

EL GATT Y LA CARTA DE LA HABANA *

Por el Lic. *Edmundo VALDEZ G.*

Es difícil hacer una descripción precisa del GATT—General Agreement on Tariffs and Trade—, tal y como se halla, dado que dicho instrumento no ha entrado en vigencia definitiva en su totalidad; se encuentra en proceso de crecimiento y, por consecuencia, es objeto de cambios. Se recordará que al terminar la Junta del Comité Preparatorio en Ginebra en el año 1947, veintitrés países firmaron el acta final del GATT y estuvieron de acuerdo en los términos de lo que se denominó Protocolo Provisional de Aplicación. El Protocolo quedó abierto para ser firmado por estos países, expirando el período de firma el 30 de junio de 1948. Con la firma del Protocolo el 1.º de enero de 1948, nueve países—Australia, Bélgica, Canadá, Cuba, Francia, Luxemburgo, Holanda, el Reino Unido y los Estados Unidos—, pusieron en vigor entre sí los acuerdos del GATT. A partir de esta fecha el número de los contratantes ha ido aumentando y, en consecuencia, los mismos acuerdos han venido siendo objeto de modificaciones.

Las partes contratantes se han reunido tres veces y en cada una de estas juntas el texto de los Acuerdos ha sido alterado por una serie de enmiendas. La primera junta se realizó en La Habana, al terminarse la Conferencia sobre Comercio y Ocupación. En esa época eran diez las partes contratantes, las nueve originales más Checoslovaquia. Cuando se realizó la segunda junta, en Ginebra, durante los meses de agosto y septiembre de 1948, el número de los miembros del GATT había aumentado a veintidós. Estos eran: Brasil, Birmania, Ceilán China, India, Líbano, Nueva Zelandia, Noruega, Pakistán, Rodesia del Sur, Siria y África del Sur. Todos estos países habían firmado el Protocolo. De los veintitrés países firmantes del acta final, únicamente Chile no se había adherido al Protocolo para el 30 de junio de 1948, y por acuerdo especial se permitió a dicho país firmarlo en febrero de 1949.

En la tercera junta realizada en Annecy del 9 de abril al 13 de agosto de 1949, el número de contratantes era de veintitrés. En esta junta se iniciaron negociaciones arancelarias y se acordó la admisión de otros diez gobiernos, que fueron: Suecia, Finlandia, Dinamarca, Italia, Grecia, Haití, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Liberia.

RELACIÓN ENTRE EL GATT Y LA CARTA DE LA HABANA

El GATT consiste de un Preámbulo y tres partes. El Preámbulo expresa que los amplios objetivos económicos del GATT son idénticos a los de la Carta. Las tres partes establecen lo que pudiéramos denominar los eslabones estructurales que unen a los dos documentos.

Las diferencias entre las partes en que está dividido el GATT tienen un doble propósito: 1.—Mantener la independencia y la continuidad del GATT sin que le afecte

* El presente artículo es la primera parte de un estudio más amplio realizado por el autor, sobre la estructura, propósitos y estado actual de desarrollo del General Agreement on Tariffs and Trade, así como de sus relaciones con la Carta de La Habana sobre Comercio y Empleo.

la suerte que corra la Carta de La Habana; 2.—Permitir la coexistencia de las Partes Contratantes como un solo cuerpo para la administración del GATT y del ITO—International Trade Organization— en tal forma, que cada uno de dichos organismos pueda asumir las responsabilidades que resulten esenciales para el feliz funcionamiento del otro.

Al considerar estos eslabones estructurales del GATT se hace necesario un llamado de atención. Parece que estos acuerdos tienden a lograr una adaptación lo más completa posible del GATT con la Carta. Sin embargo, existe el peligro de que esta adaptación se exagere. Esto es aparente tan pronto como enfocamos nuestra atención, no en el grupo de relaciones formales establecidas entre el GATT y el ITO, sino en aquellas otras más importantes y de carácter substantivo que existen en los articulados de ambos instrumentos.

El GATT no difiere básicamente, en principio y en propósito, de un acuerdo arancelario bilateral. De hecho, sigue los mismos precedentes establecidos por los acuerdos bilaterales negociados previamente por los Estados Unidos; todos los cuales contienen cláusulas generales encaminadas a garantizar las concesiones contenidas en los mismos y cuya administración corresponde a las dos Partes Contratantes. En caso de que surgieran dificultades en lo que respecta a la aplicación o modificación de los acuerdos bilaterales, las dos Partes Contratantes tendrían que ponerse de acuerdo sobre el punto a discusión o dar por terminado el acuerdo. En el caso del GATT resulta que las Partes Contratantes son más de dos, y, en consecuencia, requiere una serie de requisitos más elaborados a efecto de lograr el cumplimiento y la administración de dichos acuerdos. El hecho de que en ciertos casos las Partes Contratantes están autorizadas o tienen la obligación de actuar en conjunto no altera, en realidad, la naturaleza de los acuerdos. La característica de multilateralidad no convierte al GATT en un organismo internacional, en el sentido ordinario del término, aun cuando las responsabilidades respectivas de las Partes Contratantes quedan establecidas no solamente dentro

de los mismos acuerdos sino que aparecen también en algunos enunciados de la Carta.

Aun cuando el GATT fue negociado en Ginebra en 1947 junto con el proyecto de la Carta, todas sus provisiones se enunciaron en forma tal que podrían muy bien ser incluídas en un acuerdo comercial ordinario. Por lo tanto es más correcto decir que el proyecto de Carta contenía artículos que correspondían al GATT y no que el Acuerdo General contenía artículos de la Carta. Por otro lado los veintitrés países que proyectaron la Carta y firmaron el acta final que dió autenticidad al texto de los Acuerdos, mantuvieron su libertad de acción para modificar la Carta aun en aquellas estipulaciones que eran comunes al GATT y al proyecto de Carta de Ginebra. Se sobrentendía que los cambios que se hiciesen a tales estipulaciones requerirían más tarde una adaptación del GATT a la Carta, y en consecuencia se hizo una salvedad al respecto. La existencia en el GATT de ciertos artículos no sujetos a cambio, como resultado de cualquier decisión tomada en la Conferencia de La Habana, fue, también, un hecho que todos los participantes tomaron en consideración.

ADAPTACIÓN DEL GATT A LA CARTA

La adopción del texto final de la Carta de La Habana creó un gran número de diferencias fundamentales entre las obligaciones de las Partes Contratantes de acuerdo con el GATT y aquellas que asumían como miembros del ITO. Las enmiendas hechas al GATT por las Partes Contratantes en sus juntas de La Habana, Ginebra y Annecy, tuvieron como objeto, entre otras cosas, lograr una correlación entre ambas clases de obligaciones. Esta adaptación del GATT a la Carta puede sintetizarse en la forma siguiente:

Las estipulaciones en las cuales se especifican las relaciones que deben existir entre el GATT y la Carta fueron renovadas en Ginebra. En la actualidad el texto concerniente a este punto mantiene, entre otras cosas, lo siguiente:

a).—Las Partes Contratantes se comprometen a cumplir, hasta el máximo de su autoridad, los principios generales contenidos en los Capítulos del I al VI inclusive, así como los del Capítulo IX de la Carta de La Habana, mientras se procede a la ratificación de la Carta de acuerdo con los procedimientos constitucionales correspondientes. Estos siete capítulos tratan de lo siguiente: 1.—Propósitos y Objetivos; 2.—Ocupación y Actividad Económica; 3.—Desarrollo Económico y Reconstrucción; 4.—Política Comercial; 5.—Prácticas Restrictivas; 6.—Acuerdos Intergubernamentales sobre Productos; 7.—Estipulaciones Generales.

b).—Las Partes Contratantes que son también miembros del ITO, no deben invocar los Artículos del GATT con el objeto de evitar el cumplimiento de cualquiera de las disposiciones incluídas dentro de la Carta de La Habana.

REDUCCIONES ARANCELARIAS

El GATT fue enmendado con el objeto de que al presentarse una queja y previa investigación de la misma, las Partes Contratantes, de común acuerdo, estuvieran capacitadas para autorizar a la Parte Contratante quejosa, el retiro de las concesiones incluídas en sus listas a la otra Parte Contratante, que, sin suficiente justificación, ha dejado de cumplir las obligaciones a que se comprometió con la primera Parte Contratante, de acuerdo con el articulado de la Carta. Los trámites a seguir para el ejercicio de este derecho son los que especifica la Carta. Al mismo tiempo dicho instrumento aclara que ninguno de sus artículos nulificará el cumplimiento de este acuerdo del GATT.

Otra enmienda que sufrió el GATT en La Habana tuvo como finalidad que dicho instrumento en su totalidad, o en su defecto el Artículo II que contiene las listas, carezca de vigencia entre cualquiera de dos Partes Contratantes que no hayan efectuado negociaciones arancelarias entre sí, a no ser que una de las Partes, al instante de convertirse en Parte Contratante, haya declarado estar de acuerdo con la aplicación de dicho articulado.

APLICACIÓN TERRITORIAL

Las estipulaciones del GATT referente a la Aplicación Territorial, fueron enmendadas con el objeto de incorporar, dentro de las mismas, las disposiciones correspondientes a la Carta en lo que se refiere a las Uniones Aduanales y a las Zonas de Comercio Libre. Estas enmiendas fueron rodeadas de suficientes garantías como para abarcar cualquier cambio que pudieran sufrir las listas. Más tarde, en Annecy, se volvió a enmendar esta parte del GATT con el objeto de relacionarlo más íntimamente con la Carta.

CLÁUSULAS GENERALES

En la misma Conferencia de La Habana se enmendó el GATT a efecto de poder substituir las disposiciones del mismo, referentes a la aplicación discriminatoria de las restricciones que tienen su origen en la Balanza de Pagos, por las correspondientes de la Carta. Esta enmienda dió a las Partes Contratantes el derecho de selección por lo que toca a si quedaban obligadas por la reglamentación de la Carta, en lo que concierne a esta clase de restricciones, tal y como lo están los miembros del ITO que no son Partes Contratantes del GATT. Más tarde en Ginebra, el GATT volvió a ser enmendado con el objeto de substituir las disposiciones adicionales de carácter general en dicho documento; a saber, el punto del tratamiento nacional a los impuestos internos y a la reglamentación de los mismos; el que se refiere a los impuestos con fines anti-dumping y niveladores; el que concierne a la asistencia gubernamental con el fin de lograr el desarrollo económico y la reconstrucción, y, por último, el que trata sobre las medidas de carácter transitorio.

La enmienda sobre la Unión Aduanal resultó oportuna, si no es que necesaria, en vista de la proposición hecha por Francia (Parte Contratante) e Italia, (que no era Parte Contratante) para llevar a cabo tal clase de Unión. El 20 de marzo de 1948 las Partes Contratantes llegaron a un acuerdo formal, al actuar en conjunto para hacer a un lado las obligaciones individuales de las Partes Contratantes cuando circunstancias excepcionales así lo exigen. Se acordó que el GATT no debe oponerse a la formación de una Unión Aduanal, siempre que la misma llene ciertos requisitos. Estos requisitos hallaron expresión en la enmienda hecha al artículo que trata sobre la aplicación territorial y la forma final dada a los mismos representa una adaptación práctica de los puntos similares de la Carta, tal y como quedaron en la Conferencia de La Habana.

Las enmiendas a las cláusulas generales de la Parte II se anticiparon en realidad a su eventual sustitución por los Artículos correspondientes de la Carta. Su adopción se debe a tres razones básicas: 1.—Para facilitar la aceptación definitiva del GATT por aquellos países que habiendo presentado reservas a los artículos del Proyecto de Carta, dada la forma en que fueron originalmente incorporados en el GATT, posteriormente los aceptaron sin reserva alguna tal y como quedaron finalmente en la Carta; 2.—Para evitar que ciertos países tuviesen

necesidad de modificar dos veces, parte de su legislación doméstica. En el primer caso, de conformidad con las estipulaciones del GATT y en el segundo, para estar de acuerdo con las mismas disposiciones tal y como aparecían en la Carta; 3.—Para estimular el ingreso al GATT de aquellos países que dan particular importancia a ciertos arreglos efectuados en La Habana, especialmente a los que se refieren al artículo de la Carta que trata sobre la ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción. Las enmiendas propuestas en el sentido de aumentar el articulado de la Carta en lo referente a conceder nuevos subsidios a la exportación y a la realización de convenios preferentes con la mira de lograr el desenvolvimiento económico, fueron rechazadas, arguyéndose que estas disposiciones de la Carta no correspondían a ninguna de las del GATT, y en consecuencia no serían aceptadas por ciertos países a no ser que llevasen implícitamente una interpretación más amplia del articulado de la Carta.

En esta forma casi se ha logrado que el difícil problema de negociar, armonizar y coordinar estos dos acuerdos multilaterales, sin destruir la independencia de ninguno de los dos, sea una realidad. Creemos que se simplificará el estudio del GATT si es que podemos lograr entender las relaciones establecidas entre el GATT y la Carta.

SITUACION DEL ARROZ

A mediados de febrero circularon rumores sobre una escasez de arroz, atribuyéndola a supuestas exportaciones del cereal sin antes haberse cubierto la demanda del mercado interior. Apoyados en estos rumores, algunos comerciantes al menudeo elevaron sus precios de venta. El alza ya iniciada fué detenida rápidamente por la intervención del Presidente de la República, Lic. don Miguel Alemán, quien declaró que "no saldrá del país este cereal hasta tanto no se hayan previamente cubierto las necesidades domésticas", cumpliéndose así la política siempre observada por el Gobierno. Simultáneamente, la CEIMSA anunció que tenía en sus bodegas una existencia de más de 30,000 bultos de 50 kgs. cada uno, suficientes para el abastecimiento del D. F., hasta que se recibieran las remesas de la última cosecha.

Por último, el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., confirmó el estado de los suministros de arroz, haciendo la estimación de la producción de la última cosecha.

COSECHA DE 1950

El departamento técnico del *Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*, ha

estimado preliminarmente, que la cosecha de arroz de 1950 ascendió a 143,326 toneladas de arroz en palay (en cáscara). Sobre esta misma cifra el rendimiento en arroces blancos sería de 86,042 toneladas.

El mismo Departamento estima que esta cosecha cubre con exceso la demanda del mercado interno para el consumo y para usos industriales, que montaría a un total de 75,000 toneladas, aunque observa que en los dos años anteriores el mismo sólo ascendió al promedio de 72 mil toneladas.

Si se supone que no hay arroz en existencia, sobrante de la cosecha anterior, que probablemente sí lo hay aunque en pequeñas cantidades, México tendría un excedente exportable para 1951, de 11,042 toneladas de arroces blancos.

Sin embargo, considera probable que el excedente exportable pueda ser relativamente superior, en vista de que la Secretaría de Agricultura y Ganadería ha estimado la cosecha de 9 Estados pequeños productores en 1950, en una cifra superior a la estimación del Banco, en 14,300 toneladas de arroz palay, o de 9,438 toneladas de arroces blancos. En tal caso podría existir un excedente exportable de 20,480 toneladas, aproximadamente.

CENTROS PRODUCTORES

Los principales centros productores se hallan en los Estados de Sonora, Sinaloa, Michoacán, Morelos, Veracruz y Puebla, los que en conjunto han aportado a la cosecha de 1950 el 83 por ciento del total. El 7 por ciento restante se cosecha en nueve Estados: Campeche, Tabasco, Nayarit, Colima, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Jalisco y México.

EXPORTACIONES

México no es un exportador típico de arroz. Algunos años ha sido importador de este cereal para suplir los faltantes de su producción. Sin embargo, desde 1947 dispone de toneladas apreciables para el envío al exterior una vez satisfecho el mercado interno de consumo por la población y el de uso industrial. En 1947 la exportación montó a 10 mil toneladas por valor de 11 millones de pesos; a 28,500 toneladas y 33.7 millones de pesos, en 1948; pasó en 1949 a 41,218 toneladas por valor de 49.1 millones de pesos y, en 1950 la exportación de este cereal ascendió al total de 27,467 toneladas por 24 millones de pesos.