

EL GATT VISTO POR LOS PAISES DE ESCASO DESARROLLO

(Segunda y última parte)*

Por el Lic. MIGUEL ÁLVAREZ URIARTE

ATENCIÓN DEL GATT A LOS PROBLEMAS COMERCIALES DE LOS PAÍSES DE DESARROLLO INSUFICIENTE

EL GATT comenzó a ocuparse de los problemas que afectan a las exportaciones de los países en vías de desarrollo hasta la Reunión de Ministros de 1957, diez años después de haber iniciado sus actividades. Al revisar las perspectivas del comercio internacional, los ministros "encontraron" que había elementos perturbadores, como las fluctuaciones en los precios de los productos básicos, el proteccionismo agrícola y el hecho de que las exportaciones de los países de escaso desarrollo no se expandían a una tasa semejante a sus crecientes necesidades de importación. Por tanto, las Partes Contratantes decidieron que un grupo de expertos estudiara las tendencias del comercio internacional.

Este informe se publicó en octubre de 1958. En él los autores reafirmaron la existencia de esos fenómenos desfavorables. Recomendaron algunas políticas de estabilización para los mercados de productos primarios; reconocieron que los países industrializados mantienen políticas proteccionistas en contra de manufacturas baratas y, especialmente, abogaron por una moderación del proteccionismo agrícola en Estados Unidos y Europa occidental, que lesiona a los países pobres. En la conclusión del párrafo 62 se dice: "Pensamos que hay razón para que los países que producen bienes primarios sientan malestar por las reglas y formalidades de las políticas comerciales que les resultan relativamente desfavorables."¹

ACUERDOS ARANCELARIOS

Se ha acusado a las Partes Contratantes de escaso desarrollo de no haber aprovechado las conferencias arancelarias para solicitar concesiones sobre aquellos productos de particular

interés para ellos.² En efecto, durante las negociaciones Dillon 1960/61, Birmania, Haití, Malaya, Nicaragua y República Dominicana, se abstuvieron de participar en las negociaciones sobre el arancel común de la CEE. ¿Cuáles son las razones que explican esta actitud? Probablemente las mismas que les han impedido a casi todos los países de menor desarrollo obtener ventajas significativas, debido a su limitada capacidad para otorgar concesiones a cambio de lo que podrían solicitar. Esas negociaciones estuvieron teñidas por un espíritu del más duro regateo: había que negociar individualmente con cada país industrializado y tenían que cumplir con el concepto de "reciprocidad", no obstante la notoria desigualdad económica entre las Partes Contratantes. Por ejemplo, en 1960-61, la India obtuvo concesiones de Estados Unidos en 29 productos, que representaron exportaciones hindúes por 51.3 millones de dólares en 1960, pero se vio obligada a otorgar concesiones a Estados Unidos sobre 26 artículos que había importado India por un valor de 46.3 millones de dólares; Perú obtuvo reducciones o concesiones de tarifas para 17 artículos por una cuantía de 6 millones de dólares de las exportaciones que había efectuado en 1960, pero a cambio tuvo que dar concesiones a Estados Unidos en 30 productos, cuya importación significó 5.7 millones de dólares en 1960. (El número de acuerdos firmados por países en vías de desarrollo, en las cinco conferencias arancelarias celebradas, aparece en el cuadro I.)³

Algunas razones que explican la escasa participación de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales, reflejada en las cifras del cuadro I, y que al mismo tiempo restringen los probables beneficios del GATT hacia estos países, pueden ser las siguientes:

a) No se impone derechos de importación a muchas materias primas que exportan estos países.

b) Los efectos de una reducción en los derechos a la importación, en países industriales, de algunos productos bá-

* La primera parte de este trabajo, en la que se exponen los antecedentes del GATT, los medios utilizados por sus países miembros para eludir los compromisos establecidos en el Acuerdo y la evolución y realizaciones del GATT, apareció en *Comercio Exterior* de noviembre último (tomo XVI, núm. 11).

¹ R. Oliveira Campos, G. Haberler, J. Meade y J. Tinbergen, *Trends in International Trade*, GATT, Ginebra, octubre de 1958, p. 11.

² Véase Eric Wyndham White, *The GATT and Economic Development*, GATT, Ginebra, marzo de 1964.

³ Se estima la importancia que esas negociaciones arancelarias han tenido para los países de escaso desarrollo a través del número de acuerdos, al no disponer de una investigación que nos aclare el contenido de ellos.

CUADRO I

GATT: NUMERO DE ACUERDOS ARANCELARIOS CELEBRADOS POR LAS PARTES CONTRATANTES DE ESCASO DESARROLLO

<i>País</i>	<i>Ginebra 1947</i>	<i>Anney 1949</i>	<i>Torquay 1951/52</i>	<i>Ginebra 1956</i>	<i>Ginebra 1960/61</i>	<i>Total</i>
Brasil	14 (5)	6 (2)	2 (0)	0	0	22 (7)
Birmania	7 (2)	0	0	0	0	7 (2)
Camboya	—	—	—	—	5 (0)	5 (0)
Ceilán	7 (1)	4 (0)	2 (0)	0	0	13 (1)
Chile	12 (4)	9 (5)	3 (1)	2 (0)	1 (0)	27 (10)
China	16 (6)	6 (1)	—	—	—	22 (7)
Colombia	—	0	—	—	—	0
Corea del Sur	—	—	0	—	—	0
Cuba	6 (3)	1 (1)	0	2 (0)	0	9 (4)
El Salvador	—	0	—	—	—	0
Filipinas	—	—	0	—	—	0
Ghana	—	—	—	—	0	0
Guatemala	—	—	0	—	—	0
Haití	—	10 (3)	2 (0)	2 (0)	2 (0)	16 (3)
India	9 (3)	6 (1)	7 (3)	0	4 (0)	27 (7)
Indonesia	—	—	8 (1)	0	0	8 (1)
Israel	—	—	—	—	11 (0)	11 (0)
Libia-Siria	6 (1)	2 (0)	0	—	—	8 (1)
Liberia	—	6 (1)	0	—	—	6 (1)
Malaya	—	—	—	—	0	0
Nicaragua	—	9 (1)	0	0	0	9 (1)
Nigeria	—	—	—	—	3 (0)	3 (0)
Paquistán	9 (3)	4 (0)	5 (1)	0	1 (0)	19 (4)
Perú	—	0	13 (3)	1 (0)	2 (0)	16 (3)
República Dominicana	—	9 (2)	3 (0)	2 (0)	0	14 (2)
Sierra Leona	—	—	—	—	0	0
Turquía	—	—	17 (3)	1 (0)	0	18 (3)
Uruguay	—	14 (3)	4 (2)	0	0	18 (5)
TOTAL	72 (14)	76 (10)	59 (7)	10 (0)	29 (0)	246 (31)

NOTA: La primera cifra indica el número de acuerdos firmados con países industriales; la cifra entre paréntesis, el número de acuerdos firmados con países de escaso desarrollo; el cero significa ningún acuerdo a pesar de ser Parte Contratante; el guión indica ningún acuerdo porque no era todavía Parte Contratante. Cuando las columnas se suman, el total ha sido ajustado para evitar duplicaciones.

FUENTE: Staffan B. Linder, *The Significance of GATT for Under-Developed Countries*, United Nations, Conference on Trade and Development, 21 de enero de 1964. Documento E/CONF. 46/P/6, p. 16.

sicos pueden ser insignificantes debido a la reducida elasticidad de la demanda externa con relación a los cambios en los precios. También puede ocurrir que las condiciones de la oferta (como sería el caso de grandes excedentes) eliminen las posibles ganancias de bajas en los precios al consumidor, por reducciones arancelarias.

c) Algunos productos se enfrentan, además de la tarifa arancelaria, a *otros obstáculos* que en la práctica imponen los países avanzados y que no resultan negociables; eso sucede con las restricciones por razones de balanza de pagos o por excepciones a ciertas obligaciones, así como también con los impuestos internos.

d) Por la estructura económica de los países en proceso de desarrollo, la condición de reciprocidad puede traer consigo serios perjuicios para algún sector de su producción. Además, no debe olvidarse que, por la situación especial de esos países, tienen necesidad de utilizar sus aranceles aduanaeros como fuente de ingresos fiscales.

e) En otras ocasiones sucede que el país en desarrollo desea negociar algún producto, pero se encuentra incapaci-

tado para hacerlo al no ser el principal abastecedor o por no poder comprobar su "interés esencial". Este es el caso de la mayoría de las manufacturas, teniendo que esperar a que los países industrializados negocien el producto entre sí.

f) En vista de la escasez de divisas y la imperiosa necesidad de importar bienes indispensables al desarrollo y facilitar su introducción, los países de incipiente desarrollo imponen tarifas muy bajas a estos bienes, pero tienen que restringir al máximo las compras de productos no indispensables, viéndose imposibilitados para otorgar concesiones en estos productos.

g) Las reducciones arancelarias tienen que aplicarse sobre bases no discriminatorias que excluyen la posibilidad de acuerdos preferenciales entre países de nivel económico semejante.

h) Las negociaciones resultan demasiado largas y complicadas y requieren del concurso de técnicos, que en los países de escaso desarrollo son limitados y cuyo envío ocasiona fuertes gastos.

Las reducciones arancelarias promovidas por el GATT han favorecido principalmente al grupo de países industriales, contribuyendo a su crecimiento económico con estabilidad, lo que tal vez haya expandido la demanda por algunos productos de los países atrasados. Es muy difícil estimar la influencia favorable de este factor, que, de cualquier forma, está lejos de poder considerarse como espectacular, en vista de la situación por la que pasan los países pobres.

Conforme a lo establecido en el nuevo capítulo IV del texto del Acuerdo General, en las actuales negociaciones no se les va a exigir completa reciprocidad a los países en vías de desarrollo, es decir, si la India, por ejemplo, solicita a Estados Unidos reducción o exención de derechos para algunas herramientas, y si este país acepta otorgar dichas concesiones, exigiendo a cambio poco o nada a la India, al momento de aplicarse la cláusula de la nación más favorecida, los países industrializados gozarán de la misma concesión que la India, y, por tanto, este país en desarrollo no será realmente el favorecido. En estas circunstancias, lo que se necesita es un sistema de *preferencias* a los países de insuficiente desarrollo y no solamente la posibilidad de no exigirles absoluta reciprocidad. Dicho sistema de preferencias no ha sido aceptado, como tampoco un régimen preferencial exclusivo entre los países de escaso desarrollo; solamente se están "estudiando activamente" estas cuestiones en el seno del GATT desde octubre de 1963.

EL PROBLEMA DE LAS PREFERENCIAS

El Secretario Ejecutivo de la Junta de Comercio y Desarrollo, en su informe a la UNCTAD, en la primavera de 1964, propuso un proyecto de preferencias generales y parciales en favor de los países en desarrollo,⁴ así como la liberación preferencial entre los países de escaso desarrollo mismos.

Después de varias semanas de discusiones, el Comité de la UNCTAD encargado de examinar ese proyecto recomendó que las normas de comercio internacional deberían modificarse para que los mercados de los países avanzados otorgaran preferencias a las manufacturas y semimanufacturas procedentes de las regiones con insuficiente desarrollo. Estados Unidos, de acuerdo con su concepción de libre comercio, expresó que no podía aceptar régimen preferencial alguno; otros países como Canadá, Noruega, Suecia y Suiza, compartieron esta misma posición. En cambio, Gran Bretaña y la Comunidad Económica Europea sí aceptaron la proposición, el primer país sugirió un régimen preferencial de carácter universal; a su vez, la Comunidad pensaba que sería más conveniente dicho régimen pero selectivo, producto por producto y país por país. Sin embargo, pusieron como condición para avanzar en sus proyectos contar previamente con el respaldo de Estados Unidos, dada la incidencia de este país en el volumen del intercambio mundial. En el Acta Final de la UNCTAD⁵ se resolvió que el Secretario de las Naciones Unidas nombraría una comisión de representantes de algunos países que estudiaría la viabilidad de un sistema preferencial. También dentro de la Junta de Comercio y Desarrollo, y con el mismo fin, se creó un grupo de trabajo

⁴ Raúl Prebisch, "Informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", en *Nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 43-50 y 79-89.

⁵ En las recomendaciones A.III.4 y A.III.5, aprobadas en la Conferencia e incluidas en el Acta Final, se insinuó un sistema de preferencias "... que los países desarrollados otorguen reducciones tarifarias especiales no provenientes de negociaciones bilaterales, sino nacidas del ánimo general de conceder ventajas no extensivas a los demás países desarrollados". CEPAL, *La UNCTAD: Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina*, E/CN.12/C.1/21, 8 de octubre de 1964, Santiago, mimeo., p. 49.

como órgano auxiliar de la Comisión de Manufacturas. Todavía no se encuentra una fórmula práctica que haga realidad esa justa aspiración de los países insuficientemente desarrollados.

Las posibilidades de que el Congreso de Estados Unidos apoye un sistema preferencial de tarifas aduaneras hacia los países de escaso desarrollo continúan siendo muy remotas, si bien el posible fracaso de las negociaciones Kennedy tal vez acarrearía el fin del concepto tan defendido de la no discriminación. Se afirma en Estados Unidos que el costo de la ayuda preferencial sería mayor que el de las formas más tradicionales de ayuda externa.⁶

Todo hace suponer que es indispensable la participación de Estados Unidos en el mencionado sistema preferencial, para que contribuya con el gasto que esa ayuda supone, de otra manera para los otros países avanzados sería inequitativo el costo de la "dislocación" en el comercio; los países asociados que reciben preferencias europeas las harían extensivas a otros países en desarrollo, siempre y cuando obtuvieran a cambio otros mercados en expansión, como el de Estados Unidos.

Por otra parte, se menciona continuamente que ese probable "sacrificio" no compensa los escasos beneficios que recibirían los países de insuficiente desarrollo. Aun suponiendo que esos países no tuvieran problemas inflacionarios y que la calidad de sus manufacturas o semimanufacturas fuera semejante a la de los proveedores tradicionales, se dice que las ventajas en precios que podrían obtener son pequeñas. Entre otras condiciones se tendrían que cumplir las siguientes: *a*) al aplicarse el arancel preferencial (o al eliminarse el gravamen), el precio del producto debe resultar inferior al del fabricante doméstico; *b*) debe haber elasticidad en la oferta del país abastecedor y elasticidad en la demanda, para que esta última aumente (o se desvíe) al bajar el precio para (o hacia) el oferente preferencial; *c*) el precio del producto procedente de los países con escaso desarrollo debe resultar *efectivamente* más bajo (con la preferencia) que el originario de los países avanzados; *d*) entre mayor sea la altura de la tarifa, o el arancel en particular, en el país que conceda ese tratamiento especial y la diferencia en precio sea mínima con terceros abastecedores (antes de la discriminación) mayores beneficios potenciales podrán sacar los países en vías de desarrollo; *e*) además, esas preferencias podrán desaparecer rápidamente en los países cuyas reducciones arancelarias se han acelerado como en la CEE y AELC.

Recordemos que esas preferencias han venido siendo autorizadas "excepcionalmente" por el GATT donde, además de razones económicas, sobresalen cuestiones políticas o militares que se manifiestan en una mayor dependencia hacia las metrópolis. Aún más, esas preferencias continúan extendiéndose bajo la base de discriminación hacia el resto de países en vías de desarrollo. La Comunidad Europea ha concluido sus negociaciones con Nigeria que no formó parte de la Convención de Yaoundé (los 18 Estados africanos y Malgache asociados); además, con el mismo objeto mantiene negociaciones con Argelia, Israel, Marruecos y Túnez.

Únicamente Australia, con carácter de exención a sus obligaciones del Acuerdo General (regla de la nación más favorecida), solicitó en mayo de 1965 se le permitiera establecer tasas preferenciales de derechos para las importaciones de determinadas manufacturas y semimanufacturas fa-

⁶ Véanse *Latin American Development and Western Hemisphere Trade*, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, septiembre de 1965, pp. 154 ss.; y, Garner Patterson, "Would Tariff Preferences Help Economic Development?", *Lloyds Bank Review*, Londres, abril de 1965.

bricadas en los países poco desarrollados. Esta exención fue concedida el 28 de marzo de 1966.

Si las negociaciones Kennedy alcanzaran algún éxito, a pesar de sus sombrías perspectivas, su resultado sería la reducción, pero no la eliminación, de los aranceles por los países participantes. Por tanto, el problema que se plantea es saber si los países industriales están verdaderamente dispuestos a conceder libre acceso, por lo menos a los productos procedentes de los países en desarrollo, aunque todavía no se lo concedan mutuamente. Para los miembros de la Comunidad Económica Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio eso equivaldría a conceder a los países en desarrollo un trato no menos favorable que el que están dispuestos a concederse entre sí.

Este problema no tiene importancia para los países industriales ya que no es probable que las importaciones de manufacturas procedentes de los países con insuficiente desarrollo, tengan en ningún caso perjuicios graves para ellos. Pero sí tienen vital importancia para algunos países en desarrollo, pues podrían competir ventajosamente con los proveedores tradicionales.

EL COMITÉ III

Este Comité de Trabajo, encargado de estudiar y proponer soluciones a los graves problemas a que tienen que hacer frente los países en desarrollo para aumentar sus exportaciones, comenzó a funcionar a principios de 1959. Empezó examinando las barreras al comercio de algunos productos, ampliando después su investigación al potencial de exportaciones en los planes de desarrollo de la India y Paquistán. Realizó esfuerzos constantes para que las Partes Contratantes de mayor desarrollo redujeran o eliminaran los obstáculos que imponían a los productos procedentes de los países pobres. En mayo de 1963, sus actividades trataron de ser complementadas por un Comité de Acción que se propuso dar mayor efectividad a las recomendaciones del Comité III. A principios de 1965 ambos fueron sustituidos por otro Comité denominado de Comercio y Desarrollo que actualmente está en funciones.

A continuación se resume el resultado de las investigaciones que el Comité III presentó a las Partes Contratantes en su Informe Especial, el 27 de septiembre de 1961, sobre los obstáculos al comercio de productos que representan una parte importante en los ingresos de exportación de los países menos desarrollados.⁷

1. PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE ORIGEN TROPICAL

a) *Cacao, café y té*

Se comprobó que los elevados derechos a la importación e impuestos internos de carácter fiscal, frenan el aumento de las exportaciones de cacao, café y té. Por la preponderancia que tiene el café en el comercio mundial de los países en desarrollo, vale la pena examinar su situación en la CEE. La recaudación fiscal de los seis países del Mercado Común para 1960 y 1961, ascendió a 689 millones de dólares (correspondiendo solamente una pequeña parte a los aranceles aduaneros), en tanto que el valor FOB que recibieron los países productores llegó a 594 millones de dólares. Mientras que el valor CIF del café verde en Europa no alcanzó un dólar por kilogramo, la participación en el precio del café

⁷ GATT, "Programa del GATT para el Desarrollo del Comercio Internacional", *Informe Especial del Tercer Comité*, Ginebra, 1962, pp. 21.

por concepto de comercialización, distribución, industrialización (tueste) más utilidades, se elevó a 1.68 dólares por kilogramo en Alemania; poco más de un dólar en Italia, Bélgica y Luxemburgo; 0.76 para los Países Bajos y 0.60 para Francia.⁸ Algo semejante ocurre con las otras bebidas tropicales, el impuesto al té en algunos países de Europa occidental es más elevado todavía. Los derechos de aduana que gravan al cacao son también importantes y los artículos a base de este producto se gravan con elevadas cargas interiores. Por otra parte, preocupa además la diferenciación de derechos que aplican según el origen. Esas pesadas imposiciones fiscales frenan considerablemente el consumo y limitan las posibilidades de exportación de los países productores que, sin excepción, son de incipiente desarrollo.

b) *Aceites vegetales, algodón en rama y tabaco*

El Comité comprobó que las exportaciones de aceites vegetales se restringen mediante una protección elevada, interviniendo no sólo el arancel aduanero, sino también restricciones cuantitativas, las normas comerciales de Estado, las reglamentaciones sobre las mezclas y otras medidas. Esta protección favorece no sólo a los agricultores que cultivan oleaginosas y a las industrias que fabrican aceites vegetales, sino también a los productos sucedáneos. Respecto al algodón en rama también existen derechos de aduana elevados y restricciones cuantitativas, además de la incertidumbre provocada por los grandes excedentes acumulados en Estados Unidos.

En el tabaco, se reconoció la existencia de elevados gravámenes fiscales. Además, las actividades de los monopolios de Estado tienen como consecuencia proteger indebidamente a los productores nacionales, incluyendo restricciones cuantitativas rigurosas. Las diferencias establecidas según el grado de fabricación y los sistemas preferenciales, al igual que en los aceites vegetales, quitan todo estímulo para la creación de industrias de transformación en las naciones de insuficiente desarrollo.

2. MATERIAS PRIMAS INDUSTRIALES Y SEMIMANUFACTURAS

Uno de los medios más importantes de que disponen los países en vías de desarrollo para aumentar el valor de sus exportaciones, es la transformación de sus materias primas. Sin embargo, es tradicional que los países industriales mantengan aranceles aduaneros menos liberales para los artículos semimanufacturados que para las materias primas, contribuyendo así a retrasar el desarrollo de las industrias en los países menos desarrollados. Este fue el caso comprobado para los productos manufacturados con minerales de cromo, manganeso, hierro, cobre y bauxita. El aumento de las exportaciones de madera para construcción se halla limitado, en ciertos casos, por restricciones cuantitativas a las importaciones, que se aplican especialmente a maderas tropicales.

3. ARTÍCULOS MANUFACTURADOS

El Comité reconoció que era lógico que los países menos desarrollados orientaran en primer lugar sus esfuerzos hacia las industrias manufactureras más sencillas que necesitan mucha mano de obra. A medida que progresen en conocimientos y prácticas industriales, cabe esperar que se orienten hacia otras fabricaciones, como los productos de las in-

⁸ CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, Santiago, 2 de noviembre de 1964, p. 255, y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Documento E/CN.12/693*.

dustrias mecánicas ligeras, los químicos y farmacéuticos, etc. Resulta paradójico comprobar que es precisamente para esas manufacturas sencillas, para cuya fabricación se hallan esos países en mejores condiciones, teniendo en cuenta sus reservas de materias prima y de mano de obra, a las que los países industriales oponen mayores obstáculos. Así, los artículos de yute, algodón y fibra de coco, tienen que hacer frente a derechos de aduana elevados y a las restricciones cuantitativas que imponen numerosos países a las importaciones procedentes de los países llamados "de reducido costo de producción".

En los artículos para deportes, a pesar de la demanda creciente de que son objeto, el hecho de que se impongan generalmente altos derechos de aduana, impide a los países menos desarrollados disfrutar de la ampliación de los mercados en los países industriales. Las perspectivas de exportación de los artículos de cuero y calzado, salvo algunas excepciones, se ven poco afectados por restricciones cuantitativas de los países importadores; sin embargo, el tratamiento es menos liberal que para la materia prima en bruto; además, existen impuestos fiscales interiores que gravan los productos de cuero.

Cuando se analizan las perspectivas de exportación de determinados productos de las industrias mecánicas ligeras, iniciada por varios países menos desarrollados, se comprobó que podían exportar artículos de buena calidad y a precios competitivos si disfrutasen, en los mercados de importación, de condiciones más liberales. En conjunto, las exportaciones de material agrícola, muebles metálicos, material para la industria de la construcción, motores eléctricos y bombas, no están sujetos a restricciones cuantitativas en los mercados de los países avanzados, pero tienen que pagar derechos de aduana que disminuyen considerablemente las posibilidades de venta. Las máquinas de coser y las bicicletas, siguen siendo, además, objeto de restricciones en diversos países industriales.

Reconoció el Comité que, además de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que frenan las exportaciones, hay otras dificultades considerables por la falta de experiencia en el contacto directo con mercados extranjeros; se necesitan grandes esfuerzos para la presentación, diseño y empaque de los productos; organización de servicios de propaganda y venta; diversos trámites y otros.

Posteriormente la tarea de investigación se extendió para otros productos, llegando el Comité III a cubrir unas 270 partidas de la nomenclatura de Bruselas. Las estimaciones que se han efectuado (fuera del GATT) para cuantificar las pérdidas sufridas en la contracción de las exportaciones de los países con escaso desarrollo, como consecuencia de las barreras al comercio impuestas por los países con un mayor desarrollo económico (incluso los de economía dirigida), son bastante significativas y han entorpecido su desarrollo económico.

Ante este panorama tan desalentador, desde el primer Informe del Comité III, discutido por las Partes Contratantes en su período de sesiones celebrado en Tokio en noviembre de 1959, los países del GATT recomendaron "que las Partes Contratantes, especialmente los países industriales, revisen sus derechos arancelarios, tasas e imposiciones interiores de carácter fiscal, así como sus restricciones cuantitativas y otras medidas de la misma naturaleza, con el objeto de facilitar el acrecentamiento, en un futuro próximo, de los ingresos de exportación de los países insuficientemente desarrollados, para que estos últimos necesiten menos de la asistencia extranjera, puedan fortalecer su economía y acelerar su desarrollo".⁹

Con base en este Informe Especial, las Partes Contratantes del GATT firmaron una declaración, el 7 de diciembre de 1961, en la que "reconocen la necesidad de que todos los gobiernos realicen esfuerzos conscientes y apropiados para favorecer el aumento de los ingresos de exportación de los países poco desarrollados, con la adopción de las siguientes recomendaciones":

a) Los gobiernos deben prestar atención especialísima e inmediata a la rápida abolición de las restricciones cuantitativas a la importación que influyen en el comercio de exportación de los países poco desarrollados; b) los gobiernos deberían prestar una atención especial a las reducciones de derechos que ofrezcan ventajas directas y esenciales para los países poco desarrollados; c) las cargas fiscales, tanto si revisten la forma de derechos de aduana y/o la de impuestos interiores, pueden paralizar los esfuerzos emprendidos; por tanto, las Partes Contratantes convienen en que una supresión o una reducción considerable de los derechos e ingresos de carácter fiscal en los países industriales, contribuiría eficazmente al reforzamiento de los medios de que disponen los países exportadores poco desarrollados para obtener divisas; d) el acceso a los mercados no debería entorpecerse innecesariamente con las operaciones de los monopolios estatales de importación o de los organismos oficiales de compra que representan intrínsecamente un gran gravamen para las importaciones; e) algunos países poco desarrollados no disfrutaban ni de los regímenes arancelarios preferenciales que existían cuando se creó el GATT, ni del trato preferencial instituido en las nuevas uniones aduaneras o zonas de libre comercio y corren el riesgo de hallarse en una situación desfavorable con respecto a la competencia; por tanto, es importante encontrar el medio de que esas diversas ventajas no tengan efectos perjudiciales; f) las subvenciones a la producción y/o a la exportación de los productos primarios, restringen las posibilidades de mercado de los países poco desarrollados, los gobiernos interesados deberían tratar de limitar el recurso a las subvenciones indicadas; g) los gobiernos que dan salida a excedentes de productos básicos deberían tener en cuenta los intereses de los países poco desarrollados; h) en las negociaciones arancelarias, los países industriales deberían adoptar una actitud comprensiva sobre la cuestión relativa a la reciprocidad; i) los países industriales, en sus programas de asistencia financiera y técnica, pueden contribuir al aumento de los ingresos de exportación si se intensifican los esfuerzos para mejorar los métodos de producción y comercialización aplicados por los países poco desarrollados; j) es indispensable reducir más la inestabilidad de los mercados o compensar mejor los efectos de esa inestabilidad en los ingresos en divisas de los países poco desarrollados; al mismo tiempo, todo progreso en la diversificación de las exportaciones atenuará la vulnerabilidad de los países exportadores de productos primarios a las fluctuaciones de los mercados, y k) por último, los países de escaso desarrollo, deberían tratar de asegurar y conservar recíprocamente condiciones liberales de acceso a sus propios mercados.

La magnitud de los problemas a que se enfrentan en su comercio exterior esos países en proceso de desarrollo y que han venido limitando sus posibilidades de crecimiento económico, fueron puestos, una vez más, de relieve por las investigaciones del Comité III. Ante esa situación, las partes contratantes del GATT recomendaron esa serie de proposiciones en que manifiestan sus buenos deseos, pero que no suponían compromisos específicos para cumplirlos. En su Resolución, adoptada el 21 de mayo de 1963, afirmaron l.

⁹ GATT, *El papel del GATT en relación con el comercio y el desarrollo*, Ginebra, marzo de 1964, p. 24.

siguiente: "recordando la Declaración ministerial de noviembre de 1961, y reconociendo que, aun cuando se han realizado algunos progresos para su aplicación, *existe todavía un margen sustancial entre los propósitos y los actos...*"¹⁰

La insatisfacción de los países de escaso desarrollo ante la lentitud y renuencia con que los países más desarrollados contribuían para hacer realidad las recomendaciones que habían aceptado llevar a cabo, determinaron que un grupo de países pobres elaborara un Programa de Acción que fijaría los compromisos concretos, antes aceptados, pero que deberían cumplirse dentro de un tiempo limitado.¹¹

EL PROGRAMA DE ACCIÓN Y SUS RESULTADOS

El Programa de Acción, aceptado por las Partes Contratantes, con algunas reservas, en mayo de 1963, estipulaba lo siguiente:¹² 1) los países industrializados no deberían erigir ningún obstáculo más, sea o no arancelario, al comercio de exportación de los países poco desarrollados para los productos que se ha comprobado que interesan especialmente a estos últimos países. A este respecto, los países poco desarrollados se referían en particular a los obstáculos de carácter discriminatorio; 2) las restricciones cuantitativas a las importaciones procedentes de países poco desarrollados que estén en contradicción con las disposiciones del Acuerdo General, deberían ser suprimidas en el plazo de un año. En caso de que se comprobara, en el curso de consultas celebradas entre los países industrializados y los poco desarrollados interesados, que existían problemas especiales que impedían obrar en el plazo señalado, se irían atenuando de manera progresiva las restricciones a esas importaciones y se suprimirían completamente, a más tardar el 31 de diciembre de 1965; 3) la admisión con franquicia de los productos tropicales en los países industrializados, debería efectuarse antes del 31 de diciembre de 1963; 4) los países industrializados deberían decidir la supresión de los derechos de aduanas sobre los productos primarios que desempeñan un papel importante en el comercio de los países poco desarrollados; 5) los países industrializados deberían establecer también con urgencia un plan cronológico de reducción y de supresión de los obstáculos arancelarios a las exportaciones de productos elaborados y semielaborados procedentes de los países poco desarrollados, debiéndose prever en él la reducción, en un 50% por lo menos, de los derechos actuales dentro de los siguientes tres años; 6) los países industrializados deberían reducir progresivamente los gravámenes interiores y los derechos fiscales sobre los productos que provienen total o principalmente de los países poco desarrollados, a fin de llegar a su supresión no más tarde de 31 de diciembre de 1965; 7) los países industrializados que mantengan los obstáculos mencionados en los puntos anteriores, deberían informar en el mes de julio de cada año a la Secretaría del GATT sobre las medidas que hubiesen adoptado el año anterior para poner en práctica esas decisiones y sobre las que tuvieren el propósito de tomar en el curso de los doce meses siguientes, para ampliar el acceso a los mercados de los productos de los países poco desarrollados; 8) las Partes Contratantes deberían prever, también con urgencia, la adopción de otras medidas apro-

¹⁰ GATT, *El papel del GATT en relación con el comercio y el desarrollo*, loc. cit., p. 47. (Cursivas nuestras.)

¹¹ Este Programa fue patrocinado por los siguientes países miembros del GATT: Argentina, Birmania, Brasil, Camboya, Ceilán, Cuba, Chile, Ghana, Haití, India, Indonesia, Israel, Malaya, Nigeria, Pakistán, Perú, República Árabe Unida, Tangañica, Túnez, Uruguay y Yugoslavia.

¹² GATT, *El papel del GATT en relación con el comercio y el desarrollo*, loc. cit., pp. 25 y 26.

piadas que faciliten los esfuerzos que realizan los países poco desarrollados con el fin de diversificar sus economías, reforzar su capacidad de exportación y aumentar los ingresos obtenidos con sus ventas en el extranjero.

Para contribuir a la aplicación del mencionado Programa, las Partes Contratantes, en su resolución del 21 de mayo de 1963, establecieron un Comité de Acción, que posteriormente vino a duplicar las actividades del Comité III.

Los ministros de los países industrializados, excepto los Estados miembros de la CEE, aceptaron el Programa de Acción que acaba de enunciarse. La Comunidad y los Estados asociados a ella aprobaron con reservas dicho Programa, porque los siete primeros puntos conciernen solamente a medidas para eliminar los obstáculos al comercio, en tanto que el objetivo fundamental, el de aumentar los ingresos de exportación, requiere medidas "más positivas". Parece que, entre otras razones, esta conducta obedece al peligro de afectar el sistema preferencial de sus asociados.

Varios ministros, entre los que no figuran los pertenecientes a la CEE, declararon que respetarán la cláusula del *statu quo* "salvo si circunstancias especiales e imperiosas les obligan a derogarla". Los ministros de Austria y Japón hicieron saber que es posible que no se hallen en condiciones de aceptar, en lo que concierne a varios productos, la fecha límite (diciembre de 1965) para la supresión de obstáculos. Con relación a las reducciones de derechos, el representante de Estados Unidos hizo observar que la legislación de su país prescribe el escalonamiento de esas reducciones en un período de 5 años.

Los resultados del Programa de Acción, pueden resumirse brevemente de la siguiente manera: a) la disposición relativa al mantenimiento del *statu quo* ha sido sólo parcialmente aplicada, el caso más destacado de incumplimiento es el de Gran Bretaña, que aumentó sus aranceles desde octubre de 1964; b) la inaplicabilidad de la franquicia de los derechos, se atribuye al retraso de autorización parlamentaria; c) en lo que concierne a las reducciones o supresiones aduanales sobre productos que interesan a los países de escaso desarrollo, habrá que esperar hasta conocer los resultados de la Ronda Kennedy; d) respecto a los cargos fiscales interiores, solamente se han obtenido algunas reducciones y eliminaciones de dos o tres países, fuera de la CEE, para el té, el café y la madera tropical.

Ante los insignificantes progresos alcanzados hasta ahora, los países poco desarrollados del GATT han subrayado que no existe ninguna razón para congratularse de la situación actual. No se sienten satisfechos con las pocas pruebas de una actividad pasiva, manifiestan la decepción que les ha producido las posiciones adoptadas por algunos países industrializados y han estimado que no son de utilidad. Han puesto de relieve que el citado Programa de Acción, no llega, ni con mucho, a reunir las condiciones mínimas necesarias para que los países poco desarrollados puedan acelerar su desarrollo y que constituye una solución de transacción práctica entre las dificultades expuestas por ciertos países industriales y sus obligaciones en el marco del Acuerdo General. Todas las Partes Contratantes tienen el deber de cumplir íntegramente con sus obligaciones conforme al calendario propuesto. Sin embargo, en la realidad, ese Programa de Acción vino a resultar una ilusión más, defraudada ante la actitud asumida por la mayoría de los países industrializados. Agotadas todas las posibilidades de que esos países hicieran concesiones arancelarias sustanciales a los productos que exportan los países de escaso desarrollo, antes de las negociaciones Kennedy; subsiste la esperanza en los resultados de éstas, que se observan también con exceptismo. Además, hasta mediados de 1966 los paí-

ses industrializados no han aceptado ni siquiera el compromiso teórico de otorgar preferencias a los países de incipiente desarrollo.

EL COMITÉ DE COMERCIO Y DESARROLLO

En febrero de 1965, al mismo tiempo que se sometía a la firma de las Partes Contratantes el Protocolo de enmienda del Acuerdo General por el cual se intenta incorporar la Parte IV, se formó el Comité de Comercio y Desarrollo con el objeto de "vigilar de manera efectiva el cumplimiento de las nuevas disposiciones" y, a su vez, se hizo cargo de las funciones encomendadas al Comité III y al Comité de Acción.

El Comité de Comercio y Desarrollo procedió a organizar un gran número de grupos de trabajo encargados de examinar los principales problemas que afectan al comercio de las naciones de bajo ingreso. Se están llevando a cabo estudios sobre algunos productos, incluyendo posibilidades de establecer convenios de productos básicos; se están analizando las "restricciones residuales" y buscando los medios para que desaparezcan; se continúan estudiando las propuestas de sistemas preferenciales y el fomento del comercio entre los países en desarrollo; se preparan otras enmiendas jurídicas para que el Acuerdo General responda a las necesidades de los países de escaso desarrollo; aún más, otro grupo de expertos está estudiando las relaciones entre el comercio y la ayuda. Los planes de desarrollo de Kenia, Uganda y Nigeria fueron objeto, en julio de 1965, de un examen preliminar en el GATT por parte de un grupo de expertos.¹³

Hasta la primera mitad de 1966 continuaban funcionando estos grupos de trabajo y se desconocían sus recomendaciones. En cualquier caso, la fase de estudio no ha sido superada y todavía siguen esperando una solución los graves problemas comerciales a que se enfrentan los países en desarrollo.

LA UNCTAD Y EL GATT

En diciembre de 1961 la Asamblea General de las Naciones Unidas fijó nuevas metas para la cooperación internacional al establecer el Decenio para el Desarrollo, en el que todos los países de menor desarrollo deberían alcanzar una tasa anual de crecimiento del 5% como mínimo hasta 1970. En vista de que la cooperación internacional carecía de ímpetu, las Naciones Unidas convocaron un año después a la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo cuya finalidad fundamental fue definida por el Secretario General de las Naciones Unidas, U. Thant, con las siguientes palabras:

El año pasado se adoptó otra medida de trascendental importancia. Se ha impuesto universalmente la idea de que las metas de desarrollo fijadas por las Naciones Unidas tienen repercusiones directas en el comercio y la ayuda internacionales. De continuar las actuales tendencias del comercio mundial, que son desfavorables para los países en desarrollo, se agravaría muchísimo la dificultad de alcanzar objetivos adecuados de ex-

¹³ A partir del 1 de mayo de 1964, comenzó a funcionar un servicio de información comercial y consultivo de promoción en beneficio de los países en vías de desarrollo, sean o no Partes Contratantes del Acuerdo General, con sede en Ginebra y bajo el nombre de Centro de Comercio Internacional. Además se han organizado cursos de corta duración para funcionarios de los países en vías de desarrollo donde se ha estudiado, tanto la labor del Acuerdo General como el fomento a las exportaciones y la política comercial. Hasta principios de 1966 han colaborado con el GATT seis países industrializados y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África.

pansión económica. *Es de vital importancia que la comunidad mundial cree para el comercio internacional un ambiente tal que facilite la expansión de los países en desarrollo en vez de frustrarla.*¹⁴

El Dr. Prebisch en su Informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra de marzo a junio de 1964, al analizar tanto el espíritu como las realizaciones del GATT, afirma lo siguiente:

Ese imponente código de reglas y principios elaborado en La Habana, y parcialmente traducido en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), no responde a una concepción positiva de política económica, si por tal se entiende el designio de obrar en forma racional y deliberada sobre las fuerzas de la economía para modificar su curso espontáneo y lograr claros objetivos. Por lo contrario, parece inspirarse en una concepción de esa política, según la cual bastaría eliminar los impedimentos que estorben el libre juego de esas fuerzas en la economía internacional para expandir el intercambio con recíprocas ventajas para todos. Apóyanse, además, esas reglas y principios sobre una noción abstracta de homogeneidad económica *que impide reconocer las grandes diferencias de estructura entre centros industriales y países periféricos*, con las consecuencias tan importantes que ellas comportan. De ahí que el GATT no haya tenido eficacia para estos países, como la tuvo para aquéllos. En fin, *no ha contribuido a crear el nuevo orden de cosas que responda a las exigencias del desarrollo*, ni ha podido cumplir tampoco la tarea inasequible de restablecer el que antes existía.¹⁵

Un grupo de 77 países de escaso desarrollo de África, América Latina y Asia asistieron a la Conferencia para hacer presente la necesidad ineludible de un cambio fundamental en la política de cooperación internacional. Con ese propósito propusieron la creación de una organización internacional de comercio que tuviera capacidad para suministrar en forma permanente el impulso central a toda labor realizada con el comercio y el financiamiento internacional atendiendo fundamentalmente a las necesidades del desarrollo.

Los 77 países del área subdesarrollada sugirieron en la Conferencia un conjunto de objetivos integrados destinados a producir un cambio radical en la estructura del comercio mundial y en sus tendencias, de modo que su estructura dejara de constituir el principal obstáculo al desarrollo económico y social de esos países. Algunas de las proposiciones más importantes que se presentaron fueron las siguientes:

Primera. Mejorar el acceso de los productos básicos a los mercados de los grandes centros industriales, asegurándoles una razonable participación en el crecimiento de su consumo. Se preconiza la conveniencia de fijar metas cuantitativas para su acceso a los mercados de los países industriales, que se alcanzarían en un cierto número de años.

Segunda. Elevar y estabilizar el poder de compra de los ingresos de exportación de los países con escaso desarrollo, sea por convenios de productos que traten de actuar sobre los precios y/o mediante un mecanismo de financiamiento compensatorio que ataque el deterioro de la relación de pre-

¹⁴ U. Thant, Prólogo al Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Nueva política comercial para el desarrollo*, loc. cit., p. 7. (Cursivas nuestras.)

¹⁵ *Nueva política comercial para el desarrollo*, loc. cit., p. 11. (Cursivas nuestras.)

cios de intercambio, eliminando las pérdidas ocasionadas a los países insuficientemente desarrollados.

Tercera. Una cooperación internacional más sistemática para facilitar el acceso de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a los mercados de los países industriales, mediante la eliminación de restricciones cuantitativas, la disminución o eliminación de aranceles y, principalmente, el otorgamiento de preferencias por un plazo limitado (salvo una lista razonable de excepciones) a fin de ayudar a las industrias incipientes de los países en desarrollo a ganar los mercados exteriores.

Cuarta. Debe aprovecharse mejor el gran potencial de importaciones que en virtud de su crecimiento económico tienen los países socialistas mediante contratos a largo plazo, que deberían pasar del sistema bilateral al multilateral, por sus condiciones más favorables.

Quinta. La formación y funcionamiento de agrupaciones preferenciales entre los países en desarrollo y el avance de la política sustitutiva de importaciones en tales agrupaciones.

Sexta. La revisión y mejoramiento de las condiciones en que operan algunos renglones "invisibles" de gran importancia para el comercio y la balanza de pagos de los países en desarrollo, como la necesidad de aliviar los servicios de la deuda externa mediante reajustes de plazos y términos. También se refieren a medidas sobre fletes y seguros para contribuir a la corrección de la tendencia hacia el desequilibrio.

Séptima. Revisar los criterios y alcances de la ayuda financiera internacional a fin de que contribuya más efectiva y sistemáticamente a la obtención y el mantenimiento de tasas satisfactorias de desarrollo.

Octava. La creación de un mecanismo institucional, de carácter universal, en el que pudieran discutirse y promoverse líneas concretas de acción encaminadas a aliviar o a eliminar los problemas comerciales de los países en desarrollo.

Como resultado de la Conferencia, si bien no se creó una organización internacional de comercio, porque no se contó con el apoyo de algunos países industriales, sí se aprobó un órgano permanente que se denomina "Junta de Comercio y Desarrollo" con sede ahora en Ginebra compuesta por 55 miembros, la cual tiene a su cargo la búsqueda de una aplicación práctica de los principios y las políticas para solucionar los problemas de los países en desarrollo dentro del marco de las Naciones Unidas, a través de la Conferencia como órgano de la Asamblea General. Así la aspiración de los países en desarrollo en materia institucional de disponer de un organismo permanente en el cual sus problemas generales y específicos de comercio y desarrollo pudieran ventilarse coordinadamente dentro de un ambiente universal, quedó finalmente establecida.

Una evaluación de los resultados de la Conferencia de Ginebra lleva el convencimiento de que se logró un serio avance en materia de nuevos principios de comercio y desarrollo, aceptados como ideas directrices para la comunidad internacional. Pero debe reconocerse que ese avance *no se vio acompañado por decisiones precisas y concretas que significaran compromisos por parte de las naciones industriales y en favor de los países en desarrollo.*

Durante la Conferencia se entabló un diálogo entre el mundo subdesarrollado, con una plataforma común, y el mundo industrial, con múltiples puntos de vista.¹⁶

En las conversaciones del grupo de los 77 con los países industriales del área capitalista, en relación con los produc-

tos primarios, algunos favorecieron la aplicación de medidas que fueran facilitando un mayor acceso a los mercados de las naciones industriales y declararon que podían poner en práctica el Programa de Acción del GATT; mientras que otros estimaban que la aplicación de cualquier clase de medidas distaba mucho de garantizar resultados importantes y ponían en duda la posible eficacia del Programa; según estos últimos debería promoverse previamente una organización de los mercados de productos primarios y a precios más convenientes.

Una situación semejante surgió al discutirse lo referente a manufacturas y productos semielaborados, en especial, el régimen de preferencias ya comentado.

Por su parte, los países de economía centralmente planificada manifestaron interés por aumentar su volumen de comercio con los países de insuficiente desarrollo. Ese interés, sin embargo, no se tradujo en la decisión de aceptar compromisos efectivos.

A petición de los países que participan en la Conferencia, se agregaron varias cláusulas generales, algunas de las cuales contribuyeron a precisar el alcance y la aplicación de las disposiciones recomendadas, mientras que otras tienden a amortiguar sus efectos mediante el reconocimiento de excepción. Entre ellas, para el objeto de nuestro estudio, sobresalen las siguientes:

a) La que se refiere a las fechas límites para el cumplimiento de las disposiciones aprobadas: que se alcance el máximo progreso antes del 31 de diciembre de 1965, postergando el plazo de cumplimiento hasta el final de la presente década, para que se efectúen los "reajustes" solicitados por los países más desarrollados.

b) En su propuesta inicial los países de incipiente desarrollo solicitaban la eliminación total de los aranceles y otros gravámenes aduaneros sobre los productos primarios a más tardar el 31 de diciembre de 1965. La resolución aprobada, en cambio, postula una "reducción sustancial" y "en lo posible" la eliminación de esos gravámenes. Para los productos tropicales sí se aceptó su eliminación, pero postergando el plazo hasta el final del Decenio del Desarrollo. *Esto representó un retroceso en relación con lo acordado en el Programa de Acción del GATT*, si bien, se le otorga un carácter más universal.

c) En cuanto a los impuestos internos que gravan a los productos primarios producidos por los países en desarrollo, se aceptó que se disminuyeran progresivamente, pero su eliminación total no quedó sujeta a un plazo determinado, sería "lo más pronto posible", en este caso rige la cláusula general que señala el Decenio del Desarrollo como plazo final para su cumplimiento.

d) Los países desarrollados con economía de mercado se comprometen a eliminar dentro de la presente década y "en la medida de lo posible" las restricciones cuantitativas sobre los productos de interés especial para los países en desarrollo.

e) Se enuncia el propósito de los países más desarrollados de no adoptar medidas que estimulen una producción antieconómica susceptible de privar a los países en desarrollo de una cuota justa en los mercados mundiales y de su crecimiento. Eso significa que pese a la intención de no agravar la situación futura, queda intacta la estructura actual. Este resultó uno de los problemas más difíciles de resolver, dados los intereses nacionales que en esos países propugnan el *statu quo*.

f) En lo concerniente a los subsidios de exportación se reconoce la inconveniencia de dicha práctica y sus efectos adversos sobre las exportaciones de los países en desarrollo. La resolución sólo aconseja prudencia en su aplicación, y

¹⁶ CEPAL, *La UNCTAD: Análisis...*, loc. cit.

la única puerta abierta para los países de escaso desarrollo radica en la consulta.

Gran parte de esas recomendaciones consisten en refrendar compromisos que los países desarrollados habían adoptado durante los últimos años, en el marco del GATT, con respecto a la expansión del comercio de los países en desarrollo.

Dentro de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia no queda claramente expresado el papel que seguirá desempeñando el GATT ni las formas de coordinación que podrán empezar a funcionar con respecto a la Junta de Comercio y Desarrollo. Los esfuerzos iniciales de los países en desarrollo se dirigían, en general, a lograr que el GATT quedara incorporado al nuevo mecanismo institucional, formando parte de él y recibiendo de sus más altas autoridades las orientaciones para su acción, o por lo menos, establecer formas sistemáticas de coordinación que en el plano de las reducciones arancelarias y demás actividades del GATT, aseguraran que se llevarían a cabo teniendo en cuenta el criterio de la UNCTAD y las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Con arreglo a la Recomendación A. V. I., la Junta de Comercio y Desarrollo "tomará, según sea necesario, disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y establecer relaciones con ellos. Con el fin de evitar duplicaciones, deberá valerse siempre que sea posible de los informes pertinentes presentados al Consejo Económico y Social y otros órganos de las Naciones Unidas."¹⁷ Esto quiere decir, en la práctica, que el GATT podrá permanecer aislado de la nueva estructura y que sólo a base de acuerdos especiales se establecerían relaciones entre el GATT y la Conferencia.

Por lo tanto, lo que el GATT pueda hacer en beneficio de los intereses de los países en desarrollo seguirá dependiendo de la decisión de sus Partes Contratantes, ya se exprese a través de los programas o planes elaborados por el mismo GATT o a través de los acuerdos en que sus miembros convengan dentro de la Conferencia y que posteriormente se cumplan a través del mecanismo del GATT.

Hace falta todavía que se cumpla otro aspecto importante que ha quedado pendiente y que afecta al GATT en sus relaciones con la Junta de Comercio y Desarrollo. Se refiere a la recomendación de la Conferencia (A. III. 4) sobre acceso a los mercados, parte final del párrafo 10: "Las ventajas que se deriven de tales negociaciones no deberán limitarse a los países que sean miembros de la organización internacional bajo cuyo patrocinio se verifiquen las negociaciones."¹⁸ Conforme a esta recomendación las Partes Contratantes del GATT deben extender los beneficios de las reducciones arancelarias que a lo largo de su existencia han realizado, así como los posibles que se deriven de la Ronda Kennedy a todos los países de escaso desarrollo sean o no Partes Contratantes de esa organización. Hasta ahora no se ha tenido conocimiento de una declaración formal del GATT a este respecto.

En resumen, parece que en la Conferencia, el mundo en desarrollo hizo valer su aspiración en materia institucional al establecerse la Junta Mundial de Comercio y Desarrollo y la Conferencia como organizaciones de las Naciones Unidas, que han iniciado a nivel universal el proceso de revisión de los conceptos y las prácticas internacionales en relación al comercio y el desarrollo. Sin embargo, debe subrayarse que la política comercial del área más desarrollada se mantuvo intacta, y en algunos aspectos, como los

compromisos adquiridos en el Programa de Acción dentro del GATT, sufrió un retroceso, imponiéndose el tratamiento tradicional.

CONCLUSIÓN

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) surgió como una institución provisional, en espera de la Organización Internacional de Comercio, que sería un organismo especializado de las Naciones Unidas. La Carta de La Habana nunca se hizo realidad al no ser ratificada. En estas circunstancias, el texto del Acuerdo General ignoró lo relativo a los convenios sobre productos básicos y las importantes enmiendas que sufrió el Proyecto de la Carta que favorecían las políticas comerciales de los países insuficientemente desarrollados.

Así, el GATT no reconoció que sus integrantes eran países con niveles económicos desiguales y que por lo tanto requerían tratamiento preferencial. Se propuso servir a los intereses de los países avanzados que se empeñaban en reducir los obstáculos al libre comercio, aplicando la doctrina tradicional. Esto último introdujo cierto orden en los intercambios comerciales después del caótico período que sobrevino entre las dos guerras mundiales.

El Acuerdo General en sus primeros años de existencia se dedicó a promover negociaciones arancelarias en las que obtuvo un éxito inmediato, no así en las negociaciones posteriores. Bajo sus auspicios se han reducido los derechos aduaneros a decenas de miles de productos, que representan un apreciable porcentaje del comercio mundial, y se ha conseguido mantenerlos dentro de márgenes razonables de estabilidad, contribuyendo a una expansión sin precedentes, particularmente del comercio de productos industriales.

Se le reconoce al GATT su bondad y esmero en la atención de los problemas de comercio que afectan a los países ricos. Se ha mantenido alerta para prevenir la posible escisión en el comercio occidental que podría derivarse de la aparición de unidades regionales de libre comercio y áreas aduanales que pueden afectar el poder competitivo de los productos provenientes de otros países de fuera de las zonas. Sin embargo, a pesar de los nuevos procedimientos adoptados en las negociaciones, al GATT le ha resultado muy difícil resolver el problema de los productos agrícolas, y las otras dificultades entre los bloques capitalistas por momentos le parecen insuperables. En las negociaciones Kennedy, las probabilidades de llegar a feliz término son tantas como las de fracasar, caso este último en que se afectaría directamente la vida del GATT.

Las reducciones arancelarias y el "nuevo orden" en el comercio auspiciado por el GATT beneficiaron principalmente a los países más desarrollados, habiendo obtenido los menos desarrollados muy pocas ventajas directas y algunas indirectas, debido al crecimiento económico de las áreas industrializadas que favoreció el incremento de su demanda de importaciones por productos procedentes de los países menos desarrollados. Sin embargo, se comprueba que algunas de estas ventajas han sido reducidas o anuladas debido al extenso incumplimiento de las obligaciones a través de las cláusulas de salvaguardia, especialmente pretendiendo justificar sus restricciones con carácter "residual", o previniendo la "desorganización" de sus mercados, o ambas cosas, y aun acudiendo a medidas injustificadas dentro del texto del Acuerdo General.

Esos limitados efectos positivos que beneficiaron a las Partes Contratantes de incipiente desarrollo se han hecho extensivos a otros países semejantes y que no participaron en los trabajos del GATT, al concederles algunos países industriales el tratamiento de la nación más favorecida.

¹⁷ Recomendación contenida en el anexo A.V.I. del *Acta final* antes citada, véase *Comercio Exterior*, Tomo XIV, núm. 8, Suplemento, agosto de 1964, p. 38.

¹⁸ *Ibidem*, p. 23.

Se acusa a los países de bajo ingreso de una participación pasiva en las conferencias arancelarias, por no haber solicitado concesiones sobre aquellos productos de su particular interés, pero se olvida su estrecha capacidad para otorgar reciprocidad a cambio de lo que podrían solicitar. Esas negociaciones (a excepción de las que se están celebrando en Ginebra) estuvieron teñidas con un espíritu del más duro regateo y la compensación otorgada por los países en desarrollo ha llegado a provocar serios perjuicios en algunos sectores de su producción; aunque después, esas compensaciones pudieron eliminarse, mediante justificación a países extranjeros, de cualquier firma retardaron su desarrollo económico.

El problema central del desarrollo económico, que es indispensable atacar por diferentes ángulos, con diversos instrumentos y metas bien definidas, no ha sido atendido por el GATT. Esta organización sólo ha concentrado su atención sobre algunos obstáculos al comercio exterior y ni en este aspecto los países de escaso desarrollo han podido eliminar su déficit global con el área industrializada; su capacidad importadora continúa siendo uno de los obstáculos mayores para su crecimiento económico. Esto, junto a otras razones, justifica ampliamente el entusiasmo con que esos países han intervenido primero en la Conferencia de Ginebra en 1964 y ahora en la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas.

El GATT ha sido concebido como un mecanismo de expansión del comercio internacional, principalmente mediante el régimen arancelario; el comercio entre Estados se ha considerado como excepción. Por lo tanto los países de economía dirigida, como los socialistas que regulan su comercio mediante convenios gubernamentales, se les ha excluido. Solamente dos de esos países son Partes Contratantes y otros dos participan provisionalmente. Ello restringe el comercio multilateral y limita las posibilidades comerciales de los países en vías de desarrollo que desean intensificar sus relaciones económicas con ellos dentro de un foro que supere los inconvenientes de los actuales convenios bilaterales.

La eficacia del Acuerdo General ha resultado francamente dudosa al intervenir en los problemas comerciales a que se enfrentan los países de insuficiente desarrollo, particularmente ha sido incapaz de liberar en la magnitud necesaria las barreras a las importaciones que imponen los países industriales y tampoco se ha logrado reducir más rápidamente dichos obstáculos que los correspondientes a los productos que interesan a estos últimos países. Aún más, el GATT ha sido incompetente para que las Partes Contratantes de mayor desarrollo cumplan con sus compromisos contraídos en el Acuerdo General, como el Programa de Acción; ni ha podido convencerlos para que otorguen un tratamiento preferencial en favor de los productos manufacturados y semimanufacturados que provienen de las naciones de bajos ingresos. Las relaciones especiales que urgen entre los países pobres tampoco han sido promovidas por esa organización.

Esas limitaciones imputables al GATT son el resultado de la política de cooperación en el campo del comercio internacional que aplican los grandes países, a pesar de que hay igualdad en la votación al tomar sus decisiones y de que la mayoría favorece a los países de insuficiente desarrollo. En la realidad parece que el control y la política de esa organización sigue los lineamientos que impone la minoría de los países poderosos. No obstante la renuencia de esos países rectores del comercio para otorgar un trato más equitativo a los países de escaso desarrollo, se aprecian recientemente algunos cambios en las actitudes intransigentes de aquellos países, con el contenido de la nueva

Parte IV del Acuerdo General, que proyecta buenas perspectivas y que desde luego permiten en la actualidad ofrecer condiciones que pueden resultar favorables, si se comparan con las que habían existido hasta hace poco tiempo.

Las reuniones de los países miembros del GATT proporcionan a los gobiernos la posibilidad de discutir colectivamente sus problemas comerciales y presentar reclamaciones fundadas en infracciones a las reglas del Acuerdo General. En un sistema de comercio bilateral, los países en vías de desarrollo están en una posición desventajosa indiscutible en caso de diferencias con un país más poderoso, su capacidad para defenderse es limitada; dentro del GATT pueden contar con el apoyo de algunas naciones con intereses similares, además habrá otros países que probablemente apoyen lo que les parezca más justo y equitativo. Es ésta una innovación en materia de relaciones comerciales internacionales. El GATT quizá haya suavizado la actitud dura y egoísta que predomina en las relaciones comerciales, pero no ha ido más allá de la formulación de enérgicas recomendaciones ante las reclamaciones presentadas.

La contribución financiera al GATT de los países en proceso de desarrollo es modesta, se basa en el porcentaje del comercio de todas las Partes Contratantes. Por ejemplo, en 1964, Brasil contribuyó con 14 990 dólares, Chile con 6 600 dólares e India con 19 970 dólares. Resultan mayores los gastos de expertos que tratan de adaptar sus políticas comerciales y problemas urgentes a las reglas del Acuerdo General. Por otra parte, si aceptamos que las obligaciones de ser miembro del Acuerdo General pueden reducirse en la práctica, a través de las excepciones, a un mínimo, como es el de informar cada dos años a las Partes Contratantes de las medidas aplicadas; en estas condiciones, los gastos totales probablemente queden compensados por las pocas ventajas directas o indirectas de ser miembro de esa organización.

Desde la publicación del informe sobre "Tendencias en el Comercio Internacional" en 1958 el GATT ha hecho un esfuerzo serio para encaminar sus actividades en forma que responda más adecuadamente a las exigencias de los países en desarrollo; pero debe admitirse que los efectos positivos de este esfuerzo, después de varios años, han sido más bien desalentadores y las negociaciones Kennedy significan una prueba crítica de los beneficios prácticos que el GATT puede ofrecer a los países en desarrollo.

La impostergable necesidad de crear un ambiente diferente en el comercio internacional que supere los obstáculos que han frenado la expansión de los países insuficientemente desarrollados, hizo que éstos se organizaran presentando un frente común y asistieran a la Conferencia de Ginebra para proponer cambios radicales en la estructura y tendencias del comercio mundial que respondieran a las necesidades del desarrollo económico. A pesar de reconocerse los nuevos principios y de crearse la Junta de Comercio y Desarrollo como organismo permanente de la Conferencia, las naciones industriales no se comprometieron con decisiones precisas a modificar sus políticas tradicionales y lo que es más, en materia de liberación a las barreras en sus mercados para los productos procedentes de los países de bajo ingreso que se habían acordado en el Programa de Acción, dentro del GATT, sufrieron un retroceso.

Los esfuerzos iniciales de los países en desarrollo se dirigieron a lograr que el GATT quedara incorporado a una nueva organización de la UNCTAD, sin embargo, el acta final de la Conferencia dejó al Acuerdo General en su misma posición, aislado de la nueva estructura. Por tanto, los intereses de los países de escaso desarrollo seguirán dependiendo de la decisión de sus Partes Contratantes y de las relaciones que se lleguen a establecer entre el GATT y la Conferencia de las Naciones Unidas.