internacionales los intereses de los países en vía de desarrollo.

El éxito de tal agrupamiento es función de las atribuciones que se le reconocen a las instituciones comunitarias y a los poderes que le son asignados. Las instituciones que se deben dar a tal agrupamiento y sus poderes, aparecen así como un sostén jurídico y un marco material indispensable.⁴

Para llegar al objetivo de nuestro estudio, debemos tratar sobre dos asuntos: el primero conviene a las condiciones del intercambio comercial entre países en vía de desarrollo y países industrializados, basadas teóricamente en el prin-

cipio de la no reciprocidad y de preferencia generalizada.

En cuanto al segundo asunto, se concentrará en las lagunas de las estructuras jurídicas y las experiencias de integración entre países en vía de desarrollo, con el fin de proponer soluciones que puedan permitir a esos grupos alcanzar sus objetivos y hacer frente a las presiones que pesan sobre sus políticas económicas y sus políticas de cooperación.

Así, en el espíritu de este estudio, el diálogo llamado Norte-Sur debe fraguar las bases y trazar las líneas generales cuya puesta en marcha no debería hacerse sino en función de las bases comunitarias regionales, cuyo objetivo es la realización de los planes de enderezamiento integrados.⁵

² En su exposición hecha en la Escuela Politécnica, el 28 de octubre de 1975, el presidente Giscard D'Estaing precisó: "Deseamos el establecimiento de un nuevo orden económico mundial... Buscando cuatro resultados: equilibrio de los cambios, equilibrio de actividades, equilibrio de monedas, equilibrio de los ingresos". // Nuevo Observador, No. 580, p. 30.

³ Es pronto para hablar del convenio recientemente firmado entre los Estados de América del Sur. Ver 2a. parte, p. 129.

⁴ Se ha considerado en el Seminario de Bangkok (17 al 26 de enero de 1972) acerca del marco institucional de la integración económica entre países en vía de desarrollo: para las instituciones, deberán no solamente responder a los objetivos a corto plazo que condujeron a la creación del grupo, sino también estimular la acción necesaria para alcanzar los objetivos a largo plazo que se ha fijado dicho grupo... Ver: CNUCED, TAD/E2 SEM. 1/3 y corr., p. 13.

⁵ La constitución de estos grupos deberá efectuarse entre Estados que posean en la base ciertos elementos comunes: geográficos, producción de ciertas materias primas, economías complementarias, etc... evitando al mismo tiempo los grupos de dimensiones demasiado extensas (ver segunda parte).

PRIMERA PARTE

De la cláusula de la nación más favorecida a la cláusula de los Estados en vía de desarrollo más favorecidos

Las condiciones actuales en las cuales se efectúa el comercio internacional, conllevan efectos negativos que impiden el desarrollo y enderezamiento económico de los países en vía de desarrollo. El mal se acentúa por el hecho de que la concentración capitalista desemboca en un flujo de inversiones extranjeras hacia países capitalistas industrializados más bien que hacia los países en vía de desarrollo; y esto, no obstante la rentabilidad más importante que las inversiones en estos países,⁶ y no obstante la tendencia de los países industrializados a reducir al mínimo las inversiones extranjeras en ellos realizadas.⁷

Este fenómeno parece, a primera vista, contradecir la ley del rendimiento óptimo. Sin embargo, se puede comprender, comparando el antiguo sistema de la división internacional del trabajo (establecido sobre el intercambio de los productos manufacturados, de los países industrializados, contra las materias primas de los países en vía de desarrollo)⁸ con el actual sistema de división del trabajo establecido sobre la transferencia de las industrias tradicionales a los países en vía de desarrollo conservando al mismo tiempo el monopolio de las industrias de vanguardia. Además, el medio de los países industrializados es más favorable a esas industrias avanzadas, desde el punto de vista de la infraestructura y también desde el punto de vista de la mano de obra calificada.

Además de estos dos factores desfavorables, constatamos, por otra parte, que los países en vía de desarrollo permanecen en razón del sistema actual de comercio, como exportadores de materias primas cuyos precios se ven sometidos a las fluctuaciones del mercado capitalista. De allí la debilidad de sus ahorros, la inestabilidad de sus ingresos y la imposibilidad de ejecución de sus planes de enderezamiento. Es, en consecuencia necesario remediar este estado de cosas, para evitar el agravamiento del desajuste entre países industrializados y países en vía de desarrollo. Uno de los medios más apropiados para esto, es la modificación del sistema actual de comercio internacional.

La evolución de la noción de la cláusula de la nación más favorecida

El sistema de comercio internacional establecido sobre la ley de la oferta y la demanda, así como sobre la cláusula

⁶ Las más importantes inversiones extranjeras son las de los Estados Unidos de América. Estas inversiones están distribuidas en la siguiente forma: una proporción del 69% para los países industrializados y del 31% para los países en vía de desarrollo.

⁷ En especial las tentativas francesas bajo los presidentes De Gaulle y Pompidou.

⁸ El ejemplo clásico a este propósito es la exportación de la halfa y la importación del papel por parte de Argelia, y para Egipto, la exportación del algodón y la importación de hilaturas.

de la nación más favorecida⁹ permaneció invariable hasta después de la II Guerra Mundial. Los Estados Unidos tomaron entonces la mayor parte de las iniciativas en el terreno de los intercambios internacionales aprovechando para ello el clima favorable de la postguerra; uno de los principales éxitos en la materia fue la conferencia de Ginebra de 1974, la cual estableció "el Convenio General sobre las Tarifas y el Comercio" (GATT) que entró en vigor el 1º de enero de 1948. Este convenio adoptó la cláusula de la nación más favorecida, conocida ya como regla habitual a partir del siglo XIX, imprimiéndole un nuevo impulso. Considera, en particular, que los derechos de aduana constituyen un obstáculo al comercio; sería necesario emprender negociaciones bilaterales entre Estados con miras a reducir los derechos y barreras aduanales tanto para los importadores como para los exportadores. Los Estados Unidos se ocuparon así del establecimiento de una regla de derecho positivo sobre la cual debía reposar el comercio internacional. Lo anterior corresponde a sus miras comerciales dentro de un mundo ávido de productos manufacturados, sobre todo después de la prueba padecida por los medios de producción en Europa durante la guerra.

La cláusula de la nación más favorecida y la posición de los Estados en vía de desarrollo

Las relaciones entre los países en vía de desarrollo y la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida

se remontan al lazo preferencial establecido entre Francia e Inglaterra con sus ex colonias respectivas, así como entre los Estados Unidos con los países de América Central y América del Sur. Las dos partes (Estados Unidos y Estados europeos) se acusan mutuamente de violar la cláusula. Los Estados Unidos, además, proponen continuamente proyectos cuyo objetivo es el de ahogar las relaciones preferenciales establecidas por los Estados europeos con sus ex colonias, dentro de un nuevo sistema internacional en donde los Estados Unidos podrían imponer su voluntad.¹⁰

Sin embargo, los Estados en vía de desarrollo no se contentan con criticar la cláusula de la nación más favorecida, sino que rechazan todo el sistema que se desprende de la libertad económica, y exigen así el cambio del sistema internacional de las relaciones económicas actuales, por la sencilla razón de que erige un obstáculo a la realización de sus planes de desarrollo, pues el hecho de dejar el campo libre a los intercambios internacionales de todos los Estados, no obstante su apariencia igualitaria, presenta graves inconvenientes. El Sr. Raúl Raoul, presidente de la

⁹ Las tentativas de los Estados Arabes por imponer unilateralmente un precio mínimo del carburante, constituye un acto contrario a la regla del intercambio comercial en un mercado capitalista.

¹⁰ A pesar de su reconocimiento para la cláusula citada, los países socialistas no se consideran comprometidos con los resultados que de ella se desprenden en el marco de la economía de mercado, pero la aceptan como técnica jurídica. Es así como encontramos numerosos acuerdos bilaterales firmados en el marco del COMECON, que incluyen esta cláusula. Ver nuestro estudio en la *Revista Egipcia de Derecho Internacional*, 1969. El Consejo de Ayuda Económica Mutua en el número 15. 1969, pp. 85-130.

IX Sesión del GATT lo señaló: "El tratamiento igual es equitativo únicamente entre iguales".

Sólo los países en vía de desarrollo no se detienen a nivel de la crítica: proponen soluciones que incluyen exigencias que han sido presentadas en la primera CNUCED en Ginebra en 1964, en Nueva Delhi en 1968 y en Santiago de Chile en 1972 y en Argelia en 1976.¹¹ Tales soluciones constituyen el tema de las discusiones de la Conferencia de París, en el marco del diálogo Norte-Sur.

La presión de los países en vía de desarrollo ha logrado modificar la posición del GATT en varias oportunidades,¹² después de la constitución de las organizaciones regionales y subregionales entre los países en vía de desarrollo.¹³ El GATT ha dado su aceptación para todos esos grupos aun cuando la puesta en vigor de sus cartas constituyentes lesionan la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida; por otra parte, Australia ha solicitado al GATT su acuerdo para tarifas preferenciales relacionadas con ciertas materias de los países en vía de desarrollo.¹⁴

Pero la iniciativa más importante en el plano teórico es el abandono del principio de reciprocidad entre países industrializados y países en vía de desarrollo, y el establecimiento de la regla de preferencia generalizada, bajo el título "el convenio sobre los principios de un sistema general de preferencia".

El abandono teórico del principio de reciprocidad, en favor de la no reciprocidad, el establecimiento de las preferencias generalizadas en el intercam-

bio entre países industrializados y países en vía de desarrollo.

La idea inicial del abandono del principio de reciprocidad, es parte de la estrategia americana para el comercio mundial. Así, con motivo de la conferencia diplomática de los países miembros del GATT en 1963, el presidente Kennedy declaraba que los países industrializados y los Estados Unidos no deben esperar, en sus intercambios comerciales con los países en vía de desarrollo, a la aplicación del principio de reciprocidad. La CNUCED adoptó inmediatamente la idea en el curso de su primera reunión, bajo este título "Octavo Principio General".

Al mismo tiempo que insiste en la cláusula de la nación más favorecida, la resolución adoptada establece el principio de la no reciprocidad. La consecuencia práctica que de ello debe desprenderse es la continuidad de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, por una parte, en las relaciones entre países industrializados, y por otra parte en las relaciones entre países en vía de desarrollo (todos miembros del GATT). Es pues el intercambio entre países industrializados y países en vía de desarrollo el que debe experimentar el efecto de este cambio. La resolución significa así que los países industrializados deben otorgar a los países

¹¹ Estas proposiciones han sido debatidas en el seno de las conferencias de los países en vía de desarrollo y de las conferencias de los países no alineados y de la OPEP.

¹² La diferencia de puntos de vista entre los países industrializados ha facilitado mucho la tarea.

¹³ Ver segunda parte.

¹⁴ Ver *Anuario Francés de Derecho Internacional*, crónica de derecho económico, 1968, p. 592.

en vía de desarrollo la posibilidad de aprovechar todas las preferencias que ellos se otorgan entre sí, sin reciprocidad.

Después de la CNUCED, el GATT adopta un texto que contiene el mismo principio y fue anexado a su texto como nuevo capítulo intitulado "Comercio y desarrollo" y entró en vigor en junio de 1966.

Sin embargo, este texto deja a los Estados industrializados un escape al disponer que esto se aplique "en la medida de lo posible", pero, en todo caso, a partir de este momento ya no era asunto de hablar de la cláusula de la nación más favorecida sino de reconocer que existen, en líneas generales, dos grandes categorías de Estados, de las cuales una debe tomar conciencia del interés de la otra.

Esta tendencia se consolidó, una vez más, en favor de una iniciativa americana. Es así como el presidente Johnson declaraba con motivo de la conferencia de Punta del Este que "Los Estados Unidos están listos a estudiar con los otros Estados industrializados la posibilidad de otorgar temporalmente un aumento de las tarifas preferenciales a todos los países en vía de desarrollo y en todos los mercados de los países industrializados."¹⁵

Haciéndose inmediatamente eco de esta iniciativa, la OCDE por su lado formó un comité llamado "Comité de Ayuda al Desarrollo". Este comité presentó luego, en 1969, un proyecto en tal sentido, seguido por la famosa resolución de la CNUCED denominada "convenio sobre las preferencias generalizadas" adoptada en su segunda reunión.¹⁶ La resolu-

ción declara "que un acuerdo unánime se llevó a cabo sobre la instauración en fecha cercana, de un sistema mutuamente aceptable y generalizado de preferencia, sin reciprocidad ni discriminación que sería ventajoso para los países en vía de desarrollo".¹⁷

Los organismos en donde las dos partes interesadas se encuentran representadas, concedieron su acuerdo en la siguiente forma: la OCDE y el GATT en donde el peso es casi únicamente por parte de los países industrializados, por una parte, y la CNUCED en donde el peso es en favor de los países en vía de desarrollo, por otra. Sin embargo, a falta de un organismo internacional calificado para determinar cuáles son los países en vía de desarrollo, el convenio adopta el sistema de autoelección. Dejó así a los Estados interesados el decidir si son parte de los países en vía de desarrollo. El criterio carece en esta forma de mucho objetivismo.¹⁸

Pero en contrapartida a este aspecto subjetivo de la manera de determinar el Estado beneficiario del convenio sobre las preferencias generalizadas, los países industrializados mantienen la posibilidad de otorgar a un Estado solicitante dichas ventajas, o de negarlas a dicho

¹⁵ Declaración hecha en la conferencia de los jefes de Estado de América Latina reunida en Punta del Este en abril de 1967.

¹⁶ Resolución No. XXL — 2 del 12/10/1970.

¹⁷ Ver *Anuario Francés*, 1970, p. 462.

¹⁸ En realidad, ni en los criterios basados en el atlas publicado por la BIRD, adoptados en las resoluciones No. 2770 y 1775 de 1963 a propósito de la repartición de los actos de las operaciones de las Naciones Unidas, ni en el de la Asociación Internacional de Desarrollo (basada en la capacidad financiera), ni en el del Comité de Ayuda al Desarrollo.

país por razones que el Estado industrializado juzgue, desde su punto de vista, si son esenciales y decisivas.

Tal texto quiere significar, al fin de cuentas, que el convenio permaneció sometido a negociaciones bilaterales: lo cual significa que los intereses políticos y económicos de los países benefactores, jugarán siempre un gran papel con motivo de tales negociaciones.

Esta última disposición hace retroceder las cosas, prácticamente, al estado antiguo, como si el convenio no hubiese tenido lugar, sobre todo considerando que las preferencias que pueden ser otorgadas no cuentan con ninguna garantía. Pues en los términos de la propia resolución, el Estado que concede puede retirar la preferencia otorgada unilateralmente —como si se tratara de un acto de soberanía— y poner nuevamente los derechos y las barreras aduanales.

Materias que se benefician de las preferencias generalizadas

Las materias que se benefician de las disposiciones del convenio son aquellas que son parte de productos manufacturados. En cuanto a los otros productos, los que no son parte, pueden beneficiarse de las disposiciones del acuerdo después de un estudio concerniente a cada materia por separado.

Sin embargo, hoy en día, el problema para los países en vía de desarrollo no es ya únicamente el de asegurarse acerca de la importancia de dichos productos. En efecto, la propia transferencia de ciertos medios de producción de los países industrializados a los países en vía de desarrollo, es un fenómeno actual-

mente muy conocido. Las industrias textiles, tejidos de lana, cimentaciones, ciertos artículos de cristal y vidrio, calzado, etc., no constituyen problema para un buen número de países en vía de desarrollo.

El problema actual para esos países es el de atenuar el desajuste entre ellos y los países industrializados, problema que provocó las discusiones sobre los asuntos de desarrollo y las iniciativas en el dominio de los intercambios comerciales.

La iniciativa de los países en vía de desarrollo

Para colmar las lagunas de los textos antes mencionados, por una parte, y para suministrar un remedio al desequilibrio de las relaciones entre los países industrializados y países en vía de desarrollo, por otra parte, la iniciativa de estos últimos intervino en dos etapas: la primera se sitúa a nivel del intercambio entre los propios países en vía de desarrollo; en cuanto a la segunda, se sitúa a nivel del intercambio y de la cooperación entre países industrializados y países en vía de desarrollo.

La iniciativa a nivel del intercambio entre países en vía de desarrollo se concretó en “el acuerdo de principio” firmado el 23 de diciembre de 1967 entre la India, Yugoslavia y la República Árabe Unida, que entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1968.¹⁹ Los

¹⁹ Ver la resolución de la Conferencia de Nueva Delhi, *Anuario Francés de Derecho Internacional. Crónica de Derecho Internacional Económico*, 1968, p. 592 y el Convenio publicado por el GATT en los documentos del GATT L/2980 y 42980 a DD1.

signatarios han querido hacer de este acuerdo un precedente que permita a los países miembros del Grupo de Los 77 el otorgar preferencias mutuas en sus intercambios comerciales. Este tratamiento preferencial está limitado exclusivamente a los miembros del grupo. El acuerdo permanece abierto, según las disposiciones del artículo IX, a la adhesión de todos los países en V de D miembros del Grupo de Los 77.²⁰ Así, la idea de los PVD más favorecidos es idea ya incluida en el derecho positivo, lo que contradice las obligaciones impuestas por el GATT. Sin embargo, la conferencia del GATT dio en su reunión del 14-11-1968 la luz verde.²¹ Unicamente con el fin de generalizar el convenio se abrieron negociaciones en Ginebra el 19/10/1970, dentro del marco del GATT, entre 34 PVD aun cuando el objeto de estas negociaciones sobrepasa el objetivo del propio GATT.

La segunda etapa hoy en día, se sitúa a nivel del diálogo Norte-Sur.²² Las proposiciones de los PVD en la Conferencia de París, pueden ser resumidas así: a) La reorganización del mercado de las materias primas; lo cual implica el rechazo de la ley del mercado capitalista, y la reclamación de una organización racional dentro del marco de la cual los precios y las cantidades lanzadas al mercado deban ser decididas con miras a permitir a los países en vía de desarrollo equilibrar sus presupuestos nacionales.

b) La creación de las condiciones favorables para las exportaciones de los países en vía de desarrollo hacia los países industrializados y para las importaciones provenientes de estos últi-

mos.²³ Sin embargo, por temor de que esto conduzca a la conformación de una nueva división del trabajo que deje a los países en vía de desarrollo como importadores de productos manufacturados, estos últimos reclaman la posibilidad de acceso a los medios de producción y sobre todo a la tecnología.

c) La creación de las condiciones favorables al desarrollo de los intercambios entre los países en vía de desarrollo,²⁴ condiciones en las cuales ningún grupo regional puede medrar a costa de dichos países; con tanta mayor razón cuanto que la necesidad de dichos grupos en la hora actual para liberar a los PVD de su dependencia del mercado capitalista es vital.

Sin embargo, si ésta iniciativa ha

²⁰ La incompatibilidad y la compatibilidad entre los dos términos: PVD y Países no Alineados no se prestan ciertamente a confusión; sin embargo, la coyuntura internacional se establece en el sentido de la conformidad.

²¹ La oposición de ciertos miembros del GATT a este convenio no pudo impedirle dar su aprobación por razones dependientes de la evolución de las relaciones internacionales y de la existencia de los nuevos Estados. Ver el informe del grupo de trabajo del GATT, L/3032 e instrumentos de base y documentos diversos: Subnúmero 16, 1969, pp. 88 y 90-94 y también el informe de la OCDE en la CNUCED, París, 1969.

²² El papel activo de Argelia, a este propósito, constituye la punta de lanza de esta operación.

²³ Por medio de la supresión o la reducción de los derechos aduanales y de las barreras aduaneras impuestas por los Estados industrializados y por la facilidad que debe ser otorgada por parte de estos últimos a los PVD para importar los productos de alta tecnología, productos manufacturados, y productos alimenticios.

²⁴ Los porcentajes de intercambios comerciales entre PVD en el marco de sus grupos regionales, varía entre 2 y 11% de sus intercambios exteriores globales, según el grupo y la materia.

desembocado en la posibilidad de las relaciones más equilibradas entre países industrializados y PVD, dicha iniciativa posee sobre todo el mérito de haber consolidado la solidaridad entre estos últimos gracias a la explotación de sus recursos. Pero para completar los procesos ya iniciados, sólo resta a los PVD el constituir grupos regionales y subregionales capaces de establecer y de realizar planes comunes de endereza-

miento integrado, que sobrepasen, en cuanto a sus medios, las organizaciones actualmente existentes: es lo que constituirá el objeto de la segunda parte de este estudio en el cual expresamos la esperanza de que el diálogo Norte-Sur no se detendrá a nivel de la organización de un nuevo mercado internacional de materias primas, sino que implicará un nuevo orden económico internacional.

SEGUNDA PARTE

Integraciones regionales y planes comunes de enderezamiento integrado

En esta segunda parte se pasará revista de las principales experiencias de integración entre países en vía de desarrollo, siendo el objetivo principal el de sentar las nuevas bases para estructuras integradas entre PVD. Las organizaciones cuyo objetivo se limita al estadio de la cooperación (como la cooperación entre países maghrebinos²⁵ y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio²⁶) no formarán parte de este ensayo de análisis institucional y funcional acerca de las experiencias de integración entre PVD.

I. *Principales experiencias de integración entre PVD*

La firma del tratado de Roma en 1957 suscitó ciertas reacciones en los PVD. Fue razón, entre otras, que estimuló a dichos países a emprender sus experiencias de integración econó-

mica. Es así como los años 60 marcaron una serie de convenios de cooperación y de integración económicas regionales entre los PVD. Las experiencias que contemplan la realización de las integraciones económicas son numerosas. Las principales son: el Mercado Común Árabe, creado en el marco del Consejo de la Unión Económica Árabe en 1964.²⁷ La Comunidad del África

²⁵ Las principales instituciones de esta experiencia de cooperación maghrebina son: la Conferencia de los Ministros de la Economía de Maghreb y el Comité Permanente Consultivo del Maghreb, creados por la I Conferencia de Ministros Maghrebinos desarrollada en Túnez entre el 27 de septiembre y el 1.º de octubre de 1964.

²⁶ El Convenio fue firmado en Montevideo el 18 de febrero de 1970. Ver documento oficial del Consejo Económico y Social, Tercera Sesión, suf. No. 4 4.3333. Anexo II.

²⁷ Por las decisiones y recomendaciones en la segunda sesión ordinaria sostenida en el Cairo del 8 al 31 de agosto de 1964, el Consejo de Unión Económica Árabe (CUEA) instituyó el MCA —Mercado

del Este, cuyo tratado fue firmado el 6 de junio de 1967,²⁸ La Unión Aduanal y Económica del Africa Central cuyo tratado fue firmado en 1964;²⁹ puede citarse generalmente entre estas principales experiencias el Mercado Común de la América Central, 1970.³⁰ En cuanto al grupo andino, su experiencia parece original, más en el plano institucional que en el de la práctica.

Por otra parte, las instituciones de las Naciones Unidas adoptaron, según el objetivo enunciado en los artículos 1 y 2 de la carta, y para apoyar las iniciativas de los países en vía de desarrollo para la realización de su cooperación económica regional, una serie de resoluciones y de declaraciones en tal sentido de entre las cuales las principales emanan de la CNUCED.³¹

El Consejo del Comercio y del Desarrollo, tomó, por su parte, disposiciones dentro de los términos de la resolución 53 VIII, para facilitar la tarea de la secretaría de la CNUCED recomendando al mismo tiempo ciertos medios para alcanzar los objetivos determinados por la conferencia.³²

II. *Análisis somero, institucional y funcional de las experiencias de integración de los PVD*

Aun cuando haya transcurrido un decenio, para ciertas experiencias de integración entre PVD, los resultados hasta el presente no pertenecen a los más brillantes, y los esfuerzos desplegados en ninguna forma son satisfactorios. La razón de este fracaso reside más en los poderes atribuidos a las ins-

tituciones comunitarias que en las propias estructuras institucionales.

Común Árabe (decisión cristalizada y publicada bajo el No. 17. ver Ismail-Agha, Sateh— *Estudio Analítico de la Experiencia de Unión Económica Árabe*, estudio presentado en la segunda Comisión del Congreso Internacional de los Juristas Demócratas desarrollado en Helsinki, julio, 1970.

²⁸ Ver Ouko R. // El trabajo de estructura institucional de la Comunidad Africana del Este, con especial referencia a los acuerdos del Mercado Común del Africa del Este / Doimi di/Delupis // La Comunidad de Africa del Este y el Mercado Común, Londres 1970.

²⁹ Ver Yondomm, documento sobre el marco institucional de la UDEAC presentado en el seminario sobre el marco institucional de la integración económica entre países en vía de desarrollo, Bangkok, enero 1972 y para el texto del tratado ver, *Diario Oficial* de la República Gabonesa, Libreville, agosto 1965, p. 352.

³⁰ Ver Informe *Seminario de Bangkok*, p. 3 y para el texto del tratado, ver Naciones Unidas, compendio de los tratados, vol 455, 1963, No. 6543. Existen además algunas obras y policopias en idioma español que tratan sobre esta organización.

³¹ En esta segunda y tercera sesión, la Conferencia de las NU sobre el comercio y el desarrollo adoptó la declaración 23 II (declaración concertada, relativa a la expansión de los intercambios, a la cooperación económica y a la integración regional entre países en vía de desarrollo) y la resolución 48 II expansión del comercio, cooperación económica e integración regional PVD.

³² En un informe intitulado "Problemas actuales de integración económica" la secretaría expone los problemas que entorpecen la progresión de la expansión de los intercambios, la cooperación económica y los esfuerzos de integración entre PVD.

Para coordinar los mecanismos de integración de los grupos de América un tratado ha sido recientemente firmado (18 de octubre de 1975) en Panamá por 23 países de América Central y de América del Sur. Este tratado instituye "Un sistema económico Latinoamericano" llamado SELA. Pero a diferencia de las otras organizaciones latinoamericanas, el SELA no se fija ni programa rígido ni objetivos por realizar dentro de plazos determinados. Ofrece sin embargo a los Estados miembros la posibilidad, por las vías del mecanismo bilateral y multilateral de realizar los objetivos de cooperación entre países unidos por la misma producción, la proximidad geográfica, la complementaridad de sus sistemas industriales, etc.

1. *Del punto de vista institucional*

Desde el punto de vista institucional todas las organizaciones comunitarias entre PVD contienen las instituciones técnicamente necesarias para emprender el proceso de la integración, sin embargo, el Mercado Común Árabe es, a este nivel, la menos lograda. Pero constatamos en general, en todas, un organismo en donde tienen su sede los representantes de los Estados (consejo); de los Jefes de Estado (consejo de los ministros, etc.) al lado de otro organismo que desempeña en general el papel de organismo comunitario que representa el interés común de los Estados miembros y el cual se encuentra por tal razón encargado de estimular la realización de los objetivos enunciados en los acuerdos (comité de dirección, comité permanente...), además de secretarios centrales y a veces regionales. Además, como toda experiencia posee un aspecto técnico, estos grupos son todos asistidos por órganos consultivos y por organismos especializados.

Evidentemente es raro encontrar una corte comunitaria. La solución de las divergencias que aparecen son dejadas la mayor parte del tiempo al juego diplomático, o sea, a la buena voluntad del consejo de los representantes de los Estados, cuya regla de voto es en general la regla de la unanimidad.

En líneas generales, todo es más o menos semejante a la concepción estructural de la Comunidad Económica Europea salvo la presencia de los organismos que aseguran la representa-

ción popular y la justicia comunitaria: lo cual constituye un gran defecto para las organizaciones de los PVD.

Sin embargo, existen ciertas experiencias provistas de una asamblea legislativa y de un tribunal comunitario. Es el caso de la comunidad del Africa del Este. Es evidente que la representación de los parlamentarios es función de la regla democrática en uso dentro de cada país miembro; pero no es menos cierto que esta experiencia se encuentra adelantada en este terreno con relación a otras experiencias de los países en vía de desarrollo.³³ Este juicio se encuentra además confirmado por el hecho de que el art. 32 del tratado de la Comunidad del Africa del Este prevé la constitución de un tribunal comunitario al lado de la Asamblea.³⁴

³³ La composición de esta Asamblea de la CAE es de doble naturaleza: está compuesta por miembros cuya sede corresponde a su calidad de ministros y ministros adjuntos de la Comunidad, los secretarios generales, el consejero jurídico y miembros parlamentarios (9 por Estado miembro, nombrados o elegidos según la regla interna, propia de cada Estado). La Asamblea ejerce un control legislativo, un control general sobre la actividad de la comunidad y un determinado control presupuestal.

³⁴ Otra organización de los PVD prevé un procedimiento de solución de los conflictos sin por ello crear un tribunal comunitario. Es el sistema establecido por el MCAC. Los reglamentos establecidos en marzo de 1969 por el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo adoptan el sistema de negociación directa entre las partes en primer lugar, y en caso de necesidad la apelación al Consejo Ejecutivo en primera instancia y el Consejo Económico Centroamericano en segunda instancia. (Una comisión de carácter temporal fue creada en junio de 1971 para remplazar los dos consejos.)

2. *El punto de vista de liberación y el proceso de decisión*

Los puntos más importantes en el estudio de las experiencias de integración económica entre PVD son aquellos pertenecientes a los actos que sancionan las deliberaciones de las instituciones afectadas.

A este propósito, para poder ser detectadas las fallas del sistema actualmente generalizado, requiere el distinguir previamente los poderes de los cuales disponen las instituciones, la regla de voto y los procesos de las decisiones.

Cada organización internacional posee o debe poseer al lado de su propia voluntad, las atribuciones y los poderes que le son indispensables para alcanzar sus objetivos.

Pero al referirse a las experiencias de los grupos comunitarios de los PVD se constata la ausencia de decisiones de carácter ejecutorio, la ausencia de un plan común de enderezamiento integrado, y la insuficiencia de un fondo de desarrollo.

Las atribuciones a las instituciones comunitarias de los países en vía de desarrollo son generalmente muy ambiciosas. El ejemplo de las atribuciones confiadas al Consejo de la Unión Económica Árabe, quien encabeza el MCA, es sorprendente en el terreno de las atribuciones en materia de organización y de legislación; el acuerdo confiere al Consejo de la Unión Económica Árabe atribuciones muy extensas. En los términos del art. 2, art. 9, el consejo establece:

a) disposiciones legislativas, reglamentarias y tarifarias.

b) disposiciones legislativas unificadas relacionadas con la mano de obra y la seguridad social, reglamentos concernientes al transporte y, establece y aprueba el presupuesto del consejo y de sus organismos subsidiarios.

En lo concerniente a los diferentes sectores económicos, el consejo desempeña, en principio, un papel tan importante como en el terreno de la legislación. En los términos del artículo 2, el consejo coordina el desarrollo económico y establece planes con miras a "la ejecución del proyecto árabe de desarrollo, la política relativa a la agricultura, a la industria y al comercio interno; coordina finalmente los políticas de los Estados miembros en materia de comercio exterior.

Además, esas atribuciones no son limitativas. El art. 2/1 confiere al CUEA la posibilidad de establecer todas las disposiciones legislativas y todas las disposiciones que son indispensables para la aplicación del acuerdo.

Está muy claro que dichos poderes revisten una competencia bastante extensa. Únicamente y como toda otra experiencia comunitaria entre Estados muy susceptibles en los asuntos tocantes a su soberanía, el problema se plantea a nivel de la regla de voto.

La regla de la unanimidad es en general el principio adoptado por las decisiones y para las decisiones de carácter ejecutivo tomadas por instancias supremas de las diferentes organizaciones. Así, en la Comunidad del África del Este cuya estructura institucional es la más avanzada, el poder de decisión es ejercido por "La Autoridad" que es la institución soberana en donde se reú-

nen los jefes de los Estados miembros. Así, ni los ministros del Africa del Este, ni los consejos pueden tomar decisiones ejecutorias o transmitir las directivas a los Estados miembros sin que sean aprobadas por la autoridad que vota por medio de la unanimidad de sus miembros.³⁵

La unanimidad es también la regla de voto en el seno de la Unión Aduanal y Económica del Africa Central. El Consejo de los Jefes de Estado, que es el organismo supremo de la Unión, está igualmente investido como el CUEA de amplios poderes, y toma todas las decisiones necesarias para la realización de los fines enunciados en el tratado. Únicamente dichas decisiones son tomadas por unanimidad de sus miembros. Sin embargo, el UDEAC posee un órgano de carácter técnico llamado el Comité de Dirección compuesto por los ministros encargados de los problemas del desarrollo económico (o su representante); pero inclusive este organismo no toma sus decisiones sino por unanimidad, excepto para la modificación del orden del día que puede ser modificado por mayoría. En todo caso, todo desacuerdo que sobreviene en el seno del Comité de Dirección, y todo asunto con carácter de litigio, deben ser transferidos al Consejo de los Jefes de Estado que los resuelven por medio de la unanimidad.

El MCAC no se encuentra en mejores condiciones a dicho nivel. El Consejo Económico Centroamericano, autoridad suprema de la organización, toma también sus decisiones por unanimidad de sus miembros.³⁶

Los procesos de decisión en las instituciones económicas interárabes están

adelantados con relación a la regla del voto, pero se encuentran en retroceso en cuanto al proceso de la puesta en marcha. La regla de voto adoptada por el Consejo de la Unión Económica Árabe es la mayoría basada en dos tercios. La asociación de este principio de voto con las amplias atribuciones conferidas al CUEA habría brindado buenos resultados en favor de la integración económica árabe. Sin embargo, el acuerdo deja la ejecución de las decisiones tomadas a la buena voluntad de los Estados miembros. El art. 12 dispone que "el Consejo ejerce poderes así como los que le son conferidos por el presente acuerdo y sus anexos, por vía de decisiones que son promulgadas y aplicadas por los Estados miembros según sus principios constitucionales respectivos".

El poder de decisión es limitado. En virtud del art. 9 de la CUEA no puede

³⁵ El organismo en donde se reúnen los ministros es un organismo comunitario en el seno del cual cada ministro desempeña un doble papel, pues preside por una parte un consejo consultivo y toma la responsabilidad de un sector comunitario y asiste, por otra parte, a las reuniones de consejo de los ministros de Estado y puede allí tomar la palabra especialmente cuando asuntos comunitarios se debaten (arts. 51-56). Por otra parte los ministros pueden en sus directivas y proyectos dirigirse a los Estados, decidir por mayoría. Sin embargo todas estas directivas y decisiones deben ser aprobadas por la autoridad que vota por la unanimidad de voces.

³⁶ Participan en dichas reuniones, en calidad de miembros, delegaciones de representantes del sector privado; pero a partir de la instauración de la Comisión de Normalización creada en junio de 1971, para remplazar temporalmente el Consejo, la participación de los representantes del sector privado no es ya estimulada y la Comisión excluye su presencia en las deliberaciones si estas deben llegar a una decisión.

sino “establecer”³⁷ y “coordinar”.³⁸ Los dos términos están en realidad bien escogidos para reafirmar la misión “de estudio” atribuida al Consejo.³⁹

El carácter tímido del poder de decisión del CUEA es alcanzado además en el terreno práctico, por el hecho de que las decisiones del CUEA no son sino los resultados de los compromisos previos entre los Estados miembros en donde los métodos diplomáticos juegan un gran papel en la preparación del terreno.⁴⁰

Finalmente, se puede observar a propósito del poder de decisión en las diversas organizaciones comunitarias de países en vía de desarrollo, que después de la preparación de las decisiones o de las directivas por los diferentes organismos de la organización (órganos consultivos, comités, consejos...), la propia decisión sigue sometida al organismo de la representación estatal en donde los votos tienen lugar por unanimidad o, mayoría, para que la decisión sea sometida luego a la ratificación de los Estados miembros. En los dos casos, como se ve, el veto actúa y el bloqueo puede intervenir e intervino en efecto con bastante frecuencia.

La necesidad de planes comunes de enderezamiento integrado

Los intercambios comerciales entre los Estados miembros de las organizaciones comunitarias de los PVD no comprenden, por regla general, sino una muy débil parte de sus comercios exteriores.⁴¹ Esta debilidad de los intercambios comerciales se debe a varias razones entre las cuales podemos citar:

—La semejanza de sus producciones

respectivas caracterizadas por la exportación de las materias primas.

—El estado de subdesarrollo, fuente a su vez, de la débil capacidad de exportación.

—La dependencia de las economías de esos países con relación a las economías de los países industrializados.

—El fenómeno de monoproducción que crea una especie de economías paralelas o sistemáticas.

Sin embargo, para remediar esta situación, un plan de enderezamiento se hace indispensable. Un esfuerzo semejante en el plano nacional exclusivamente, no podría rendir resultados satisfactorios jamás en la coyuntura política actual. Los efectos deben ser conjuntos y agrupados dentro de un marco comunitario orientado a la realización de un plan común de enderezamiento integrado que permitiría, por una parte, la utilización racional de los enormes recursos de los PVD y, por otra parte, la creación de un espacio económico que permita a esos Estados superar sus dificultades en el plano interno y mantener relaciones exteriores menos desequilibradas y más justas.

³⁷ El término es empleado en el apartado: 2/a, l, g, i y j.

³⁸ Apartado 2/b, c, b, e y h.

³⁹ Ismail-Agha, *La Unión Económica Árabe*, Op. cit., pp. 72-77 y p. 149.

⁴⁰ Esta dependencia de los gobiernos de países en donde reina una inestabilidad política y económica, no da ninguna garantía para la aplicación de las decisiones del Consejo y es útil constatar a tal efecto que las divergencias y las contradicciones entre los regímenes políticos, sociales y económicos de los Estados miembros del CUEA levantan uno de los mayores obstáculos para la realización de esos fines.

⁴¹ El porcentaje de los intercambios entre los países miembros de esas organizaciones varía entre 2 y 11% de su comercio exterior.

Aun cuando definiendo objetivos bastante ambiciosos, como el establecimiento de un mercado común, incluso una unión económica, las cartas de los grupos comunitarios de los PVD no tratan sino vágamente lo que es desarrollo propiamente dicho.⁴²

Conclusión

Se constata a todo lo largo de este estudio que el diálogo Norte-Sur debe tener como objetivo principal, para los países en vía de desarrollo, el facilitar la formación de grupos de integración regional dotados de la posibilidad material, técnica y financiera, para realizar sus planes de enderezamiento regional y subregional concebido dentro de una óptica de integración funcional y generalizada. Los grupos regionales de los PVD deben poseer poderes de decisión ejecutoria y por simple mayoría. Pues sin autoridad distinta a la de los Estados miembros, sin poder superior a los dominios y a los intereses regionales el despegue de los PVD se hace inconcebible. Con tanta mayor razón cuanto que dichas estructuras de carácter federal deben funcionar más fácilmente en el marco de las economías de

los PVD que en el de los países industrializados.

La existencia de las estructuras económicas muy desarrolladas crea en estos últimos condiciones menos favorables para la integración, que entre los PVD cuyas estructuras económicas pre-existentes son aún muy débiles.⁴³

La realización de este objetivo que incluye, por la naturaleza de las cosas, una revisión del sistema actual de los intercambios entre los PVD y los países industrializados, es la sola prueba de buena voluntad y de convicción de los países industrializados acerca de la necesidad de reducir las desigualdades existentes entre las dos partes: es en esta óptica dentro de la cual se puede realizar "el logro del equilibrio" deseado por los propios países industrializados.

⁴² A título de ejemplo el preámbulo del acuerdo de la UEA designa como objetivo la realización de la unidad económica completa, pero las disposiciones del apartado 2/c, del art. 9, son insuficientes con relación a las exigencias de este tratado.

⁴³ La monoproducción que caracteriza las estructuras económicas nacientes en los PVD comienza a plantear algunos problemas de armonización. Sin embargo con los procesos de las integraciones funcionales y sectoriales los problemas pueden más fácilmente ser resueltos que en el caso planteado entre los países industrializados.

RELACION DE ABREVIATURAS

ALALI:	Asociación Latinoamericana de Libre Intercambio
SELA:	Sistema Económico Latino-Americano
CAE:	Comunidad del Africa del Este
UDEAC:	Unión Aduanal y Económica del Africa Central
MCAC:	Mercado Común Centroamericano
UEA:	Unión Económica Árabe
CUE:	Consejo de la Unión Económica Árabe
MCA:	Mercado Común Árabe
PVD:	Países en Vía de Desarrollo
AF:	Anuario Francés de Derecho Internacional