

# El ingreso al GATT de países en desarrollo

## Elementos jurídicos que deben tomarse en cuenta

ERIC ALVAREZ GURZA

En enero de 1979, México presentó su solicitud al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para iniciar negociaciones con las *Partes Contratantes* para una eventual adhesión a ese instrumento.

Desde el inicio de las Negociaciones Comerciales Multilaterales en septiembre de 1973, Filipinas, Colombia y algunos otros países no miembros del GATT han efectuado consultas o iniciado negociaciones similares.

En todos los casos la decisión eventual de ingreso está subordinada a un resultado satisfactorio de las negociaciones.

A la luz de lo anterior, se consideró oportuno revisar la información disponible sobre los aspectos legales y los trámites relacionados con el ingreso al GATT de los países que actualmente no son miembros.

El presente trabajo tiene el propósito de hacer una revisión de todos esos aspectos, teniendo en cuenta algunos antecedentes de negociaciones similares efectuadas en el pasado, así como investigaciones disponibles.

### APLICACION PROVISIONAL DEL GATT

En la reunión del Grupo de los 18,<sup>1</sup> celebrada el 22 y 23 de septiembre de 1977 en la ciudad de Ginebra, Suiza, la Comunidad Económica Europea (CEE) propuso la aceptación definitiva del Acuerdo General por todas las partes contratantes.<sup>2</sup>

La situación jurídica que priva hasta hoy es la de aplicar de manera provisional el Acuerdo General. Así, los países miembros del GATT están obligados a aplicar íntegramente la Parte I, que contiene las disposiciones fundamentales del tratamiento de nación más favorecida (NMF) y las obligaciones creadas por las negociaciones arancelarias. De la misma forma, deben aplicarse íntegramente la Parte III, que contiene sobre todo los acuerdos relativos a la organización del trabajo de las partes contratantes y su funcionamiento, así como otras disposiciones sobre las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.

Sin embargo, con respecto a la Parte II, que contiene las disposiciones sobre política comercial y que posiblemente sea la más importante, los países miembros sólo están obligados a aplicarla en la medida en que no sea incompatible con sus legislaciones vigentes en el momento de su ingreso. A lo

largo de este trabajo se examina con detenimiento esta Parte II, a fin de destacar sus implicaciones. Finalmente, la Parte IV (Comercio y Desarrollo), está abierta, desde el 8 de febrero de 1965, para la firma de aceptación<sup>3</sup> y a diferencia de las anteriores, que establecen obligaciones jurídicas, ésta busca aumentar, mediante principios y objetivos, las exportaciones de los países en desarrollo como una medida fundamental para su desarrollo.

Durante la negociación del Acuerdo General, la mayoría de los gobiernos participantes encontraron que tenían la necesaria autoridad ejecutiva y parlamentaria para aceptar reducciones en sus aranceles mediante negociaciones y el principio de NMF contenido en el Art. I. En cambio, no podían aceptar, sin modificar de alguna forma su derecho positivo, algunas de las obligaciones de la Parte II que contiene las disposiciones sobre política comercial que componen el código sustantivo de buena conducta en cuestiones comerciales del GATT.<sup>4</sup> Algunas de las reglas principales, contenidas en esta parte, se refieren al tratamiento de las medidas no arancelarias, tales como salvaguardias, subsidios, derechos *antidumping* y derechos compensatorios.

Al mismo tiempo, consideraron inconveniente posponer la entrada en vigor del Acuerdo General hasta que los principales países desarrollados logran modificar sus legislaciones para conformarlas con las obligaciones del Acuerdo. Finalmente, se negoció una solución de compromiso; los países participantes acordaron aplicar "provisionalmente" el Acuerdo mediante la firma del "Protocolo de Aplicación Provisional".

Conforme a dicho Protocolo, las partes contratantes están obligadas a aplicar las partes I y III en su totalidad y la Parte II solamente "en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente". El término legislación vigente se ha interpretado de tal forma que significa las normas de carácter obligatorio existentes al 30 de octubre de 1947.<sup>5</sup>

Las partes contratantes que ingresaron al GATT después de 1947 también aplican el Acuerdo "provisionalmente" y no están obligadas a modificar las leyes internas que se contrapongan con las obligaciones de la Parte II, si éstas ya estaban en vigor en la fecha de firma de sus respectivos protocolos de ingreso.

1. El Grupo funciona en el seno del GATT y tiene el propósito de servir como filtro para la consideración de las cuestiones sustantivas en el Consejo de dicho organismo, integrado por todas las partes contratantes del Acuerdo General. Lógicamente en el Grupo están representados los principales países miembros del GATT.

2. "Memorandum by the European Communities Concerning definitive application of the General Agreement", CG.18/W/20, Ginebra, 16 de septiembre de 1977.

3. Esta parte entró en vigor el 27 de junio de 1966 en el caso de los países que la suscribieron. Es de destacar que hay un país desarrollado que aún no la ha aceptado (Francia).

4. Kenneth W. Dam, *The GATT Law and International Economic Organization*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, p. 341.

5. El "carácter obligatorio" significa que la legislación que se contraponen con las disposiciones de la Parte II impone a la autoridad ejecutiva lineamientos que no pueden ser modificados.

## APLICACION DEFINITIVA

En varias ocasiones en el pasado<sup>6</sup> las *Partes Contratantes* han considerado la aplicación definitiva del GATT en los términos del Art. XXVI. La principal dificultad para lograr la aceptación definitiva del Acuerdo General ha sido el problema de la modificación de las legislaciones nacionales para adecuarlas a las obligaciones que derivan de la Parte II.

El 7 de marzo de 1955 las *Partes Contratantes* adoptaron una Resolución por la cual, entre otras cosas, se permite a los países aceptar el Acuerdo General de manera definitiva conforme al Art. XXVI mediante el depósito de su instrumento de aceptación. Al mismo tiempo se acordó unánimemente que cualquier parte contratante que quisiera hacer reservas con respecto a la Parte II, similares a las efectuadas en sus protocolos de ingreso o aplicación provisional sobre "legislaciones existentes", podrían también hacerlo. La Resolución dispone además:

"1. . . .

"2. Toda parte contratante que formule dicha reserva deberá transmitir a las *Partes Contratantes*, lo más pronto posible después de su aceptación del Acuerdo General de conformidad con el artículo XXVI, una lista de las principales disposiciones legislativas comprendidas en la citada reserva.

"3. Las *Partes Contratantes* examinarán anualmente los progresos realizados para poner las disposiciones legislativas de que se trata en armonía con el Acuerdo General.

"4. Tres años después de que entre en vigor el Acuerdo General de conformidad con el artículo XXVI, las *Partes Contratantes* examinarán la situación predominante entonces con respecto a las reservas mencionadas, para determinar los progresos que se hayan realizado en el logro de la aplicación completa del Acuerdo General por todas las partes contratantes, y para formular las recomendaciones apropiadas."<sup>7</sup>

Desde el punto de vista jurídico, la aceptación del GATT conforme a la Resolución de 1955 no hubiera significado diferencias importantes, debido a que no impone compromiso alguno a los países para modificar sus legislaciones existentes antes del establecimiento del Acuerdo General o de sus respectivos ingresos.<sup>8</sup> Hasta ahora ninguna parte contratante ha depositado instrumento alguno de aceptación, de conformidad con esta resolución.

En 1965 se consideró nuevamente la cuestión de la aplicación definitiva del GATT. En esa oportunidad la Secretaría circuló un cuestionario solicitando a los gobiernos miembros que declararan si tenían normas jurídicas obligato-

6. Las principales disposiciones sobre "aceptación o entrada en vigor" del Acuerdo General están contenidas en el Art. XXVI. Este dispone que cada gobierno podrá aceptar el Acuerdo mediante el depósito, con el Secretario Ejecutivo, del "instrumento de aceptación". Adicionalmente prevé que el Acuerdo deberá entrar en vigor "entre los gobiernos que lo hayan aceptado al trigésimo día que siga a aquél en que el Secretario Ejecutivo de las partes contratantes haya recibido los instrumentos de aceptación de los gobiernos. . . , cuyos territorios representan 85% del comercio exterior. . ."

7. Instrumentos básicos, 3er. suplemento, pp. 50-51.

8. John H. Jackson, *World trade and the law of GATT*, the Bobbs-Merrill Company, Inc., 1969, p. 66.

rias que a su parecer fueran incompatibles con sus obligaciones dentro del Acuerdo General. Tres países respondieron a este cuestionario: Sri Lanka y Paquistán señalaron que no tenían disposiciones obligatorias que requirieran de sus gobiernos acciones incompatibles con las normas de la Parte II. La India señaló que, según examen preliminar, parecía que tres leyes contenían ciertas disposiciones incompatibles con las obligaciones de la Parte II (la Indian Power Alcohol Act, la Import and Export Act y la Sea Customs Act).

Ningún otro país en desarrollo sometió a la Secretaría información detallada sobre disposiciones obligatorias existentes antes de su ingreso. No hay noticias pormenorizadas sobre esta materia en el informe del grupo de trabajo que examinó el ingreso de Yugoslavia y Egipto. En el caso de Filipinas, el informe señala que la delegación de ese país manifestó no tener normas contrarias a las obligaciones de la Parte II.

En el curso de los trabajos preparatorios para las Negociaciones Comerciales Multilaterales se presentaron algunas notificaciones contra Argentina, España e Israel. Se trató de notificaciones sobre medidas no arancelarias que se referían a requerimientos compuestos, impuestos discriminatorios en la compra, aplicaciones de impuestos *antidumping* y depósitos previos. En respuesta, dichos países explicaron que las medidas objeto de quejas por algunos países desarrollados estaban justificadas de acuerdo con sus protocolos de ingreso provisional.

Algunos países en desarrollo se han adherido al GATT siguiendo los procedimientos especiales del Párrafo 5C. del Art. XXVI.<sup>9</sup> No se pidió a dichos países que indicaran, en el momento de su ingreso, si tenían alguna ley que a su parecer fuera contraria a las obligaciones del GATT.

LOS PROYECTOS DE CODIGO QUE  
PUEDEN SURGIR DE LAS NEGOCIACIONES  
COMERCIALES MULTILATERALES

Tanto los países en desarrollo como los desarrollados que quieran adherirse a los códigos o instrumentos que se están negociando podrían verse en la necesidad de modificar sus legislaciones vigentes con anterioridad a su ingreso al GATT en áreas tales como subsidios, derechos compensatorios y salvaguardias, si se determinara que están en conflicto con las disposiciones de estos instrumentos. En las discusiones de los subgrupos encargados de los temas mencionados, algunos países han insistido en la necesidad de que los adherentes a los códigos o instrumentos resultantes de la negociación, modifiquen las leyes internas que se contrapongan a las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos. Asimismo, han insistido en que no les será posible justificar prácticas contrarias a las obligaciones que hayan contraído sobre la base de sus protocolos de ingreso o de aplicación provisional.<sup>10</sup>

9. El párrafo 5C del Art. XXVI se refiere a territorios aduaneros (colonias), para los cuales la parte contratante hubiera aceptado el acuerdo y que posteriormente hayan obtenido una autonomía completa tanto en sus relaciones comerciales como en todas las cuestiones comprendidas en el Acuerdo.

10. La CEE ha sido posiblemente la delegación que más interés ha mostrado en ese sentido.

Las delegaciones participantes en la fase actual de las negociaciones comerciales (Ronda Tokio), hacen un serio esfuerzo para elaborar códigos de conducta en materia de salvaguardias, normas técnicas, valoración aduanera, licencias, compras gubernamentales, subsidios y derechos compensatorios, productos lácteos y carne, así como para establecer nuevas reglas que podrán modificar algunos de los principios básicos del Acuerdo General (Grupo del Marco Jurídico).

Al considerar las inquietudes expresadas por algunas delegaciones de países desarrollados miembros del GATT, se puede concluir que habrá una fuerte presión sobre los países que actualmente no son miembros para que se adhieran y puedan así gozar de los beneficios que finalmente se deriven de las negociaciones.

Al mismo tiempo, podría pensarse que sí ha existido interés real de parte de algunos países no miembros que han participado en la estructuración de los códigos mencionados. Además, si se observa que tales códigos pudiesen dar beneficios adicionales a los del GATT, aceptando, de acuerdo con los méritos propios de cada uno, la conveniencia de modificar las legislaciones internas, podría concluirse que este es un momento apropiado para que dichos países empiecen a evaluar un posible ingreso al GATT.

A título de ejemplo de lo señalado en el párrafo anterior y tomando como modelo para hacer una evaluación global el "Proyecto de Código sobre Valoración en Aduana", cabe afirmar que la aceptación de un código de esta naturaleza tendría las siguientes ventajas generales:

- a) Oportunidad de ir participando en su elaboración y por lo mismo tratar de eliminar los problemas que enfrentan las exportaciones por las diferentes formas en que son valoradas.
- b) Uniformidad en los sistemas.
- c) Simplificación de los criterios.
- d) Eliminación de la discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de los criterios.
- e) Asistencia técnica para los países en desarrollo.
- f) Posibilidades de trato diferenciado para los países en desarrollo.
- g) Derecho a recurrir a procedimientos de arbitraje multilateral o de solución de controversias.
- h) Oportunidad de actualizar las legislaciones de cada país al tener que hacerlas concordar con las disposiciones de este código.

Las ventajas adicionales para los países que en este momento no son miembros del GATT y que participan en la elaboración de este código son:

- a) No pueden presentarse problemas con respecto al Art. II del Acuerdo General, en el que se establecen disposiciones

para los productos negociados y concesionados en etapas anteriores.<sup>11</sup>

b) Participar la modificación o reestructuración del Art. VII del Acuerdo General referido a aforo aduanero, el cual tiene en este momento las siguientes lagunas o desventajas:

i) Deja a cargo de la legislación del país importador, establecer el tiempo y lugar en que se determinará el aforo.

ii) No define qué debe entenderse por "mercancía similar", ni precisa los procedimientos necesarios para basarse en el "equivalente comprobable que se aproxime más a dicho valor".

iii) Por encontrarse en la Parte II, no obliga a las partes contratantes a modificar sus leyes anteriores al ingreso al GATT, lo cual ha permitido, por ejemplo, la subsistencia del *American Selling Price*.

Ahora bien, las principales desventajas que podría presentar el proyecto de código para los países en desarrollo, miembros y no miembros del GATT, serían que a corto, mediano o largo plazo tendrían que renunciar a utilizar sus sistemas de valoración en forma tal que pudieran continuar dando protección adicional a su industria nacional y, además, que podría ser necesario instrumentar una legislación *anti-dumping*, puesto que en principio no podría seguirse utilizando la valoración para combatirlo.

Hasta aquí se ha estudiado la negociación de los códigos de conducta por las consecuencias importantes que éstos tienen en las políticas comerciales de los países. Sin embargo, el trabajo quedaría incompleto si no se hiciera referencia a la negociación que simultáneamente se lleva a cabo en el campo arancelario. Con ello será posible reforzar la conclusión de que éste es un momento apropiado para empezar a evaluar un posible ingreso al GATT.

Es innegable que todos los países participantes en la negociación analizan en forma detenida los productos que son de su interés y sobre los cuales desearían obtener reducciones o consolidaciones de los aranceles existentes.

Los países que no son miembros del GATT y que por lo mismo no habían participado en etapas anteriores de negociación no habían tenido necesidad de estudiar en detalle las distintas tarifas de los países desarrollados y en desarrollo, así como el *status* de los aranceles. Además, como consecuencia de la norma de conducta seguida en anteriores negociaciones, consistente en tratar con el principal proveedor, estos países se han encontrado con que no se han hecho reducciones arancelarias en los productos de su mayor interés. Lo anterior los obliga a un doble esfuerzo: capacitar a un buen número de expertos y dedicarlos a examinar las ofertas, hacer las listas de pedidos y estructurar, a su vez, sus respectivas listas de ofertas.

Como en este momento se cuenta con ese equipo de expertos y es posible aprovechar la actualizada información

11. El Art. II en su párrafo 3, establece: "ninguna parte contratante modificará su método de aforo aduanero. . . en forma que disminuya el valor de las concesiones. . ."

que la Secretaría del GATT está obligada a producir, la ocasión resulta inmejorable para llevar a cabo tal evaluación.

#### DISPOSICIONES DEL GATT CON RESPECTO A LOS PAÍSES NO MIEMBROS

La actitud del GATT respecto a los países no miembros se rige por la decisión adoptada en 1949 por las *Partes Contratantes*. En ella se establece que la determinación de derechos y obligaciones que surjan de un acuerdo bilateral entre gobiernos no es materia de la competencia de las *Partes Contratantes*. Al mismo tiempo, sí se considera de su competencia determinar cuándo la acción conforme a un acuerdo bilateral puede o no estar en conflicto con las disposiciones del Acuerdo General. Se ha reconocido el derecho de las partes contratantes de negociar entre sí fuera del GATT o de entrar en acuerdos con países no miembros, en tanto dichos acuerdos sean congruentes con las obligaciones del GATT.<sup>12</sup>

Los artículos xx, h) y xxiv párrafo 11 del Acuerdo General contienen disposiciones especiales que otorgan autoridad para exceptuar de las obligaciones del Acuerdo a convenios negociados bilateralmente.

El Acuerdo General no contiene disposiciones que permitan a los países no miembros beneficiarse automáticamente de los resultados de las negociaciones actualmente en curso. Sin embargo, existen antecedentes de instrumentos negociados en la esfera del GATT, como el Acuerdo a Largo Plazo de Textiles de Algodón, que pasó a ser el Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de los Textiles (AMF), en los cuales se han incluido disposiciones que permiten la participación, en dichos acuerdos, de países que no son parte contratante del Acuerdo General. Es así como el Artículo 13:2 del AMF establece que: "Todo gobierno que no sea parte contratante del Acuerdo General o que no se haya adherido a él con carácter provisional, podrá adherirse al presente Acuerdo en las condiciones que se convengan entre ese gobierno y los países participantes. Figurará en esas condiciones una disposición en virtud de la cual todo gobierno que no sea parte contratante del Acuerdo General deberá comprometerse, al adherirse al presente Acuerdo, a no introducir nuevas restricciones a la importación y a no intensificar las existentes para la importación de los productos textiles, en la medida en que una acción de esta naturaleza sería incompatible con las obligaciones que incumbirían a dicho país si fuera parte contratante del Acuerdo General."

No obstante, uno de los principales problemas en la aplicación de estos acuerdos ha sido determinar el nivel de obligación entre los signatarios que forman parte del GATT y los que no, lo cual ha ocasionado ciertas fricciones.

Lo anterior permite concluir que la posibilidad de establecer protocolos independientes para cada uno de los códigos que en este momento se negocian, depende exclusivamente de la voluntad de las principales partes contratantes.<sup>13</sup>

#### FORMAS DE INGRESO AL GATT

Existen tres métodos para que un país sea parte contratante del GATT: 1) miembros originales (son las 23 naciones que firmaron el Acta Final de la Segunda Sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, en octubre de 1947; 2) procedimiento conforme al Art. XXXIII, y 3) procedimiento de acuerdo con el Art. XXVI, párrafo 5C.

El procedimiento aplicable a los países no comprendidos en los casos 1) y 3) anteriores y que soliciten su ingreso al GATT está contenido en el Art. XXXIII, el cual establece que los gobiernos "podrán adherirse al Acuerdo... en las condiciones que fijen dicho gobierno y las *Partes Contratantes*".

El artículo mencionado prevé dos requisitos: 1) un acuerdo entre el gobierno que solicita ingresar y las *Partes Contratantes*, y 2) una decisión de las mismas partes.

El camino que se sigue en el GATT para una adhesión es comenzar con una serie de negociaciones en materia de aranceles o de prácticas de comercio para llegar a un paquete de concesiones. Se dio el caso en Annecy (1949) y Torquay (1951) de que las negociaciones para ingreso de ciertos países se efectuaron en el contexto de "rondas" generales de negociación arancelaria.

La práctica ha demostrado que la negociación del paquete de admisión puede ser un asunto prolongado. Es posible que el país que quiere ingresar necesite algún tiempo para ajustar sus prácticas de comercio exterior a fin de hacerlas coincidir con las obligaciones que aceptará en el GATT. Por ello se ha desarrollado el procedimiento de tal forma que los países pueden seguir una serie de pasos para adherirse al GATT.

Un primer paso puede consistir en obtener la calidad de "observador", según los artículos 8 y 9 del Reglamento Interno de los Períodos de Sesiones de las Partes Contratantes.<sup>14</sup>

También es posible que las partes contratantes formulen una declaración sobre las relaciones comerciales especiales entre el nuevo participante y los miembros del GATT, estipulando que las partes contratantes que suscriben la declaración aplicarán las disposiciones del Acuerdo en sus relaciones con el nuevo participante, incluyendo el trato de NMF. A su vez, las partes contratantes esperan un trato recíproco de parte del país que acepta la declaración. A este procedimiento se le llama declaración de "ingreso provisional". La participación provisional se limita en el tiempo (a uno o dos años), en espera de completar el proceso de negociación. En este lapso el país peticionario puede ser invitado a participar en los trabajos del GATT.

Durante este proceso se crea un grupo de trabajo, en el que participa un número limitado de partes contratantes para examinar las disposiciones económicas y de comercio exterior aplicadas por el país de que se trate. El grupo le pide a

12. Jackson, *op. cit.*, pp. 84-85.

13. El Art. XXXII define como parte contratante "los gobiernos que apliquen sus disposiciones de conformidad con el artículo XXVI o con el Art. XXXIII del Acuerdo General o en virtud del Protocolo de Aplicación Provisional".

14. Instrumentos Básicos, duodécimo suplemento, pp. 11 y 12.

éste toda la información necesaria para realizar dicho examen.<sup>15</sup> (Véase el anexo I.)

En este sentido, las partes contratantes examinan las disposiciones de política económica en general y de política comercial en particular, contenidas en un informe descriptivo que está obligado a presentar el país peticionario. Este examen permite a las partes contratantes conocer los elementos que integran la política económica de dicho país, sin que esto signifique una modificación o reforma de sus disposiciones vigentes. En cambio, sí está obligado a explicar los motivos o criterios de aplicación de sus disposiciones cuando el grupo de trabajo lo requiera.

El proceso conduce fundamentalmente a que la legislación del país concuerde, en lo posible, con las disposiciones del Acuerdo General y en caso contrario, permite buscar la justificación de conformidad con las exenciones de la Parte II.

Una vez finalizado el examen por parte del grupo de trabajo y siguiendo a la decisión positiva de las partes contratantes, se establece un protocolo de ingreso, conforme al Art. XXXIII. Dicho protocolo podrá contener términos especiales equivalentes a reservas por parte del país solicitante.

El problema más difícil en el proceso de adhesión se refiere a la evaluación de las concesiones que el nuevo país deberá dar a los países miembros del GATT. Las partes contratantes ya han pasado por una serie de negociaciones en las cuales han reducido sus derechos arancelarios de conformidad con los acuerdos suscritos en cada etapa negociada en el pasado. Aunque el nuevo participante debería dar en teoría concesiones recíprocas que equivaliesen en valor a las recibidas y ya contenidas en el GATT, debe tenerse presente que, en el caso de los países en desarrollo que han ingresado últimamente, las partes contratantes han manifestado gran flexibilidad en sus demandas de concesiones y no han requerido, en caso alguno, la aplicación de la letra del Acuerdo en este sentido.

Al parecer, la razón principal es que, desde la incorporación de la Parte IV, en 1965, la concepción de la reciprocidad respecto a los países en desarrollo ha variado sustancialmente, por lo cual en los procesos de adhesión se ha buscado una contribución por parte de éstos que no sea incompatible con su grado de desarrollo económico.

Al examinar el proceso de adhesión de Argentina<sup>16</sup> se encuentra que comenzó participando como observador en las reuniones de las *Partes Contratantes* y que, el 21 de septiembre de 1960, presentó su solicitud para ingresar al GATT en los términos del Art. XXXIII. Es de destacarse que dicha solicitud fue precedida por una serie de cambios internos de las políticas argentinas de desarrollo, comercio exterior y pagos, que dicho país realizó de manera autónoma y luego comunicó a las *Partes Contratantes*.

15. Entretanto, el país solicitante no tiene derecho a pedir la re-negociación por cualquier retiro de concesiones que haga una parte contratante, según los arts. I o II; ni siquiera tiene derecho a invocar el Art. XXIII, sobre la protección de las concesiones y de las ventajas.

16. Se ha escogido este país por estar en vías de desarrollo y por haber ingresado al GATT al término de la llamada Ronda Kennedy (1964-1967) por lo cual efectuó todo su proceso de adhesión durante una etapa de negociaciones similar a la actual.

El siguiente trámite hecho por Argentina consistió en solicitar al Consejo autorización para celebrar negociaciones arancelarias (4 de octubre de 1960). Este paso fue seguido por el establecimiento de un grupo de trabajo para examinar su ingreso, el cual se abocó a un examen detenido de su política económica y comercial. El grupo concluyó el 15 de noviembre de 1960 con una propuesta a las *Partes Contratantes*, en el sentido de aceptar el ingreso provisional de Argentina hasta el 31 de diciembre de 1962. Se dejó pendiente la negociación de aranceles hasta que dicho país hubiese puesto en vigor su nueva tarifa de importación, la cual en ese momento aún se estaba modificando para adecuarla a la Nomenclatura de Bruselas. Finalmente, el Ingreso Provisional fue sometido a firma el 18 de noviembre de 1960 y se extendió, en noviembre de 1962, mediante una nota verbal, hasta diciembre de 1964, para darle oportunidad de terminar las modificaciones de su tarifa.

Es de destacarse que gracias a la calidad adquirida por Argentina, la cual le permitía trabajar directamente en la etapa preparatoria de la "Ronda Kennedy", en febrero de 1964 anunció su intención de participar activamente en dicha etapa, no obstante que sus trámites de adhesión estaban aún en proceso.

Tomando en cuenta lo anterior, y debido a que la fecha límite para el ingreso de Argentina era 1964, las *Partes Contratantes* decidieron extenderla en principio hasta el 31 de diciembre de 1966. Sin embargo, habida cuenta de la duración de la "Ronda Kennedy", que finalizó en 1967, dicho plazo se amplió, finalmente, durante un año más.

La situación descrita propició que se confundiesen la negociación arancelaria para el ingreso de Argentina y la negociación arancelaria realizada durante la "Ronda Kennedy", haciendo imposible delimitar en el momento de su adhesión (septiembre de 1967), cuáles concesiones habrían sido otorgadas en una y en otra de las negociaciones.

En la lista de consolidación de Argentina, en el GATT, hay 368 productos que fueron objeto de concesión. De éstos, 121 (17 agrícolas y 104 industriales) se consolidaron con el derecho vigente; 141 (27 agrícolas y 114 industriales) se consolidaron con reducción, y 106 (2 agrícolas y 104 industriales) se consolidaron conforme al derecho máximo.

El análisis del caso presentado como ejemplo en los párrafos precedentes, lleva a concluir que, desde un punto de vista cuantitativo, la contribución de Argentina no representó un pago exageradamente oneroso si se toma en cuenta que gracias a ello puede beneficiarse de las aproximadamente 70 000 consolidaciones contenidas en las listas del GATT, resultantes de las anteriores etapas de negociación y de la desgravación lineal efectuada en la "Ronda Kennedy", así como de los otros acuerdos pactados durante la misma.

Parecería que la conclusión anterior no es motivo suficiente para que un país ingrese al GATT, si ya recibe el trato de NMF, por medio del cual se le hace extensivo el mismo trato arancelario. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la seguridad sobre las concesiones y el derecho a compensación en caso de retiro o modificación, así como el acceso a los mecanismos de solución de controversias, sólo pueden tenerlos aquellos países que sean miembros del GATT.

Finalmente, habrá que agregar otro tipo de beneficios importantes, como son el de participar e influir en la "maquinaria" que este foro tiene establecida y mediante la cual se rige aproximadamente 80% del comercio mundial. En el Anexo II se describen los mecanismos institucionales existentes en este momento dentro del GATT.

#### ANEXO I INFORMACION QUE DEBEN PROPORCIONAR LOS PAISES QUE SOLICITEN SU INGRESO AL GATT

Los puntos que señalan a continuación son de carácter indicativo, por lo que los países interesados deberán estar preparados a dar cualquier información adicional que las partes contratantes estimen necesaria durante el examen de su adhesión.

1) Explicación general de las leyes y regulaciones internas, indicando si están o podrían estar en conflicto con las disposiciones del GATT.

##### 2) *Aranceles.*

a) Información general sobre el arancel aduanero, la nomenclatura aplicada, los niveles de los derechos, etcétera.

b) ¿Reciben todos los países el mismo tratamiento arancelario?

c) ¿Qué órganos tienen la facultad de modificar los derechos arancelarios y con qué criterios se analizan?

d) Criterio aplicado y nivel de protección arancelaria para la industria nacional.

##### 3) *Medidas no arancelarias.*

a) Si el país aplica restricciones cuantitativas, deberá explicarse cuál es la base de aplicación. También deberá proporcionarse información sobre las cuotas aplicadas y sobre los productos sujetos a ellas.

b) Si las licencias de importación forman parte del régimen, ¿cuál es el procedimiento usado para otorgarlas y qué porcentaje de productos está sujeto a licencias? Deberá proporcionarse una lista de productos incluidos en este sistema. Aún más, si existe alguna prohibición deberá darse su justificación.

c) En caso de existir, ¿cómo operarían los mecanismos para la aplicación de salvaguardias, de medidas *antidumping* o de derechos compensatorios?

d) Información sobre los métodos de valoración y si éstos están de conformidad con el Art. VII.

##### 4) *Tributación.*

a) Descripción de los sistemas de impuestos sobre las importaciones.

b) Criterios para la aplicación de impuestos sobre ingresos, impuestos adicionales a la importación, impuestos a las ventas, etcétera.

##### 5) *Medidas en materia de cambios.*

a) Criterios de establecimiento de medidas regulatorias en materia de cambios. Cuando se aplican medidas restrictivas por motivos de déficit de balanza de pagos o por propósitos de desarrollo económico, explicar si no son conflictivos con los artículos XII, XV y XVIII del GATT.

b) ¿Cómo se determinan los tipos de cambio?

c) En caso de aplicación de depósitos a la importación, ¿sobre qué base se hace?

##### 6) *Medidas referentes a la exportación.*

a) Criterios para el establecimiento de subsidios a la exportación.

b) En caso de la aplicación de medidas para la promoción de exportaciones, ¿son ellas compatibles con las señaladas en el Art. XVI del GATT?

c) ¿Existen productos sujetos a restricciones a la exportación, a impuestos de exportación o a licencias?

##### 7) *Acuerdos bilaterales, integración regional, preferencias.*

a) ¿Ha firmado el país acuerdos que suponen el otorgamiento de preferencias a un país en particular?

b) ¿Ha firmado el país acuerdos bilaterales?

c) Si la respuesta es afirmativa a cualquiera de las preguntas anteriores, deberá explicarse si la operación de dichos acuerdos podrá ser compatible con las disposiciones contenidas en el Acuerdo General.

d) ¿Forma parte el país de programas regionales de integración? En caso afirmativo, explicar si dicho programa está en concordancia con el Art. XXIV del GATT.

##### 8) *Otras medidas.*

a) ¿Existen en el país empresas comerciales estatales en el sentido señalado en el Art. XVII del GATT? De ser así, ¿cuál es su campo de operaciones, cuáles los productos sujetos a comercio de Estado, etcétera?

b) Información sobre formalidades y documentación consular.

c) Información sobre legislación marítima en lo que respecta a importaciones (discriminación de bandera, etcétera).

#### ANEXO II

#### MECANISMOS INSTITUCIONALES EXISTENTES EN EL GATT

La estructura orgánica y funcional del GATT consta de:

1. *Partes Contratantes.* Este término, escrito con cursivas,

representa a los gobiernos que han ingresado al GATT, cuando actúan en forma colectiva. Es el único cuerpo institucional originalmente previsto en el Acuerdo General. Su función es reunirse cuando menos una vez al año (a estas reuniones se les llama "sesiones") con el objeto de poner en vigor aquellas disposiciones del Acuerdo General que exigen acción conjunta, interpretar el Acuerdo cuando lo juzguen pertinente y vigilar todos los aspectos que se relacionen con la economía y el comercio internacional. También está encargado de crear los medios y establecer procedimientos y métodos de trabajo para la administración del GATT, así como para alcanzar sus objetivos.

2. *Consejo de Representantes.* Creado por las *Partes Contratantes*, tiene facultades para revisar la estructura de las propias *Partes Contratantes*, hacer propuestas al respecto, examinar los asuntos que surgen entre "sesiones" e informar de ellos, así como recomendar las acciones más apropiadas. Supervisa el trabajo de los comités, grupos de trabajo y otros cuerpos subsidiarios de las *Partes Contratantes*, dándoles lineamientos cuando es necesario. Examina sus informes y hace recomendaciones para las *Partes Contratantes*. En términos generales, es también el encargado de preparar las "sesiones".

El Consejo, que puede ser convocado con poca anticipación, y en función de la urgencia de los temas que habrán de considerarse, tiene autoridad para designar cuerpos auxiliares, consultar a los gobiernos y redactar informes. Todos los países miembros del GATT que así lo deseen pueden estar representados en él.

a] *Comités permanentes.* La estructura de los comités nunca ha sido fijada. Su organización tiende a responder a los intereses actuales o a las presiones de las *Partes Contratantes*. Algunos de los comités pueden establecerse sobre bases relativamente permanentes o duraderas, mientras que otros, una vez examinados los temas para los que fueron establecidos, se van perdiendo con el transcurso de los años por su falta de funcionamiento.

Existen en este momento dos tipos de comités permanentes bajo la jurisdicción del Consejo de Representantes. En este sentido, un tipo de comités lo forman el Comité sobre Restricciones de Balanza de Pagos y el Comité sobre Presupuesto, Finanzas y Administración, que han sido establecidos, el primero, para auxiliar al Consejo en el examen y solución de diferencias que puedan surgir en la aplicación del articulado del Acuerdo General, y el segundo para su administración. Es de destacarse que en su composición sólo pueden participar aquellos países que son miembros del GATT.

El otro grupo está formado por los siguientes comités: de Prácticas *Antidumping*; de Países Participantes para Administrar el Protocolo de Negociaciones entre Países en Desarrollo; de Textiles (que tiene un Órgano de Vigilancia); el Ejecutivo del Acuerdo relativo a Determinados Productos Lácteos, y el de Administración del Protocolo relativo a las Materias Grasas de la Leche. Todos ellos fueron creados mediante acuerdos específicos y la Secretaría del GATT les proporciona asistencia técnica y administrativa. En ellos participan

todos los países que firman dichos acuerdos específicos, sin importar si son miembros del GATT o no.

b] *Grupos.* Dentro de la organización que el GATT ha ido creando para cumplir y agilizar sus funciones, se encuentran ciertos grupos a los que se les encomiendan trabajos que no podrían efectuarse eficientemente en reuniones plenarias.

Los grupos tienen varias ventajas: su composición reducida, tiempo suficiente para ver las cuestiones en forma detallada y profunda, oportunidad para que los miembros discutan ampliamente los asuntos y busquen soluciones, sin que ello implique un compromiso formal en sus posiciones.

Por las funciones que los grupos realizan, se puede hacer una división entre "consultivos", de "consulta", según el Art. XXII, y de "trabajo".

Los "consultivos" que existen en este momento son los siguientes:

- Grupo de los Dieciocho, que tiene como funciones vigilar el desarrollo del comercio internacional con miras a mantener y mejorar las políticas comerciales coherentes con los objetivos y principios del Acuerdo General; anticipar, cuando sea posible, perturbaciones repentinas que puedan representar amenazas al sistema de comercio multilateral y a las relaciones comerciales internacionales en general; determinar las acciones procedentes en caso de suceder tales perturbaciones, y coordinar el intercambio de información del GATT y el FMI.

- Grupo Internacional Consultivo de la Carne, que se ocupa de dar oportunidad de celebrar consultas intergubernamentales, elaborar estudios y dar información sobre la demanda y la oferta del mercado internacional del ganado bovino y de la carne. No es un foro de negociación y no debe utilizarse para resolver problemas bilaterales, ni prejuzgar el trabajo de las Negociaciones Comerciales Multilaterales.

- Grupo Consultivo Mixto del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, que tiene por funciones las de aconsejar y revisar anualmente el trabajo del Centro de Comercio Internacional; indicar los trabajos que deben emprenderse con prioridad; evaluar los efectos financieros, y estudiar, teniendo en cuenta las proposiciones presentadas por los gobiernos, otras medidas en materia de promoción del comercio y de técnicas de producción y de comercialización que los países considerados individualmente pudieran llevar a la práctica para ayudar a los poco desarrollados a aumentar sus ingresos de exportación.

Actualmente sólo existe un grupo de "consulta", establecido con el objeto de examinar las notificaciones que pueda formular una parte contratante sobre determinado asunto en el que tenga interés comercial y para el cual no se haya encontrado solución satisfactoria por medio de consultas bilaterales.

Los "grupos de trabajo", han sido establecidos por el GATT con el cometido de aclarar ciertos aspectos jurídicos o económicos de una controversia y están obligados a presentar conclusiones basadas sólo en los elementos que se les presentan. Cabe destacar que estos grupos no pueden tomar decisiones sobre los temas jurídicos que se les encomiendan.

De no llegar a un acuerdo, el grupo sólo puede informar al Consejo de Representantes las razones de su falta de consenso.

En la categoría de "grupos de trabajo" existen en este momento los siguientes: Para el ingreso del Paraguay; Sobre el Comercio con Hungría, Rumania y Polonia; Sobre el Artículo XXIV del Acuerdo General (Uniones aduaneras y zonas de libre comercio); Para la Zona de Libre Comercio Australia-Papua-Nueva Guinea; Sobre el Acuerdo de Bangkok; CEE-Argelia; CEE-Marruecos; CEE-Túnez; CEE-Egipto; CEE-Siria; CEE-Jordania; CEE-Líbano; Finlandia y la República Democrática Alemana, y Sobre Sistemas de Seguro de las Exportaciones contra la Inflación.

c] *Paneles*. El sistema de grupos técnicos o paneles constituye la más reciente innovación al procedimiento de solución de diferencias que venía utilizando el GATT y que hasta el Séptimo Período de Sesiones de las Partes Contratantes (1952) consistía en el establecimiento de "grupos".

Su creación se debió a que en dicho Período de Sesiones se presentaron numerosas quejas referidas al Art. XXIII (Protección de las concesiones y de las ventajas). En un principio se pensó examinarlas mediante el establecimiento de grupos de trabajo. Sin embargo, el entonces Presidente de las Partes Contratantes, Johan Melander, de Noruega, propuso la creación de un solo grupo de trabajo para tratar todos aquellos puntos de la agenda referidos al Art. XXIII. Su propuesta fue aceptada, estableciéndose por vez primera un panel.

Si bien este procedimiento no parecía muy diferente de los usuales, sí presentaba dos diferencias sustantivas: una en la lista de miembros, en la cual no aparecían las partes en disputa ni representantes de las principales potencias comerciales; la otra era el nombre de "panel" que viene de la frase "panel de expertos".\* El término se refiere a un grupo de personas, escogidas por su experiencia técnica. Por tanto, el término evoca la noción de imparcialidad y decisión apolítica tomada por personas que actúan a título individual.

Existen en este momento varios paneles, de conformidad con el Art. XXIII, que están trabajando en los siguientes asuntos: CEE-Canadá/retiro de concesiones; CEE-Estados Unidos/precio mínimo de importación, y CEE-Estados Unidos/proteínas para consumo animal.

3. *Comité de Comercio y Desarrollo*. Se trata de un comité permanente que no puede incluirse en los antes explicados ya que sus características lo sitúan al nivel del Consejo de Representantes. En este sentido, examinando su comportamiento a partir del 26 de noviembre de 1964, fecha en que fue establecido por las *Partes Contratantes*, se puede observar que los informes que este comité elabora no son examinados previamente en las reuniones del Consejo de Representantes, sino que se transmiten directamente a la reunión de las *Partes Contratantes*, lo cual le da un carácter más permanente y autónomo.

Los antecedentes de este comité se remontan a la decisión adoptada en 1958 por las *Partes Contratantes*, de establecer

tres comités para desahogar los trabajos del "Programa para el desarrollo del comercio internacional". Estos comités tenían el encargo de: explorar futuras negociaciones arancelarias (Comité I); estudiar la protección de la agricultura (Comité II), y considerar las medidas para ampliar el comercio, con particular referencia al mantenimiento y a la expansión de las exportaciones de los países de menor desarrollo para la diversificación y desarrollo de sus economías (Comité III). Este último pasó a ser el más importante y, después de completar y presentar una serie de informes a lo largo de seis años, sus funciones fueron transferidas al Comité de Comercio y Desarrollo.

El Comité de Comercio y Desarrollo, que tiene facultades para crear subcomités o grupos de trabajo en caso necesario, se reúne regularmente durante el año y tiene injerencia en los siguientes campos: restricciones aplicadas por países desarrollados a los productos de interés de los países en desarrollo; preferencias comerciales para países en desarrollo; problemas de productos básicos; exportación y promoción comercial; asistencia a los países en desarrollo en su participación en las negociaciones comerciales; examen del desarrollo de las negociaciones comerciales multilaterales, con especial referencia a los asuntos de particular interés para los países en desarrollo; examen de la aplicación de la Parte IV del Acuerdo General; examen de la evolución del comercio internacional y, en especial, del comercio de productos primarios, así como expansión del comercio entre países en desarrollo.

Es por demás destacar que en este importante comité sólo pueden participar los países miembros del GATT, permitiéndose a los no miembros actuar en calidad de observadores.

4. *Comité de Negociaciones Comerciales*. No forma parte de la organización regular del GATT; fue creado en 1973, como resultado de la decisión de cierto número de gobiernos miembros del GATT de entablar negociaciones comerciales multilaterales de vasto alcance, en las que se invitaba a participar al mayor número posible de países, los cuales, para hacerlo, tendrían que notificarlo al Director General del GATT, sin importar si eran o no partes contratantes.

La vida de este comité es limitada y durará el tiempo que sea necesario para ejercer las siguientes funciones:

"a] Elaborar y poner en práctica planes detallados de negociaciones comerciales y establecer procedimientos apropiados de negociación, incluyendo procedimientos especiales para las negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo;

"b] Supervisar la marcha de las negociaciones."

Para cumplir con las funciones señaladas, el comité creó seis grupos de trabajo con base en los párrafos de la Declaración de Tokio referentes a los temas de mayor importancia que debían tratarse en las negociaciones. A partir de 1975, dichos grupos pasaron a ser de negociación: 1) Aranceles; 2) Medidas no Arancelarias; 3) Sectores; 4) Salvaguardias; 5) Agricultura; 6) Productos Tropicales.

Conviene destacar que a fines de 1976 se estableció el grupo sobre el Marco Jurídico, con la función de examinar las bases jurídicas del comercio internacional. □

\* Terminología utilizada en el GATT. Para mayor información puede consultarse Rober H. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger Publisher, Nueva York.