

# EL GATT VISTO POR LOS PAISES DE ESCASO DESARROLLO

(Primera parte)

Por MIGUEL ÁLVAREZ URIARTE\*

## ANTECEDENTES

EN LA Conferencia Económica Mundial de 1927 se reconoció la necesidad de volver al libre cambio como requisito para lograr la prosperidad mundial. Posteriormente, la Sociedad de las Naciones sugirió una tregua aduanera para que durante algún tiempo los aranceles no se elevaran, proposición que se frustró por la Gran Depresión que se inició en 1929. En esa época se acentuaron como nunca las restricciones de toda clase al comercio internacional; por ejemplo, Estados Unidos impuso en 1930 la tarifa aduanera más elevada de toda su historia. Durante la década de los treinta y hasta antes de terminar la segunda Guerra Mundial, al tiempo que en los grandes países capitalistas aumentaba la intervención estatal en la vida económica, se instrumentaron diversas medidas para estimular el comercio mundial, sobresaliendo la gran cantidad de acuerdos comerciales y de pagos que se negociaron en materia de concesiones aduaneras y de otra índole. Antes de que terminaran las hostilidades, Estados Unidos y Gran Bretaña unificaron su criterio respecto a la política comercial a seguir y ambos estuvieron acordes en que era preciso reducir los obstáculos al comercio internacional como lo habían reconocido ya en la Carta del Atlántico y en el Acuerdo Financiero Angloamericano.

El gobierno de Estados Unidos publicó, al finalizar 1945, un documento titulado "Proposiciones para la expansión del comercio mundial y del empleo"<sup>1</sup> donde, por primera vez, se sugiere el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio. Se repartieron copias de este documento a todos los miembros de la ONU y, en la primera reunión del Consejo Económico y Social de este organismo, se creó una comisión preparatoria que formularía los planes para una Conferencia sobre Comercio y Empleo.

\* Sus opiniones no reflejan necesariamente el criterio de la institución en que presta sus servicios. El autor agradece los comentarios del Lic. Gonzalo Mora Ortiz y de Jorge Eduardo Navarrete, que contribuyeron a modificar la presentación de este artículo. La segunda parte del mismo, referente a la actividad del GATT para con los países en desarrollo y su posición vis-a-vis la UNCTAD, aparecerá en el próximo número de *Comercio Exterior*.

<sup>1</sup> Department of State, *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*. Publication 2411, Commercial Policy Series 79, Washington, 1945.

Esa comisión preparatoria, en su primer período de sesiones, adoptó una resolución (18 de abril de 1946) mediante la cual los países que intervinieron en la propia comisión procederían a realizar entre ellos negociaciones encaminadas a la reducción de aranceles y de otras barreras comerciales. Estas se iniciaron en Ginebra el 10 de abril de 1947 y concluyeron el 30 de octubre del mismo año,<sup>2</sup> fecha esta última en que se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que entró en vigor el 1 de enero de 1948.

Cuando los representantes de los 23 países firmantes del Acuerdo General<sup>3</sup> se reunieron con otros 34 países en La Habana, para discutir el Proyecto de la Carta sobre Comercio y Empleo, el primer grupo ya se había adelantado no solamente creando otra organización cuyos fines guardaban alguna semejanza con la Organización Internacional de Comercio que se pretendía crear, sino que además ya se habían comprometido en negociaciones. De este modo, al intentarse la ratificación de la Carta de La Habana,<sup>4</sup> no faltaron críticas, aun de los países industrializados incluyendo a Estados Unidos, que impidieron su reconocimiento, mientras que otorgaban todo su apoyo al Acuerdo General,

<sup>2</sup> Recuérdese que el éxito del Plan Marshall dependió en gran parte de las negociaciones que habían comenzado dentro del GATT.

<sup>3</sup> Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Rodesia del Sur, Siria, Unión de Sud Africa y Reino Unido. Firmaron como un solo país, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, de acuerdo con la Unión Aduanera que existe entre ellos. Líbano y Siria firmaron mancomunadamente lo mismo que India y Pakistán.

<sup>4</sup> Véase Department of State, *Havana Charter for an International Trade Organization*, marzo de 1948, y algunas críticas en: W. J. Diebold *The End of the ITO*, Essays in International Finance No 16, Princeton University Press, octubre de 1952; P. T. Ellsworth *The International Economy*, the Macmillan Co. 1953, p. 446; Jesús Reyes Heróles, *La Carta de La Habana, Comentarios y Disgresiones*, E.D.I.A.P.S.A., México, 1948; del mismo autor, "La Carta de La Habana y el Acuerdo Arancelario General: Actualidad y Perspectiva", *El Trimestre Económico*, vol. XVII, octubre-diciembre de 1950; Julián Alienes y Urosa "La Conferencia de Comercio y Empleo y las Economías Iberoamericanas", *Revista Continental de Economía*, no 6, México, enero de 1947; y, Edmundo Valdés García *Tendencia Sistemática de la Política de Comercio Exterior de los Estados Unidos*, Escuela Nacional de Economía, México, 1948.

puesto que este último, como se describirá más adelante, les garantizaba el regreso al comercio multilateral y sin discriminación.

Así, el GATT surgió como una *organización provisional*. Sin esperar los resultados de la Organización Internacional de Comercio, que habría sido un organismo especializado de las Naciones Unidas que absorbería al Acuerdo General, esos países se comprometieron en negociaciones, apro-

CUADRO I

LAS PARTES CONTRATANTES DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

(Abril de 1966)

Alto Volta	Kenia
Australia	Kuwait
Austria	Luxemburgo
Bélgica	Madagascar
Birmania	Malawi
Brasil	Malasia
Burundi	Malta
Camerún	Mauritania
Canadá	Nicaragua
Ceilán	Nigeria
Congo (Brazzaville)	Niger
Costa de Marfil	Noruega
Cuba	Nueva Zelanda
Chad	Pakistán
Checoslovaquia	Perú
Chile	Portugal
Chipre	Reino de los Países Bajos
Dahomey	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Dinamarca	República Centroafricana
España	República Dominicana
Estados Unidos	República Federal de Alemania
Finlandia	Rhodesia del Sur
Francia	Senegal
Gabón	Sierra Leona
Gambia	Sudáfrica
Ghana	Suiza
Grecia	Tanzania
Haití	Togo
India	Trinidad y Tobago
Indonesia	Turquía
Israel	Uganda
Italia	Uruguay
Japón	

Argentina, Islandia, República Árabe Unida, Túnez y Yugoslavia se han adherido provisionalmente. Cambodia y Polonia participan en los trabajos de las Partes Contratantes en virtud de arreglos especiales.

Además, aplican *de facto* el Acuerdo General en sus intercambios con las Partes Contratantes, y éstas en los que efectúan con ellos, los siguientes países:

Argelia	Ruanda
Congo (Leopoldville)	Singapur
Mali	Zambia

FUENTE: *Las actividades del GATT 1964/65*, Ginebra, diciembre de 1965, p. 4 y su Boletín de Prensa del 1 de abril de 1966, mimeógrafo.

vecharon del Proyecto de la Carta de La Habana aquella parte del texto dedicado a las reglas comerciales, pero excluyeron, entre otros aspectos, lo relativo a los acuerdos gubernamentales sobre productos básicos, inversiones extranjeras, medidas para mantener el empleo pleno y, lo que es más importante, ignoraron las enmiendas que posteriormente se le hicieron a la Carta durante las deliberaciones en La Habana. Fue así como se aceptó un documento en el que no se establecía *ninguna* diferencia entre los países participantes de acuerdo a su nivel de desarrollo, ni se distinguía a aquellos que ameritaban medidas especiales de protección; simplemente se trataba de reducir o eliminar indiscriminadamente las barreras al libre intercambio comercial, lo que favorecería a los países industrializados.

El GATT es una organización internacional que desde su fundación ha sido una tribuna mundial donde se plantean y en ocasiones se resuelven problemas que afectan al intercambio comercial y en la que, además, se elaboran normas de comercio internacional. Al primero de abril de 1966, el número de sus partes contratantes era de 67 y 14 países más participaban en sus actividades en calidad de socios provisionales. Entre todos representan cerca del 90% del intercambio mundial y dos terceras partes de ellos, o sea unos 45 países, se consideran en proceso de desarrollo (Véase cuadro I.)

El texto del Acuerdo General<sup>5</sup> se basa en cuatro principios fundamentales: a) el comercio no ha de estar sujeto a ninguna discriminación, todas las partes contratantes se hayan obligadas por la cláusula de la nación más favorecida en cuanto a los derechos o controles a la importación y exportación; b) las industrias nacionales deben protegerse por medio de aranceles aduaneros, prohibiéndose expresamente los contingentes a la importación, salvo condiciones especiales; c) se realizan negociaciones encaminadas a reducir los aranceles y demás obstáculos al comercio exterior; y d) se efectúan consultas para coordinar sus intereses comerciales.

Desde el 8 de febrero de 1965<sup>6</sup> se tiene la intención de agregar a la letra del Acuerdo General una Parte IV sobre comercio y desarrollo, que comprende un tratamiento especial a los países de incipiente desarrollo que sean Parte Contratantes. Se trata de asegurarles condiciones más favorables en su comercio con los países avanzados; concederles prioridad en la reducción y supresión de los obstáculos a sus exportaciones de productos básicos y de manufacturas; no aumentar ni establecer nuevas restricciones que les afecten; estabilizar a niveles equitativos y remuneradores sus ingresos de exportación, mediante arreglos internacionales de productos básicos, y además, en las negociaciones comerciales, no exigirles completa reciprocidad en los compromisos por contraer. Hasta el vigésimo tercer periodo de sesiones celebrado en Ginebra del 24 de marzo al 6 de abril de 1966, los conceptos anteriores todavía no habían sido incorporados legalmente al Acuerdo General, al no haber sido ratificados por las dos terceras partes de sus miembros activos.

MEDIOS UTILIZADOS PARA ELUDIR LOS COMPROMISOS DEL GATT

LAS Partes Contratantes del GATT se han valido de diferentes medios para eludir sus obligaciones: en algunas oca-

<sup>5</sup> GATT, Texto del Acuerdo General en *Basic Instruments and Selected Documents*, vol. III, Ginebra, noviembre de 1958.

<sup>6</sup> GATT, *Los países en vías de desarrollo y el GATT*, Publicación IPRO/65-1. Ginebra, febrero de 1965.

siones han aprovechado las cláusulas de escape, en otras, han valido de su fuerza política, e incluso han echado mano de medidas totalmente injustificadas dentro del texto del Acuerdo General. El profesor Staffan B. Linder investigó esta conducta,<sup>7</sup> por lo que se sigue a este autor en buena parte de la exposición que a continuación se presenta, analizando primero en este contexto, la posición de los países industrializados y después la correspondiente a los de insuficiente desarrollo.

1) Desde la firma del Acuerdo General en 1947, se excluyó de la extensión del trato de nación más favorecida al concedido a los territorios dependientes de algunos países, como los de la Comunidad Británica, los de la Unión Francesa, los dependientes de Bélgica y Holanda, el de Estados Unidos para Cuba y Filipinas, etc. El margen entre el tratamiento de nación más favorecida y las tasas preferenciales para los territorios indicados, no debería exceder al vigente hasta el 10 de abril de 1947. No obstante, en virtud del Artículo XXV, subíndice 5, fue posible que esos márgenes y otros nuevos se hicieran extensivos a otras zonas como, por ejemplo, de Estados Unidos respecto algunas islas del Pacífico; del Reino Unido con varios territorios de ultramar; de Australia con Papúa y Nueva Guinea; de Francia con Marruecos, y de Italia con Libia y Somalia.

2) El Artículo XI prohíbe en general las restricciones cuantitativas, pero en el punto 2, especialmente el subíndice (c), permite mantener restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas o pesqueros. Para algunos de sus controles a la importación de productos agrícolas, Estados Unidos ha invocado este Artículo, entre otros.

3) El Artículo XII permite a las Partes Contratantes imponer restricciones cuantitativas a sus importaciones cuando se hallen en dificultades de balanza de pagos; pero se requieren consultas anuales, en las que esos países interesados deberán exponer la naturaleza de sus problemas de balanza de pagos; tomar en cuenta los posibles efectos en la economía de los países perjudicados y otras medidas alternativas congruentes con el Acuerdo. Con excepción de Estados Unidos, Canadá y Bélgica-Luxemburgo, todos los demás países industrializados han aplicado restricciones a la importación por razones de balanza de pagos.

4) El Artículo XVI ha permitido subvencionar la producción nacional y/o las exportaciones. Sólo en el caso de productos industriales de exportación, las partes contratantes se comprometieron a no elevar las subvenciones por encima del nivel alcanzado el primero de enero de 1955 y posteriormente, en noviembre de 1962, entró en vigor una declaración que prohíbe las subvenciones a las manufacturas, pero no a los productos agropecuarios. Los intereses comerciales de los países en vías de desarrollo han sido gravemente afectados por el fomento artificial de producciones antieconómicas que han provocado, además, la liquidación de excedentes, limitando sus exportaciones de algodón, azúcar, carnes, cereales, etc.

5) El Artículo XIX resulta una medida de urgencia en prevención de "trastornos en el mercado" que pudieran causar perjuicios a productores nacionales. Temporalmente,

<sup>7</sup> *The Significance of GATT For Under-Developed Countries* Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas Documentos E/Conf. 46/P/6, 21 de enero de 1964. Además, del mismo autor, véase *Teoría del Comercio y Política Comercial para el Desarrollo*, CEMLA, México, 1965, pp. 156 ss. y 197 ss., así como los suplementos publicados por el GATT: *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*.

permite anular total o parcialmente cualquier concesión que se haya negociado, es decir, dentro de ciertas circunstancias pueden reintroducirse los controles cuantitativos o elevarse la tarifa arancelaria. En principio, debe notificarse a las partes contratantes; si no se llega a un acuerdo y de todas maneras se imponen esas medidas, la otra parte contratante tiene el derecho a imponer represalias discriminadamente. Sin embargo, esa defensa para los países de escaso desarrollo no remedia el daño causado. Estados Unidos es el país que más ha usado de esta medida alegando supuestos perjuicios; por ejemplo, impuso restricciones a la importación de plomo y cinc afectando a Perú y a otros países mineros que, como México, no son partes contratantes.<sup>8</sup> Australia suspendió sus obligaciones sobre oleaginosas y ciertas clases de madera, que afectaron a Argentina, Brasil, India y Federación Malaya, entre otros. Rodesia lo utilizó para proteger sus manufacturas de telas de algodón y de rayón. Otros países industrializados que han aplicado medidas proteccionistas con base en ese Artículo XIX, son Canadá y República Federal de Alemania.

Por los abusos cometidos al amparo de este Artículo, en noviembre de 1960 las Partes Contratantes formaron un Comité de Trabajo para que, primero, definiera con claridad lo que debía entenderse por "trastornos del mercado" y después, que recomendara algunas medidas que evitaran seguir aplicando este Artículo XIX. "Las mismas razones psicológicas y políticas que idearon el concepto de trastornos en el mercado, hicieron que fracasara el Comité que habría de encargarse de aplicar dichas medidas y de hecho, tuvo que suspender sus actividades".<sup>9</sup>

Particularmente interesante resulta el hecho de que las exportaciones de textiles provenientes de Hong Kong, India y, especialmente, Japón, han sido sistemáticamente obstruidas acudiendo a la misma justificación. Para que gradualmente se hicieran desaparecer estas medidas, los países en desarrollo acabaron por aceptar oficialmente la discriminación en contra de sus exportaciones, firmando, primero, un Acuerdo a Corto Plazo de Textiles de Algodón, que rigió desde el primero de octubre de 1961 hasta el 30 de septiembre de 1962, fecha en que se substituyó por un Acuerdo a Largo Plazo con vigencia por un período de 5 años; a principios de 1966 ascendía a 28 el número de los países participantes.<sup>10</sup>

Los representantes de los países exportadores poco desarrollados han manifestado su inconformidad con el funcionamiento del Acuerdo, señalaron que la tasa de crecimiento de las importaciones de textiles de algodón en los mercados industriales había sido más alta en los años anteriores a la aplicación del Acuerdo que desde que estaba éste en vigor. Lamentan profundamente que los países importadores hubieran abusado de la disposición relativa a la "desorganización del mercado", como base para la adopción de medidas restrictivas; además, el recurso a esas restricciones no está sujeto a un control internacional.

6) El Artículo XX se refiere a las excepciones generales. Una de las que ha resultado más importante para permitir restricciones cuantitativas es aquella que "protege la

<sup>8</sup> En noviembre de 1965, Estados Unidos suspendió la aplicación de cuotas a sus importaciones de plomo y cinc.

<sup>9</sup> Staffan B. Linder, *The Significance of GATT...*, p. 28.

<sup>10</sup> Otra circunstancia que justifica la existencia de ese Acuerdo es la siguiente: "... Uno debe reconocer francamente que Estados Unidos necesitó el acuerdo internacional de textiles de algodón para reducir la oposición de la atormentada industria textil a la Ley de Expansión Comercial". William Diebold, Jr., "American Trade Policy and Atlantic Partnership" en *Changing Patterns in Foreign Trade and Payments*, editado por Bela A. Balassa, W. Norton & Co, 1964, p. 99.

salud humana, animal o vegetal". Estados Unidos la ha aplicado a sus importaciones de carne y productos de carne. El Artículo XXI explica las condiciones para imponer medidas restrictivas por razones de "seguridad nacional", a través de este artículo Estados Unidos ha justificado sus controles a la importación de petróleo.

7) El Artículo XXIV referente a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio también permite, en forma excepcional, discriminar contra otros miembros del Acuerdo General. Se han presentado los siguientes casos: a) al

formarse una unión aduanera debe adoptarse un nuevo arancel común que, teóricamente, mediante negociaciones, no debe ser superior en su incidencia a los gravámenes anteriores; pero en la práctica ha resultado muy difícil otorgar compensaciones adecuadas a los países en vías de desarrollo afectados. Tal ha sido el caso principalmente de la Comunidad Económica Europea que sólo reconoció la inconformidad de Uruguay; b) esta formación de grupos regionales de comercio solapa la introducción de nuevos elementos de discriminación que han perjudicado los intereses de los países pobres. Este es el caso concreto, otra vez, de la CEE que se presenta en el cuadro II.

CUADRO II

PROMEDIO DE ARANCELES A LA IMPORTACION DE TERCEROS PAISES

(Porcentaje ad valorem ponderado sobre la base de las importaciones de 1958)

Clases de producto	Promedio de aranceles nacionales al 1 de enero de 1957	Arancel común externo	Arancel común externo al finalizar 1961. (20% menor)
Productos alimenticios	12.5	15.1	12.1
Materias primas	4.0	0.1	0.1
Productos semimanufacturados	6.0	7.0	5.6
Bienes de inversión	11.9	12.8	10.2
Otras manufacturas	15.5	17.2	13.8
<i>Total</i>	8.1	7.6	6.1

FUENTE: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Influencia de las agrupaciones económicas regionales*. Documento E/CONF. 46/31. p. 4.

Así, al imponerse el arancel común externo, se elevó el gravamen para todos los productos, a excepción de las materias primas, afectando sobre todo a las exportaciones de los países de escaso desarrollo que exportan productos alimenticios y algunos productos manufacturados. Esta situación se corrigió en gran parte en 1961, aunque para ciertos productos todavía persiste una diferencia apreciable en el arancel. Pero esto no es todo: la creación de estos nuevos bloques económicos trae aparejado la inclusión, con prerrogativas, de algunos países dependientes, tal es el caso de las 18 antiguas colonias de África dentro del área preferencial de la CEE, que constituye otra discriminación al otorgar un trato arancelario más favorable a esos países en detrimento de otros.

8) Conforme al Artículo XXV, punto 5, las Partes Contratantes actuando con una mayoría de votos de dos terceras partes (un voto por cada país) y un mínimo del 50% de sus miembros, dentro de ciertas "condiciones excepcionales", pueden permitir a cualquiera de esos países faltar al cumplimiento de sus obligaciones estipuladas. Han sido tres las formas más importantes en que los países industrializados han utilizado esta cláusula de escape: 1) haciendo extensivo el tratamiento preferencial a las zonas de influencia de los países dominantes; 2) al efectuar reformas a la nomenclatura arancelaria; y 3) cuando no pudieron justificar las restricciones por razones de balanza de pagos, recurrieron al Artículo XXV y obtuvieron de la mayoría de las partes contratantes, su aprobación para las exenciones solicitadas, esto resulta especialmente significativo porque demuestra el control que tienen los países fuertes del GATT para hacer un uso indebido de las reglas y seguir manteniendo restricciones. Estados Unidos, después de las continuas quejas recibidas por su política hacia la

importación de productos agrícolas, solicitó renunciar a partir de 1955 a algunas de sus obligaciones para seguir aplicando restricciones cuantitativas tanto a productos agropecuarios como a otros artículos. Bélgica y Luxemburgo mantienen restricciones "residuales" que afectan a la carne, al pescado, los productos lácteos, las legumbres y las frutas. También la República Federal de Alemania mantiene restricciones y de mayor amplitud abarcando, inclusive, productos industriales.

9) El Artículo XXVIII permite renegociar concesiones que se han vencido y, en "circunstancias especiales", aquellas que están aún vigentes (conforme a la revisión del Acuerdo, a partir del 1 de enero de 1958) por un período de tres años. Estas renegociaciones tienen lugar con los países abastecedores más importantes. En ellas los países fuertes pueden modificar sus aranceles sobre algunos productos comprometidos a favor de países de menor desarrollo y, por tanto, substraerse a sus obligaciones.

10) Dentro del Protocolo de Aplicación Provisional, los países fundadores del GATT se reservaron el derecho de aplicar su legislación vigente al 30 de octubre de 1947. Otros países que posteriormente se adhirieron, incluyeron en sus protocolos el mismo término. Esto les permite exceptuarse de las obligaciones de la Parte Segunda del Acuerdo, que incluyen la relativa a las restricciones cuantitativas. Tales reservas constituyen otro artificio para justificar los controles a la importación, que se han aplicado sobre todo a productos agrícolas. Solamente la República Federal de Alemania, Suecia y Suiza han utilizado esta excepción.

11) Por si no fueran suficientes las cláusulas de escape a que legalmente pueden recurrir los países industrializ-

dos, dentro del texto del Acuerdo General, para no respetar las obligaciones o infringir los derechos de los países en vías de desarrollo, todavía les queda otro recurso no menos importante, como es el de mantener restricciones a la importación fuera de cualquier justificación dentro del Acuerdo. Uruguay invocó en 1961 el Artículo XXXIII que se refiere a la anulación o deterioro de sus derechos dentro del Acuerdo, porque: "...30 productos que representan el 97% de las exportaciones uruguayas son afectadas adversamente por 19 países que reciben el 85% de esas exportaciones. Aun ignorando los sistemas prohibitivos que han surgido en la CEE y en la AELC —que profundamente nos preocupa porque lesiona nuestras exportaciones—, la lista demuestra que existen 576 restricciones, algunas autorizadas por el Acuerdo General y otras no, que obstaculizan los productos uruguayos..."<sup>11</sup> En el Informe que el Grupo de Trabajo, encargado de investigar esta queja, rindió en noviembre de 1962, se recomendó enérgicamente la eliminación inmediata de los obstáculos que anulaban los derechos del Uruguay. Todavía en julio de 1965 se repetía la misma recomendación para Austria, Bélgica, Francia, Italia, Noruega y República Federal de Alemania. En la medida en que estos países no cumplieran con las recomendaciones, el país sudamericano podría usar represalias, única defensa de muy limitados alcances para reponer las pérdidas ocasionadas.

En noviembre de 1960, las partes contratantes decidieron que un grupo de expertos estudiara e informara de aquellos obstáculos a las importaciones que existieran en la práctica, sin previa autorización. Su Informe definitivo apareció en octubre de 1962 en el que se afirma que los siguientes países mantenían restricciones "residuales" a sus importaciones:

Australia	Francia	Países Bajos
Austria	Italia	Reino Unido
Bélgica	Japón	Rep. Fed. de Alemania
Canadá	Luxemburgo	Rodesia
Estados Unidos	Noruega	Suecia

No mantenían restricciones:

Checoslovaquia	Finlandia	Rep. de Sudáfrica
Dinamarca	Nueva Zelandia	Suiza

De estos últimos países, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelandia y República de Sudáfrica mantienen restricciones cuantitativas por razones de dificultades en su balanza de pagos; Suiza hace lo mismo con base en su Declaración de Adhesión al Acuerdo. Esto significa que todos los países industrializados, a excepción de Checoslovaquia por tener un sistema de economía dirigida, aplican diversos controles a sus importaciones por diferentes razones.

También los países en proceso de desarrollo han echado mano de las diferentes cláusulas de salvaguardia que les permiten aliviar el peso de sus obligaciones. Si bien es cierto que ellos tampoco se han circunscrito solamente a la letra del Acuerdo al aplicar medidas restrictivas, no puede decirse que hayan abusado, ni mucho menos que hayan ocasionado daño alguno a los países industrializados. Por el carácter no-discriminatorio que esas reglas tienen, es posible que, al no haber podido exceptuar de esas restric-

ciones a otros países de semejante nivel económico, hayan sido en conjunto los países pobres los afectados negativamente.

A continuación se mencionan las diferentes formas en que esos países de escaso desarrollo pudieron reducir sus obligaciones como Partes Contratantes del Acuerdo.

a) Aplicando restricciones cuantitativas a las importaciones por problemas de balanza de pagos, conforme al Artículo XVIII, Sección B. Con excepción de Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana, todos los demás al principio 1964 habían aplicado controles cuantitativos y algunos también restricciones cambiarias. Debemos subrayar que para hacerlas efectivas tienen que someterlas cada dos años a consultas con las demás partes contratantes, lo que significa no solamente distraer a su personal técnico, que es escaso, sino que además se ven obligados a defender sus políticas gubernamentales y exponerlas a críticas por parte de gobiernos extranjeros.

b) Conforme al Artículo XVIII, Secciones A, B, C y D, se permite la ayuda gubernamental para el crecimiento económico. Poco uso se ha hecho de estas provisiones a excepción de la Sección B. Solamente Ceilán, Cuba, Haití e India, las han utilizado y el primero de estos países lo hace sistemáticamente. Por tanto, en la práctica, el aprovechamiento de las Secciones A, C y D, de este Artículo, que parece favorecer el desarrollo de los países pobres, ha sido insignificante.

c) Las restricciones de emergencia, según el Artículo XIX, también han sido escasamente utilizadas. Solamente Nigeria y Perú en 1962 y 1963, respectivamente, lo han invocado para pocos productos.

d) Por el Artículo XXIV, los países que forman uniones aduaneras o zonas de libre comercio pueden discriminar contra las otras Partes Contratantes, pero cumpliendo con los requisitos que se establecen, entre otros, que el nuevo arancel común no sea superior al promedio del que tenía cada uno de los países antes de la formación del mercado común, lo que les puede resultar perjudicial, ya que en sus primeras etapas esos países pobres requieren de una mayor protección. Este fue el caso del Tratado Centroamericano de Integración Económica. Nicaragua tuvo que acudir excepcionalmente a renunciar a sus obligaciones según el Artículo XXV, subíndice 5. En los casos de Brasil, Chile, Perú y Uruguay, países que forman parte de la ALALC, se les permitió formar parte de ese mercado regional siempre y cuando sus reducciones, aplicables al comercio de la zona, fueran "sustanciales". De cualquier manera esta es la única forma "no excepcional" en que los países en vías de desarrollo pueden discriminar en su comercio contra los países industrializados.

e) El Artículo XXV, subíndice 5, estipula la acción colectiva para que cualquier miembro pueda renunciar a sus obligaciones. Dos son las formas principales en que los países de escaso desarrollo han utilizado esta cláusula: 1) para modificar su estructura arancelaria, que ha sido usada, desde 1956, por Brasil, Cuba, Indonesia, Turquía y Uruguay; y 2) para elevar los aranceles sobre productos que ya se habían comprometido en negociaciones, ese fue el caso de Ceilán, Chile, Nicaragua, Perú, Turquía y Uruguay.

f) Las Partes Contratantes menos desarrolladas económicamente han efectuado también renegociaciones de tarifas, conforme al Artículo XXVIII, en su gran mayoría con los países industrializados.

<sup>11</sup> Staffan B. Linder, *The Significance of GATT...*, p. 40.

g) Parece que los países pobres miembros del GATT, a pesar de que conforme a la letra del Acuerdo prácticamente pueden justificar *cualquier* medida de protección, marginalmente han impuesto algunas restricciones que quedan fuera del Acuerdo. Así ocurrió con Brasil, al discriminar algunas importaciones con impuestos internos, y con Sierra Leona.

#### EVOLUCIÓN Y REALIZACIONES DEL GATT

##### Las reducciones arancelarias

ENTRE LOS objetivos del GATT figura el de promover el comercio internacional mediante reducciones arancelarias y la remoción de otros obstáculos. Para lograr esto último, el GATT ha realizado hasta ahora seis grandes conferencias de negociaciones arancelarias: en 1947 en Ginebra; 1949 en Annecy, Francia; 1951 en Torquay, Inglaterra; 1956 y 1960-61 en Ginebra y la que se está celebrando desde el 6 de mayo de 1964, otra vez en esa ciudad suiza.

En los primeros años de existencia, sus actividades se redujeron casi exclusivamente a promover negociaciones arancelarias obteniendo un éxito inmediato, no así en las negociaciones posteriores. Bajo los auspicios del GATT, se han reducido los derechos a decenas de miles de productos que se estima representan alrededor de la mitad del comercio mundial.<sup>12</sup> Para tener una idea, aunque sea gruesa, de la evolución y de la magnitud de las reducciones arancelarias que el GATT ha conseguido en los 18 años que tiene de actuar, podemos observar para Estados Unidos los cambios que durante ese tiempo se han operado en la relación de los ingresos fiscales por concepto de gravámenes a la importación frente al valor total de las importaciones gravables (véase cuadro III).

CUADRO III

#### RELACION DE INGRESOS FISCALES POR IMPORTACION A IMPORTACIONES TOTALES GRAVABLES EN ESTADOS UNIDOS

Años	Impuestos cobrados sobre importaciones gravables %
1931-35*	50.02
1936-40*	37.87
1941-45*	32.13
1946-50*	16.03
1951	12.26
1952	12.69
1953	12.03
1954	11.57
1955	11.95
1956	11.30
1957	10.79
1958	11.09
1959	11.47
1960	12.12

\* Promedio anual.

FUENTE: Peter B. Kenen, "U.S. Commercial Policy: A Program for the 1960's" en *Changing Patterns in Foreign Trade and Payments*, editado por Bela Balassa, W. W. Norton & Co. 1964, p. 69.

<sup>12</sup> Véase GATT, *El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Finalidades y Realizaciones*. Mimeógrafo, Ginebra, enero de 1961.

Lo importante es señalar que no hubo reducciones de importancia en el arancel de Estados Unidos desde 1951 y que la relación de sus ingresos fiscales por importación frente a las importaciones gravables, ha resultado marcadamente estable. Además, Peter B. Kenen agrega que las importaciones gravables han aumentado más rápidamente que las importaciones libres de derechos en cada grupo de mercancías y que las rebajas arancelarias de los primeros años de la segunda posguerra fueron las más importantes, no así las efectuadas entre los períodos de negociaciones del GATT de 1950-51 y las concertadas con la CEE en 1960-61. Los negociadores estadounidenses estuvieron incapacitados para hacer reducciones importantes en la década de los cincuenta, en virtud de las modificaciones introducidas por el Congreso en la Ley de Acuerdos sobre Comercio.

La importancia económica de Estados Unidos y su incapacidad para otorgar concesiones como las ofrecidas por otros países, probablemente haya provocado que las negociaciones arancelarias posteriores a 1950-51 no logran mucho en materia de liberación de los intercambios comerciales. En las últimas negociaciones del GATT en 1960-61, las reducciones arancelarias fueron de sólo 6 o 7 por ciento como promedio general y en el caso de productos agrícolas ese porcentaje fue menor todavía.<sup>13</sup>

En 1962, el Congreso Norteamericano aprobó una nueva legislación, la Ley de Expansión Comercial. Su principal objetivo fue otorgar mayor poder de negociación a Estados Unidos para obtener rebajas de aranceles y fomentar sus exportaciones. Sus características principales son tres: 1) el Presidente está facultado para reducir (en forma lineal) hasta en 50% el arancel norteamericano, siempre que los otros países industriales concedan un tratamiento igual; 2) en aquellos productos donde la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos proporcionen el 80% del comercio mundial, podrían eliminarse los derechos a la importación, pero esto suponía el acceso de Gran Bretaña a la CEE, no siendo miembro el Reino Unido, esta posibilidad que podría haber abarcado gran número de productos manufacturados se redujo severamente; 3) los derechos a la importación de productos agrícolas, incluyendo tropicales y forestales, podrán reducirse o eliminarse si la Comunidad hace lo mismo, pero ello afectaría al tratamiento preferencial de los países africanos asociados.

En caso de tener éxito la llamada Ronda Kennedy, las reducciones arancelarias y de otros obstáculos al comercio exterior, se harán efectivas en toda su magnitud hasta los primeros años de la década de los setenta. En virtud de la citada Ley, Estados Unidos continuará haciendo extensivo el tratamiento de la nación más favorecida a todos los países que han venido recibiendo sus beneficios, no así a los países del bloque socialista.

Desde la segunda mitad de los años cincuenta, el GATT tuvo que enfrentarse a dos problemas muy serios y de naturaleza bien distinta: el que presentaban los países industrializados en sus relaciones económicas entre ellos mismos, y la profunda insatisfacción de los países en vías de desarrollo por la nula atención que el organismo daba a sus problemas de escasez de divisas.

<sup>13</sup> Véase: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Influencia de las Agrupaciones Económicas Regionales*. Documento E/Conf./46/31, p. 24. Además, Peter B. Kenen *International Economics*, Prentice-Hall, Inc. 1964, p. 42. El profesor D. D. Humprey, en su libro *American Imports* (1955), calculó que el desplazamiento de materias primas importadas por los productos sintéticos, ha contrarrestado la reducción en los aranceles estadounidenses que ha tenido lugar para los productos básicos entre 1935 y 1955.

Para corresponder a estas demandas, el GATT encargó 4 expertos la elaboración de un informe (*Las tendencias del comercio internacional, 1958*) que recomendó crear tres comités de trabajo. El Comité I, para organizar otra serie de negociaciones, culminó con la Conferencia Arancelaria de 1960-61; el Comité II tenía la misión de examinar los efectos de las políticas agrícolas internas en el comercio mundial; y el Comité III, de proponer soluciones a los graves problemas a que tienen que hacer frente los países en desarrollo para aumentar sus exportaciones.

#### *Los problemas comerciales de los países industrializados y el GATT*

ANTES DE examinar las nuevas actividades que el GATT ha emprendido para ayudar a los países en vías de desarrollo, parece conveniente detenerse a examinar, aunque sea someramente, las dificultades con que ha tropezado dicha organización y que ponen en peligro su existencia misma, al tratar de conciliar los intereses de los grupos de países capitalistas más importantes.

Los 17 países de la Europa Occidental que formaron en 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)<sup>14</sup> y en 1950 la Unión Europea de Pagos (UEP), aceptaron un Código de liberalización de los intercambios, en ese mismo año, para facilitar el comercio intraeuropeo. Se comprometieron a la supresión inmediata de algunas restricciones y a reducir otras más, lo que pudo cumplirse en gran parte para 1951. En adelante, pero por otros caminos más estrechos, continuaron desapareciendo las trabas al comercio en Europa. En 1951 se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que creaba un mercado común para el carbón y el acero de Alemania, Francia, Italia y los tres países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). En 1952, el GATT dio su conformidad para ese arreglo preferencial, aceptándolo como punto de partida hacia una comunidad más integrada.

Los países de la OECE que mantenían aranceles bajos se esforzaron porque los otros países industriales, sobre todo Estados Unidos, partiendo de un nivel igual de aranceles, aceptaran mayores reducciones. Habiendo fracasado en su intento, los 6 países de la CECA, desde la Conferencia de Messina, procedieron a redactar el Tratado de Roma que establecía, a partir del 1 de enero de 1958, la Comunidad Económica Europea. Esto les aseguraba, entre otras cosas, la facultad de poder acelerar la supresión de sus restricciones comerciales internas, establecer un arancel común y unificar su política protectora a la agricultura.

Gran Bretaña reaccionó proponiendo una zona de libre comercio, que incluiría a los 17 países de la OECE. Como las negociaciones respectivas se interrumpieron indefinidamente, en noviembre de 1958 procedió a iniciar pláticas con 6 países: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, estableciendo en la Convención de Estocolmo, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que comenzó a funcionar el 1 de julio de 1960.

Posteriormente se creó un Comité especial llamado de los "Veintiuno" para examinar la posibilidad de una liberalización arancelaria sustancial al comercio intraeuropeo dentro del marco de las negociaciones arancelarias de 1960-61, organizadas por el GATT. Los resultados obtenidos fueron marginales. Vino entonces la solicitud de adhesión a la CEE de Gran Bretaña, seguida de otras solicitudes de asociación, pero los términos propuestos por el Reino Unido no fueron aceptados.

En mayo de 1958, el Secretario Ejecutivo del GATT había dicho: "Los acontecimientos que siguieron a la revisión del Acuerdo sacudieron hasta sus cimientos a esta organización, muchos de sus elementos básicos deben reconsiderarse cuidadosamente y discutirse internacionalmente. Sería de lo más desafortunado si esos impulsos de fuerte regionalismo siguen desarrollándose no solamente en Europa, sino también en otras partes del mundo y provoquen divisiones con bases discriminatorias en la comunidad internacional de comercio".<sup>15</sup> Y parece que tenía razón. Para las negociaciones Dillon 1960-61 quedaba claro que en adelante los procedimientos de negociación dentro del GATT eran diferentes, ya no se trataba de efectuar negociaciones bilaterales, sino que había que esperar primero a la unificación de la política comercial de cada uno de los bloques económicos, para proseguir posteriormente en el regateo de las concesiones. Entre los países más importantes que siguen actuando individualmente quedaron Canadá, Estados Unidos y Japón; mientras que los países de escaso desarrollo trataban también de unificar sus exigencias dentro del GATT.

La primera rebaja interna de aranceles de la CEE se hizo a principios de 1959, habiendo surgido la discriminación a partir de la segunda mitad de 1960. Para principios de 1966 se habían reducido los derechos a la importación dentro del área a casi la mitad para productos agrícolas y se había llegado al 30% del nivel previo al Tratado de Roma para productos industriales. Aunque con atraso, los países de la AELC también procedieron a efectuar reducciones arancelarias de importancia para alcanzar los bajos niveles de la Comunidad.

Los países de la CEE, debido a su éxito medido en términos de incrementos en su producción, comercio y empleo, están cada vez mejor preparados para recibir la competencia. El sostenimiento de su elevado ritmo de crecimiento económico necesita mantener la tasa de expansión de su comercio exterior y por ello los mercados de exportación le resultan vitales. De ahí que procure utilizar su tarifa común para negociar concesiones que le aseguren mercados externos. Por su parte, los países de la AELC también se preparan para la competencia al reducir sus aranceles internos; solamente Gran Bretaña no reside en su mercado interno competencia de importancia y sí en cambio le resultará cada vez más difícil expandir sus exportaciones a la CEE.

Ya se ha mencionado que el Presidente de Estados Unidos obtuvo del Congreso amplios poderes de negociación que le permiten una reducción general del 50% de los derechos del arancel de ese país, escalonada en un período de 5 años, para negociar principalmente con una comunidad económica europea ampliada. En la reunión de Ministros de las partes contratantes del GATT en mayo de 1963, se aceptó la idea de acudir a nuevas técnicas de negociación para obtener progresos más rápidos en las reducciones arancelarias multilaterales. En lugar de negociaciones producto por producto y de país por país, que no permiten progresos sensibles en las actuales circunstancias, se propuso un sistema de reducciones automáticas por grupos de productos.

¿En qué medida podrá contribuir esta acción a resolver multilateralmente los problemas comerciales de Europa? Parece que su utilidad será bastante limitada visto el carácter urgente de los problemas europeos, ya que si las negociaciones del GATT tienen éxito, los efectos no serán inmediatos: se escalonarán durante un período que irá de 1967 a 1971. Entretanto es probable que el proceso de rebaja y de supresión de derechos dentro de los marcos regionales de Europa, prosiga a un ritmo acelerado y ello reper-

<sup>14</sup> Más tarde se denominó Organización de Cooperación Económica y Desarrollo Económico (OECD).

<sup>15</sup> Eric Wyntham White, *The First Ten Years of the GATT*, Ginebra, mayo de 1958, p. 15.

cutirá en un agravamiento de las dificultades del comercio entre los países o grupos. Por otra parte, será difícil que los países europeos acepten reducciones internas proporcionales a las sugeridas por Estados Unidos con carácter indiscriminado. Nada impide que en Europa procedan, en un período breve, a mayores rebajas para los productos particularmente importantes dentro de los bloques regionales; a lo más que podría contribuir el GATT será a prevenir la escisión que pueda sobrevenir.

Dado que la mayoría de los países o de los grupos de países buscan una reciprocidad aceptable en dichas negociaciones, los límites de lo que es negociable al presente son fijados por los poderes de negociación de los más grandes.

La mayoría de los países industrializados obtienen una elevada tasa de crecimiento industrial paralelamente a una producción agropecuaria menos eficiente, altamente subsidiada y protegida. Los ingresos del sector industrial crecen más rápidamente que los del sector agrícola, por lo que este último busca la intervención gubernamental que le asegure una participación razonable en la prosperidad del país. El voto del sector agrícola resulta clave para influir en los partidos políticos y en los gobiernos. Por esta razón, han logrado precios de garantía con base en los ingresos de los productores marginales, que a su vez fomentan la expansión de la producción a tal grado de acumular grandes excedentes que tienen que ser vendidos en el exterior con la ayuda económica del Estado, al ser imposible venderlos a precios internacionales. En algunas ocasiones esto provoca también que el industrial adquiera a precios artificiales más elevados las materias primas de origen interno, mientras que los competidores del extranjero las obtienen de una fuente común, a precios mundiales. Para que esos manufactureros mantengan su posición competitiva, tienen que solicitar subsidios al Estado para sus exportaciones y protección a su mercado doméstico. Este ha sido entre otros, el caso de la industria textil en Estados Unidos y de la industria alimenticia en Alemania. No hay a la vista perspectivas favorables que demuestren el abandono de este proteccionismo, a lo más que se aspira es a moderar el alcance de esas políticas agrícolas.

El Secretario Ejecutivo del Acuerdo General, juzgando la efectividad de esa organización para intervenir en la reducción de las trabas a los intercambios agrícolas, dice lo siguiente: "Las dificultades inherentes al proteccionismo agropecuario son, en verdad, formidables. Sin embargo, no es posible seguir ignorándolas, tanto más cuando se ofrecen actualmente dos evidencias: la primera es que ya no pueden negociarse reducciones arancelarias sustanciales en el GATT sin un *modus vivendi* sobre las cuestiones agrícolas. La segunda es que el fracaso de esas negociaciones acarrearía, probablemente, el derrumbamiento del propio GATT, puesto que el GATT, es, esencialmente, la expresión de un sistema comercial multilateral dentro del cual tanto los productores industriales como los de productos primarios deben encontrar la satisfacción de sus intereses comerciales legítimos. Mientras que el GATT subsista, no resultará, quizá, ni perfecto ni indispensable, pero siempre habrá que inquietarse por el caos que resultaría, probablemente, de su desaparición".<sup>16</sup>

El 6 de mayo de 1964, a nivel ministerial, se inauguraron oficialmente las negociaciones Kennedy (recordemos que desde 1962 Estados Unidos estaba capacitado para participar en un programa de reducciones arancelarias generales) formándose un Comité de Negociaciones Comerciales

que adoptaría las reglas y objetivos. Se acordó que se utilizaría como hipótesis de trabajo la reducción lineal de 50% a los productos *no agrícolas* por parte de los países industrializados, con excepciones limitadas y con reglas especiales para aquellos casos en que existan disparidades importantes en los niveles arancelarios. Además, se acordó que esas negociaciones comerciales deberían abarcar no sólo derechos de aduana, sino también los obstáculos no arancelarios. El 16 de noviembre de 1964 presentaron listas de excepciones los siguientes: Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Finlandia, Japón y Reino Unido. Conforme a una Resolución adoptada, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y República de Sudáfrica, por su estructura económica pasan a una categoría especial de países a los cuales se les exceptúa de reducciones arancelarias lineales, ellos harán sus ofertas negociando ventajas "equivalentes".

El citado Comité de Negociaciones Comerciales reafirmó que deberían crearse condiciones "aceptables" de acceso a los mercados mundiales de los productos agrícolas; conforme al Comité de Agricultura, el procedimiento que ha de seguirse en esas negociaciones consiste en ofertas concretas de productos en diferentes grupos de trabajo.

En estas negociaciones Kennedy, la Comunidad, antes de aceptar una disminución lineal de aranceles, exige que se uniformen las tasas y se disminuya la actual disparidad o cuando esta disparidad subsista, que se impongan distintas tasas en las disminuciones no proporcionales. La protección en Estados Unidos para algunas mercancías es mucho más alta, especialmente en tejidos de lana y algunos productos químicos, en estos últimos el precio sobre el que se aplican los derechos no es sobre el valor del producto importado, sino sobre el precio doméstico del producto análogo (American Selling Price), ese método de valoración se traduce en mayor protección. A su vez, los derechos europeos sobre automóviles y maquinaria agrícola resultan mayores, además de los contingentes para el carbón y el monopolio para tabacos. Más complicado aun se presenta el problema de los productos agropecuarios de los cuales Estados Unidos exporta al mercado común más de 1,200 millones de dólares anuales, para los que las tarifas aduaneras no son el principal escollo que se interpone a la importación, haciéndose necesario, en principio, un acuerdo común acerca de la gradual liberación para el comercio de esos productos. Para complicar más ese estado de cosas, las negociaciones tienen lugar en un momento en que crece el proteccionismo agrario en la CEE mediante la implantación de la política agrícola común. Estas son algunas de las razones que explican por qué las negociaciones Kennedy han ido tan despacio, pensando solamente en los problemas que afectan a los países más desarrollados y que hacen sombrío el futuro del GATT.

El Presidente del Comité de las Negociaciones Comerciales a principios de 1966 llamó la atención sobre el tiempo limitado que quedaba para las negociaciones conforme al calendario previamente adoptado. En junio de 1967 expiran las facultades concedidas al Presidente de Estados Unidos por la Ley de Expansión Comercial. A no ser que en un plazo breve las delegaciones tengan amplios poderes para negociar y se repriman activamente las fuerzas proteccionistas, las posibilidades de éxito son tantas como las de fracasar.

Los representantes de algunos países en vías de desarrollo continúan esperando para participar plenamente en las negociaciones y hacer un uso efectivo de la no reciprocidad que les concede la nueva Parte IV del Acuerdo General. La falta de progreso en los acuerdos entre los países más desarrollados había prácticamente impedido hasta mediados de 1966 la participación de los países con escaso desarrollo.

<sup>16</sup> Eric Wyndham White, "Europa y las Negociaciones Comerciales de 1963-64 dentro del marco del GATT". *Revista Temas Económicos*, Banco de Uruguay, octubre de 1964, pp. 33 y 34. Véase además, del mismo autor *Commercial Policies For the Nineteen-Sixties*, GATT, junio de 1960.