

## SISTEMAS DE VOTACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Stephen ZAMORA\*

Desde el siglo XIX, los gobiernos de algunos países se han unido para crear organizaciones internacionales especializadas, con el fin de controlar los efectos de nuevas tecnologías y de regular los lazos económicos entre las naciones. El número de dichas organizaciones ha aumentado dramáticamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, y tal parece que este enfoque hacia la solución de los problemas internacionales, a través de organizaciones permanentes y especializadas, continuará. Sin embargo, para que las naciones actúen efectivamente y en concierto, deben aceptar las decisiones que la organización tome y tener en cuenta que dicha organización será quien controle el respeto de sus miembros. Más aún, la forma en que las decisiones se tomen — por procedimientos formales o bien por prácticas informales que sigan los miembros de la organización — tendrá un efecto directo e inmediato según la observancia de los miembros. Las normas sustantivas de una organización, aunque generalmente sean aceptadas, no se observarán si se consideran arbitrariamente aplicadas por no haber seguido un sistema de protección para los intereses de los Estados miembros durante la votación.<sup>1</sup>

La importancia de los procedimientos aceptables, seguidos para tomar decisiones en una organización internacional, puede considerarse en la atención que los gobiernos presten a la adopción de normas apropiadas para los procedimientos de votación en nuevas organizaciones. Desde que las organizaciones internacionales comenzaron a tomar decisiones por mayoría de votos, han surgido conflictos acerca del control para tomar las decisiones. Dichos conflictos son muy claros en la actualidad, debido a la continua campaña de los países en desarrollo por reorganizar las relaciones

\* Profesor de Derecho en la Universidad de Houston.

<sup>1</sup> Cfr., *World Trade and the Law of GATT*, 1969, p. 788: "A la larga, bien puede ser la *maquinaria* (es decir, los procedimientos) más importante que la existencia de alguna regla específica de la conducta comercial."

económicas mundiales, con el fin de proporcionar una distribución más equitativa de la riqueza entre los países ricos y los pobres. Un punto clave para esta reorganización es aumentar los derechos de voto a los países en desarrollo en las organizaciones económicas internacionales.<sup>2</sup>

Como resultado de esta campaña, la creación de nuevas organizaciones económicas internacionales se ha visto amenazada por dificultades, entre los países en desarrollo y los países desarrollados, sobre cuestiones de control del voto. Entre los asuntos a definir antes de concluir el Tratado Sobre el Derecho del Mar, auspiciado por las Naciones Unidas, aparece la cuestión de la adopción de procedimientos de votación para elegir la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, a quien correspondería regular la minería en el fondo del mar; muy a menudo los países en desarrollo y los países tecnológicamente avanzados se enfrentan a dificultades sobre cuestiones de control del voto.<sup>3</sup> En 1976 se creó el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con el fin de conceder préstamos para proyectos agrícolas en los países en desarrollo;<sup>4</sup> sin embargo, el nivel de contribuciones por parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, así como la distribución del poder de voto — asuntos relacionados entre sí —, constituyeron los principales obstáculos para lograr el acuerdo final del FIDA.<sup>5</sup>

Significativamente, la cuestión del control del voto es un problema latente en las organizaciones internacionales ya establecidas. A mediados de la década de los setenta, los países en desarrollo tu-

<sup>2</sup> En numerosas conferencias intergubernamentales durante los años setenta, algunos representantes de los países en vías de desarrollo promovieron la causa del incremento de los derechos de votación para sus países en las organizaciones económicas internacionales. En la conferencia sobre el establecimiento del FIDA (ver texto anexo a la nota 5, *infra*) los países en vías de desarrollo, no habiendo logrado la adopción del sistema “a cada nación un voto” para la dirección de dicha organización, presentaron una declaración conjunta en la que afirmaban que ellos “continuarían luchando (por un sistema tal) en todo el foro internacional”. *Informe de la Reunión de Países Internacionales sobre el Establecimiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola*, presentado a la Secretaría General, Consejo de la Alimentación Mundial, Doc. del FIDA/CRP. 21, 16 de febrero de 1976, p. 10. La *Declaración de Manila*, realizada por el Grupo de los 77, de los países en vías de desarrollo, antes del convenio de la V Conferencia de la UNCTAD en Nairobi, incluía la siguiente declaración: “El sistema de votación en el FMI y en el Banco Mundial debería ser reformado con el fin de proporcionar a los países en vías de desarrollo una mayor representación y poder para tomar las decisiones en estas instituciones.” Doc. 77/MM(III)/4/a, 1976, p. 28.

<sup>3</sup> Véase texto anexo a las notas 72-83, *infra*.

<sup>4</sup> Véase, Reynolds, *A Common Fund to Finance International Commodity Agreements*, 10 L. y POLY IN INT'L BUS., 887, 893 (1978). Véase también texto anexo a las notas 69-71, *infra*.

<sup>5</sup> Véase, en general, Weiss, T. y Jordan, R., *The World Food Conference and Global Problem Solving*, 1976. Véase, también, texto anexo a las notas 84-91, *infra*.

vieron éxito en aprobar un número de resoluciones auspiciadas por la ONU en oposición al control que los países en desarrollo ejercían al tomar decisiones en las organizaciones económicas internacionales ya existentes.<sup>6</sup> Este control es una consecuencia natural de los procedimientos de votación ponderada que aún prevalecen en muchas de estas organizaciones. Mientras que las resoluciones no han sido seguidas por importantes reformas en organizaciones ya existentes, sí han influido mucho en la formulación de procedimientos de votación en nuevas organizaciones. Además, las resoluciones de la ONU crean problemas de fondo acerca de los procesos adoptados para tomar decisiones —y por tanto, de la efectividad— en las organizaciones económicas internacionales.<sup>7</sup>

Muchas de las decisiones en las organizaciones internacionales no se toman siguiendo los procedimientos formales de votación; un acuerdo informal puede llegar a ser igual de importante. En realidad, en la mayoría de ellas —incluyendo el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos de desarrollo regional, las cuales utilizan procedimientos de votación ponderada

<sup>6</sup> Véase, *Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order*, Doc. de ONU A/RES/3202 (S. VI) 1974, párrafos II y IX, reimpresso en 13 ILM 720, 726, 731, 1974 (en busca de patrones de votación más igualitarios para el Banco Mundial y el FMI); artículo 10, Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, Doc. NN UU A/RES/3281 (XXIX) 1975, reimpresso en 14, *id.*, 1975, p. 251 (declaración de que todos los Estados son “jurídicamente iguales y, como igual número de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar por completo y efectivamente en los procesos internacionales seguidos para tomar decisiones en la solución de los problemas mundiales económicos, financieros y monetarios, *inter alia* a través de apropiadas organizaciones internacionales de acuerdo a sus normas existentes y en continua evolución. . .”); Doc. de NN UU A/RES/3362 (X-VII) 1975, reimpresso en *id.*, p. 1524 (en busca de mayor participación de los países en vías de desarrollo en los procesos para tomar decisiones sobre finanzas internacionales y desarrollo de instituciones). Ver también el informe preparatorio para la última resolución, *A New United Nations Structure for Global Economic Cooperation*, Doc. de ONU E/Ac.62/9, 1975, pp. 56-57.

<sup>7</sup> Como se utilizó en el presente artículo, el término *organización económica internacional* incluye todos los organismos de naturaleza intergubernamental que tratan con las relaciones económicas, financieras y monetarias entre las naciones, o con asuntos tales como el comercio internacional, que afectan directamente dichas relaciones.

El énfasis en este artículo sobre organizaciones *económicas* se justifica, aunque la diferencia entre las instituciones económicas y políticas no es siempre clara; en realidad, muchas organizaciones son económicas y políticas a la vez. Sin embargo, al dividir las organizaciones en categorías funcionales, podemos analizar respuestas institucionales con lo que frecuentemente son similares presiones y constreñimientos. Véase Koo, W., *Voting Procedures in International Political Organizations* 23, 1974. No es ninguna coincidencia que los procesos para tomar decisiones (incluyendo las estructuras de votación formal) en instituciones que persiguen propósitos económicos hayan diferido de los procesos adoptados por las organizaciones políticas (*v. gr.*, seguridad); cada cual responde a distintas clases de poderes. Aunque la literatura general sobre la toma de decisiones en las organizaciones políticas internacionales (especialmente en la Asamblea General de la ONU) es abundante, se han presentado pocos estudios detallados sobre los procedimientos de votación formal de las organizaciones económicas internacionales.

cautelosamente diseñados— no es común que la junta directiva o bien la junta de gobernadores sigan un procedimiento formal de votación; la mayoría de las decisiones se toman por mutuo consenso, o bien en “sentido de acuerdo”.<sup>8</sup> La abstención de confrontar un procedimiento formal de votación ha constituido una parte importante en las operaciones de éstas y otras organizaciones económicas;<sup>9</sup> además de las razones de su éxito, según el número y el área de operaciones que lleven a cabo, así como su influencia en los asuntos económicos mundiales.

Esto no significa que los procedimientos formales de votación no sean importantes. Por el contrario, dichos procedimientos pueden afectar significativamente el proceso *de facto* utilizado para tomar decisiones. Aun al tomar decisiones informales, existe la posibilidad de recurrir a los procedimientos formales de votación, lo cual podría tener un importante efecto tanto en la voluntad de los miembros para llegar a un acuerdo, como en el tipo de acuerdo o compromiso a que se llegue. En el FMI, la abstención en un procedimiento formal de votación no ha venido acompañada, en ningún sentido, por la falta de interés en el relativo poder de votación.<sup>10</sup>

Los patrones existentes para tomar decisiones en una organización internacional en la que no se llevan a cabo, con frecuencia, procedimientos formales de votación, no se verán afectados por pequeños cambios en los procedimientos de votación, como lo sería un aumento en el valor del voto de un miembro por varios puntos porcentuales. Sin embargo, algunos cambios más drásticos en los proce-

<sup>8</sup> Véase, Chung, H. M., *Decision Making in the IBRD and the ILO: A comparative Analysis of the Rules and Practices*, Diss., U. Penn., 1970, pp. 355 y ss. Véase también el comentario de Lester Nurick, ex-subdirector jurídico del Banco Mundial, en *The Effectiveness of International Decisions*, Schwebel ed., 1971, pp. 366-367; Gold, *The structure of the Fund, Finance and Dev.*, junio de 1979, p. 11 (en lo sucesivo citado como Gold, *Structure*); Gold, J., *Voting and Decisions in the International Monetary Fund*, 1972, p. 215 (en lo sucesivo citado como Gold, *Voting*); White, J., *Regional Development Banks: A study of Institutional Style*, 1970, pp. 55 y 154.

<sup>9</sup> Véase, M'Bow, “The Practice of Consensus in International Organizations”, *Int'l. Soc. Sci. J.*, 30, 1973, pp. 893, 895. La renuencia a depender de votos formales en organismos que utilizan sistemas de votación ponderada se explica en, McIntyre, “Weighted Voting in International Organizations”, *Int'l Org.*, 8, 1954, pp. 484, 491:

El importante factor de la “ponderación invisible” el cual opera bajo cualquier arreglo de votación, siempre proporcionará a los Estados con el mayor interés, una influencia más allá de los límites de su poder de votación. Cuando esta poderosa influencia no logre un acuerdo substancial, la adopción de una medida disputada por un sistema de votación ponderada no es muy útil en organismos que deben depender en los gobiernos para poner en práctica sus decisiones y recomendaciones, y en organismos que cuentan con un mayor índice de control (un voto formal) no parece ser deseable para los Estados predominantes, excepto como un último recurso en la protección de sus intereses vitales.

<sup>10</sup> Gold, *Voting and Decisions*, ..., *op. cit. supra* nota 8, p. 216. Véase, también, Gold, “Weighted Voting Power: Some Limits and Some Problems”, *Am. J. of Int'l Law*, 68, 1974, pp. 687, 702-04.

dimientos formales de votación, como lo sería un incremento en los votos de un grupo de países, o bien un considerable cambio en la mayoría requerida para tomar decisiones, pueden tener efectos significativos al tomar éstas. Los procedimientos de votación constituyen el consenso básico en que otros consensos, más informales, se basan. Un considerable cambio en los procedimientos formales de votación puede afectar la capacidad para decidir asuntos sobre acuerdos informales, ya que la posibilidad siempre existe para que un voto formal pueda invalidar una decisión informal.<sup>11</sup>

Este artículo compara las estructuras formales de votación de las principales organizaciones económicas internacionales y evalúa la idoneidad de estas normas, tomando en cuenta las exigencias a que se enfrentan dichas organizaciones. Además identifica la conexión entre los procedimientos formales de votación prevalecientes en estas organizaciones, y el tipo de decisiones que éstas toman. No todas las decisiones tomadas en las organizaciones internacionales tienen la misma fuerza o efecto, y se podrían clasificar ampliamente de tres diferentes niveles:<sup>12</sup> Primero, las decisiones no obligatorias, son resoluciones exhortatorias que por lo general son aprobadas por las organizaciones *recomendatorias*,<sup>13</sup> a menudo con el propósito de persuadir a las naciones para adoptar una nueva norma internacional con el propósito de reforzar una ya aceptada (pero no obligatoria), o bien con el propósito de aplicar una norma ya existente a una situación en particular. Las resoluciones tomadas por la Asamblea General de la ONU y por la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) comúnmente son citadas con ejemplos de este primer nivel de determinaciones. En el segundo nivel se encuentran las decisiones menos generales de las organizaciones internacionales, cuyas características las limitan a tratar un específico y bien definido tipo de asuntos. La mayoría de las organizaciones económicas mencionadas en el presente artículo toman al menos algunas resoluciones de este nivel. Estas decisiones son a menudo obligatorias para la organización en sí: con frecuencia, éstas establecen parámetros para determinaciones posteriores que afectan directamente a los miembros de las organizaciones. En el tercer y último nivel encontramos las decisiones operacionales, las que deben ser tomadas por organizaciones con funciones específicas. Estas resoluciones son a menudo tomadas por procedimiento ejecutivo y sin grandes dificultades,

<sup>11</sup> Véase Schermers, H., *International Institutional Law*, 2, 1972, p. 328: "El consenso se afecta mucho por las reglas establecidas para el voto."

<sup>12</sup> Schachter, O., *Sharing the World's Resources*, 1977, pp. 28-31.

<sup>13</sup> Para una ampliación sobre la distinción entre organizaciones recomendatorias y organizaciones con funciones específicas, véase el texto a la nota 95, *infra*.

ya que los parámetros de acción permisible han sido ya establecidos en este último nivel. Es en éste en el que con frecuencia se toman las decisiones que comprometen a los miembros directamente.

Este trabajo se interesa, primordialmente, en los procedimientos de votación que implican los primeros dos niveles de decisiones. Naturalmente, muchas organizaciones toman decisiones de los tres niveles; éstas aprueban resoluciones exhortatorias no obligatorias; establecen los parámetros para acciones futuras; y día a día toman decisiones por acción ejecutiva — a menudo con la activa participación de técnicos expertos empleados en la Secretaría—. Sin embargo, por lo general, predomina alguno de los niveles. En la UNCTAD, la mayoría de las decisiones que se toman pertenecen al primer nivel; las únicas que son de segundo y tercer nivel tratan sobre asuntos internos (presupuestos, aprovechamiento de la Secretaría, etcétera). Por otro lado, las organizaciones internacionales prestamistas (el BM y bancos regionales) se caracterizan porque la mayoría de las decisiones que toman son de tipo ejecutivo (tercer nivel), aunque también toman algunas que establecen políticas y que pertenecen al segundo nivel, y virtualmente no adoptan ninguna resolución exhortatoria general perteneciente al primer nivel.

No es coincidencia que las dos organizaciones arriba mencionadas — la UNCTAD y el BM —, mantengan estructuras formales de votación a diferencia de sus niveles de decisiones. La norma de la UNCTAD (a cada nación un voto), complementa su papel como el foro principal de promoción de mayor igualdad en los asuntos económicos mundiales; dicha norma, además, aminora las probabilidades de que la UNCTAD logre el consenso requerido para tomar resoluciones obligatorias por mayoría de votos. Las normas de votación ponderada del BM aseguran el apoyo de los principales países exportadores de capital, los cuales han influido considerablemente en la selección de los parámetros para los programas de préstamos del banco; dados estos parámetros, el personal del BM es capaz de llevar a cabo amplios programas de préstamos con importantes efectos para los países miembros.

Gran parte de las demandas presentadas a las organizaciones internacionales surgen como parte del continuo conflicto entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Los últimos, captando fuerza política a través de grupos de solidaridad, continúan insistiendo en establecer el tipo de organización económica internacional que ayudará a avanzar sus intereses económicos comunes. Sería inútil mencionar que los intereses económicos de los países en desarrollo no siempre coinciden, y que todos estos países no se concordarían con la imagen esencial que se debe dar a estas organizaciones una vez creadas o reformadas. Sin embargo, existe un apoyo común para

realizar cambios en lo que se considera como dominio de los países desarrollados de las organizaciones económicas internacionales más importantes.<sup>14</sup>

Este artículo toma como su primordial base teórica el análisis funcional que ha sido desarrollado por otros escritores sobre este tema general.<sup>15</sup> Es decir, esta investigación se centra sobre la forma en que se han estructurado las disposiciones de votación, o bien en qué forma han evolucionado, con el fin de cumplir con las exigencias funcionales de una organización en particular. Según esta teoría, la única prueba que se debe aplicar a las normas de votación consiste en verificar si éstas son favorables para el buen funcionamiento de la organización. Las cuestiones de justicia abstracta o de conceptos teóricos de derechos parlamentarios se consideran irrelevantes. De preferencia, se debería evaluar cada norma de los procedimientos de votación por los efectos que generalmente produce en la capacidad de la organización para lograr metas específicas. (Por supuesto, las metas mismas pueden implicar importantes derechos o elementos de justicia.) Para los teóricos del siglo XIX fue totalmente ajeno practicar un enfoque pragmático al evaluar los procedimientos de votación, ya que ellos analizaban los derechos y los deberes de las naciones, con base en teorías más abstractas tomadas del derecho natural (tal como la teoría de la igualdad individual).

#### I. DESARROLLO DE LA REGLA DE DECISIONES POR MAYORÍA

La idea de que las naciones actuaran de mutuo consenso y tomaran decisiones por mayoría de votos fue, anteriormente, contraria a la conducta de las relaciones internacionales. Pero conforme los principios democráticos adquirían mayor firmeza en los sistemas políticos nacionales durante el siglo XIX, la regla de la mayoría, al igual que otras reglas de votación adoptadas de la esfera doméstica a la internacional, comenzó a desplazar la creencia dogmática de que todas las decisiones internacionales se debían tomar unánimemente.

El hecho de que las reglas internacionales de votación se tomaran prestadas de la experiencia doméstica es característico y pro-

<sup>14</sup> Cfr., Cox y Jacobson (editores), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, 1973. Los profesores Cox y Jacobson encuentran una "estratificación común de influencia, con variaciones mínimas" en los organismos incluidos en el estudio; el predominio de las ricas democracias de occidente es evidente en todos. *Id.*, p. 423.

<sup>15</sup> Claude, I., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4a. ed., 1971, p. 119; Alexandrowicz, C., *World Economic Agencies: Law and Practice*, 1962, p. 277; Koo, W., *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 8 y 285; Cfr., Newcombe, West y Newcombe, "Comparison of Weighted Voting Formulas for the United Nations", *World Pol.*, 23, 1971, p. 452: "El criterio más importante para la evaluación de una fórmula del voto ponderado es la *aceptabilidad*, no la justicia en abstracto o razonamientos teóricos."

bablemente lógico, ya que la experiencia de la mayoría de los líderes mundiales primero se forma en sus respectivos terrenos nacionales. Sin embargo, al mismo tiempo esta tendencia a observar otra experiencia como una base para el diseño final de una nueva forma de gobierno — el organismo internacional, el cual es en su mayor parte un producto de los últimos cien años — ha contribuido bastante a complicar la cuestión de la votación:

Gran parte del pensamiento sobre la cuestión internacional del voto se ha basado en las suposiciones adoptadas del exterior, más que de los principios desarrollados con referencia específica a las exigencias del organismo internacional. Así, el “igualitarismo” del tradicional derecho internacional, el “mayoritarismo” de la filosofía democrática, y el elitismo de la diplomacia europea de los grandes poderes, han sido transferidos a la esfera de los organismos internacionales para servir como elementos competitivos en la formación del enfoque hacia la práctica de tomar decisiones internacionales.<sup>16</sup>

El párrafo arriba citado contiene una aseveración amplia del génesis de los tres tipos básicos de la votación en los organismos internacionales; igualdad de voto con base en la unanimidad (“igualitarismo”), mayoría de voto (“mayoritarismo”) y votación ponderada (“elitismo”).

Según el tradicional derecho internacional, ejemplificado por las primeras conferencias diplomáticas, había dos verdades básicas que controlaban la cuestión del voto: cada Estado tenía derecho a un voto igual en los procedimientos internacionales (doctrina de la igualdad soberana de los Estados), y ningún Estado podía ser obligado sin su consentimiento (regla de la unanimidad). Estas reglas fueron vinculadas, y constituyeron una extensión del principio general de la inmunidad soberana de los Estados ante cualquier legislación externa que se impusiera.<sup>17</sup>

La doctrina de la igualdad soberana fue una extensión directa, si no necesariamente lógica, de los principios del derecho natural, los cuales han sido desarrollados con el fin de explicar las relaciones del hombre con el hombre; dichos principios, incluyendo el de la igualdad individual, fueron adoptados simplemente para explicar las relaciones de los Estados con otros Estados.<sup>18</sup> Si los hombres fuéramos iguales — noción básica de las revoluciones democráticas

<sup>16</sup> Claude, I., *op. cit.*, *supra*, nota anterior, p. 118.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 119; Koo, W., *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 4; véase, también, Jacob, P., Ather-ton, A. y Wallenstein, A., *The Dynamics of International Organization*, ed. rev. 1972, p. 27 (de aquí en adelante, citado como P. Jacob); Riches, C., *Majority Rule in International Organization: A Study of the Trend from Unanimity to Majority Decision*, 1940, pp. 12, 245.

<sup>18</sup> Klein, R., *Sovereign Equality Among States: The History of an Idea*, 1-4, 1974, pp. 54 y ss.; Dickinson, E., *The Equality of States in International Law*, 1920, p. 334.

de los siglos XVIII y XIX —, entonces todas las naciones serían iguales. Tal conclusión resultó de la tendencia del hombre a atribuir características personales a sus asociaciones políticas,<sup>19</sup> tendencia que continúa actualmente.<sup>20</sup>

Sin embargo, es importante observar que la doctrina de la igualdad soberana se estableció en una época en que los Estados tenían relaciones limitadas entre sí y existían, además, pocos organismos internacionales. En realidad, surgían relativamente pocos problemas reconocidos “internacionalmente”, en especial de naturaleza económica. Las relaciones internacionales se conducían en conferencias, bien fueran bilaterales o multilaterales, y cualquier Estado tenía el derecho de impedir que se tomara una decisión —ya fuera para adoptar un tratado, o llevar a cabo una acción— simplemente rechazando el voto a favor. Si ésta no se tomara, pocos problemas surgirían.<sup>21</sup>

Además, cuando los Estados consideraban que se requería una solución internacional, la igualdad soberana sucumbía ante el principio opuesto de las relaciones internacionales: la diplomacia de gran poder. Ya desde el Tratado de París, celebrado en 1814, las cuatro naciones victoriosas ante Napoleón (Gran Bretaña, Rusia, Prusia y Austria) establecieron su autoridad superior para tomar decisiones sobre los Estados más pequeños y principados invitados a asistir al Congreso de Viena, y dichas naciones, esencialmente, impusieron la paz subsiguiente y decidieron por los territorios conquistados.<sup>22</sup>

Desde fines del siglo XIX, a pesar de las incursiones a la doctrina que coincidieron con la aparición de las organizaciones internacionales, la igualdad soberana ha sido una regla de votación generalmente aplicada, en especial en las organizaciones políticas.<sup>23</sup> Quienes realizaron el Convenio de la Liga de las Naciones, se adhirieron al principio de la igualdad soberana adoptando el sistema de

<sup>19</sup> Véase, Klein, R., *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 1-4 y 166.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, M'Bow, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 895:

“Lo consideramos sólo como natural en el nivel nacional, que de acuerdo con el principio “un voto a cada hombre”, el individuo más rico tiene la misma facultad de voto en elecciones, que el más pobre de los pobres... Este principio fundamental de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, lo cual es básico en la democracia moderna, tiene su equivalente en el principio de la igualdad soberana de los Estados, en la que se basa la actual comunidad internacional. Aquellos que algunas veces apoyan un sistema diferente —por ejemplo, un voto ponderado— ignoran esta realidad.

<sup>21</sup> Véase, Broms, B., *The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations*, Diss., University of Helsinki, 1959, p. 19.

<sup>22</sup> Klein, R., *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 10 y ss.

<sup>23</sup> Esto es especialmente evidente en el sistema interamericano, de acuerdo con Klein, *id.*, pp. 39 y ss., 102-108 y 140 y ss.

“a cada nación un voto”, aunque reconocieron a la diplomacia un gran poder, asignando lugares permanentes en el Consejo de la Liga (organismo menos representativo que la Asamblea) a las potencias más importantes. Mientras que en la Asamblea los pequeños Estados podían vencer en la votación a las potencias, en el Consejo la mayoría de las decisiones debían ser unánimes, lo cual hizo que dicho principio de mayoría se volviera meramente formal.<sup>24</sup> En la Carta de las Naciones Unidas, la regla de la unanimidad fue prácticamente abandonada, aunque la doctrina de la igualdad soberana permanecía como una regla central,<sup>25</sup> con la importante excepción del requisito de la unanimidad para los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aparte de algunos organismos especializados, los cuales se mencionarán más adelante, el sistema de las Naciones Unidas opera generalmente basándose en la norma de “a cada nación un voto”, norma que ha sido muy criticada por *comentaristas* de grandes y poderosos Estados.<sup>26</sup>

Los teóricos del derecho han destacado la debilidad teórica de la doctrina de la igualdad soberana. Hans Kelsen afirmó aun antes de que se adoptara la Carta de las Naciones Unidas que la “igualdad no significa igualdad de deberes y derechos, sino más bien igualdad de capacidad de deberes y derechos. Igualdad es el principio de los Estados para tener los mismos deberes y derechos *bajo las mismas condiciones*”.<sup>27</sup> Por decirlo de otra manera, uno debe distinguir entre la *igualdad ante la ley* (verbigracia, la ley será aplicada a todos los Estados, sin considerar su tamaño o poder), noción consistente con el poder de voto desigual, y la *igualdad de participación y responsabilidades* (todos los Estados participan en forma igual en el establecimiento de la ley a través de una votación equitativa y comparten los beneficios y las obligaciones de dicha ley, aunque de hecho sean diferentes en tamaño, riqueza, etcétera). El primer principio constitu-

<sup>24</sup> *Id.*, pp. 69 y ss.

<sup>25</sup> El preámbulo de la Carta de Naciones Unidas reconoce los “derechos iguales del hombre y de la mujer y de las naciones, ya sean grandes o pequeñas”. El artículo 2 (1) dice: “La organización se basa en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”.

<sup>26</sup> Véase, Clark, G. y Sohn, L., *World Peace Through World Law: Two Alternative Plans*, 3a. ed., 1966; Barrett y Newcombe, “Weighted Voting in International Organizations” en *Peace Research Reviews*, abril de 1968; Manno, “Selective Weighted Voting in the U. N. General Assembly: Rationale and Methods”, *Int'l Org.* 20, 1966, p. 37; Newcombe, *et al.*, *op. cit.*, *supra*, nota 15 y obras citadas.

<sup>27</sup> Kelsen, “The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization”, *Yale L. J.*, 53, 1944, pp. 207, 209. “Como principio general se supone que los miembros de la Sociedad de Naciones son iguales; pero cuando en ciertos aspectos de la igualdad legal orgánicamente no es así, parecería que el derecho debe tomar conocimiento de los hechos o bien admitir su falsedad.” *Id.*, pp. 211-212.

ye un elemento básico de un sistema internacional justo; el segundo principio no es necesariamente justo o práctico.<sup>28</sup>

Hasta la fundación del sistema de Naciones Unidas, la doctrina de la igualdad soberana se aplicó bajo el principio de que ninguna decisión internacional puede ser impuesta contra el deseo de ningún Estado, ya que hacerlo significaría violar la soberanía de éste. De este principio general, el cual aún reconocemos como regla básica de obligación internacional, surgió la regla de que no se puede tomar decisión internacional alguna sin el consentimiento unánime de los Estados participantes del proceso: la regla de la unanimidad.

Al igual que la regla de la igualdad soberana, la de la unanimidad fue establecida antes de la expansión de las actuales organizaciones internacionales. Aquélla aún era tenazmente defendida al momento del establecimiento de la Liga de Naciones, organismo que conservaba la regla de la unanimidad para la mayoría de sus decisiones.<sup>29</sup> La Organización de las Naciones Unidas abandonó la regla de la unanimidad en la mayoría de las instancias, aunque retuvo, en su artículo 27 (3) de la Carta, el polémico derecho de veto, el cual se aplica sobre asuntos no procesales presentados ante el Consejo de Seguridad.

La desventaja de la regla de la unanimidad radica, por supuesto, en que es imposible llegar a un acuerdo internacional cuando cualquier participante tiene el derecho de impedir que se tome una decisión; para lograr un consenso unánime, la resolución debe ser diluida y así complacer a todos los participantes. Ambos resultados son poco satisfactorios para una organización internacional, cuya función es tomar y ejecutar decisiones con el fin de solucionar urgentes problemas prácticos. Como consecuencia, dichas organizaciones han abandonado gradualmente la regla de la unanimidad en

<sup>28</sup> En las sociedades democráticas, los derechos y deberes de los individuos, suponiendo igualdad entre los hombres, imponen la más alta prioridad, debido a que los individuos forman las unidades básicas para tomar las decisiones en una sociedad. En la esfera internacional, la unidad básica para tomar decisiones, la nación, es un grupo de individuos, y con el fin de asegurar la igualdad entre los hombres, uno debe apreciar más un gran grupo (nación populosa) que uno pequeño. Así "el principio de la igualdad entre los hombres, automática y lógicamente conduce al principio de la desigualdad del Estado". Barrett y Newcomb, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 5. Por supuesto, esto no explica por qué los Estados con poblaciones similares ejercen diferente poder de votación sólo porque uno es más rico, más poderoso, más productivo, o es un mayor consumidor, que el otro. La razón para dichas distinciones no tiene nada que ver con los valores filosóficos; más bien estriba en la realización gradual — una realización que coincidiera con el crecimiento y con la creciente influencia de los organismos internacionales— de que dichas distinciones eran necesarias porque sin ellas el gobierno mundial no funcionaría. *Cfr.*, Klein, R., *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 7; Dickinson, E., *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 334-35.

<sup>29</sup> Boms, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 80-81; Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 19 y ss. Al curso de la redacción del Convenio de la Liga de Naciones, el delegado inglés, Robert Cecil, declaró que "toda decisión internacional tiene que ser, por naturaleza, unánime".

favor de la regla de la mayoría.<sup>30</sup> De hecho, aquélla ya no se aplica como un procedimiento de votación, aun en conferencias para la codificación del derecho internacional.<sup>31</sup>

Los iniciales abandonos de las reglas de la unanimidad y de la igualdad soberana aparecieron en las uniones técnicas internacionales establecidas durante el siglo XIX y principios del XX. Los avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones y de la industria, forzaron a los Estados a incrementar su contacto entre sí, especialmente cuando comenzaron a legislar en una amplia gama de asuntos tales como salud, saneamiento, comunicaciones y navegación. Como respuesta, dichos Estados establecieron algunas organizaciones internacionales con autoridad limitada para que trataran los problemas que constantemente surgían en aquellas reducidas áreas técnicas.

Estas organizaciones consideraron que las dos reglas eran bastante limitadas como para que funcionaran efectivamente en acciones internacionales. Según éstas, cualquier país tenía el derecho de impedir que se tomara una decisión, sin importar qué tan pequeño fuera, o qué tanto podría verse afectado por dicha decisión en particular. Los Estados poderosos económicamente, los cuales se veían involucrados más a menudo en las actividades que se debían regular, tenían el derecho de pedir (y justificar su necesidad de) mayor poder de voto que otros Estados. Cuando en 1865 se estableció la Unión Telegráfica Internacional (UTI), los procedimientos liberales de votación, incluyendo la regla de la mayoría y la desigualdad en la votación, se volvieron más comunes en las agencias técnicas espe-

<sup>30</sup> La regla de la unanimidad aún se aplica, ya sea exclusiva o parcialmente, en varios organismos de membresía limitada, incluyendo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte); la Liga de Estados Árabes (Artículos 6 y 7 del Pacto de la Liga de los Estados Árabes); el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (Artículo IV (3) de la Carta del CAME); la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Artículo 32 (5) de la Convención de la AELC); el Consejo de Europa (Artículo 20 (9) del Estatuto del Consejo de Europa); y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Artículo 6 de la Convención de la OCDE). Véase, también, Schermers, H., *Forging World Order: the Politics of International Organization*, 1967, pp. 138-39; de él mismo *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 328.

Un vestigio de la regla de la unanimidad aún permanece en muchas organizaciones económicas, en las que las decisiones se toman por consensos, sin recurrir a un sistema de votación formal. Ver texto anexo a las notas 95-100 *infra*. El consenso es un tipo de unanimidad informal ya que habiendo un solo disidente, se puede forzar a seguir una votación decisiva. Sin embargo, en comparación con la regla formal de la unanimidad, el consenso no es un obstáculo en los organismos internacionales porque los miembros están de acuerdo con las metas generales y/o específicas del organismo, y las reglas de los sistemas de votación formal están estructuradas de modo que protejan los intereses vitales de los miembros en caso de que el consenso fracase y se apele un sistema de votación formal.

<sup>31</sup> Véase, Sohn, "Voting Procedures in U. N. Conferences for the Codification of International Law", *AJIL*, 69, 1975, p. 310; Vignes, "Will the Third Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?", *AJIL*, 69, 1975, p. 119.

cializadas. Para 1914, varias organizaciones incluyendo la UTI, la Unión Postal Universal (UPU), la Oficina Internacional del Vino, la Oficina Internacional de la Química, y el Instituto Internacional de Agricultura, ya habían abandonado la norma, a cada nación un voto.<sup>32</sup>

Existen muchas otras razones por las que la tendencia a la regla de la mayoría comenzó en uniones administrativas y técnicas. Primero, la autoridad y el área de estas organizaciones eran limitadas a los asuntos estrechamente técnicos que no implicaran cuestiones de gran política nacional. Así, los Estados sintieron una menor necesidad por proteger sus intereses a través del derecho de veto. Segundo, debido a que los asuntos eran generalmente técnicos, los representantes de dichas organizaciones intergubernamentales eran en su mayoría técnicos expertos, más que diplomáticos de carrera. Dichos expertos mostraban mayor interés que los diplomáticos para aceptar decisiones por mayoría basadas en niveles técnicos relativamente objetivos, ya que los diplomáticos se instruyen más bien en asuntos políticos.<sup>33</sup> Como consecuencia, las organizaciones funcionales adoptaron normas prácticas de votación, de las cuales resultaron importantes resoluciones, tomando poco en consideración las teorías del derecho natural o de la justicia, que tradicionalmente les interesaron a los diplomáticos.

Después de la Primera Guerra Mundial, la regla de la mayoría y la votación ponderada se expandieron lentamente hacia otras nuevas uniones técnicas.<sup>34</sup> Sin embargo, en las esferas económica y social — asuntos de primordial interés para los gobiernos — las reglas de la igualdad y de la unanimidad fueron abandonadas con mayor renuencia. El Convenio de la Liga de las Naciones conservó la regla de unanimidad con un criterio más flexible,<sup>35</sup> aunque la Organiza-

<sup>32</sup> McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 485-86; Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 245-90; Broms, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 277-278. Véase, también, Bowett, D. W., "The Law of International Institutions" en *Cambridge Essays in International Law*, pp. 357-358; Jenks, *Unanimity, The Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities, and Consensus as Modes of Decision in International Organizations*, 1965, pp. 48, 52. El primer organismo internacional que utilizó el sistema de votación ponderada parece que fue la Comisión Central para la Navegación del Rin (establecida en 1804), organismo que utilizó dicho sistema de votación en la elección de su principal inspector. Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 167-170. Algunos de estos organismos, tales como el Instituto Internacional de Agricultura, dividían a los miembros en varias clases, según su contribución financiera; los Estados tenían la plena libertad de elegir su clase y nivel de contribución, y así su nivel de poder de votación. *Id.*, pp. 50-58; McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 486.

<sup>33</sup> Véase, Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 104-105 y 234-235.

<sup>34</sup> *Id.*, pp. 104-105 y 228-229.

<sup>35</sup> Como se había establecido, la Liga de las Naciones decidía importantes cuestiones de acuerdo con la unanimidad. En la práctica, las decisiones se tomaban, cada vez con mayor frecuencia, de acuerdo con procedimientos que permitían la regla de la mayoría. *Id.*, pp. 19-21.

ción Internacional del Trabajo (OIT), establecida al mismo tiempo, abandonó la regla en favor de la votación mayoritaria a recomendaciones. La OIT conservó la norma “a cada nación un voto”, pero reconoció la necesidad de conciliar las desigualdades en el poder, y ofreció representación automática en su Consejo a los Estados industriales de mayor importancia.<sup>36</sup> Sin embargo, la OIT no disponía de autoridad para tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, con la excepción de normas internas de procedimiento y administración. Las instituciones interamericanas por lo general conservaban el principio “a cada nación un voto”, ignorando las reglas y repetidas intervenciones de Estados Unidos de América en el hemisferio. La votación mayoritaria y ponderada fue introducida en organizaciones internacionales de (*commodities*) (verbigracia, el Consejo Permanente Azucarero, establecido en 1902), tales como las uniones técnicas, ellas realizaban reducidas funciones y poseían criterios fácilmente definibles para la relativa ponderación de los votos: volumen de exportaciones e importaciones.<sup>37</sup>

## II. EL MODELO BRETTON WOODS

La tendencia moderna, que data de la Segunda Guerra Mundial, se ha ido alejando de las reglas de unanimidad e igualdad en los sistemas de votación de los organismos económicos internacionales, y encaminando hacia las estructuras de votación ponderada. Después de la guerra, los aliados de Occidente intentaron restaurar el orden internacional creando nuevas instituciones. Los líderes de Occidente observaron la ausencia de organismos económicos en la estructura de la Liga de Naciones, por lo que formularon teorías acerca de que los desequilibrios económicos habían contribuido enormemente al clima del conflicto mundial. Era entonces necesario experimentar con nuevos organismos y con nuevas estructuras de votación que contribuyeran a su éxito.

La primera y la más importante discusión acerca de la votación ponderada, durante este periodo, tuvo lugar en 1944 en la negociación de los Acuerdos de Bretton Woods, en donde se establecieron el FMI y el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento (BM). Estas dos organizaciones económicas eran primordialmente para los planes de Occidente de establecer una paz segura, y los relatores de los acuerdos no dieron importancia a los principios abstractos de la igualdad soberana; más bien, se preocuparon por la creación de instituciones en las que las fuerzas aliadas pudieran fungir como monitores de la economía internacional.

<sup>36</sup> Constitución de la ILO, artículo 7.

<sup>37</sup> Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 149.

CUADRO 1

PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS VOTOS ASIGNADOS A LOS PAÍSES  
DESARROLLADOS Y EN VÍAS DE DESARROLLO

	BID*	BAD**	BAFD	Fondo Africano
Países desarrollados	46.5	53.6	—	50
Países en vías de desarrollo	53.5	46.6	100	50

Fuente: *Informes Anuales del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Asiático de Desarrollo* (1978).

Las cifras del BAFD y del Fondo Africano se encuentran establecidas en sus constituciones.

\* En 1976, el BID comenzó a admitir como miembros a países desarrollados no regionales (en la actualidad existen 13 miembros de tal calidad). En las negociaciones para admitir miembros no regionales, los países regionales en vías de desarrollo no aceptaron más que el derecho al voto mayoritario. En consecuencia, según el artículo VIII, sección 4(b) del Acuerdo enmendado del BID, el derecho al voto de los países miembros regionales en vías de desarrollo, no podrá ser menor al 53.5%. El derecho al voto de Estados Unidos no podrá ser menor al 34.5%, importante minoría que permite a Estados Unidos el derecho de veto sobre decisiones concernientes a: pequeños préstamos del Fondo para Operaciones Especiales [artículo IV, sección 9(b)]; incrementos en capital autorizado [artículo II, sección 2(e)], y enmiendas a los artículos (artículo XII). Debido a que la participación del Canadá, establecida en un 4% por el artículo VIII, un máximo del 8% del derecho al voto se encuentra reservado para los miembros no regionales.

\*\* El artículo V, sección I, del Acuerdo del BAD afirma que los miembros regionales deben poseer por lo menos un 60% del capital en acciones. Algunos importantes países desarrollados de la región, Japón, Austria y Nueva Zelanda, poseen una porción significativa del total del capital en acciones: 29% para febrero de 1978.

Los sistemas de votación del FMI y del BM son virtualmente idénticos (excepto por el gran uso de mayorías especiales en el acuerdo del FMI), y han servido como modelos para posteriores instituciones financieras.<sup>38</sup> En ambas instituciones, se asignan 250 votos a cada país miembro ("votos básicos"), y cada uno de los votos restantes se distribuye por cada 100,000 dólares de participación (BM), o bien por cada 100,000 de cuota de derechos especiales de giro —DEG— (FMI).<sup>39</sup> En la actualidad, los países desarrollados contro-

<sup>38</sup> Por medio de una resolución de junio 20 de 1979, los directores ejecutivos del Banco Mundial votaron conjuntamente por un incremento general en el capital del banco, con el fin de incrementar a 500 el número de votos básicos disponibles para los Estados miembros. Ninguna de las nuevas acciones distribuidas como acciones básicas requeriría ser pagada nuevamente al capital.

<sup>39</sup> Artículo V, sección 3 de los Artículos del Acuerdo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (citado en lo sucesivo como el Banco Mundial). Artículo XIII, sección 5 de los Artículos del Acuerdo del FMI.

Las estructuras de votación de los afiliados al Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), son similares a la del Banco Mundial. Artículo IV, sección 3 de los Artículos del Acuerdo del CFI; Artículo VI, sección 3 (500 votos básicos más un voto por cada \$5,000 dólares de contribución) de los Artículos del Acuerdo de la AIF.

A diferencia de varios organismos internacionales anteriores, lo que ha permitido a los miembros elegir sus niveles de contribuciones y, por tanto, determinar su relativo poder de

lan aproximadamente un 63.8% del poder de voto en el Banco, y un 60.7% en el Fondo.<sup>40</sup> Cada institución cuenta con una junta de gobernadores, la cual se reúne anualmente, y con una junta directiva más pequeña, la cual se encuentra continuamente en sesión; esta última toma las decisiones operacionales, y muchas decisiones de política, en ambas organizaciones. La misma estructura de votación ponderada se aplica en ambas instituciones.

El modelo BM/FMI ha influido considerablemente en las estructuras de votación adoptadas por los tres bancos de desarrollo regional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (establecido en 1959), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) (establecido en 1965), y el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) (establecido en 1963). Aunque una comparación de los tres bancos nos revelaría algunas diferencias importantes (por ejemplo, a diferencia del BID y del BAD, el BAFD ha excluido a los países desarrollados de la membresía),<sup>41</sup> todos ellos adoptaron el planteamiento del voto básico/voto

votación, el FMI y el Banco Mundial hicieron del relativo poder de votación una función con cierta fuerza económica. El FMI desarrolló una fórmula matemática basada en diversos factores con el fin de determinar la relativa fuerza económica, y posteriormente asignó cuotas de acuerdo con esta fórmula. Véase McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 484. El Banco Mundial, cuyos miembros deben pertenecer al FMI, utiliza el sistema de ponderación de éste para determinar las relativas contribuciones a su capital, y por tanto, el relativo poder de votación.

<sup>40</sup> Banco Mundial, *Informe anual, 1979*, pp. 160-161; de la misma institución, *Informe anual, 1978*, pp. 142-144.

<sup>41</sup> Esta exclusión fue el resultado de una decisión consciente tomada por los países africanos con el propósito de escapar de la influencia e interferencia políticas por parte de los países desarrollados. White, J., *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 91-96 y 140-50. El BAD ha emprendido recientemente negociaciones para admitir, por vez primera, a los países no regionales. *Foreign Assistance and Related Programs, Appropriations for 1980: Hearings before the Subcomm. on Foreign Operations and Related Programs of the House Comm on Appropriations*, 96o. Congreso, 1a. Sesión, 1979, p. 172.

La falta de membresía de países desarrollados afectó adversamente la capacidad del BAD para incrementar el capital privado, bien fuera por venta de bonos o por asignaciones privadas. Como resultado, el BAD estableció en 1973 el Fondo Africano de Desarrollo con países desarrollados como miembros, como vehículo para las incrementadas contribuciones de los países desarrollados al programa de ayuda del BAD. Según el Acuerdo del Fondo, los miembros del BAD recibirían 1,000 votos o bien la mitad del total de los votos del fondo, y los países desarrollados ("Participantes Estatales") recibirían los otros 1,000 votos. Cada grupo elige sus miembros para la junta directiva. Los votos de los países desarrollados son asignados en proporción a la contribución de cada país al fondo. Sin embargo, en un intento por abandonar el sistema común de votación ponderada en las instituciones financieras internacionales, los seis directores africanos del fondo (elegidos entre 9 directores del BAD) comparten igual poder de votación (166 2/3 de los votos por director). Artículo 29, 510 UNTS 3, de los Artículos del Acuerdo del Fondo Africano de Desarrollo. Véase, también, *2a. Sesión del 94o. Congreso del Sen. Rep. No. 673 de los Estados Unidos*, 1976, pp. 22-23. La aceptación de dicho sistema de votación, el cual tiende a minimizar la importancia de las relativas contribuciones financieras, puede ser atribuida a dos factores; la relativa contribución e interés menor de los países desarrollados en un fondo que no afectará en gran medida sus economías y programas de ayuda, y la contribución aun menor de los miembros africanos, ninguno de los que fueron llamados para contribuir con fondos independientemente a sus contribuciones ya existentes en el BAD.

ponderado, siendo este último distribuido según los abonos de participación.<sup>42</sup> Sin embargo, el porcentaje de votos básicos difiere en forma considerable entre los bancos. En el BAFD, el más igualitario, cerca del 45% de los votos (625 votos por miembro) se distribuye equitativamente como votos básicos (artículo 35[1] del Acuerdo del BAFD). Por el contrario, el BID es el menos igualitario en este respecto, ya que asigna solamente un 3.2% del total de los votos, como votos básicos (135 votos por miembro).<sup>43</sup> Los relatores del proyecto del BAD, al encontrarse con tales precedentes tan distintos, decidieron por acuerdo que el 20% del total de los votos sería distribuido equitativamente.<sup>44</sup>

También existen diferencias en el grado de control en los países desarrollados. Los porcentajes aproximados del derecho al voto de los países desarrollados en los tres bancos y en el Fondo Africano de Desarrollo<sup>45</sup> aparecen en el cuadro 1. Estas diferencias de control en los países desarrollados coinciden con las percepciones comunes del grado en el que cada banco ha desarrollado políticas independientes de aquellas seguidas tradicionalmente por instituciones financieras dominadas por los países desarrollados.<sup>46</sup>

## 1. Organizaciones de comercio internacional

a. *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. También crucial en los planes de la posguerra de regular la economía mundial, se creó una organización con el fin de controlar las prácticas de comercio restrictivas e injustas, y de ayudar a disminuir las altas barreras arancelarias establecidas durante los años treinta. La frustrada Organización Internacional de Comercio (OIC), la cual se hubiera encargado de llevar a cabo dicha tarea, sucumbió ante el rechazo de Estados Unidos y de otras potencias occidentales a someter sus políticas nacionales de comercio para el control de una organización cuya estructura de votación no fue pon-

<sup>42</sup> En general, acerca del desarrollo de los bancos regionales, véase, White, J., *op. cit.*, *supra*, nota 8, *passim*; Syz, *International Development Banks*, 1974; Huang, P. W., *The Asian Development Bank: Diplomacy and Development in Asia*, 1975.

<sup>43</sup> White, J., *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 54; también, Syz, J., *op. cit.*, *supra*, nota 42, p. 34.

<sup>44</sup> A diferencia de otros acuerdos, que asignan un determinado número de votos básicos a cada miembro, el Acuerdo del BAD se refiere a un porcentaje del 20%. Artículo 33 1) i). 571 UNTS 123. Así, el voto básico incrementará conforme a los incrementos en las contribuciones de capital.

<sup>45</sup> Véase nota 41, *supra*.

<sup>46</sup> Por tanto, el BAD se asemeja en mayor medida al Banco Mundial en cuanto a sus operaciones y políticas de préstamos. Syz, J., *op. cit.*, *supra*, nota 42, p. 27.

derada a su favor, como en los Acuerdos de Bretton Woods.<sup>47</sup> Sin embargo, una parte esencial de la Carta de la OIC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, sobrevivió como una organización económica internacional independiente. Nunca se intentó que el GATT se desarrollara como una organización; se proyectó y se aplicó como una medida provisional, hasta que la Carta de la OIC entrara en vigor.<sup>48</sup> Como resultado, los relatores del acuerdo dirigieron escasa atención a los artículos sobre la estructura organizacional, y las simples y generales normas para tomar decisiones reflejan lo anterior: cada una de las partes contratantes recibe un voto, y con ciertas excepciones, todas las decisiones se toman por una simple mayoría de la suma total de los votos.<sup>49</sup> Las normas utilizadas para ratificar enmiendas son particularmente obsoletas en comparación con las utilizadas en las modernas organizaciones económicas: para enmendar las reglas básicas del GATT, contenidas en la parte I del acuerdo, se requiere unanimidad;<sup>50</sup> y mientras una mayoría de dos tercios es suficiente para enmendar otros artículos, en el GATT sólo se aplica con respecto a las partes contratantes quienes aceptan las enmiendas.<sup>51</sup>

En resumen, las reglas de votación del GATT son claros retrocesos a los principios de la igualdad soberana y de la unanimidad.<sup>52</sup> Sin embargo, existe poco riesgo de que dichas normas conduzcan a que los países en vías de desarrollo impongan, a través del voto por mayoría, nuevas restricciones desfavorables para los países desarrollados miembros. Más que un cuerpo regulador, el GATT es un cuerpo que lleva a cabo diversas negociaciones. Las naciones protegen cautelosamente su independencia, y aun actúan independientemente en negociaciones multilaterales de comercio auspiciadas por el GATT. En consecuencia, las importantes concesiones de comercio, y la amenaza de su agravante abandono, son más importantes

<sup>47</sup> Gosovic, B., *UNCTAD: Conflict and Compromise*, 1972, pp. 53 y 57; sobre el OIC en general, véase Jackson, J., *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 35; Dam, K., *The GATT: Law and International Economic Organization*, 1970, p. 10.

<sup>48</sup> Véase, en general, Jackson, J., *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 49-53.

<sup>49</sup> Artículo xxv, 3) y 4) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) La mayoría de las decisiones son tomadas por las partes contratantes, es decir, los miembros del GATT que participan en la asamblea general. En 1959, las partes contratantes establecieron un órgano ejecutivo, el consejo del GATT, que tratara con el creciente número de decisiones comerciales sin tener que celebrar una asamblea con todas las partes contratantes: todos los votos se cuentan por igual, y todas las decisiones requieren la misma mayoría para su adopción por los miembros de la asamblea general. Jackson, J., *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 154 y ss.

<sup>50</sup> Éstas incluyen el artículo I (trato a naciones más favorecidas) y el artículo II (y programas de tarifas relativas), lo que abarca el sistema del GATT sobre tarifas obligatorias.

<sup>51</sup> Artículo xxx.

<sup>52</sup> Jackson, J., *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 73 y 81.

que los votos, lo que explica por qué los Estados industrializados tienen mayor influencia en la organización.<sup>53</sup> Además, si un país tuviera seria objeción a la tendencia de las decisiones del GATT, podría fácilmente abandonar la organización. Por lo tanto, las partes contratantes consideran que la cooperación para llegar a un acuerdo, es más significativa que una confrontación.<sup>54</sup>

b) *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. A pesar de su sistema, a cada nación un voto, el GATT continúa siendo una organización dominada por aquellos países desarrollados que cuentan con grandes mercados y competentes industrias de exportación, y por tanto poseen la mayor influencia en el proceso de negociaciones comerciales. Considerando tal situación, los países en vías de desarrollo lograron establecer, en 1964, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La UNCTAD era una alternativa de las organizaciones económicas mundiales ya existentes, en especial del GATT, cuya actuación se consideraba indiferente hacia los problemas de los países en vías de desarrollo.<sup>55</sup>

La UNCTAD, órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se considera como una institución de los países en vías de desarrollo. Su estructura de votación, basada en la igualdad soberana, favorece extremadamente a los países de desarrollo, los cuales suman aproximadamente el 75% de los miembros.<sup>56</sup> El cuerpo deliberativo más importante en la UNCTAD es la Conferencia, la cual se reúne cada cuatro años en diferentes países. Cada miembro tiene un voto, y para tomar todas las decisiones sustantivas se requiere la mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes.<sup>57</sup>

Dos características notables de su estructura de votación contribuyeron a la formación de la UNCTAD. La primera de ellas, la votación en bloque, ha tenido profundos efectos en las actitudes de los países en vías de desarrollo hacia la votación en organizaciones inter-

<sup>53</sup> *Id.*, p. 669.

<sup>54</sup> *Id.*, p. 123, 126-128. Véase, también, Jackson, J., *Legal Problems of International Economic Relations*, 1977, p. 411.

<sup>55</sup> Gosovic, B., *op. cit.*, *supra*, nota 47, pp. 3-27.

<sup>56</sup> La UNCTAD actualmente cuenta con 154 miembros: 29 países desarrollados, 9 países socialistas y 116 países en vías de desarrollo.

<sup>57</sup> Los asuntos de procedimiento son sujeto de votación por simple mayoría. Véase párrafo 24 de la *Carta de la UNCTAD*, contenido en el Doc. de ONU A/RES/1995 (XIX), 1964.

Las operaciones diarias son dirigidas por un órgano ejecutivo, la junta de comercio y desarrollo, la cual consta de 68 miembros elegidos en cada conferencia. Un pacto de caballeros asegura que los Estados más avanzados se encuentran siempre representados en la junta y en los comités sustantivos de la UNCTAD. Cox y Jacobson, Nye, *Poor Nations Pressure Group*, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 340. Todas las decisiones de la junta se toman por simple mayoría.

nacionales establecidas más recientemente. La UNCTAD fue la primera organización económica internacional que institucionalizara las facultades de cabildeo de los países en vías de desarrollo en un sistema de votación en bloque. Sólo se llevan a cabo votaciones formales después de que cada bloque —el Grupo de los 77 (Grupo LDC, A y C), los países del Grupo B (desarrollados con economía de mercado), y los países del Grupo D (socialistas)— ha llegado a un común acuerdo.<sup>58</sup> Cuando finalmente se procede a una votación formal, es raro que un país en vías de desarrollo vote contra de lo acordado por el Grupo de los 77. Debido a su gran mayoría en la UNCTAD y en la Junta de Comercio y Desarrollo, los países en vías de desarrollo, votando en conjunto, podrían mantener una importante presión sobre los países desarrollados.

Los países en vías de desarrollo se dieron cuenta que la UNCTAD podría tener poco efecto en los asuntos económicos y comerciales del mundo sin el apoyo de los países desarrollados. Por lo tanto, los relatores de la UNCTAD establecieron procedimientos formales de conciliación con los que se pretendía suavizar el impacto de un sistema de votación que favorece extremadamente a los países en vías de desarrollo.<sup>59</sup> Los procedimientos requieren el establecimiento de un comité de conciliación que intente llegar a una aceptable posición común antes de proceder a la votación. En realidad, estos procedimientos formales nunca se han utilizado. En su lugar, la Conferencia ha adoptado un método más informal de negociaciones o consultas prolongadas, con el fin de lograr un consenso antes de proceder a la votación de cualquier asunto. Cada grupo se reúne para llegar a un común acuerdo, el cual se negocia después con los demás grupos.<sup>60</sup>

La votación no es muy usual en la UNCTAD. Las resoluciones de ella no tienen fuerza obligatoria aun para los Estados que las aprueban, y se obtienen pocas ventajas al adoptar una resolución que ha sido rechazada por las naciones más poderosas económicamente. En cambio, el Grupo de los 77 intenta resolver las disputas por medio de consensos<sup>61</sup> y por lo general lo logra. La mayoría de las resoluciones de la Conferencia han sido adoptadas por consensos basados en concesiones mutuas o en ambigüedades astutamente diseñadas.

c. *Acuerdos internaciones sobre productos básicos.* La mayoría de los acuerdos internacionales sobre productos básicos también da-

<sup>58</sup> Para una descripción detallada acerca de la votación en bloque, ver Nye, *op. cit.*, *supra*, nota 57, pp. 355-57.

<sup>59</sup> Gosovic, B., *op. cit.*, *supra*, nota 47, P. 56. Véase, también, Schermers, H., *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 326-327; Nye, *op. cit.*, *supra*, nota 57, p. 336.

<sup>60</sup> Gosovic, B., *op. cit.*, *supra*, nota 47, pp. 319 y 324-326.

<sup>61</sup> *Id.*, p. 207; Schermers, H., *op. cit. supra*, nota 11, p. 327.

tan del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, aunque podemos encontrar esporádicos intentos por organizar los mercados internacionales de varios productos desde la creación de la Comisión Permanente Azucarera, establecida por la Convención de Bruselas del 5 de marzo de 1902. Las estructuras de votación de los principales acuerdos de productos básicos son muy similares entre sí.<sup>62</sup> Pretenden unificar los intereses del consumidor (importador) con los del productor (exportador), con el fin de controlar las fluctuaciones de los precios y la oferta de los productos. La duración de sus períodos es limitada (usualmente de 3 a 5 años), aunque al término de éstos el acuerdo se renegocia y se renueva. El método para controlar el precio y la oferta difiere en todos los acuerdos: algunos autorizan la práctica de inventarios de productos (Acuerdo Internacional del Estaño), otros usan cuotas de exportación (Acuerdo Internacional sobre el Café, 1976), y otros se encargan meramente de consultas sobre asuntos de precios y oferta (Acuerdo Internacional sobre el Trigo, Acuerdo Internacional sobre el Azúcar).

Cada acuerdo cuenta con una estructura institucional (un consejo y, en algunos casos, una junta directiva) la cual se encarga de administrar el acuerdo. Las estructuras de votación de los acuerdos son extremadamente similares, todas habiendo sido adoptadas del primer Acuerdo Internacional sobre el Trigo. Se caracterizan por la votación en grupo: para aprobar una decisión se requiere mayoría simple o bien mayoría calificada en cada grupo (países exportadores e importadores) antes de adoptarla finalmente. Existe una distribución equitativa de los votos, tanto para los países exportadores como para los importadores (mil votos a cada uno), y una distribución ponderada de votos, proporcional a la participación de los exportadores o importadores, dentro de cada grupo. Según todos los acuerdos, esta ponderación de los votos proporciona a algunos grandes productores o consumidores un considerable poder de veto sobre decisiones. Por ejemplo, según el Acuerdo Internacional sobre el Café, una decisión para modificar la cuota de exportaciones puede ser favorecida por todos los países importadores y por una mayoría de países exportadores, aunque puede ser vetada por un país — Brasil,

<sup>62</sup> Este artículo enfoca los cuatro esquemas arancelarios más antiguos y más activos. Las estructuras de votación de otros organismos arancelarios se asemejan bastante a aquellas descritas en el texto. Los organismos internacionales tales como la OPEP, sólo cuentan con países exportadores como miembros y no son considerados a fondo en el presente estudio. Sobre acuerdos arancelarios internacionales en general, véase Reynolds, P. *International Commodity Agreements and the Common Fund*, 1978; Law, A. *International Commodity Agreements*, 1975; Rowe, J., *Primary Commodities in International Trade*, 1965; Comentario sobre "United States and International Commodity Accords: Cocoa, Coffe, Tin, Sugar and Grain", *L. & Pol'y Int'l Bus.*, 9, 1977, p. 553.

con 336 votos— ya que para tal decisión se requiere una mayoría de dos tercios en cada grupo.<sup>63</sup>

Este tipo de estructura de votación, la cual requiere de la cooperación de los más grandes países importadores y exportadores, refleja la realidad económica implícita en estos acuerdos: cuando un importante país exportador o importador discrepa con alguna decisión, puede utilizar el poder de su mercado para forzar a otros países a abandonar las restricciones de la oferta y de la demanda en los acuerdos.<sup>64</sup>

d. *Uniones aduaneras y zonas de libre comercio.* Entre las organizaciones económicas internacionales, la más acabada forma de gobierno supranacional, lo más similar a un sistema en el que se ejerce poder directo sobre asuntos económicos nacionales, ha sido la unión aduanera. La Comunidad Económica Europea (CEE) es el mejor ejemplo de este tipo de organización; otras uniones aduaneras y zonas de libre comercio (el Mercado Común Centroamericano —MCCA—, el Mercado Común del Caribe —CARICOM—, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC—, y el Grupo Andino) han logrado resultados más limitados en la eliminación de las barreras comerciales y en la racionalización de las inversiones dentro de sus respectivas regiones. Debido a que estas organizaciones, se supone, deben tratar los asuntos económicos de mayor importancia para sus miembros, a través de procesos conjuntos, para tomar decisiones, es interesante considerar en términos generales sus respectivos sistemas de votación.

La CEE, así como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, anterior a la primera, utilizan un sistema de votación ponderada en su órgano principal, el consejo de ministros, compuesto por un representante de cada Estado miembro.<sup>65</sup> En el consejo, los votos se otorgan a los miembros de la manera descrita en el cuadro 2.

A diferencia de los Convenios de Bretton Woods, el Tratado de Roma no indica el criterio seguido para asignar a los miembros los votos ponderados. Simplemente, se asigna diferente número de votos a los distintos países. Aunque la distribución de votos parece determinada por el relativo tamaño de la población de los miembros,

<sup>63</sup> Acuerdo Internacional del Café de 1976, artículo 15, inciso 1.

<sup>64</sup> Meerhaeghe, M. van, *International Economic Institutions*, 2a. ed., 1971, p. 161.

<sup>65</sup> Artículo 148, p. 294 UNTS 23, del Tratado de la CEE, la Secretaría de las Comunicaciones Europeas se encuentra administrada por la Comisión Europea, la cual consiste de 14 comisionados elegidos por el consejo. La Comisión no utiliza la votación ponderada; sin embargo, sus facultades son, en su mayor parte, recomendatorias o relacionadas con la entrada en vigor. Sobre sistemas de votación en la CEE, véase Lauwaars, R., *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, 1973, p. 127; Greug, D., *International Law*, 1970, p. 557; Bowett, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 361-362; McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 488.

## CUADRO 2

### DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EN EL CONSEJO DE MINISTROS DE LA CEE

	Número de votos por cada miembro*
República Federal de Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido	10
Bélgica, Países Bajos, Grecia	5
Dinamarca, Irlanda	3
Luxemburgo	2
Número total de votos	63

\* En las cifras citadas anteriormente, se toma en cuenta el ingreso de Grecia, el cual ya ha sido aprobado, mas no plenamente ratificado.

queda muy claro que existen otros factores que intervienen en la designación, ya que tanto la República Federal de Alemania como Francia, reciben el máximo de diez votos, aunque la población del primero es un 15% mayor que la del último. Tampoco el relativo poder económico justifica la forma de reparto, por ejemplo, entre la República Federal de Alemania e Italia existe una gran diferencia en este respecto, simplemente el producto nacional bruto del primero es dos veces y medio mayor que el del último.<sup>66</sup> Más bien, el prorrateo de los votos se lleva a cabo combinando los factores de población, poder económico, precedente histórico, y realidad política. En la práctica, si es justa, sólo es de interés académico, debido a que casi todas las decisiones del Consejo se toman unánimemente por común acuerdo.<sup>67</sup>

Otros intentos por formar uniones aduaneras y zonas de libre comercio no han alcanzado el nivel de supranacionalidad alcanzado por las comunidades europeas. Este hecho se refleja en sus estructuras de votación, las cuales utilizan iguales procedimientos, aunque contienen importantes disposiciones de protección, tales como el requisito de la unanimidad para tomar importantes decisiones.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Cifras de 1977, tomadas de *1978 World Bank Atlas*, p. 29.

<sup>67</sup> Lauwaars, R., *op. cit.*, *supra*, nota 65, p. 127.

<sup>68</sup> Véase, por ejemplo, artículo 32, 5) (decisiones y recomendaciones del consejo por la votación unánime) de la Convención que estableció la Asociación Europea de Libre Comercio, enero 4, de 1960; artículo 38 (decisiones por votación afirmativa de dos tercios de las partes contratantes, siempre que no haya un voto negativo en la cuenta) del Tratado de Montevideo, el cual estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, febrero 18 de 1960.

## 2. Organizaciones económicas internacionales: algunas recién creadas y otras por crearse

Como se mencionó al principio de este artículo, durante las negociaciones para el establecimiento de nuevas organizaciones económicas internacionales surgieron mayores controversias sobre el control en los sistemas de votación de dichas organizaciones, de las cuales sólo se han establecido las dos últimas, que son indicios de las actuales presiones para reformar los sistemas de votación y de las tendencias para el futuro.

a. *El Fondo Común*. Con esperanzas de mejorar sus términos comerciales, estabilizando los costos de productos mundiales, los países en vías de desarrollo promovieron el establecimiento de un nuevo tipo de institución financiera internacional, el Fondo Común, con el propósito de financiar la creación de inventarios de productos y otras operaciones de organizaciones internacionales de productos básicos.<sup>69</sup> La institución apareció como una propuesta de entidad independiente a las organizaciones arancelarias, con sus propios miembros, estructura institucional, y conjunto de normas para tomar decisiones.

El Fondo Común no ha sido aún establecido, en parte debido al desacuerdo en cuanto a su tamaño y papel a desempeñar, aunque también debido a la discrepancia sobre la propuesta de estructura de votación. Obviamente, los países desarrollados, mayores contribuyentes en el Fondo, desean que se establezca un sistema de votación ponderada similar al del BM; los países en vías de desarrollo, cansados de desempeñar papeles menores en otras organizaciones, e impacientes por lograr el control en una que tratara con mercados vitales, continúan presionando por obtener un papel decisivo.<sup>70</sup>

En su reunión de marzo de 1979, el grupo de negociadores del Fondo Común logró un claro acuerdo provisional, sobre el relativo porcentaje de votos que se debe asignar a cada bloque de países: países desarrollados con economía de mercado (42 por ciento), el Grupo de los 77 (47 por ciento), países socialistas (8 por ciento), y la República Popular de China (3 por ciento). Los participantes además acordaron que tanto los votos básicos como las contribuciones financieras se tomarían en cuenta para determinar el número de votos ponderados de cada miembro.<sup>71</sup> Resulta interesante observar que

<sup>69</sup> Sobre el Fondo Común en general, véase, Reynolds P., *op. cit.*, *supra*, nota 62, pp. 109 y ss.

<sup>70</sup> *Id.*, p. 893. Véase, también, Fisher y Erb, "U. S. Commodity Policy: Wath Response to Third World Initiatives", *L. y Pol'y in Int'l Bus*, 9, 1977, pp. 479 y 500.

<sup>71</sup> Véase, "The Common Fund: Development, Mechanics and Forecasts", *L. & Pol. in Int'l Bus*, 11, 1979, pp. 1193 y 1203.

los participantes han empezado a resolver la cuestión de la votación al anterior de los bloques, con mayor énfasis en el derecho de voto de los mismos que en el de los países individuales. Este tipo de solución presupone que los países no votarán individualmente, y que uno solamente debe interesarse en el derecho de voto del bloque.

b. *La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos*. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (III CONFEMAR) se reunió por vez primera en Caracas en 1973, con el propósito de negociar un convenio internacional comprensivo. Ocho sesiones e igual número de años más tarde, aún quedan algunos asuntos por resolver antes de concluir el texto final de una convención sobre el derecho del mar. Uno de los asuntos más delicados se refiere a la estructura institucional de una nueva organización económica internacional que será creada por la convención, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Ésta tendrá el cargo de resguardar los fondos marinos para propósitos pacíficos y de asegurar que la riqueza de las plataformas marinas beneficie a todos los países. Los que están en vías de desarrollo consideraron la III CONFEMAR como una oportunidad para ajustar el derecho del mar a sus conceptos de un “nuevo orden económico internacional”.<sup>72</sup> En él, la influencia de los países en vías de desarrollo sobre las organizaciones internacionales sobrepasaría su poder económico.

La discrepancia entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados acerca del control del voto en la Autoridad, surgió desde la primera sesión de la III CONFEMAR.<sup>73</sup> Aquéllas propusieron una Asamblea con facultades plenarias, y un consejo menor (compuesto únicamente sobre la base de una distribución equitativa geográfica) con facultades limitadas para poner en práctica las resoluciones. Ambos órganos se sujetarían al sistema de “a cada nación un voto”, el cual virtualmente les aseguraría el control. Los países desarrollados favorecieron la votación ponderada en la asamblea y el consejo, y este último ejercería control sobre algunos asuntos específicos de política.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Véase Nota, “Procedures and Techniques of Multinational Negotiation: The LOS III Model”, *J. Int'l*, 17, 1977, pp. 217, 226; Adede, “Law of the Sea-Developing Countries’ Contributions to the Development of the Institutional Arrangement for the International Sea-Bed Authority”, *Brooklyn J. Int'l L.*, 4, 1977, p. 1.

<sup>73</sup> Aun los procedimientos a utilizar en la votación para el texto final del tratado fueron cuestión de disputa. Véase nota 72, *supra*, pp. 233 y ss. De acuerdo con el autor, la negociación de asuntos en bloques de grupos de interés especial —una variación del tema de la UNCTAD— ha tendido a solidificar posiciones de grupos y a retardar el acuerdo. *Id.*, pp. 227-281.

<sup>74</sup> Adede, *op. cit.*, *supra*, nota 72, pp. 11-12. también, Knight, “Issues before the Third United Nations Conference on the Law of the Sea”, *La. L. Rev.*, 34, 1974, pp. 155-171.

En la séptima sesión de la III CONFEMAR (celebrada en Ginebra, de marzo a mayo de 1978) los países desarrollados aceptaron los amplios lineamientos establecidos para la asamblea, incluyendo la norma “a cada nación un voto”, establecidos por los países en vías de desarrollo, aunque no se llegó a ningún acuerdo sobre las mayorías requeridas para tomar las decisiones.<sup>75</sup> El principal desacuerdo en cuanto a la votación, el cual aún permanece, estriba en la composición y en los procedimientos de votación del consejo. Habiendo admitido en la asamblea el procedimiento “a cada nación un voto”, los países desarrollados dieron especial importancia a las funciones y procedimientos del Consejo, lo cual consideraron como un posible “contrapeso para la Asamblea y como el vehículo de protección de los denominados intereses (especiales)”.<sup>76</sup>

Como actualmente se expone en el Texto Integrado de Negociaciones (TIN) del tratado, los grupos de negociadores convinieron en establecer un consejo de 36 miembros con igual representación, tanto geográficamente, como para los países en categorías específicas de grupos de interés.<sup>77</sup> El TIN dispone un sistema de votación equitativa en el consejo, aunque también por mero compromiso, establece el requisito de gran mayoría (tres cuartos) tratándose de “cuestiones de sustancia”.<sup>78</sup> Los negociadores de Estados Unidos desviaron su atención de la cuestión de la votación ponderada hacia los esfuerzos por asegurar “una protección adecuada para los grandes intereses económicos”,<sup>79</sup> estableciendo el requisito de mayoría con el fin de proporcionar a dichos intereses al menos una facultad para impedir que se tomen decisiones en el consejo. Así, además del requisito de la mayoría de tres cuartos, Estados Unidos propuso que las concurrentes mayorías simples se exigieran dentro de cada tres de cuatro categorías especiales (a)–(d) (o bien, cuatro de las cinco categorías existentes).<sup>80</sup> Debido a que se espera de los países de-

<sup>75</sup> Véase “Observaciones del embajador norteamericano, Elliott Richardson, representante especial del presidente para las Conferencias sobre el Derecho del Mar”, en *Law of the Sea Conference Status Report: Summer 1978: Hearing before the House Comm. on International Relations*, 95o. Congreso, 2a. Ses. 5, 1978 (citado en lo sucesivo como *1978 House Hearing*). También Adede, *op. cit.*, *supra*, nota 72, pp. 39-40.

<sup>76</sup> Informe de la Delegación de los Estados Unidos a la Séptima Sesión de la III CONFEMAR, en *1978 House Hearing, op. cit.*, *supra*, nota 75, p. 33.

<sup>77</sup> Véase ICNT/Rev. 1, artículo 161, 1), reimpresso en la LILM 686, 1979, p. 746. Los grupos son, a grandes rasgos: avanzados tecnológicamente (4 miembros); mayores exportadores de minerales explotables (4 miembros); mayores importadores del mismo producto (4 miembros), y 18 miembros elegidos de acuerdo con una distribución geográfica igualitaria.

<sup>78</sup> ICNT/Rev. 1, artículo 161, 6) y 7).

<sup>79</sup> Comentario del Embajador Richardson en *1978 House Hearing, op. cit.*, *supra*, nota 75, p. 5.

<sup>80</sup> Informe del Delegado de los Estados Unidos a la Séptima Sesión de la CONFEMAR, en *id.*, pp. 33, 55.

sarrollados que sitúen por lo menos dos de cuatro representantes de las categorías (a) o (b), ellos podrían impedir efectivamente que se tomaran decisiones en el consejo. Por tal razón, la propuesta no fue aceptada por los países en vías de desarrollo, los cuales continúan insistiendo en “que la aceptación de la representación de intereses especiales en el Consejo no debe relacionarse con ninguna regla de votación que pudiera proporcionar efectivamente a cualquier grupo el derecho de veto”.<sup>81</sup> En este artículo, la insuperable dificultad del derecho de veto o “bloqueo” aún permanece.<sup>82</sup>

Aun con la protección del requisito de gran mayoría, los países desarrollados se mostrarían reacios a aceptar un sistema de votación equitativo en el consejo, si no fuera por diversos factores que mitigan la importancia de los sistemas de votación. Primero, la minería en los fondos marinos no fue importante económicamente sino hasta fines de este siglo, por lo tanto esto no interesaba a los países desarrollados. Segundo, los países industrializados lograron incluir en el proyecto del tratado una disposición acerca de un sistema paralelo de explotación de los fondos marinos por iniciativas privadas, en lugar de que sólo la Autoridad, deseo de los países en vías de desarrollo, tuviera la facultad de hacerlo;<sup>83</sup> si éstos aceptaran dicha disposición, aquéllos tendrían la seguridad de que participarían en la minería de los fondos marinos a pesar de su débil posición de votación en la Autoridad. Tercero, los países desarrollados encuentran especialmente difícil caracterizar la minería en los fondos marinos, a diferencia de otras áreas económicas, como la justificación de un sistema de votación ponderado a su favor. Esta es una nueva actividad en la que no existen principales productores y consumidores (en contraste con los acuerdos arancelarios), y cualquier sistema de ponderación, así como el relativo volumen de comercio, no sería necesariamente aceptable o funcional en este nuevo sector económico.

c. *Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)*. La idea de establecer un fondo especial para el desarrollo agrícola surgió por primera vez en un informe preliminar a la Conferencia sobre la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1974. En dicho informe, la secretaría de la mencionada Conferencia apoyó la

<sup>81</sup> Adede, *op. cit.*, *supra*, nota 72, p. 38.

<sup>82</sup> En la octava sesión de la III CONFEMAR, se vio poco progreso en la cuestión de la facultad para impedir que se tome una decisión. La discusión ha modificado la consideración de un requisito de mayoría de dos tercios, con la posibilidad de veto si un cierto número de miembros del consejo votan negativamente. Los países desarrollados apoyan la facultad de impedir por medio de una pequeña coalición de votos negativos, mientras que los países en vías de desarrollo debilitan dicha facultad requiriendo una mayor coalición. Oxman, “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Eighth Session” 1979, *AJIL*, 74, 1, 16 (1980).

<sup>83</sup> ICNT/Rev. L., artículo 153.

creación de una nueva institución que, entre otras cosas, concediera préstamos para llevar a cabo proyectos agrícolas en los países en vías de desarrollo.<sup>84</sup>

La estructura de votación de FIDA claramente refleja la influencia de las naciones miembros de la OPEP, las cuales, junto con los países en vías de desarrollo, promovieron la idea de crear el fondo. Desde el principio ya era evidente que los países miembros de la OPEP, como principales contribuyentes del FIDA, compartirían igual poder de votación con los países desarrollados y con los países en vías de desarrollo.<sup>85</sup> Por lo tanto el Convenio del FIDA divide en partes iguales el total de 1800 votos en bloques de países, de la siguiente manera: 600 votos para la categoría I (países desarrollados), 600 votos para la categoría II (países miembros de la OPEP), y 600 votos para la categoría III (países en vías de desarrollo).<sup>86</sup> La anterior distribución de votos ignoraba completamente los relativos niveles de contribuciones al FIDA.<sup>87</sup>

El prorrateo de los votos dentro de cada bloque de países resultó más difícil de solucionar. Los países en vías de desarrollo apoyaron considerablemente la igualdad de votos en todos los bloques; los principales países contribuyentes, a excepción de algunos, apoyaron un sistema de ponderación de acuerdo con el nivel de contribuciones de cada miembro. Gracias al discreto apoyo de ciertos países miembros de la OPEP, se adoptó finalmente un arreglo que permitía a cada categoría de países decidir su propia distribución.<sup>88</sup> No es sorprendente que los países miembros de la OPEP y los países desarrollados eligieron sistemas de votación ponderada, mientras que los países en vías de desarrollo (cuyas contribuciones al FIDA eran insignificantes) eligieron una distribución igualitaria de todos los votos.<sup>89</sup>

<sup>84</sup> *El Problema Alimentario Mundial: Propuestas para Acción Nacional e Internacional*, Doc. de NN UU E/CONF. 65/4, 1974, pp. 225-231. Véase Weiss, T. y Jordan, R., *op. cit.*, *supra*, nota 5, para una completa discusión de la Conferencia sobre la Alimentación Mundial y sus precedentes.

<sup>85</sup> Weiss, T. y Jordan, R., *op. cit.*, *supra*, nota 5, pp. 26 y 59-61.

<sup>86</sup> Acuerdo que estableció el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, adoptado en junio 13 de 1976. Doc. de ONU FIDA I, artículo 6, secciones 3) y 6), 1977.

<sup>87</sup> Las contribuciones totales del FIDA fueron las siguientes (en dólares norteamericanos): categoría I, \$567.316.017; categoría II, \$435.500.000, y categoría III, \$8.960.000. FIDA. *The International Fund for Agricultural Development*, 1977.

<sup>88</sup> Informe de la Asamblea de países interesados en el establecimiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola en el curso de su segunda sesión, Doc. del Consejo de la Alimentación Mundial. FIDA/CRP II, noviembre 10 de 1975, p. 2.

<sup>89</sup> Artículo 6, sec. 3, a) del Acuerdo del FIDA. Los sistemas de votación elegidos por las tres categorías, incluidos en el Programa II del Acuerdo del FIDA, son los siguientes:

*Categoría I* (países desarrollados): el 17.5% de los votos se distribuyen en forma igualitaria, el restante 82.5% en proporción directa a la contribución de cada miembro al FIDA. Los

Su éxito en elegir un sistema de votación ponderada para su categoría no ofrecía, a los de la categoría I, ningún poder significativo para oponerse a las decisiones apoyadas por los otros dos bloques de países, los cuales conjuntamente, adquirirían dos tercios del poder total de la votación. En consecuencia, se empeñaron en negociar la adición de dos sistemas de protección para los intereses internos de los países miembros.

El primero es un requisito de quórum, tanto en el consejo, como en la junta directiva del FIDA. El quórum en cualquier reunión requiere la presencia no sólo de los miembros que poseen dos tercios del total de los votos (requisito que cumplirían los países de las categorías II y III, sin agregar más miembros), sino también de los miembros que poseen la mitad del total de los votos en cada una de las tres categorías de países.<sup>90</sup> Mientras este requisito proporciona a los países desarrollados cierta seguridad en un derecho similar al veto, resulta poco probable que un derecho tan contundente se utilice con alguna frecuencia.

El segundo sistema adicional negociado por los países industrializados fue que las mayorías calificadas se requerirían al tomar diversas decisiones importantes. En el consejo gubernativo (órgano principal del FIDA dedicado al establecimiento de políticas), se han presentado 11 asuntos en los que se requirieron mayorías calificadas de dos tercios o más, aun en asuntos de gran importancia, tales como políticas de préstamos, normas y reglamentos en cuanto a finanzas, y aprobación del presupuesto.<sup>91</sup> De modo que la conjunta oposición de los países desarrollados permitiría impedir que se tomara alguna decisión, ya que dicha oposición bien podría impulsar a algunos de los países miembros de la OPEP, o bien a alguno de los en vías de desarrollo, a votar en apoyo a los primeros.

d. *Fondo Especial de la OPEP.* En enero de 1976, los 13 países miembros de la OPEP firmaron un acuerdo en el que se establecía una nueva institución financiera, el Fondo Especial de la OPEP. Su

Estados Unidos cuentan con aproximadamente un tercio de los votos de la categoría I, o el 12% del total de los votos del FIDA. Los Estados Unidos, Canadá, Alemania Occidental, Japón sostienen una mayoría del poder de votación en esta categoría.

*Categoría II (OPEP):* el 25% de los 600 votos se distribuyen en forma igualitaria a los miembros de esta categoría. El 75% restante se distribuye en proporción a las contribuciones de cada miembro. Este sistema proporciona a Irán y a Arabia Saudita un poco menos del 25% del total de los votos de la Categoría II, los votos restantes se distribuyen relativamente de igual forma entre los otros 10 países miembros de la OPEP.

*Categoría III (países en vías de desarrollo):* los 600 votos se distribuyen en forma igualitaria entre todos los miembros de esta categoría.

<sup>90</sup> Acuerdo del FIDA, artículo 6, secciones 2, a) y 5, f).

<sup>91</sup> Acuerdo del FIDA, artículos 3, 3); 4, 3); 6, 2) f), 8), 9), 10); 7, 1), 3); 8, 1); 9, 2), 4), y 12, b).

objetivo es recircular los petrodólares a países no productores de petróleo, en vías de desarrollo, tanto a través de préstamos directos (sin intereses y a largo plazo) como de organizaciones internacionales de desarrollo. El Fondo, con sede en Viena, comenzó a operar casi de inmediato en 1976. Al principio, 12 de los 13 países miembros de la OPEP (todos menos Ecuador) contribuyeron con un total de 826 millones de dólares. Los dos contribuyentes más importantes, Irán y Arabia Saudita, aportaron cada uno un 25% del total aproximadamente; Venezuela, el tercer contribuyente, aportó el 14%.<sup>92</sup> Las subsecuentes contribuciones, en la misma proporción desigual por país, incrementaron las acciones a 4 billones de dólares.

El Fondo Especial de la OPEP cuenta con un comité gubernativo, compuesto por un representante de cada país contribuyente. La estructura de votación de dicho comité refleja la renuencia de los países en vías de desarrollo a abandonar los sistemas de votación ponderada, aun cuando ellos mismos son importantes contribuyentes de la institución. Cada representante del comité gubernativo posee un voto; sin embargo, para tomar las decisiones en él se requiere por lo menos una mayoría de dos tercios de los miembros, siempre que éstos representen a las partes contribuyentes del 70% mínimo de la suma total del fondo.<sup>93</sup> De este modo, lo que a simple vista parece ser un procedimiento de votación "a cada nación un voto", en realidad es una ponderación de votos en proporción directa a la contribución financiera. Para algunos asuntos (enmendar, concluir y ratificar el acuerdo), se requieren mayorías y porcentajes de contribuciones aún más altos.<sup>94</sup> Los intereses de los principales contribuyentes, evidentemente, se encuentran protegidos por un derecho o casi derecho de veto.

### III. RECONOCIMIENTO DE LA DESIGUALDAD EN LAS NORMAS DE VOTACIÓN

El estudio apenas concluido, acerca de los procedimientos de votación, nos revela una tendencia a apartarse de los sistemas de votación igualitaria en las organizaciones especializadas, y un reconocimiento de la desigualdad de los Estados para tomar decisiones en estas organizaciones. Sin embargo, existe una tendencia aún más fuerte dirigida hacia la práctica de tomar decisiones por consenso. La explicación, tanto para las normas formales de desigualdad, como

<sup>92</sup> OPEP, *Annual Review and Record 1976*, p. 56.

<sup>93</sup> Artículo 5, sección 5.08 del Acuerdo que estableció el Fondo Especial de la OPEP, enero 28 de 1976.

<sup>94</sup> *Id.*, artículos 5, 7, 8 y 10.

para la práctica de consensos se puede encontrar si examinamos las funciones de dichas organizaciones.

Para nuestros propósitos, las organizaciones internacionales pueden clasificarse, en forma general, en dos categorías: *recomendatorias* y *funcionales*,<sup>95</sup> las cuales muestran diferentes tendencias y distintos requisitos en sus procedimientos de votación. Aunque algunas de ellas combinan características de ambas categorías, por lo general predomina una u otra.

Las organizaciones recomendatorias dan mayor importancia a la gran participación de los miembros en el proceso seguido para tomar decisiones. Los sistemas de votación formal se utilizan cuando existe algún propósito político por delante (verbigracia, para organizar la opinión mundial a favor de una idea o en contra de una práctica en particular); por medio de ellos se puede intentar establecer normas para los Estados, pero no obligan a la organización o a sus miembros llevar a cabo actividades específicas. Los procedimientos de votación de estas organizaciones complementan esta función; tienden a ser relativamente simples, y no es común que se tomen decisiones fuera de los procedimientos de votación formal. La Asamblea General de las Naciones Unidas es el claro ejemplo de una organización recomendatoria. En la esfera económica, la UNCTAD es un ejemplo similar: posee un sistema relativamente simple de “a cada nación un voto”.

Por el contrario, las organizaciones funcionales a menudo están autorizadas para encomendar a la organización o a sus miembros llevar a cabo alguna actividad específica; ellas desempeñan funciones prácticas y deben interesarse por poner realmente en práctica sus decisiones. Por consiguiente, se ocupan de dos tipos de presiones a veces opuestas: la de asegurar el apoyo necesario para poner en práctica las decisiones, y la de tomar decisiones con rapidez y eficiencia. El primer tipo de presión exige procedimientos de votación formal con sistemas de protección integrados, tales como mayorías especiales y sistemas de votación ponderada, con el fin de asegurar el apoyo de los miembros más influyentes. En los casos en que los Estados se muestran de acuerdo con ceder autonomía a las organizaciones internacionales, uno encuentra la más alta incidencia de me-

<sup>95</sup> Diferentes autores emplean distintos términos para las dos categorías. Véase, por ejemplo, Koo, W., *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 5 y 7 (organizaciones de “acción” v. “consultiva”); Cox y Jacobson, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 5-6 (organizaciones con “servicio” v. de “foro”); Chung, *op. cit.*, *supra*, nota 8, *passim* (organizaciones especializadas en “función” v. “política”).

didadas de protección en los sistemas de votación, faltando la norma de la unanimidad, para proteger sus intereses.<sup>96</sup>

De manera paradójica, la segunda presión (la eficiencia) puede imponer desatención hacia los procedimientos de votación formal, los cuales enfatizan el conflicto y al mismo tiempo ponen en peligro la habilidad de la organización para lograr un consenso en la acción que se va a efectuar. Existen diversos métodos de votación por mayoría que pueden ser explicados a estas organizaciones, pero tratándose de eficiencia, la responsabilidad de tomar decisiones *de facto* se delega informalmente a un pequeño grupo de demandantes, compuesto por burócratas y funcionarios de alto nivel de los países miembros más influyentes. Así, en el BM, una de las organizaciones funcionales más activas, los grupos estatutarios encargados de tomar las decisiones, en realidad operan como “legitimadores de decisiones” más que como órganos para formularlas; los altos directores y representantes de algunos Estados miembros son quienes formulan las decisiones más efectivas.<sup>97</sup> Esta desviación de los procedimientos formales en cuanto a la eficiencia sólo es posible si existiera un alto grado de consenso entre los miembros, ya que en la mayoría de las organizaciones la disensión de un solo miembro puede forzar a la organización a tomar una resolución por medio de un sistema de votación formal, más que por medio del “sentido del acuerdo”.<sup>98</sup>

Aun en organizaciones funcionales en las que se usan estrictos sistemas de votación para proteger a los miembros minoritarios, la regla de la mayoría no funcionará a menos que existan intereses comunes entre los miembros y un acuerdo general en los objetivos. Este punto ha sido enfatizado en un estudio sobre las estructuras de votación del BM y de la OIT. El autor afirma que dondequiera que exista un alto índice de consensos, una dirección especializada y una fuente de fondos relativamente independiente, la mayoría de las decisiones pueden ser tomadas a un nivel burocrático, o por algunos expertos, sin recurrir a los procedimientos de votación formal (el caso del BM).<sup>99</sup> Entre más reducido y técnico sea el campo de acción

<sup>96</sup> En un estudio de 80 organismos gubernamentales (incluyendo los organismos nacionales, regionales e internacionales), el autor encontró que dichas organizaciones que disponen de asuntos vitales para sus miembros son las que más cuentan con estrictos requisitos de votación, sistema de votación ponderada, y una alta incidencia de mayorías especiales con un gran número de requisitos de mayoría. Randolph, L., *The Fundamental Laws of Governmental Organizations*, 1971, p. 121.

<sup>97</sup> Chung, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 222 y 351. Sobre la falta de sistemas de votación formal en el FMI, véase, Gold, *Voting...*, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 215; y del mismo autor, *Structure...*, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 11.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, sec. 10 por las Leyes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (según enmiendas hasta julio 8, de 1974).

<sup>99</sup> Chung, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 369-372 y 404-405.

de la organización, más posible será encontrar un alto índice de consensos, porque no es común que los intereses vitales de los miembros individuales sean amenazados.<sup>100</sup>

Existen tres métodos básicos por medio de los cuales las organizaciones reconocen la desigualdad de los Estados en sus procedimientos de votación: sistema de votación ponderada, el uso de mayorías especiales y la representación selectiva en órganos ejecutivos.

### 1. *Sistema de votación ponderada*

En la actualidad los sistemas de votación en las organizaciones internacionales muestran un balance entre el uso del sistema "a cada nación un voto" de las organizaciones recomendatorias, con grandes mayorías de países en vías de desarrollo (Asamblea General de las Naciones Unidas, UNCTAD), y el gran uso, aunque no exclusivo, en las organizaciones económicas especializadas del sistema de ponderación u otros sistemas de votación que toman en cuenta el poder de los miembros particulares.

Aunque sólo dos organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, el FMI y el Grupo del BM, cuentan con estructuras de votación ponderada, la mayoría de las instituciones internacionales prestamistas fuera del sistema de las Naciones Unidas utilizan procedimientos de votación ponderada diseñados después de aquellos establecidos para las organizaciones de Bretton Woods: esto es, los votos son ponderados de acuerdo con los niveles de las contribuciones. Estas instituciones incluyen los tres bancos de desarrollo regional y el recién establecido FIDA. El Fondo Especial de la OPEP adoptó un único sistema de votación ponderada en el que se asigna un voto a cada miembro; aunque las decisiones sólo pueden ser tomadas con la aprobación de una mayoría especificada de los miembros que hayan contribuido también con la mayoría del capital del Fondo. El Fondo de Desarrollo de la Comunidad Económica Europea también emplea un sistema de votación ponderada, de acuerdo con las reglas de la CEE.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Plano, J. y Riggs, R., *op. cit.*, *supra*, nota 30, p. 139. Véase también Schachter, "Towards a Theory of International Obligation", en Schwebel, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 12.

<sup>101</sup> Jacob, P., *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 366.

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU) no utiliza un sistema de votación ponderada, sino que garantiza una representación desproporcional, aunque minoritaria, en el Consejo Gubernativo a los países desarrollados miembros de Naciones Unidas. El fracaso por disponer una votación ponderada puede ser una de las razones por las que PDNU ha tenido dificultades para adquirir apoyo financiero de los países desarrollados para sus proyectos de inversión de capital. Bowett, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 58; Moulton, "On Concealed Dimensions of Third World Involvement in International Economic Organizations", *Int'l Org.*, 32, 1978, pp. 1010 y 1033.

Como se mencionó anteriormente, las principales organizaciones internacionales de productos básicos utilizan procedimientos de votación ponderada en los que los votos se asignan en forma igualitaria entre los Estados productores y consumidores, y dentro de cada grupo los votos se asignan de acuerdo con los relativos volúmenes de exportaciones e importaciones. El sistema de votación del órgano principal de la CEE encargado de tomar las decisiones, se pondera de acuerdo a la población y al poder económico, aunque se encuentra también bastante influido por la historia política de la región en particular.

De las organizaciones estudiadas, sólo el GATT, la UNCTAD y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos no cuentan con sistemas de votación ponderada. (Ciertas asociaciones de libre comercio practican la votación igualitaria, aunque para tomar las decisiones importantes se requiere la unanimidad, importante sistema de protección.) En el caso de las dos primeras organizaciones, la razón parece ser, en gran parte, que en ninguna las decisiones del órgano gubernativo resultan directamente en exigibles medidas concretas. El GATT es más bien un foro de negociaciones. Éste auspicia acuerdos específicos que entran en vigor independientemente por decisiones de los Estados miembros, y no por la votación común de las partes contratantes; de aquí la falta de interés por los sistemas de protección para las mayores naciones comerciales.<sup>102</sup>

El sistema de la UNCTAD, "a cada nación un voto", apoya a los países en vías de desarrollo, los cuales constituyen una gran mayoría; este hecho, junto con un sistema de votación en bloque el cual subraya la adhesión política de los diversos grupos de intereses, conduce muchas veces a confrontaciones como a negociaciones. En consecuencia, el valor de la UNCTAD estriba en su uso como foro para las presiones de los países en vías de desarrollo, más que como un importante sistema para la negociación de acuerdos obligatorios.

Si reflexionamos sobre los procedimientos seguidos para tomar decisiones, que acabamos de analizar, encontraremos aparentes paradojas. Las organizaciones más eficientes son las menos democráti-

<sup>102</sup> En 1976, un equipo de expertos en comercio recomendó importantes reformas institucionales al sistema internacional de comercio. Propusieron la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), que promoviera el desarrollo de "subcódigos" obligatorios y sustantivos para que fueran adoptados independientemente por los miembros de la OIC. El equipo recomendó que la organización abandonara la norma del GATT en favor de una estructura de votación ponderada; pero una ponderación de acuerdo con "características sin poder" (balance geográfico de la población), así como "contribución e importancia económica". Rehaciendo el Sistema de Comercio Mundial, American Society of International Law: propuestas para una Reforma Institucional 27. (*Estudios sobre Políticas Legales Transnacionales*, núm. 12, 1976.)

cas,<sup>103</sup> aunque también son las que operan con el más alto índice de consensos y rara vez toman resoluciones por medio de sistemas de votación formal. La paradoja es parcialmente explicable por el hecho de que las decisiones obligatorias de la mayoría de estas organizaciones no tropiezan con los intereses vitales de la mayoría de los miembros. Más bien, funcionan en zonas limitadas, bien definidas y rara vez afectan a los miembros individuales en forma drástica.<sup>104</sup> Dentro de las zonas definidas, las organizaciones económicas internacionales han desarrollado un criterio económico no muy objetivo para tomar las determinaciones, lo que ayuda a reducir la esfera de posibles conflictos. Finalmente, muchas de estas organizaciones se ven bastante influidas por secretarías muy competentes, las cuales, al reunir y transmitir información al órgano gubernativo encargado de tomar las decisiones, logran imitar la esfera de éstas a opciones que la secretaría misma considera aceptables. Debido a que la secretaría ha estudiado el asunto en cuestión más a fondo que cualquiera de los individuos que toman las decisiones, su cumplimiento de este papel es por lo general aceptable para los miembros.<sup>105</sup>

a. *Requisitos para los sistemas de votación ponderada.* Existen dos preguntas predominantes que se deben analizar al determinar si el sistema de votación ponderada es “propio” para una organización en particular: 1) ¿Se encuentra el sistema de votación ponderada relacionado con el funcionamiento de la organización?, y 2) ¿Existen criterios adecuados para establecer la ponderación relativa?

Por lo general la votación ponderada puede ser un procedimiento importante para las organizaciones que desempeñan funciones específicas y bien definidas, aceptadas por sus miembros y que requieren su apoyo continuo (financiero, mano de obra, etcétera).<sup>106</sup> La votación ponderada facilita el funcionamiento de dichas organizaciones, ya que los intereses y las responsabilidades de los miembros no se comparten en forma igual; por lo tanto, los miembros con ma-

<sup>103</sup> Véase, Luard, E., *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence*, 1977, p. 318.

<sup>104</sup> El GATT es la excepción que establece la regla general: asuntos comerciales son demasiado importantes para dejar a votación por mayoría, y se negocian entre los miembros, como se explica arriba.

Con algunas excepciones, los países industrializados no se afectan en gran manera por las decisiones de las organizaciones económicas internacionales. Estas organizaciones pueden jugar un papel en la política económica extranjera de estos países; pero cuando se enfrentan a un problema económico grave, estos países demuestran una tendencia hacia las soluciones unilaterales o a las bilaterales a través de negociaciones *ad hoc* con otros países industrializados. Los países en vías de desarrollo, que dependen en mayor forma de ayuda de estas organizaciones para resolver sus problemas económicos, se someten a decisiones realizadas por un consenso influido en gran parte por los países industrializados.

<sup>105</sup> Véase texto anexo a las notas 152-155, *infra*.

<sup>106</sup> Véase McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9. p. 492.

yores obligaciones cuentan con mayor número de oportunidades para proteger sus intereses.<sup>107</sup>

Este análisis, estrechamente apoyado por partidarios del sistema de votación ponderada, ignora el hecho de que en algunas organizaciones el relativo interés de cada miembro puede no reflejarse en la contribución financiera de cada Estado. Por ejemplo, un país en vías de desarrollo miembro de los bancos de desarrollo regional puede contribuir con mucho menos al capital del banco que Estados Unidos, aunque la contribución de aquél puede ser mayor que la de Estados Unidos, si se considera en relación con el producto nacional bruto o con el ingreso *per capita*. Esta consideración, junto con la importancia del banco de desarrollo como institución prestamista para los países en vías de desarrollo, puede significar que cualquiera de éstos tiene mayor interés en la organización que Estados Unidos. Por supuesto, el problema es que el banco no puede sobrevivir sin el influjo de capital, que generalmente implica un intercambio de votos por dólares (o francos o marcos). El problema de la distribución de los votos de acuerdo con el interés se discute más detalladamente en lo sucesivo.<sup>108</sup>

Varios autores han observado que el sistema de votación ponderada ha sido adoptado solamente en organizaciones que cuentan con criterios aceptables para la distribución de los votos.<sup>109</sup> Esta circunstancia es muy común en instituciones con funciones circunscritas, bien definidas. Cuando una de éstas cuenta con una gran serie de responsabilidades es menos probable llegar a un acuerdo en cuanto a los factores que se deben considerar al definir el interés relativo de los miembros.<sup>110</sup>

Según un estudio realizado por Lillian Randolph, entre más inseguro sea el criterio de ponderación, mayor será la posibilidad de recurrir a votaciones por mayorías especiales en asuntos importantes, con el fin de conciliar a los miembros que quedan con menor número de votos.<sup>111</sup> Por el contrario, cuando los puntos de vista para la ponderación son aceptables, el uso de un sistema de votación ponderada puede prolongarse.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Randolph, *op. cit.*, *supra*, nota 96, p. 46.

<sup>108</sup> Véase texto anexo de las notas 149-151, *infra*.

<sup>109</sup> Véase, Bowet, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 362. *Cfr.*, Broms, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 284-285.

<sup>110</sup> Jenks, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 53. Véase, también Plano, J. y Riggs, R., *op. cit.*, *supra*, nota 30, p. 138: "el sistema de votación ponderada es más común donde el principio de ponderación se encuentra ligado sólo a un criterio directamente relacionado con la función primaria de la organización".

<sup>111</sup> Randolph, L., *op. cit.*, *supra*, nota 96, p. 104.

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, la extensión de la fórmula del voto ponderado utilizado por el FMI a la Cuenta del Derecho Especial de Giro, creada en 1964, comentada en Gold, *Weighted Voting Power*, *op. cit.*, *supra*, nota 10 p. 688.

b. *Tipos de votación ponderada.* Las estructuras de votación ponderada difieren de acuerdo con los criterios seleccionados para llevar a cabo la ponderación y al grado de ésta basado en aquéllos. Los criterios seguidos para la ponderación se encuentran generalmente relacionados con las funciones de la organización. Las organizaciones de Bretton Woods, y las posteriormente establecidas, basan la distribución de los votos en las contribuciones financieras o en las aportaciones al capital. Esta práctica se relaciona directamente con la función —para el desarrollo financiero— de las organizaciones de ayuda multilateral. Los acuerdos internacionales arancelarios, los cuales pretenden controlar las exportaciones, asignan sus votos de acuerdo con los volúmenes relativos de exportaciones e importaciones. La Asamblea General de la Unión Internacional de las Vías Férreas (una organización cuasi intergubernamental) asigna sus votos proporcionalmente al total de kilómetros de línea férrea operada por la administración de cada miembro, criterio que refleja, aproximadamente, el volumen de tráfico de cada miembro regulado por la organización.<sup>113</sup>

El grado de ponderación prescrito es tan importante como el criterio utilizado para evaluar qué tan practicable es un sistema de votación. El mismo criterio puede conducir a diferir la distribución de los votos a los diversos miembros. Por ejemplo, la desigualdad entre los miembros según el criterio seleccionado —el volumen de las exportaciones, por ejemplo— puede ser disminuida asignando a un miembro la mitad de los votos de otro, aunque su volumen de exportaciones sea sólo la cuarta parte del de éste. En las organizaciones financieras, el grado de ponderación con frecuencia se ve afectado por la costumbre de asignar votos básicos —un cierto número de votos se distribuía en forma igual entre todos los miembros—, además de aquellos votos “comprados” por los miembros contribuyentes. La asignación de un voto básico se lleva a cabo, hasta cierto punto, “para honrar el principio tradicional de la igualdad de los Estados, para evitar a las empresas privadas una analogía a corto plazo, y para proteger una gran concentración de poder de voto en manos de uno o dos miembros”.<sup>114</sup>

El cuadro 3 muestra la distribución de los votos básicos en los bancos y en los fondos de desarrollo regional, así como en el BM. El reducido número de votos básicos en el Banco Interamericano de Desarrollo contrasta con el hecho de que los países en vías de desarrollo controlan una mayoría (el 53.5%) del poder de la votación

<sup>113</sup> Jessup, P., Lande, A. y Lissitzyn, O., *International Regulation of Economic y Social Questions*, 1955, p. 46.

<sup>114</sup> Gold, *Weighted Voting Power*, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 688.

### CUADRO 3

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS BÁSICOS EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE DESARROLLO

	Número de votos básicos distribuidos en forma igualitaria	Número de votos básicos como porcentaje del total de los votos
Banco Mundial	250 votos por miembro	11%
Banco Interamericano de Desarrollo	135 votos por miembro	3.2%
Banco Africano de Desarrollo	625 votos por miembro	45%
Banco Asiático de Desarrollo	20% del total de los votos distribuidos	20%
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	17.5% de los votos de todos los países desarrollados; 25% del total de votos de la OPEP; los votos de los países en vías de desarrollo se distribuyen en forma igualitaria	47%
Fondo Especial de la O P E P	Poder de voto directamente relacionado con la contribución financiera	

en dicha organización. El cuadro 3, además, muestra la única distribución de los votos ponderados practicada en el Banco Asiático de Desarrollo; el número de votos básicos se incrementa de forma tal que permanezca un porcentaje constante del total de los votos. Dicha norma evita la debilitación de los votos básicos en una organización como un banco de desarrollo, el cual incrementa periódicamente sus aportaciones de capital, y así su número total de votos.

En el BM la proporción de los votos básicos con el total de los votos no ha declinado considerablemente sólo debido a la gran aceptación de nuevos miembros independientes desde mediados de los años sesenta. Sin embargo, recientemente los directores ejecutivos votaron para incrementar (a casi el doble) las aportaciones al capital, y además para duplicar el número de votos básicos con el fin de mante-

ner la proporción del 11% de los votos básicos en el total.<sup>115</sup> Cuando la estructura de votación del BM experimentaba un escrutinio de los activistas de los países en vías de desarrollo, los directores difícilmente pudieron afrontar una reducción en el poder de votación de sus países, por lo que posteriormente debilitaron el voto básico.

## 2. *Requisitos de la regla de decisiones por mayoría*<sup>116</sup>

Los requisitos de la regla de decisiones por mayoría también se pueden establecer en forma que afecten el poder de votación de los miembros individuales, o bien de los grupos de miembros. Así como en el sistema de votación ponderada se puede otorgar el veto sobre ciertas operaciones de la organización a miembros influyentes, un requisito de las decisiones por mayoría lo suficientemente estricto puede proteger a ciertos miembros y asegurar un consenso, permitiendo a una pequeña minoría impedir que se tome una decisión. Los sistemas de votación ponderada y los requisitos de las grandes mayorías se pueden utilizar como métodos alternativos para obtener un consenso entre los miembros,<sup>117</sup> o bien, se pueden utilizar conjuntamente (como en el FMI, donde se requieren mayorías especiales para tomar muchos tipos de decisiones) para asegurar un consenso especialmente alto en los asuntos particulares. En el último caso, el uso de las mayorías especiales o las grandes mayorías puede asimismo asegurar que los miembros con el menor número de votos puedan impedir que se tomen decisiones, tales como enmiendas a los artículos, las cuales son fundamentales para su participación en la organización.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Véase, nota 38, *supra*.

<sup>116</sup> Sobre los requisitos de mayoría en general, véase, Schermers, H., *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 337-358.

<sup>117</sup> El Departamento del Estado de los Estados Unidos ha preferido la votación igualitaria, con requisitos de mayorías especiales (altas), en vez de votación ponderada de acuerdo con una fórmula complicada, para muchas organizaciones recomendatorias. McIntyre, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 490-91.

<sup>118</sup> En analizar los requisitos de mayoría, es necesario considerar a la vez los requisitos de quórum para las reuniones en que se hacen las decisiones, ya que los requisitos de quórum pueden afectar el grado de aprieto del requisito de mayoría. Randolph, L., *op. cit.*, *supra*, nota 96, pp. 51-56. Por ejemplo un requisito "apretado" de mayoría de 80% de los miembros presentes y votando sería, en realidad, un requisito clemente, si fuera posible constituir un quórum con una proporción pequeña de la membresía en total. En general, los requisitos de quórum sirven para prevenir decisiones por una minoría de los miembros. Adicionalmente, en organizaciones con votación ponderada, el requisito de quórum sirve para asegurar la presencia de los miembros con grandes cantidades de votos. En efecto, el estudio de Randolph encontró que, en general, mayor aprieto en cuanto al requisito de quórum existía en organizaciones con votación ponderada que en las con votación no ponderada. *Id.*, pp. 99-100.

a. *Requisitos ordinarios de mayoría.* El requisito ordinario de mayoría debe ser lo suficientemente débil como para facilitar que se tomen decisiones y al mismo tiempo evitar que el poder de tomarlas sea monopolizado por la minoría.

De este modo, en el FMI, la regla básica requiere una simple mayoría del total de los votos para tomar algunas resoluciones; se requieren mayorías especiales más altas — aun la unanimidad, en algunos casos— cuando es más importante obtener un consenso que lograr la ejecución de un asunto.<sup>119</sup>

En la mayor parte de las organizaciones se requiere una simple mayoría de los miembros para obtener quórum, y una simple mayoría del total de los votos para tomar casi todas las decisiones.<sup>120</sup> Sin embargo, entre más importante sea el propósito de la organización, mayor será el requisito de la regla de decisiones por mayoría ordinaria, siendo las organizaciones políticas y económicas quienes generalmente más lo exijan.<sup>121</sup>

b. *Mayorías especiales.* Con frecuencia las cartas de las organizaciones incluyen disposiciones para las mayorías especiales con el fin de asegurar que las determinaciones más importantes logren el consenso necesario para llevarlas a la práctica o bien hacerlas efectivas. Por razones políticas la adopción de las mayorías especiales ha sido más apoyada que los sistemas de votación ponderada como norma de protección, especialmente en las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas.<sup>122</sup> Desde luego, ambos sistemas no son mutuamente exclusivos, y muchas organizaciones económicas internacionales utilizan tanto los primeros como los segundos.

Los asuntos para los que se requieren las mayorías especiales tienden a incluir cuestiones sobre los miembros y finanzas, la adopción de enmiendas constitucionales, el ejercicio de facultades prelegislativas y cuasilegislativas, y algunas elecciones.<sup>123</sup> En el estudio Randolph se encontró que, entre las organizaciones que utilizan el sistema de votación ponderada, el asunto que más a menudo implica una mayoría especial es una decisión a través de la cual el grupo cumple un propósito de la organización, es decir, una decisión substantiva.<sup>124</sup> Por ejemplo, en el Acuerdo Internacional sobre el Café, todas las resoluciones del Consejo incluidas en el capítulo VII (“Reglamento de Exportaciones e Importaciones”) deben ser adop-

<sup>119</sup> Gold, *Weighted Voting Power*, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 689-690.

<sup>120</sup> Randolph, L., *op. cit.*, *supra*, nota 96, p. 53.

<sup>121</sup> *Id.*, pp. 94-98.

<sup>122</sup> Bowett, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 362.

<sup>123</sup> Jenks, *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 54-55. Véase, también, Greig, D., *op. cit.*, *supra*, nota 65, p. 55.

<sup>124</sup> Randolph, L., *op. cit.*, *supra*, nota 96, p. 103.

tadas por mayoría de dos tercios del total de los votos, tanto por los miembros exportadores como por los importadores.

En comparación con los grupos que no utilizan los sistemas de votación ponderada, los grupos que los utilizan, aparentemente cuentan con un promedio más elevado de mayorías especiales, y la proporción de los “asuntos en los que se emplean mayorías especiales” es mayor en relación con los asuntos externos (o funcionales) de la organización.

Además, las mayorías requeridas para establecer dichos asuntos son desproporcionadamente altas.<sup>125</sup> El ejemplo más común del uso de las mayorías especiales es el Acuerdo del FMI, el cual requiere de mayorías especiales del 70 u 85%, o de la unanimidad, para 49 asuntos diferentes.<sup>126</sup> El gran número de mayorías especiales puede ser explicable, en parte, por la necesidad de tomar decisiones distintas de una naturaleza relativamente importante, con el fin de administrar un complicado régimen monetario internacional. Sin embargo, el incremento en el número de mayorías especiales, establecido por la reciente Segunda Enmienda del Fondo, parece ser también una respuesta a la presión de los países en vías de desarrollo por obtener, al menos, la facultad de veto sobre las decisiones tomadas por la mayoría de los países desarrollados.<sup>127</sup>

Finalmente, un tipo especial de requisito de mayoría, las mayorías concurrentes, se ha utilizado en años recientes junto con la votación en bloque.<sup>128</sup> Según este arreglo, el requisito de la mayoría debe ser cumplido por cada grupo o bloque de países dentro de la organización, más que entre todos los miembros en conjunto. Así, para tomar decisiones en el Acuerdo del FIDA se requiere de una relevante aprobación por mayoría en cada grupo de países (países desarrollados, países en vías de desarrollo y países miembros de la OPEP); para tomar las decisiones en los acuerdos arancelarios, se requiere de relevante aprobación por mayoría, tanto de los países exportadores, como de los importadores. Un autor clasificó este sistema de mayorías concurrentes como un medio para asegurar el máximo consenso mientras se sacrifica el mínimo en eficiencia.<sup>129</sup> Sin embargo, dicho procedimiento para tomar resoluciones puede impedir, más que promover, que se tomen decisiones efectivas en or-

<sup>125</sup> *Id.*, p. 102.

<sup>126</sup> Rara vez los requisitos de unanimidad del FMI, aplicados a ciertas enmiendas y a la suspensión de ciertas operaciones, han sido examinados. Véase, Gold, *Weighted Voting Power*, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 689-94.

<sup>127</sup> Gold, *Structure...*, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 12.

<sup>128</sup> Véase la discusión del voto en bloque en el texto anexo a las notas 141-145, *infra*.

<sup>129</sup> Jenks, *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 57-58.

ganizaciones en las que los bloques de países tienden a dificultar su posición frente a otras opuestas.

## 1. *Representación en órganos ejecutivos*

La mayoría de las organizaciones económicas internacionales cuenta con más de un órgano dedicado a tomar las decisiones. Normalmente, existe un órgano plenario compuesto por todos los miembros, el cual actúa como la máxima autoridad de la organización aunque delega mucha de la autoridad práctica para tomar las decisiones a un órgano ejecutivo, compuesto por representantes seleccionados de los miembros en general. En la práctica, aunque ciertas resoluciones (verbigracia, sobre los miembros, enmiendas a los artículos) sólo puedan ser tomadas por el órgano plenario, es común que el órgano ejecutivo ejerza la mayor parte de la autoridad para tomarlas. Lo anterior es una realidad en el FMI, donde la continua sesión de los directores ejecutivos ha ayudado a desarrollar su experiencia.<sup>130</sup>

La creación de los órganos ejecutivos con representación limitada trae consigo el problema de establecer el método para la selección de los miembros, y (en organizaciones que utilizan sistemas de votación ponderada) para la asignación de los votos a los miembros de la junta directiva. En la mayoría de las organizaciones el método se establece en el documento constitucional. En un estudio acerca de la toma de decisiones en los organismos internacionales,<sup>131</sup> los autores encontraron dos objetivos principales en la selección de la junta directiva. Éstos no son necesariamente incompatibles, y en algunas organizaciones se persiguen ambos objetivos.

a. *Con el fin de asegurar la representación de aquellos Estados que cuentan con recursos importantes para la organización.* Existen dos formas básicas para cumplir con este objetivo. En las organizaciones que utilizan el sistema de votación ponderada, se lleva a cabo simplemente permitiendo a los miembros designar o elegir a los directores de acuerdo con sus votos ponderados. Sin embargo, así

<sup>130</sup> Gold, *Voting...*, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 213. La Segunda Enmienda del Acuerdo del FMI agregó una disposición (artículo XII, sec. 1) según la cual, por una mayoría del 85% del total del poder de votación, un tercer órgano, el consejo, puede establecerse con facultades delegadas por la junta gubernativa. Según lo estipulado en la estructura del FMI por la junta directiva y la junta gubernativa, el consejo debe combinar las ventajas de las sesiones continuas y del detallado conocimiento del Fondo, como lo hace la junta directiva, con las facultades políticas de la junta gubernativa. El consejo no ha sido formado, debido al temor de que su naturaleza política fuera mal usada; en su lugar, un "comité interino" se ha establecido. Véase Gold, *Structure...*, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 13-15.

<sup>131</sup> Cox y Jacobson, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 375.

como el grado de ponderación en la votación puede variar, también lo puede el método de elección de los directores, en la medida en que éste intente dar a los miembros pequeños una representación efectiva en la junta directiva.

Los miembros mayores tienen asegurada su representación efectiva ya sea a través de la designación (el FMI, el BM, el BID) o de la elección (los Bancos Asiático y Africano de Desarrollo; la OPEP y las categorías de países desarrollados en el FIDA) de directores. Sin embargo, los procedimientos de votación y elección de los directores puede afectar seriamente la facultad de votación de los Estados más pequeños. Por ejemplo, según el modelo del BM, el cual es generalmente seguido por los bancos de desarrollo regional, un director electo no puede recibir ni más, ni menos que un cierto porcentaje del voto total. Este método reduce la disparidad en el poder de votación entre los directores electos por los diversos grupos, y además limita a los principales accionistas a formar una coalición para derrotar a los pequeños accionistas.

Al determinar el grado de representación permitido en los Estados más pequeños, es también importante observar si los votos de un director deben sumarse como una unidad, o si debe dividirse el voto de acuerdo con los deseos de los miembros más pequeños. El hecho de formar una coalición para elegir a un director puede no ser particularmente coherente; si los votos se deben sumar como una unidad, la preferencia de votación de los miembros mayores. Un estudio, en el que se toma como ejemplo al BM, muestra cómo la regla de la unidad de voto tiende a operar para incrementar el poder de los miembros accionistas de nivel medio, quienes propenden a ser reelegidos por miembros más pequeños. El efecto es incrementar la estabilidad en los procedimientos de votación, y disminuir la importancia a los porcentajes individuales en la votación.<sup>132</sup>

Las organizaciones basadas en los procedimientos de votación igualitaria presentan algunas diferencias de poder al permitir a ciertos miembros el derecho de la representación permanente en el órgano ejecutivo. Este modelo fue por vez primera establecido por la Carta de la OIT, la cual garantiza la representación en su órgano gubernativo a los diez Estados de "principal importancia industrial".<sup>133</sup> El reconocimiento de los miembros "de mayor importancia" se ha practicado desde entonces en numerosas organizaciones tanto económicas como técnicas, incluyendo la desafortunada Or-

<sup>132</sup> Chung, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 155 y 356.

<sup>133</sup> Artículo 7 de la Constitución de la OIT. Véase, también, Barret y Newcomb, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 40, acerca de la discusión de los factores utilizados para determinar la principal importancia industrial.

ganización Internacional de Comercio, la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) (importante en la transportación aérea), la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI) (tonelaje de las embarcaciones), y la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) (producción de materiales nucleares).<sup>154</sup> Al mismo tiempo, el número de representantes seleccionado entre los miembros al azar, o bien de acuerdo con la distribución geográfica, constituye siempre una mayoría en estas organizaciones.

b. *Para garantizar un balance en los intereses.* Las cartas de varias organizaciones, aunque no incluyen disposiciones específicas acerca de la representación con base en los factores económicos, sí presentan algún método de distribución del limitado número de asientos con el fin de asegurar la existencia de un balance de los intereses en la junta del consejo. Algunas organizaciones forman grupos fijos de miembros, cada uno de los cuales está autorizado a presentar un cierto número de miembros en la junta. Así, la propuesta Autoridad de los Fondos Marinos garantizará una representación en su consejo gubernativo a ciertos grupos de intereses especiales.<sup>155</sup> En otras organizaciones, la carta puede especificar que la representación debe tomar en cuenta una igual distribución geográfica. El último ejemplo se aplica a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a la Organización Meteorológica Mundial, y a la categoría de directores de los países en vías de desarrollo del FIDA (en el que dos de los directores de estos países deben provenir de cada una de las tres regiones geográficas, Asia, África y Latinoamérica). En algunas organizaciones tales como la OCMI y la OACI, en las que los miembros mayores son automáticamente representados, el resto de los miembros del Comité Ejecutivo es elegido de modo que las regiones geográficas siempre estén representadas en forma igualitaria.<sup>156</sup>

Las cartas de las organizaciones que emplean sistemas de votación ponderada —especialmente aquellas basadas en el modelo Bretton Woods— por lo general no disponen fórmula alguna para equilibrar los intereses, ni siquiera en una base geográfica. En cambio, la formación de coaliciones regionales para elegir directores,

<sup>154</sup> Bowett, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 116-121 y 356-362; Jacob, P., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 25-26; Alexandrowicz, C., *op. cit.*, *supra*, nota 15, pp. 285-286; Claude, I., *op. cit.*, *supra*, nota 15, p. 133.

<sup>155</sup> Véase nota 77, *supra*, y texto anexo.

<sup>156</sup> Bowett, D. W., *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 118-119.

sirve de alguna manera para asegurar una mínima distribución geográfica igualitaria.<sup>137</sup>

#### IV. TENDENCIAS Y RECOMENDACIONES

Después de haber estudiado los sistemas de votación de las importantes organizaciones económicas internacionales y sus antecedentes históricos, la tarea más difícil aún continúa: identificar las tendencias en el desarrollo de las estructuras utilizadas para tomar decisiones y realizar conclusiones generales concernientes a dichas tendencias.

Con el riesgo de la simplificación exagerada, podemos identificar dos tendencias principales que, en un futuro, continuarán afectando los procedimientos para tomar decisiones. Primero, existe una presión general para cambiar la tendencia posterior a la Segunda Guerra Mundial con respecto a la creación de organizaciones con sistemas de votación ponderada y para restaurar una igualdad relativa en los procedimientos de votación. Segundo, existe una creciente tendencia para adoptar los procedimientos de votación formal, los cuales dividen las naciones en bloques, según los intereses de los grupos de países. Ambas tendencias están relacionadas directamente con, y demuestran la fuerza de, la campaña de los países en vías de desarrollo por incrementar su poder económico dentro de la comunidad mundial.

##### 1. *Regreso a la igualdad*

Como se describió anteriormente, la doctrina de la igualdad soberana dominó las primeras relaciones internacionales y dictó el uso de los procedimientos de votación igualitaria. La inflexible adhesión a la doctrina gradualmente declinó, empezando con los sindicatos técnicos del siglo XIX y culminando con el uso de sistemas de votación ponderada en la mayoría de las organizaciones económicas internacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, cuando las primeras colonias y territorios de Asia y África obtuvieron su independencia en la década de los sesenta, empezaron a expresar su insatisfacción por las desigualdades de riqueza

<sup>137</sup> Antiguamente existía una excepción en los artículos del FMI, la cual expresamente prohibía la elección de dos directores ejecutivos de las Repúblicas americanas no autorizadas a proponer directores. Gold, *Voting . . . , op. cit., supra*, nota 8, p. 61. Según la segunda enmienda a los artículos del FMI la específica reservación de directores a las Repúblicas americanas ha disminuido, aunque en la práctica los países continúan eligiendo tres miembros para la junta directiva, que está compuesta por 20 miembros. Artículo XIII, sec. 3, b) de los artículos del Acuerdo del FMI.

y poder. Las organizaciones económicas internacionales — tanto las existentes, como las próximas a establecerse — eran campos de batalla lógicos para esta expresión, y la falta de influencia de los países en vías de desarrollo en las decisiones importantes tomadas por estas organizaciones era un punto de ataque obvio. Afortunadamente para éstos, esta campaña para tener mayor participación en asuntos económicos mundiales creció, así como la Guerra Fría se profundizó, y aun las naciones más pequeñas se dieron cuenta que Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas estaban interesados en ganarse su aprecio. De esta manera favorecidas, las naciones en vías de desarrollo empezaron a revivir el concepto de la igualdad soberana, primero con la creación de la UNCTAD y después a través de campañas con el fin de tener mayor influencia en otras organizaciones internacionales.<sup>138</sup>

Aún así, uno debe juzgar las protestas de estos países a favor de la igualdad, no sólo por sus declaraciones sino también por sus acciones. Mientras hacían campañas en favor del principio de “a cada nación un voto”, como grupo, han apoyado, sin embargo, el sistema de votación ponderada en instituciones en donde tienen intereses vitales; éstas incluyen los Bancos de Desarrollo Africano e Interamericano. El primero se compone exclusivamente de miembros africanos (aunque esto podría cambiarse), y los países en vías de desarrollo constituyen una mayoría en el segundo.<sup>139</sup> El Fondo Especial de la OPEP, controlado en su mayoría por estos países, utiliza un sistema único de votación ponderada de acuerdo con la contribución financiera. El recientemente establecido Fondo Monetario Árabe, organización monetaria regional establecida después del FMI y constituida por 21 miembros, emplea una estructura de votación ponderada del tipo de la del FMI, relacionada directamente con las contribuciones.<sup>140</sup> El apoyo de los países en vías de desarrollo para el sistema de votación ponderada también se puede notar en las organizaciones sobre los productos básicos, en las que algunos de estos países sostienen grandes porcentajes de votación gracias a su dominio como exportadores. De hecho, han existido muy pocas propuestas concretas, por parte de los mismos, para abandonar el sistema de votación ponderada en el BM y en el FMI.

<sup>138</sup> Klein, R., *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 8-9.

<sup>139</sup> Algunos países apoyaron la votación igualitaria para los Bancos de Desarrollo Asiático y Africano, aunque esto nunca fue seriamente tomado en cuenta. White, J., *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 95.

<sup>140</sup> “Arab Monetary Fund Loan Operations begin with Payments Assistance for Five Members”, *IMF Survey*, 8, agosto 20 de 1979, pp. 249-50. Los dos contribuyentes mayores, Arabia Saudita y Argelia, cuentan, entre ambos, con el 25% del total de los votos.

El verdadero énfasis de los países en vías de desarrollo parece ser sobre la igualdad relativa entre los grupos o bloques de naciones, más que en la insistencia sobre la igualdad de votación entre las naciones — concepto que seguramente niegan los países en vías de desarrollo más poderosos—. Así, por ejemplo, los países en vías de desarrollo deseaban establecer el FIDA sin insistir en la igualdad de votación para todos los miembros, sino insistiendo en la igualdad entre los tres bloques de países votantes. Además si estos países se dan mayor poder de votación como bloque, pueden apoyar el concepto de la igualdad (entre grupos), y al mismo tiempo otorgar el uso de sistemas de votación ponderada y desigualdad entre los Estados individuales. Sin embargo, este énfasis en el sistema de votación en bloque hace que surjan otras cuestiones serias.

## 2. Sistema de votación por bloque de países

El actual énfasis en el sistema de votación por bloque se relaciona directamente con las exigencias de los países en vías de desarrollo para obtener mayor influencia en los procesos para tomar decisiones en las organizaciones económicas internacionales.<sup>141</sup> Desde luego, a través de la historia los gobiernos han logrado formar alianzas y han tomado resoluciones en grupos, siempre que sus intereses nacionales coincidieran. En el sistema de votación por bloque en los organismos internacionales, ha surgido algo nuevo e importante, esto es su institucionalización; es decir, que el sistema de votación por bloque ha pasado a ser una parte formal del procedimiento de votación.

La UNCTAD fue la primera organización económica internacional que institucionalizara el sistema de votación por bloque a través de líneas políticas más que funcionales.<sup>142</sup> Los tres bloques de países, el Grupo de los 77, el Grupo B (desarrollados) y el Grupo D (socialistas), no se definieron de acuerdo con la relativa importancia del comercio y de la condición de desarrollo de cada miembro, sino más bien de acuerdo con la noción preconcebida de que los países latinoamericanos y las antiguas colonias africanas y asiáticas tenían intereses políticos y económicos en común, al igual que lo hicieron las primeras potencias coloniales y los Estados socialistas. Las cláusulas en la Carta de la UNCTAD y las normas de procedimiento requieren propuestas establecidas dentro de cada grupo de países, el cual después presenta la propuesta a otros grupos como un frente sólido. Disminuye la importancia del sistema de votación individual.

<sup>141</sup> Véase, Jacob, P., *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 30-32.

<sup>142</sup> Gosovic, B., *op. cit.*, *supra*, nota 47, p. 324.

Este procedimiento debe ponerse en contraste con otros utilizados en diferentes organizaciones económicas que usan el sistema de votación por bloque, pero en donde los bloques de países estén constituidos a través de líneas funcionales. El ejemplo más claro son los acuerdos internacionales arancelarios, en los que se asigna un número igual de votos para los países exportadores e importadores y en los que se requiere de una mayoría en cada bloque para apoyar cualquier decisión. Cada país ejerce un voto ponderado de acuerdo con su volumen de exportaciones e importaciones. Esta forma de asignar votos a los bloques es funcional; se necesita la cooperación igualitaria de los miembros importadores y exportadores para que funcione el proyecto de aranceles. Si una mayoría de los países importadores y una minoría de los países exportadores pudieran tomar una decisión sobre las cuotas de exportación, los exportadores mayoritarios podrían anularlas rehusándose a actuar.<sup>143</sup>

El énfasis más reciente en el sistema de votación por bloque es político y se diseñó para asegurar ciertas dimensiones de votación dentro de los grupos de la misma mentalidad. La actual división es a menudo regional, aunque ocasionalmente los bloques se basan en agrupaciones políticas o económicas. Por ejemplo, los bancos de desarrollo regional mantienen bloques con poder de votación para los miembros de países desarrollados: tanto el Banco de Desarrollo Asiático como el Interamericano, garantizan un cierto porcentaje del capital social y/o del poder de votación (60 y 53.5% respectivamente) de los miembros regionales. El Fondo de Desarrollo Africano asigna un total de 1000 votos para las naciones africanas y un total de 1000 votos para las naciones contribuyentes (desarrolladas). Sin embargo, a diferencia de la UNCTAD, las normas de estas organizaciones no enfatizan la confrontación de bloques (aunque por debajo del agua por supuesto que se llevan a cabo consultas entre los miembros regionales y los no regionales). A fines de los años sesenta, el Grupo de los 77 de la UNCTAD se había convertido en un importante grupo negociador que operaba a través de las líneas de las organizaciones internacionales y, entre otras cosas, procuraba la aprobación de reformas en el sistema de votación que pudieran incrementar el poder del bloque de los países en vías de desarrollo, si no de sus miembros individuales.

El ejemplo más notable y reciente sobre la votación por bloque político es el acuerdo que establece el FIDA. La igualdad de bloques de votos se distribuye en tres grupos: países desarrollados, países

<sup>143</sup> La asignación de asientos en el consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos a grupos de interés especial es otro ejemplo de enfoque funcional, más que político, de los procedimientos seguidos para tomar decisiones. Ver *supra*, nota 77, y texto anexo.

miembros de la OPEP y países en vías de desarrollo. Un sistema de mayoría concurrente tal como el utilizado en los acuerdos arancearios internacionales (es decir, se requiere de una mayoría en cada grupo), se usa para un quórum y para la toma de decisiones.

La votación por bloque puede tener importantes repercusiones para las organizaciones económicas internacionales. Aun en las organizaciones en las que no se utilizan sistemas de votación formal, tales como el BM y el FMI, el énfasis en la solidaridad real de cada bloque, si se incrementara, podría tener grandes efectos en los procesos seguidos para tomar decisiones. La reiteración en los procesos para asumir resoluciones por bloque de países, resta importancia a los sistemas individuales de votación ponderada; no es precisamente el voto ponderado de cada miembro lo que cuenta (aunque los miembros del bloque con mayor poder pueden tener mayor influencia que los miembros de menor poder), sino los objetivos políticos y económicos a largo plazo del conjunto. La votación por bloque podría tener un gran efecto en las organizaciones especializadas que operan unánimemente y rara vez experimentan serios conflictos sobre políticas en general o decisiones operacionales.

Un autor citó la extrema rigidez de las partes negociadoras de los bloques de la UNCTAD, “en donde las demandas del máximo común denominador del Grupo de los 77 enfrentan las concesiones del mínimo común denominador propuestas por el Grupo B,<sup>144</sup> como causa directa de la falta de acuerdos concretos en reformas económicas garantizadas por aquella organización. Por supuesto que la importancia de la UNCTAD puede radicar en el reto hacia el sistema económico tradicional a través de la solidaridad de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, parece existir una relación entre la votación política por bloque y las organizaciones consultivas, y dicho sistema de votación no puede ser bien adaptado a las organizaciones especializadas. También se ha dicho que “la negociación por bloque” ha sido una de las causas de los numerosos estancamientos en las negociaciones para establecer un tratado de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.<sup>145</sup>

Una confrontación organizada puede ser valiosa en las actuales relaciones internacionales; los países desarrollados necesitan ser guiados hacia políticas que ayuden a redistribuir la riqueza mundial y al uso de sus recursos. Sin embargo, la duda está en saber si las organizaciones internacionales especializadas son los medios apropiados para esta confrontación. Haciendo hincapié en los consensos

<sup>144</sup> Walter, “UNCTAD: Intervener between Poor and Rich States”, *J. World Trade L.*, 7, 1973, pp. 527-546.

<sup>145</sup> Note, *op. cit.*, *supra*, nota 72, pp. 227-231.

actuales (ciertamente consensos que reflejan filosofías tradicionales de países desarrollados), la confrontación a través de la votación por bloque que refleja las metas políticas, perjudica a largo plazo, la capacidad de las organizaciones para tomar decisiones de operación con base en un criterio objetivo reconocido. Así, los países en vías de desarrollo pueden lograr el ajuste a la “máquina de hacer decisiones”, pero con el resultado de dejarla sin funcionar.

Las organizaciones económicas internacionales son consecuencia del sistema económico mundial; no son causa determinante de éste. Con muy pocas excepciones, aquéllas reaccionan, más que iniciarlos, ante cambios económicos. Para llevar a cabo un viable reglamento económico internacional, estas organizaciones deben operar de acuerdo con reglas para tomar decisiones que reflejen, aunque no perfectamente, las realidades del poder económico. Para reformar el sistema económico mundial, los países en vías de desarrollo deben alterar sus realidades económicas y entonces ver que se haga algo para que las organizaciones internacionales reflejen esas nuevas realidades. Como medida para cambiar el sistema económico, la cooperación de los países en vías de desarrollo (o solidaridad o hasta confrontación) es un efectivo instrumento legítimo y potencial. Por medio de la formación del documento de la OPEP se han logrado más “reformas” comerciales y monetarias que por el efecto acumulativo de todas las resoluciones patrocinadas por los países en vías de desarrollo y aprobadas por las organizaciones internacionales. El gran poder de votación que las naciones miembros de la OPEP han adquirido en el BM y en el FMI se debe a su importancia al tomar decisiones económicas internacionales.

Muchos países en vías de desarrollo actualmente poseen, o están por obtener, suficientes recursos para retar a los países desarrollados en muchos sectores económicos, incluyendo materias primas y fabricación de tecnología media e inferior. La cooperación económica a través de los acuerdos de libre comercio, los convenios de productores, los proyectos de inversión regional, los acuerdos de energía compartida y otros proyectos de cooperación pueden producir cambios en el poder económico, los cuales serán reflejados en nuevos lineamientos del poder para tomar las decisiones en las organizaciones económicas internacionales.

### 3. *Medidas viables de votación para el futuro*

¿Cuáles son los principios que deben guiar las medidas de votación en las existentes o nuevas organizaciones económicas inter-

nacionales? Es fácil mencionar el principio general, pero difícil de aplicar. La prueba de una estructura de votación estriba en ver si realmente “funciona”. La estructura funciona si permite a los miembros tomar decisiones sin tardanza alguna, las cuales sean aceptadas y seguidas por la mayoría de los miembros; tal aceptación es crucial para lograr las metas de la organización. Esto, a su vez, requiere de la representación adecuada (poder de votación), o medidas de protección (tales como el poder de veto) para importantes grupos de interés y/o poderosos miembros individuales.

Podemos encontrar un claro ejemplo en las organizaciones internacionales que otorgan préstamos. Dichas organizaciones proporcionan concesiones y préstamos a países en vías de desarrollo para proyectos de desarrollo. Sin duda, éstos tienen gran interés en tan importantes fuentes de capital. Sin embargo, los países avanzados también tienen el mismo interés, y en muchas circunstancias se hace notar otorgándoles un gran poder de votación. Las pocas ocasiones en que este interés ha sido ignorado, no se ha logrado ni la aceptación de los países desarrollados ni la producción de capital.<sup>146</sup> En donde la contribución financiera está tan relacionada con el poder de votación (como en el caso del BM y en los bancos de desarrollo regional), el abuso de dicho poder, a través de excesivas restricciones conservadoras aplicadas a los préstamos otorgados, ha sido detenido por varios factores. Primero, los países desarrollados han hecho la corte a los países en vías de desarrollo, como aliados y como compañeros comerciales; un logro autoritario por controlar las decisiones no ayudaría a este respecto. Segundo, existe el hecho de que varios países ricos —los países escandinavos, Canadá y los Países Bajos, en particular— tienden a tomar opiniones instruidas a favor de los países en vías de desarrollo.<sup>147</sup> Tercero, los países rezagados, debido a su poder de votación minoritario, ejercen algún poder como clientes (es decir, prestatarios) de las organizaciones de desarrollo. Estos países —en especial los más grandes, los más avanzados— ejercen alguna influencia en los programas que otorgan préstamos a largo plazo adoptados por cada organización prestamista; después de

<sup>146</sup> Por ejemplo, en 1966 la Asamblea General de la ONU estableció, por mayoría de votos de los países en vías de desarrollo, una nueva institución prestamista, el Fondo de Fomento de Capital de la ONU, el cual sería controlado por dichos países. El fondo fracasó, en parte porque los países desarrollados negaron su apoyo financiero, debido a la propuesta estructura de votación. Claude, I., *op. cit.*, *supra*, nota 15, pp. 133-34; Barret y Newcomb, *op. cit.*, *supra*, nota 26, pp. 80-82.

<sup>147</sup> Véase Luard, E., *op. cit.*, *supra*, nota 103, pp. 234, 253-255 y 293.

todo, el país puede rechazar el préstamo para los propósitos establecidos por el banco.<sup>148</sup>

De esta forma, en las organizaciones prestamistas internacionales, la aceptación de dos principales grupos de interés, contribuyentes ricos en capital y prestatarios pobres en capital, es necesaria para que la organización “funcione”. Sin embargo, las medidas de votación de dichas organizaciones están formalmente estructuradas para proteger a sólo uno de estos grupos; la votación se pondera de acuerdo con la contribución financiera, con contribuciones relativas que se han determinado por un poder económico relativo. Aunque los miembros con poder económico no tienden a abusar de su posición, la escasez de poder de votación o de medidas de protección para los países prestatarios aún continúa.

Estas observaciones nos conducen a un segundo principio importante para una estructura viable de votación: la estructura de votación debe reflejar un *balance de intereses* de los miembros. Por un lado, los Estados poderosos económicamente no otorgarán autoridad a una organización internacional “sin grandes procedimientos de protección para sus intereses en cualquier proceso para tomar decisiones”.<sup>149</sup> Por otro lado, el fracaso que refleje los intereses de países débiles produce conflicto y falta de aceptación por ellos (a menos que, como suele ser algunas veces en el FMI, no haya elección más que seguir las decisiones de la mayoría) o bien resulta en el establecimiento de organizaciones de países en vías de desarrollo que se hayan separado de una facción política mayor.

Las estructuras de votación pueden encontrar el equilibrio entre los grupos políticos como, por ejemplo, en el FIDA (ponderación igualitaria para cada grupo de países) o en la UNCTAD (consulta entre grupos políticos/económicos). Alternativamente, la estructura de votación puede reflejar un balance de los intereses esenciales de los miembros; es decir, puede haber un intento por arreglar un ponderado especial, o ciertas medidas de protección, para los votos de los miembros de acuerdo con sus niveles relativos de interés. Un ejemplo de lo anterior sería la propuesta Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: aunque el sistema de “a cada nación un voto” sería utilizado por ambos órganos de la AIFM, el órgano ejecutivo

<sup>148</sup> Una discusión sobre este punto, basándose en la experiencia de la India con el Banco Mundial, se puede encontrar en Moulton, *op. cit.*, *supra*, nota 101, p. 1019. De acuerdo con el autor, “aparentemente las organizaciones económicas internacionales dominadas de Occidente, cuentan con el potencial para formar nexos simbióticos con los gobiernos ‘dependientes’, ya sea a través de valores compartidos y orientaciones, o bien a través de intereses institucionales compartidos”. *Id.*, p. 1035.

<sup>149</sup> Oxman, “Institutional Arrangements and the Law of the Sea”, *Law. Americas*, 10, 687, 1978, p. 710.

(consejo de la AIFM) reconocería a grupos especiales de interés (tecnológicamente avanzados, mayores importadores, mayores exportadores, etcétera) otorgándoles a cada grupo, un número de asientos seguros en el consejo.

El último método para asignar el poder de votación, de acuerdo con el nivel de interés relativo de cada miembro (o de cada grupo) en asuntos esenciales, es preferible para las organizaciones económicas internacionales especializadas. Para ser efectivo, estas organizaciones deben operar, tanto como sea posible, con base en el criterio de economía acordada, libre de presión política limitada. Si un grupo de países desea inyectar un grado mayor de presión política al proceso, deberá prepararse para sufrir las consecuencias: la destrucción del consenso que ha sido la fundación del éxito de estas organizaciones en el pasado.

Por supuesto, este tipo de argumento podría ser utilizado como disculpa para el *status quo*, argumento que establece que las naciones poderosas deben mantener su irresistible poder en asuntos económicos internacionales. Para evitar esta conclusión, uno debe estar de acuerdo no sólo con que los intereses sustantivos deben ser reconocidos por organizaciones económicas internacionales, y que las estructuras de votación deben reflejar un balance de estos intereses, sino también que los niveles de interés relativo, y por lo tanto de votos, no deben basarse únicamente en un solo factor aliado estrechamente con el poder económico. Por ejemplo, un autor ha afirmado que los sistemas de votación del BM y del FMI son apropiados, aunque “están en desacuerdo con” la doctrina de igualdad soberana. Hace notar que estas organizaciones son comparables con los bancos privados, y por lo tanto parece apropiado utilizar contribuciones financieras para determinar el poder de votación, “así permitiendo la posición de votación privilegiada que dependa en el grado de interés, que . . . se define claramente en términos de contribuciones individuales”.<sup>150</sup> Este razonamiento es simplista por demás. En 1940, Cromwell Riches, en un estudio sobre reglamento de mayorías en organizaciones internacionales, rechazó la idea de que una sola norma, tal como las contribuciones financieras, fuera apropiada para todas las organizaciones. “Más bien, se debe desarrollar una fórmula de representación internacional, *de acuerdo con los intereses de los Estados* en las actividades de cada organización internacional en particular”.<sup>151</sup> El poder de votación no debe otorgarse con base en un solo factor, sino en consideración de todos los facto-

<sup>150</sup> Broms, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 279.

<sup>151</sup> Riches, C., *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 289 (énfasis agregada).

res, incluyendo aquellos sin poder que parecen tener relación directa con los intereses de los Estados.

a. *Importancia de la secretaría.* Los teóricos han puesto poca atención en un elemento importante para tomar resoluciones: la secretaría o dirección de las organizaciones económicas internacionales. De acuerdo con el estudio, en el BM las decisiones más efectivas no las realizan los países miembros en su totalidad, sino un grupo relativamente pequeño compuesto por empleados de la secretaría de alto nivel y expertos de países exportadores de capital, con empleados interiores que toman determinaciones menos importantes con base en normas aprobadas.<sup>152</sup> El autor atribuye esta forma de tomar decisiones, en donde tales pueden tomarse relativamente rápida y eficientemente, a tres características: a un gran consenso sobre las metas, a un fuerte liderazgo en determinadas labores específicas y a una relativa independencia de fuentes de ingresos.<sup>153</sup> Los órganos que toman las resoluciones, más que grupos de formulación de tales, son grupos de “legitimación de decisiones”.<sup>154</sup>

El BM no es el único que utiliza este método para tomar determinaciones. En un estudio de los tres bancos de desarrollo regional más grandes, John White hace notar que las organizaciones de ayuda multilateral no son verdaderamente multilaterales, en cuanto a que reflejan un proceso colectivo para tomar decisiones en el que todos los miembros participan en forma igual, sino que se han convertido en demasiado autónomas. En su opinión, la autonomía de estas organizaciones se relaciona directamente con su eficiencia para llevar a cabo sus funciones.<sup>155</sup>

Las actuales normas de influencia no pueden alterarse simplemente incrementando el poder de votación de los miembros de los países en vías de desarrollo. Cualquier cambio drástico en los procedimientos de votación formal podría tener efecto en la capacidad del BM para cumplir sus funciones como organización prestamista para el desarrollo que puede movilizar capital privado para proyectos públicos técnicamente fuertes en países atrasados. Así como en otras organizaciones internacionales, el anterior éxito del BM en el cumplimiento de esta función se relaciona directamente con un solo equilibrio: un consenso entre sus miembros con respecto a las metas generales y a las actividades específicas de la institución. El ejercicio

<sup>152</sup> Como evidencia de esto, el autor relata que el incremento general del capital del Banco Mundial en 1959 fue “aprobado automáticamente” por la generalidad de los miembros después de la administración y realmente pocos accionistas mayoritarios decidieron sobre el incremento. Chung, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 163-164.

<sup>153</sup> *Id.*, pp. 404-405.

<sup>154</sup> *Id.*, pp. 222 y 351. De acuerdo Jacob, P., *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 391.

<sup>155</sup> White, J., *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 11-13.

de la votación formal es ajeno a este equilibrio y al proceso efectivo para tomar decisiones, a excepción de la estructura de votación que proporciona el entendimiento básico sobre el cual estriba este equilibrio. Sin embargo, para proporcionar mayor influencia al tomar resoluciones para los países en vías de desarrollo, no es suficiente incrementar el poder de votación de éstos; dicho cambio sería insignificante (si el cambio es mínimo, las determinaciones se seguirán tomando como antes) o destruiría el equilibrio informal para tomar decisiones. En el segundo caso, es poco probable que resultara un nuevo equilibrio informal para tomar decisiones con países en vías de desarrollo como participantes efectivos; más bien, aumentaría la confrontación y se haría uso de los votos formales para decidir el problema. Dicha confrontación no parece ser compatible con el funcionamiento eficiente de las organizaciones especializadas y podría ser contraproducente para los intereses de estos países. John White comparte este punto de vista en su estudio sobre los Bancos de Desarrollo Regional:

En cualquier avalúo de la capacidad de una institución para llevar a cabo las funciones de una organización multilateral, se debe poner mayor atención a la forma en que se representan los intereses de los países en vías de desarrollo. Se observa claramente que es insuficiente que los países en vías de desarrollo representen sus intereses a través del poder de un solo voto. Ciertamente el control a través del poder de votación por mayoría puede producir una organización menos efectiva que represente los intereses de los países en vías de desarrollo reduciendo su capacidad para tomar decisiones claras. *Lo que se requiere es un mecanismo, no para aprobar resoluciones en las que los intereses de los países en vías de desarrollo sean expuestos, sino uno que implemente una política a través de la cual esos intereses sean logrados.*<sup>156</sup>

El control formal de una organización a través de los procedimientos de votación sólo debe abarcar un área parcial de interés para crear dicho mecanismo. Otros intereses pueden ser igualmente importantes, incluyendo la composición del personal de la organización y los medios de acceso de la misma para los recursos financieros. Con tal que la creciente influencia de los países en vías de desarrollo sea dirigida a cada una de estas áreas de interés.

b. *Aumentar la influencia de los países en vías de desarrollo.* Los países en vías de desarrollo debían asegurarse de un grupo de poder de veto sobre decisiones en aquellas organizaciones económicas internacionales que afectan sus intereses vitales. Primero, el voto básico en las organizaciones globales, tales como el BM y el FMI, debe ser alterado. En lugar de proporcionar un número fijo de 250

<sup>156</sup> *Id.*, p. 18 (énfasis agregada).

votos por miembro y el restante asignado de acuerdo con sus contribuciones, el voto básico debe ser asignado como porcentaje constante del voto total, tal como se lleva a cabo en el Banco Asiático de Desarrollo. Esta medida evitaría futuras erosiones del poder de votación de los países en vías de desarrollo con el aumento en las suscripciones de capital (y hasta el total de votos) por los miembros.<sup>157</sup> En el pasado, esta erosión se ha evitado únicamente por medio de la adición de antiguas colonias como miembros nuevos, circunstancia que ya no será consecuencia debido a que existen pocas colonias y la mayoría de las naciones actualmente pertenecen al BM y al FMI. Además, se requerirán de más mayorías especiales, las cuales ya son comunes en el FMI, para tomar decisiones políticas de importancia especial para los países rezagados. Con el fin de dar mayor participación a estos países, la junta directiva podría ampliarse para permitir un mayor número de representantes como directores, y tal vez, tomando como ejemplo al Banco Interamericano de Desarrollo, encargarse de la elección de cierto número de directores de los países en vías de desarrollo más pequeños. Esto no alteraría el control de la junta directiva en las organizaciones que utilizan votación ponderada en la junta, pero permitiría a los miembros más pequeños mayor participación en las deliberaciones de la junta y por lo tanto mayor participación en la discusión de asuntos.

Por último, sin exponer la calidad técnica del personal, sería posible incrementar el número de puestos de alta dirección para las sociedades nacionales de los países en vías de desarrollo en importantes organizaciones económicas internacionales. Como se mencionó anteriormente, en muchas de estas organizaciones la alta dirección ejerce una influencia considerable sobre las decisiones operacionales y, en algunos casos, políticas. Sin embargo, de los 67 vicepresidentes y de los directores de departamento del BM, sólo 14 pertenecen a países en vías de desarrollo, un porcentaje (20.9%) mucho más bajo al poder de votación de estos países. Por supuesto, los países en vías de desarrollo careciendo de técnicos bien capacitados, tendrán que permitir la contratación de personal altamente calificado por las organizaciones internacionales, a pesar de su necesidad de ocupar puestos nacionales.

#### V. CONCLUSIÓN

Los países en vías de desarrollo consideran a las organizaciones económicas internacionales como vehículos que restructurarán el or-

<sup>157</sup> Véase Jeker, "Voting Rights of less Developed Countries in the IMF", *J. World Trade L.*, 12, 1978, pp. 218 y 222-223.

den económico mundial. De esta manera, muchos de sus portavoces han pedido mayor influencia en los procesos para tomar decisiones formales de estas organizaciones, con la creencia de que esto los conducirá a una mayor igualdad económica. Dicha conclusión es injustificada. Las organizaciones económicas internacionales son reflejo del orden económico determinado por —no determinante de— las realidades económicas. Una organización económica internacional que no refleje las fuerzas económicas actuales, tanto en sus operaciones como en sus procesos para tomar decisiones, es poco prometedora como organización efectiva y activa. Los países en vías de desarrollo deben continuar concentrándose en obtener poder económico, y posteriormente en ejercer ese poder en las organizaciones internacionales, más que tratar de hacerlo a la inversa.

A pesar de estas restricciones, las organizaciones económicas internacionales presentan las pruebas más serias de gobierno mundial de la actualidad. A diferencia de los órganos encargados de dar recomendaciones, estas organizaciones llevan a cabo decisiones que a menudo tienen efectos inmediatos y directos en la economía mundial. Y a diferencia de aquellas organizaciones de uniones técnicas más limitadas, las resoluciones de las organizaciones económicas pueden afectar asuntos de importancia política nacional. Así, estas organizaciones prueban la habilidad de las naciones para limitar su libertad de acción a cambio de ventajas económicas de largo alcance. Las propuestas ilustradas para tomar decisiones en estas organizaciones, incluyendo las medidas de protección para Estados pobres, asegurarán el éxito fundamental de este experimento.