

La Importancia del GATT para los países en vías de desarrollo *

Por STAFFAN BURENSTAM LINDER **

CON el objeto de llegar a una conclusión respecto de la importancia que ha tenido el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para los países subdesarrollados, debemos, aunque sea en forma sumaria, comparar la situación ideal de política comercial que deberían haber tenido dichos países participantes del GATT, con la que realmente han logrado. Ofreceremos, además, algunas sugerencias prácticas sobre la forma en que el Acuerdo General podría ser modificado, a fin de acercarse a dicha posición ideal.

La discusión teórica sobre política comercial de los países subdesarrollados nos coloca frente a dos diferentes clases de objetivos de política comercial que deben ser alcanzados simultáneamente: la una en relación a su comercio con los países industrializados y la otra en relación al comercio entre los propios países subdesarrollados. Por tanto, una organización de comercio internacional, para que sea de máxima utilidad a los países subdesarrollados, debería de cumplir con las dos funciones siguientes: 1) brindar apoyo a las políticas comerciales que permitan reducir o eliminar el déficit de divisas que esos países tienen en su comercio con los industrializados; y 2) concertar políticas liberales de comercio entre los propios países subdesarrollados.

A. RELACIONES COMERCIALES CON LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Para el cumplimiento de la primera función podrían hacerse las siguientes observaciones. Para superar el desequilibrio estructural que en sus balanzas de pagos sufren la mayoría de los países en vías de desarrollo, aun si sus

políticas de gasto no agravaran sus dificultades de cambio exterior, debe dejárseles libertad absoluta para limitar sus importaciones de insumos procedentes de los países industrializados. Los países industrializados, por su parte, no solamente deben aceptar esas barreras al comercio sin represalia alguna sino que, al mismo tiempo deberían hacer desaparecer los obstáculos que todavía mantienen sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Mientras que es de interés de estos últimos países restringir sus importaciones de, particularmente, bienes de consumo desde los países industrializados, resulta también de interés de estos últimos aplicar políticas liberales de importación desde los países subdesarrollados que les permitirían alcanzar un óptimo en la asignación de sus propios recursos. Aún más, apoyar los esfuerzos para el desarrollo de los países pobres mediante las políticas comerciales de los países industrializados resultaría muy útil a esos países puesto que estimularían a los productores más eficientes, es decir a los exportadores de los países subdesarrollados. Así, los países industrializados tienen dos razones para eliminar los obstáculos al comercio que impiden el acceso a sus mercados de los productos provenientes de las áreas económicamente atrasadas. En aquellos casos en que no tengan deseos de eliminar sus barreras al comercio porque otros países industrializados sean los principales abastecedores, deberían otorgarse preferencias a las importaciones provenientes de los países subdesarrollados.

¿Hasta qué punto tal clase de políticas ha sido realizable mediante las actividades del GATT? Examinando primeramente las posibilidades que tienen los países en vías de desarrollo, miembros del GATT, para restringir sus importaciones provenientes de los países más avanzados, es posible hacer las siguientes observaciones:

1.—Conforme a la doctrina original del Acuerdo General, la maniobrabilidad de los países miembros subdesarrollados estaría limitada debido a la prohibición existente sobre las restricciones cuantitativas a las importaciones procedentes de los países miembros y además, debido a la circunstancia de estar obligados a entrar en negociaciones arancelarias, en las conferencias sobre aranceles.

2.—En la práctica, existen varias estipulaciones bajo las cuales esas obligaciones pueden reducirse. La más importante de ellas es la posibilidad de aplicar restricciones cuantitativas para contrarrestar las dificultades temporales de balanza de pagos. A través del uso sistemático de esas

* Texto de las conclusiones del ensayo *The Significance of GATT for Under-developed Countries* elaborado por el autor para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y distribuido por ésta bajo la sigla E/CONF.46/P/6. El autor expresamente autorizó la publicación de la versión española que se presenta a continuación.

** El autor es profesor de la Escuela de Economía de Estocolmo, ha sido maestro visitante en diversas universidades europeas y americanas, en México ha impartido cursos en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y en el Colegio de México. Ha publicado, entre otras obras, *An Essay on Trade and Transformation* (John Wiley and Sons, Nueva York, 1961) y *Teoría del Comercio y Política Comercial para el Desarrollo* (CEMLA, México, 1965).

estipulaciones es posible reducir las obligaciones dentro del Acuerdo General hasta su práctica eliminación.

3.—Sin embargo, en vista de la urgencia de los esfuerzos por un mayor desarrollo, podría parecer como una frustración para los diseñadores de la política económica en los países en desarrollo el verse obligados a invocar las diferentes estipulaciones o excepciones, dentro de un acuerdo internacional, para poder proseguir sus políticas de desarrollo, cuyos méritos no necesitan justificarse.

4.—Como lo que se ha hecho para reducir las obligaciones de los países subdesarrollados da la impresión de haberse realizado con gran renuencia y sin un verdadero entendimiento de por qué hubo de hacerse, las diferentes excepciones se concedieron en forma bastante complicada. Debido a que el personal administrativo eficiente es generalmente escaso en relación con las grandes necesidades que se tiene de técnicos en el proceso de desarrollo, puede resultar oneroso a los países subdesarrollados asegurar que sus políticas vayan de conformidad con la letra del Acuerdo General y pueden aun provocar situaciones en las que una particular medida política tenga que descartarse porque de inmediato no pueda justificarse dentro del texto del propio Acuerdo General.

El manejo de los problemas de comercio de los países subdesarrollados debe reconocerse como un campo íntegro y diferente de actividades del GATT y no solamente ser tratado, como ha ocurrido hasta ahora, en un cuerpo de excepciones del mencionado Acuerdo.* El acercamiento a los problemas de comercio de los países subdesarrollados según el texto del Acuerdo puede, en efecto, dar la impresión de que las obligaciones para los países en desarrollo bajo el GATT son mayores de lo que en realidad son.

5.—Puede suponerse que antes de que los propios países subdesarrollados se hubieran dado cuenta de que sus problemas de comercio eran de un género especial, algunos de ellos se habían obligado mediante negociaciones arancelarias, las cuales posteriormente se constituyeron en obstáculos para la utilización del arancel en su proceso de desarrollo. En esta situación y antes de que la actitud de los países industrializados ante los problemas de comercio de los países pobres se hubiera modificado en parte, podría no haber sido posible prescindir de tales compromisos. Dichos cambios ocurridos en las actitudes de los países industrializados hacia los problemas de política de comercio de los países subdesarrollados han sido bastante recientes y por esta razón las obligaciones, que no sólo son arancelarias, han sido por largo tiempo más gravosas de las que son en el presente.

6.—Aquellos pocos países subdesarrollados que no pueden invocar dificultades de balanza de pagos para instituir un sistema de restricciones cuantitativas, tienen mucho menor maniobrabilidad en sus políticas comerciales de la que pudiera desearse. En especial, puede resultarles embarazoso el uso del artículo XVIII C, que permite la imposición de restricciones cuantitativas por razones de desarrollo. Sin embargo, debe observarse que aquellos países subdesarrollados que están en la posición afortunada de no atravesar por problemas de balanza de pagos en sus esfuerzos por desarrollarse no deben, a la luz de nuestra teoría, proseguir con políticas proteccionistas en la misma medida que otros países subdesarrollados menos afortunados. Por lo tanto, las obligaciones para los países que se encuentran en el primer caso no deben ser tan grandes, ya que no cuentan con las mismas oportunidades para recurrir a vastas restricciones cuantitativas.

¿Hasta qué punto el GATT ha contribuido para que los países en vías de desarrollo compensen su déficit de divisas a través de la liberalización del comercio de los países industrializados? En este contexto es importante distinguir entre aquellas ventajas que pueden atribuirse al GATT mediante su papel codificador de la doctrina convencional de política comercial y aquellas otras que han aparecido en virtud de sus nuevas actividades.

* El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio incorporó, con posterioridad a la preparación de este trabajo, la Parte IV que se refiere al marco jurídico que facilita la expansión del comercio y desarrollo de los países en vías de desarrollo (N del T).

Las ventajas de la política de carácter convencional no parecen haber sido de significación. Por supuesto, resulta aceptable que los países en vías de desarrollo encuentren conveniente ser miembros del GATT al recibir en forma automática el tratamiento de nación más favorecida de parte de los otros miembros. La alternativa abierta a cualquier país subdesarrollado para garantizar el tratamiento de nación más favorecida se obtiene mediante la negociación de acuerdos bilaterales, pero esta última opción, puede ser inconveniente y onerosa dada la escasez de recursos administrativos al alcance de esos países. Sin embargo, debe recordarse que aquellos países que no son miembros del Acuerdo General no han sufrido, en realidad una completa discriminación en su contra; si bien, también es cierto que no necesariamente pudo haberse hecho extensivo ese tratamiento dentro de las circunstancias presentes.

Las actividades del GATT en el campo de las negociaciones para reducir aranceles han resultado de mínima importancia para los países en vías de desarrollo. La participación directa de estos últimos países en las negociaciones ha sido limitada y las ventajas indirectas de las concesiones otorgadas entre los países industrializados sobre bienes de interés para los países subdesarrollados les han beneficiado muy poco, con excepción quizá de aquellos países que se encuentran a punto de convertirse en exportadores importantes de productos manufacturados. Tampoco las ventajas indirectas de dichas concesiones —por ejemplo, el efecto- ingreso de una mayor prosperidad de los países industriales— pueden considerarse espectaculares para los países en desarrollo y, en todo caso, se habrían obtenido aun sin pertenecer al GATT.

Las ventajas para los países miembros subdesarrollados han sido, además, grandemente reducidas por el extenso incumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo por parte de los países industrializados. Los beneficios para los países subdesarrollados exportadores de productos agrícolas de zona templada han sido particularmente menoscabados. Además, como resultado de las restricciones a importaciones residuales y de la acción adoptada por los países avanzados para prevenir supuestos trastornos en el mercado, los intereses de los países subdesarrollados se han visto lesionados aún más. Es imposible cuantificar el daño ocasionado sin una investigación minuciosa, pero considerando la importancia que tienen las entradas de divisas para esos países, cualquier perjuicio que se cause a sus exportaciones repercute negativamente en su desarrollo económico.

La nueva actitud asumida por los países industrializados frente a los problemas de comercio de los países subdesarrollados, reflejada en la no insistencia de plena reciprocidad y en el Programa para la Expansión del Comercio Internacional, hasta ahora no ha resultado en ventaja de consideración, y esto es así, a pesar de que las actitudes en el GATT han cambiado extraordinariamente respecto a lo que fueron hace sólo algunos años. Esos cambios demuestran, quizás, que el GATT como tribuna para escuchar opiniones sobre política comercial ha resultado de alguna utilidad. Algunos progresos concretos se han realizado, sin embargo, y existen perspectivas de mayores adelantos en beneficio de los países subdesarrollados. Sin embargo, caeríamos de franqueza si no subrayáramos la renuencia con que los países industrializados han otorgado concesiones sin exigencias de reciprocidad a los subdesarrollados.

En cuanto al *saldo neto entre obligaciones y ventajas* de las relaciones comerciales entre los países subdesarrollados e industrializados dentro del GATT, la impresión que obtenemos de nuestro estudio es que a pesar de resultar mínimas las ventajas, éstas superaron a las obligaciones. Esto no quiere decir, sin embargo, que durante los primeros años de la existencia del GATT no estuviera justificado criticarlo por haber impuesto obligaciones sin los correspondientes beneficios. En la actualidad, pueden hacerse críticas al Acuerdo General no por imponer obligaciones onerosas, sino por otorgar beneficios muy pequeños. Resulta importante mencionar que los cuatro países que abandonaron el GATT lo hicieron en los primeros años de la década de los cincuenta y que, en cambio, recientemente hay cada vez un mayor número de países subdesarrollados en su seno.

Es tarea de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas acelerar esta política en tal forma que se elimine más rápidamente el desequilibrio externo

mediante medidas adecuadas de política comercial. Sin embargo, dado que en la realidad las actitudes cambian de manera muy lenta, quizá resulte difícil imaginar que puede haber en forma inmediata un cambio radical de las políticas que los países industrializados vienen aplicando en la actualidad a los países subdesarrollados. Para alcanzar resultados constructivos más rápidos, probablemente sea posible encontrar algunas otras medidas que, asegurando el *quid pro quo*, puedan ser aplicadas más fácilmente por los países subdesarrollados que las concesiones arancelarias, pero que al mismo tiempo resulten aceptables a los países industrializados, aun dentro de las condiciones prevaletcientes de la doctrina de política comercial y dentro del marco actual de las negociaciones. A continuación se sugieren las siguientes:

Primero, podemos sugerir que los países en vías de desarrollo, para obtener algunas ventajas, pueden ofrecer cierto número de concesiones arancelarias que, sin lesionar sus esfuerzos de desarrollo, aprovechen las excepciones previstas para reducir obligaciones, tales como la de imponer restricciones cuantitativas por razones de balanza de pagos y otras. Con base en la experiencia pasada, este procedimiento probablemente sería aceptado por los países industrializados. Esto resulta interesante porque implica la importancia que los negociadores atribuyen a la apariencia de un cambio formal de concesiones mutuas, puesto que los hábitos de regatear están profundamente arraigados a través de décadas, o aun de siglos, en las guerras de aranceles. En estas circunstancias es de suma importancia encontrar nuevos medios de alcanzar un *quid pro quo* que satisfaga a una de las partes sin ocasionar daños en el desarrollo económico de la otra.

Segundo, los países subdesarrollados pueden ofrecer "reciprocidad diferida", es decir, intercambiar una concesión recibida en el presente por una que puedan otorgar en forma efectiva, por ejemplo, en cinco o diez años. Un acuerdo de asociación como el seguido por Grecia con la Comunidad Económica Europea está implicando de hecho una reciprocidad diferida. Otro acuerdo de igual tipo que se basa en el mismo principio es el de la asociación en uniones aduaneras. Si un país subdesarrollado asume este compromiso para el futuro y eventualmente no desea cumplirlo, dicha concesión podría ser renegociada de la misma manera en que las renegociaciones se efectúan hoy en día.

Tercero, los países subdesarrollados pueden otorgar garantías de compensación mediante incrementos en el monto global de sus importaciones, en lugar de concesiones arancelarias, puesto que generalmente un país en vías de desarrollo podría darlas sin dificultad, dado que normalmente desea importar tanto como su disponibilidad de divisas se lo permita. Sería debido únicamente a falta de imaginación de parte de los países industrializados, el que ellos no prefirieran tal garantía en lugar de las concesiones arancelarias.

Cuarto, si los países industrializados están genuinamente interesados en evitar los riesgos que corren los países subdesarrollados, cuando éstos prosiguen sus políticas comerciales proteccionistas promoviendo el establecimiento de industrias ineficaces, deberían estar anuentes para aceptar, como un *quid pro quo*, las garantías de los países subdesarrollados de no aplicar barreras al comercio entre ellos mismos. Esto nos conduce al segundo apartado de nuestras conclusiones, que se refieren a conocer hasta qué punto el GATT ha hecho posible que los países en vías de desarrollo obtengan acuerdos satisfactorios de comercio entre ellos mismos.

B. RELACIONES COMERCIALES ENTRE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Los países en vías de desarrollo deben tener la posibilidad de efectuar acuerdos liberales de políticas de comercio entre ellos que les aseguren las ventajas de la competencia y de la asignación más eficiente de sus recursos. Aun cuando la adopción de estas medidas presenta algunas dificultades de naturaleza política, las ventajas económicas que esos países pueden derivar son tan considerables que dicha política debería llevarse a cabo. Los países industrializados, por su parte, deben precaverse de hacer comentarios

inútiles al aludir a dichas políticas como discriminatorias en su contra. La alternativa a las prácticas liberales del comercio entre los países subdesarrollados no es el comercio liberal con los países industriales sino comercio restrictivo con todos los países. De este modo, en la extensión en que los países industrializados se interesan verdaderamente en permitir que el comercio promueva el desarrollo económico, las políticas liberales de comercio entre los países subdesarrollados mismos es algo que aquéllos deberían estimular en su propio interés y, como esas medidas resultan políticamente difíciles de adoptar por los países subdesarrollados, su promoción debe considerarse como una concesión otorgada por estos últimos. No existe ningún otro campo de política comercial donde el interés sea tan común a ambos grupos de países y en el que, sin embargo, la acción sea tan poco frecuente.

Conforme al Acuerdo General, la cláusula de la nación más favorecida impide a los países en vías de desarrollo promover relaciones más liberales de comercio entre ellos mismos que con los países industrializados. La única excepción a lo anterior es la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Esto podría ser modificado mediante el establecimiento de un grupo de trabajo que se encargara, entre otras tareas, de considerar las preferencias entre países subdesarrollados, como un primer paso hacia un sistema más flexible de comercio internacional entre las zonas subdesarrolladas del mundo.

Como una alternativa práctica a la constitución de uniones aduaneras —que entre mayor sea su campo de acción tanto mejor— y al otorgamiento de preferencias, podría imaginarse un tratado suscrito por los países subdesarrollados en que se regularía el comercio entre ellos aplicando precisamente la doctrina convencional que ha seguido el GATT, excluyendo las restricciones cuantitativas y efectuando quizá negociaciones de concesiones arancelarias recíprocas. Dentro de este marco institucional, podrían presentarse los planes de desarrollo de sus diferentes miembros, que pueden resultar en "acuerdos de especialización" que al otorgarse beneficios comunes complementarían las políticas liberales de comercio entre ellos. Esta nueva institución del tipo del GATT compuesta exclusivamente por países en vías de desarrollo y que cooperara armoniosamente con el GATT actual, podría contribuir a organizar las relaciones comerciales de las diferentes uniones aduaneras de los países subdesarrollados. Debería tenerse cuidado de tomar en cuenta las grandes diferencias en los niveles de desarrollo económico entre los diferentes países en vías de desarrollo, para evitar las fallas por las que ha pasado el GATT y que han sido tan criticadas.

C. EVALUACIÓN FINAL

Puede concluirse que el GATT es una institución que no fue modelada para servir a los países en vías de desarrollo. Habiéndose basado en la doctrina convencional de política comercial, el Acuerdo General más bien vino a servir, y ha servido bien, a las necesidades comerciales recíprocas de los países altamente industrializados. Esto último es naturalmente interesante en sí mismo, ya que cualquiera organización de comercio debe hacerlo así para ser aceptable, pero también, aunque indirectamente, ha influido favorablemente sobre los países subdesarrollados. El hecho de que hasta ahora el GATT haya servido a otras necesidades que no son precisamente las de los países en vías de desarrollo no debe significar que sus actividades han sido nulas o negativas para esos países miembros. Por lo contrario, la impresión que extraemos del presente estudio es que el GATT ha hecho algo, aunque no espectacular, de significación positiva para los países en vías de desarrollo, y que esta significación ha ido aumentando. Quedan por supuesto todavía muchos campos de acción que deben atenderse para mejorar sus actividades. Así, aunque el GATT haya contribuido solamente en algo a los países en vías de desarrollo cualquier otra serie alternativa de acuerdos no significa necesariamente un mejoramiento. Finalmente, es la voluntad política de cooperación de los países industrializados, y no el marco institucional de trabajo, lo decisivo para que la política comercial de los países avanzados pueda colaborar positivamente con los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar un mayor progreso económico.