

---

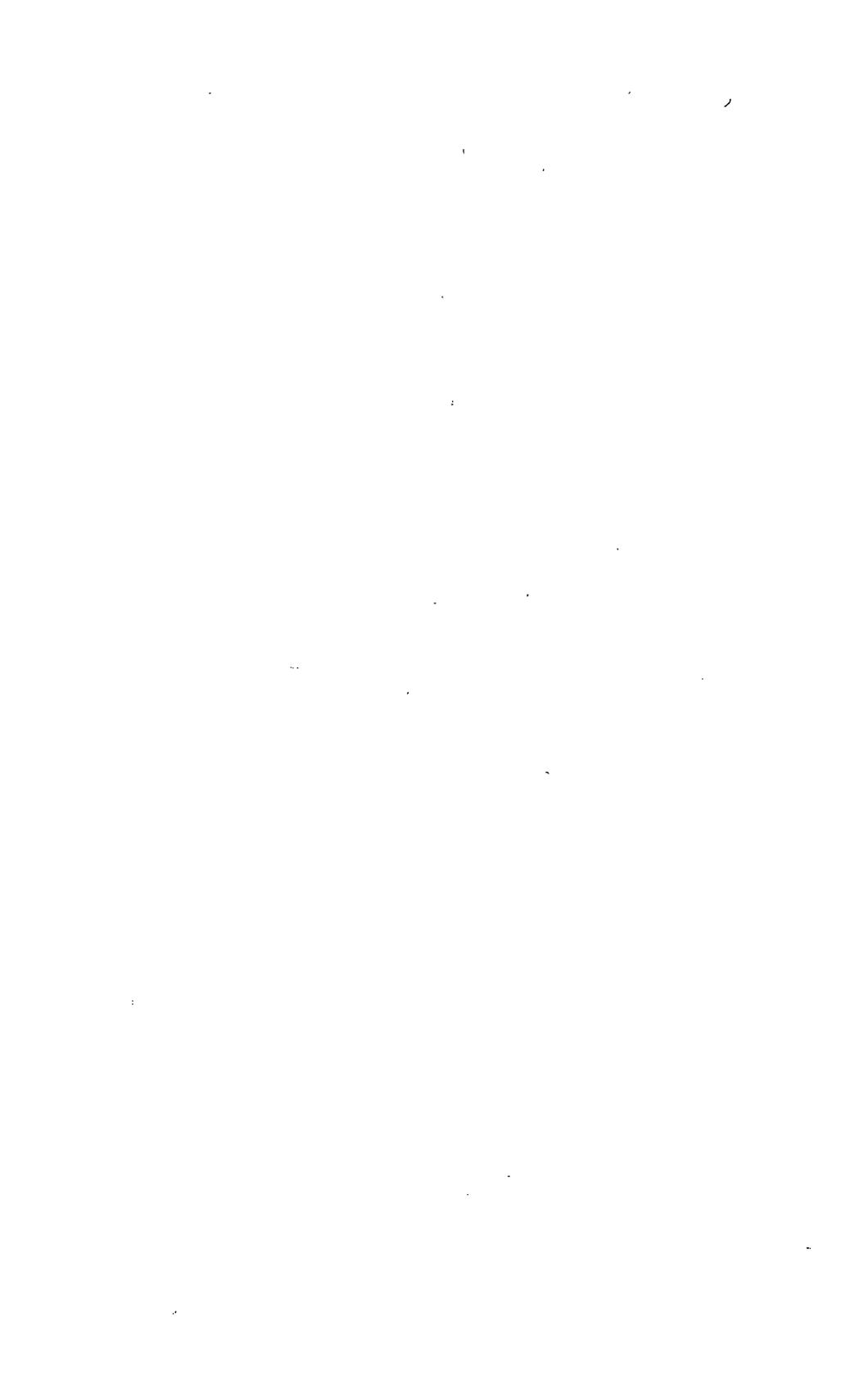
**ESTUDIOS  
INTERNACIONALES**

**Nuevas dimensiones  
del Comercio  
Internacional**

Obra editada bajo la dirección de  
*PILAR ARMANET ARMANET*  
*RAYMUNDO BARROS CHARLIN*

**Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile**

---



NUEVAS DIMENSIONES DEL  
COMERCIO INTERNACIONAL

ESTUDIOS INTERNACIONALES  
Colección dirigida por el  
INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE  
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA  
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior  
e investigaciones en el ámbito  
de las relaciones internacionales,  
en sus aspectos políticos, jurídicos,  
económicos, sociales e históricos.  
Imparte docencia de pre y postgrado  
en la Universidad de Chile y  
coopera con otras instituciones  
académicas

Dirección: Calle Condell N° 249, Santiago, 9. Chile.  
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.  
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile.  
Teléfonos: 42940 - 2258249.

# NUEVAS DIMENSIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Obra editada bajo la dirección de  
PILAR ARMANET ARMANET  
RAYMUNDO BARRÓS CHARLIN



INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
SANTIAGO DE CHILE

La publicación de esta obra forma parte de las actividades contempladas en el Convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto para la Integración de América Latina.

Las opiniones vertidas en esta obra representan únicamente el pensamiento de cada autor y no comprometen al Instituto para la Integración de América Latina ni al Instituto de Estudios Internacionales.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

© Universidad de Chile, 1982

Inscripción N° 54.620

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Instituto para la Integración de América Latina

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*

e impreso en los talleres de Impresos San Francisco

Av. Pdte. José Joaquín Prieto 3535

Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

## INDICE

- Introducción: *Raymundo Barros Charlin* . . . . . 9
- Nuevas estructuras para el Comercio Internacional: *Francisco Orrego Vicuña* . . . . . 19
- Institucionalización de las Relaciones Económicas Internacionales: *Pilar Armanet Armanet* . . . . . 34
- Evolución Jurídica e Institucional del GATT: *Alberto Rioseco Vásquez* . . . . . 46 ✓
- Características del Nuevo Ordenamiento del Comercio Internacional: *Alejandro Jara Puga*. . . . . 77
- El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio: *Andrés Concha y Fernando Morales*. . . . . 93

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN:

PILAR ARMANET ARMANET: Abogado. Director Adjunto del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

RAYMUNDO BARROS CHARLÍN: Abogado. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

ANDRÉS CONCHA: Economista. Director de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Internacionales de Chile.

ALEJANDRO JARA PUGA: Miembro de la Delegación Permanente de Chile ante los Organismos Internacionales de Ginebra.

FERNANDO MORALES: Abogado. Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

FRANCISCO ORREGO VICUÑA: Abogado. Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

ALBERTO RIOSECO VÁSQUEZ. Abogado. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

## INTRODUCCION

En el curso de 1979, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, publicó una obra relativa a las prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio internacional<sup>1</sup>. En dicha publicación se describen y analizan las disposiciones del GATT relativas a las prácticas desleales de comercio, la legislación vigente sobre la materia en Japón y Estados Unidos de América, así como las normas pertinentes en los procesos de integración propios de la Comunidad Económica Europea y de ALALC. Para el Instituto mencionado, tanto las expresiones actuales del proteccionismo económico, como el análisis sistemático de los subsidios a las exportaciones, ha constituido una atención preferente, de allí que se haya seguido muy de cerca la marcha de las negociaciones comerciales multilaterales celebradas bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) iniciadas en septiembre de 1973 con ocasión de la Reunión Ministerial de Tokio y se le atribuya trascendental importancia a la próxima Reunión de igual naturaleza a celebrarse en 1982. Tal como expresara el anterior Director General del GATT, Olivier Long: "las negociaciones de la Ronda de Tokio han sido más ambiciosas y de más envergadura que todas las anteriores. Su finalidad no era solamente reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, sino también configurar el sistema de comercio multilateral y las relaciones comerciales internacionales hasta bien entrado el próximo decenio"<sup>2</sup>.

Creemos que aún suponiendo que sean sostenidos y válidos los esfuerzos que desplieguen los países de América Latina para ir superando los desafíos de su desarrollo económico, las políticas de comercio exterior instrumentadas en la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos de América, Japón y en otras regiones y países, tendrán muy honda repercusión e interferencia en aquellos

<sup>1</sup>"Prácticas restrictivas y discriminatorias en el Comercio Internacional". Obra editada bajo la dirección de Raymundo Barros Charlín. Editorial Universitaria. 1979.

<sup>2</sup>Informe del Director General del GATT. Sobre la Ronda Tokio, Ginebra. Ediciones del GATT, abril 1979.

esfuerzos. Si se entronizara en el mundo industrializado durante la década de los ochenta un agudo panorama de proteccionismo comercial, las posibilidades del desarrollo económico latinoamericano sufrirían nuevamente, con consecuencias ahora imprevisibles, una crisis de frustración generalizada.

Debemos tener presente que durante los últimos años de la década de los setenta quedó reiteradamente demostrado el hecho que aproximadamente el 70% de las exportaciones latinoamericanas estaban destinadas a Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Económica Europea, Japón y otros países industrializados. Un cuadro similar puede observarse por el ángulo de las importaciones.

Dos circunstancias en el escenario de las relaciones económicas de América Latina debieran movernos a una reflexión muy seria: de una parte los países industrializados no parecen haberse penetrado de la trascendencia que tiene nuestra subregión en el desarrollo de sus "propias economías", y en la consolidación de una paz mundial basada en relaciones justas y equilibradas; de otra parte, cabe destacar la impotencia propia de los países latinoamericanos para edificar sobre propósitos e instrumentos realistas, pragmáticos, pero a la vez sólidos, su proceso de integración. Este último, que debiera constituirse en una estrategia de primera categoría e insoslayable, aparece postergado, y sólo exhibe manifestaciones muy tímidas y precarias en las expresiones actuales de la nueva Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) creada en febrero de 1980 y en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Pudiera ser que un marco más o menos generalizado de proteccionismo comercial obligara a América Latina, de una vez por todas, a mirar prioritariamente, sus posibilidades de exportación "dentro" del área; de allí que un proteccionismo "interno", o la carencia de iniciativas audaces, pero coherentes, tendientes a proyectar en el subcontinente un espacio económico privilegiado y discriminatorio, resultan desconcertantes.

Los esfuerzos para analizar las realidades y posibilidades del comercio mundial no significan, de manera alguna, un desentendimiento de importancia atribuida a la integración latinoamericana y a las múltiples y complejas vertientes de cooperación que ésta ofrece en el futuro dentro de un "programa de prelações" que no debiera admitir dilación<sup>3</sup>. Por el contrario, se supone precisamente que sea mediante actitudes coordinadas y concertadas que los países latinoamericanos puedan introducir planteamientos válidos en la tupida red de intereses comerciales que por ahora escapan totalmente a su voluntad y, las más de las veces, a su conocimiento.

<sup>3</sup>El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile prevé para 1982 la realización de una investigación sobre "Análisis y Tendencia de la Cooperación Internacional", bajo la dirección de la investigadora Jeanette Irigoien, donde se le dará especial énfasis a los esfuerzos latinoamericanos sobre la materia.

## INTRODUCCIÓN

Por otra parte, tal como señala el Informe Brandt: "los proyectos de integración subregional, destacan la liberación del comercio regional y la creación de acuerdos preferenciales de comercio para ayudar al desarrollo, promoviendo las especializaciones y permitiendo obtener ventajas de las economías de escala. Esta forma de cooperación es particularmente útil para países con mercados internos reducidos y que no pueden, aislados, sostener una industrialización eficiente sobre un amplio espectro de actividades. Cada vez se reconoce más que los acuerdos de comercio preferencial necesitan complementarse con la integración de los recursos regionales a fin de establecer industrias conjuntas. Las empresas industriales desarrolladas por varios países contribuyen a la liberalización del comercio y promueven formas más elaboradas de cooperación económica"<sup>4</sup>.

En la publicación que se presenta, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en desarrollo de un Convenio suscrito con el Instituto para la Integración de América Latina, dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo, analiza algunos de los aspectos más relevantes del panorama actual que ofrecen las relaciones económicas internacionales. Los enfoques doctrinarios, jurídicos y económicos que suelen considerarse como los más relevantes cuando se ventilan estos temas, se exponen con sistematización y equilibrio, de tal manera que a quienes se ocupan y preocupan de estos problemas, se les ofrece un aporte actualizado y coherente. No todas las opiniones contenidas en la obra son necesariamente coincidentes, pero todas encuentran una justificación adecuada y constituyen una demostración clara de la libertad académica con que se llevaron a cabo los diversos trabajos. Aparentemente, una lectura rápida de algunos subtítulos podría llevar a la conclusión que hay materias que se repiten en las distintas exposiciones. Ello no es así, y si en verdad se aluden a las mismas situaciones o se insiste en los mismos hechos económicos internacionales, se hace desde distintos puntos de vista o para esclarecer argumentos enfocados desde otros ángulos de los mismos problemas. En todo caso, aun cuando la obra tiene una unidad temática básica, cada trabajo se basta a sí mismo, reforzándose, adecuadamente, unos con otros.

El profesor Francisco Orrego Vicuña, en un estudio predominantemente doctrinario relativo a las nuevas estructuras para el comercio internacional, señala una circunstancia que, hasta donde sabemos, no ha merecido la atención específica del analista internacional. Se trata de vincular el proteccionismo comercial; expresión normal del nacionalismo, como un factor históricamente perturba-

<sup>4</sup>"Un Programa para la Supervivencia". Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, presidida por Willy Brandt. Editorial Pluma, 1980, p. 205.

dor de la paz mundial. Es importante el hecho, por cuanto el bien jurídico protegido con una organización efectivamente fluida del comercio mundial sería para el autor la convivencia pacífica entre las naciones más que el desarrollo de una simple creencia, por transitorias conveniencias económicas, en el libre comercio. Es decir, las actuales "prácticas contradictorias" al decir de Orrego en relación a los principios liberales podrían desembocar, en un conflicto de otra naturaleza. El expositor vincula el proteccionismo con la tradición de intervencionismo estatal y señala que: la propia guerra vino a agravar este fenómeno, pues la existencia de economías de guerra, el incremento de la burocracia y el papel del Estado en la economía en esas circunstancias determinó una tendencia que también habría de perdurar, en cuanto a la influencia del poder público en el sistema económico". Debiera ser motivo de un análisis económico esclarecedor la afirmación de Orrego, avalada por opiniones de Charles P. Kindleberger, en el sentido que el sistema internacional ha sido, como derivación de políticas nacionales intervencionistas, "más bien un sistema mercantilista que uno liberal". Como expresa el autor: "el mercantilismo postulaba el logro de una maximización de las exportaciones y de una minimización de las importaciones, con el fin de acumular las mayores cantidades de oro y divisas. La libre competencia y la no discriminación no eran precisamente una de las preocupaciones del mercantilismo. Estas características han sido predominantes en el mercado internacional y continúan inspirando la política económica internacional de algunas naciones importantes".

Bordea los límites de la paradoja, la inquietud, por lo demás plenamente válida que se plantea el autor, en el sentido de "cómo puede organizarse un sistema internacional que introduzca los elementos y reglamentaciones necesarias para hacer posible su funcionamiento libre de vicios y distorsiones, pero que a la vez no incurra en un tipo de esquema regulatorio que en definitiva perjudique a la iniciativa privada".

Para Orrego esa es la cuestión de fondo. La verdad es que la tentación de reemplazar la influencia tradicional del estado por instancias internacionales supranacionales más o menos rígidas, pero eficaces, es muy grande, sobre todo si se postula la materialización de una determinada "justicia económica internacional" que coadyuve sólidamente al mundo en desarrollo. En palabras de John Jackson, citadas por el autor, el problema es el de reconciliar la necesidad de control y cooperación con unas interferencias inadecuadas suscitadas por las propias medidas de reglamentación internacional. Claro que el propio autor sostiene en la actualidad no parece factible ("en una atmósfera de creciente nacionalismo" al decir de McCulloch y Piñera) que los países cedan soberanía a autoridades internacionales. El trabajo de Orrego sugiere ciertos planteamientos concretos tendientes a una mayor internacionalización de las diferentes políticas económicas.

## INTRODUCCIÓN

Es obvio que algunas afirmaciones de Orrego pueden prestarse a polémica, particularmente las que se desprenden del análisis que formula acerca de las influencias ideológicas en la intervención de algunos estados en sus relaciones económicas internacionales. Al efecto destaca, como expresión de tales, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y algunos intentos no muy atinados de estructurar un Nuevo Orden Informativo, "con muy serias implicaciones en lo que respecta a los medios de comunicación". En definitiva, cualquier planteamiento que se formule a raíz de las estructuras estimadas como más idóneas para regular el comercio internacional, va a tener necesariamente, determinada connotación ideológica. El problema ocurre cuando una determinada ideología se impone hegemonícamente y proscribela áspera lucha por obtener términos más equitativos y expeditos de intercambio. Las influencias ideológicas como tales nunca podrán ser desterradas. Es en la conciliación de las mismas donde está el desafío.

Dentro del subtítulo denominado "las tareas inconclusas y el resguardo de la libre competencia", el autor preconiza una evolución institucional del GATT hacia modalidades que le permitan cumplir el propósito de liberalizar el comercio mundial sobre la base de una cooperación internacional. Simultáneamente a la evolución institucional, sostiene la necesidad de abordar en profundidad algunos elementos determinantes que dicen relación directa con la fluidez del intercambio; tales como: aplicación de cláusulas de salvaguardia, restricciones cuantitativas o subsidios, situaciones que se refieren al abastecimiento, al comercio de servicios y a las prácticas comerciales restrictivas. Estos temas ocuparán la atención de la próxima Reunión Ministerial a efectuarse en 1982.

También preocupa al autor el problema de la "graduación" como principio regulador que contemple la situación de los países de menor desarrollo. Ciertamente que un enfoque del problema abordado desde el ángulo que se menciona, requiere de mayor análisis. Otros autores de la obra se preocupan del mismo tema, especialmente el Profesor Rioseco Vásquez, el cual proporciona una síntesis de las medidas adoptadas en el ámbito del GATT sobre los países aludidos.

Un punto mencionado en el trabajo en comentario en el que debieran profundizar los analistas internacionales, es el concerniente a la influencia de la presión sindical en la constitución del panorama proteccionista del comercio exterior del mundo industrializado. Recientes declaraciones de la AFLCIO son categóricas al respecto. Como parte de ese estudio nos permitimos sugerir que se investigue el número de empleos que generan las industrias exportadoras de los países industrializados, las cuales, de generalizarse una política proteccionista, provocarían, en ellos mismos, un peligroso desempleo.

Por su parte, Pilar Armanet en el segundo trabajo contemplado en la obra en comentario, enfoca el panorama de la gradual y cre-

ciente institucionalización de las relaciones económicas internacionales. En esa exposición se aluden a los aspectos económicos, monetarios y financieros de las relaciones internacionales. La autora destaca el fenómeno que ofrecen dichas organizaciones, "caracterizadas por su espíritu de permanencia, buscan generar una voluntad propia, distinta de la de los Estados miembros que la componen".

El fenómeno que se menciona, se denomina como de "superposición funcional y mutua influencia" en el comportamiento de las numerosas organizaciones económicas internacionales existentes, cuyas exactas competencias, e incluso su propia naturaleza institucional queda difusa muchas veces en el ejercicio práctico. En el caso específico de América Latina, es deseable un alto grado de coordinación interinstitucional, habida consideración a la escasez de recursos y a las diferencias de competencias y vocación institucional. Los gobiernos latinoamericanos suelen agravar esta confusión al encargar trabajos específicos o respaldar posiciones de organismos que estiman más proclives a sus ideas o intereses.

El hecho que destaca Pilar Armanet merece una aclaración para el caso latinoamericano, la que, por razones obvias, debiera partir de los propios gobiernos a los cuales debemos presumir interesados en que las instituciones económicas regionales cumplan con "racionalidad funcional" sus cometidos. El problema de la "objetividad científica" que junto con el anterior estimamos prioritarios, es harina de otro costal y no parece adecuado referirnos a ello en esta oportunidad.

Dentro de otro orden de ideas, parece justificada la insistencia con que la expositora se refiere a la desigualdad en la participación de los Estados en los organismos internacionales. Como ella menciona (a raíz del Fondo Monetario Internacional), dicha desigualdad "se manifiesta (específicamente) en la composición de los órganos del Fondo; y es uno de los elementos más fuertemente criticados por los países en desarrollo".

La inquietud formulada puede graficarse si se considera el hecho que el conjunto de los países de América Latina sólo tiene un 8,5% del total de votos del Fondo (mayo 1981). Estados Unidos de América tiene un 19,6%. Sumados los votos de Estados Unidos de América, Japón y, el de los países de la Comunidad Económica Europea, se llega al 50% del número de votos. Nuestra región tiene el mismo "peso decisivo", por ejemplo, que Alemania Federal y Arabia Saudita, sumadas. Las cuotas de los países deciden los votos, la financiación y la utilización de los derechos especiales de giro<sup>5</sup>.

Señala Pilar Armanet: "desde el punto de vista institucional, aun cuando en el Banco Mundial también existe un sistema de

<sup>5</sup>Boletín del FMI. 13 de abril 1981.

## INTRODUCCIÓN

asignación de votos en consideración a los aportes, la práctica se ha orientado hacia la adopción de decisiones por consenso, con lo cual se pretende evitar la confrontación que ese sistema de decisión antidemocrático ha producido en el seno del Fondo". En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos de América tiene el 34,5% de los votos, y son dieciséis los países de la región que no llegan al 1% del porcentaje de la votación<sup>6</sup>.

Por cierto, como reconoce la autora, los problemas del desarrollo y del comercio mundial no pueden quedar al juego de determinadas mayorías. Simplemente se cita el hecho como revelador del estado actual del concepto de la pretendida igualdad de los estados.

Es importante la afirmación de Pilar Armanet en el sentido que "a pesar de que existen muchas posibilidades de mejorar y dar mayor eficacia a UNCTAD, no creemos que consideraciones de pragmatismo deban restringir el esfuerzo de negociación en el seno de ese organismo, sino solamente establecer mecanismos en los cuales puedan compatibilizarse los objetivos de corto y mediano plazos que puedan ser objeto de acuerdos con los países desarrollados del Este y Oeste, con los objetivos de desarrollo y reestructuración que exige el pleno establecimiento de un orden económico más justo y equilibrado".

Prescindiendo de la utilidad política de utilizar el marco de UNCTAD, los países en desarrollo, en aquel foro, debieran inclinarse por lograr cristalizar compromisos o acuerdos cuyo "grado de imperatividad" inmediato o futuro sea claro, aunque sus alcances declarativos no sean tan ambiciosos.

El derecho internacional económico actual aparece pletórico de obligaciones jurídicas imperfectas, de simples recomendaciones, de mensajes y recados a destinatarios desinteresados o impávidos. Hay una "jerarquía normativa" emanada de la "naturaleza del compromiso" que los países en desarrollo no debieran perder de vista jamás. Se suelen celebrar, de buena fe, como éxitos políticos la simple reiteración de deberes éticos desprovistos de imperatividad jurídica, y que ya fueron planteados hace más de un siglo. Se aumenta el espectro de demandas sin progresar en el perfeccionamiento jurídico de compromisos anteriores.

Es claro que los países industrializados son reacios a concertar acuerdos provistos de valor jurídico "inmediato"; pero no se reitera, la mayoría de las veces, con suficiente insistencia en la necesidad de revisar el estado de cumplimiento de los compromisos ya adoptados, o en obtener para ellos nuevos acuerdos que signifiquen un camino futuro, pero cierto, de imperatividad.

No resulta alentador observar, cómo incluso en la esfera interna de sus compromisos subregionales, grupos de países en desarrollo co-

<sup>6</sup>Banco Interamericano de Desarrollo. Informe anual 1980. pp. 114.

leccionan programas conjuntos sin detenerse a examinar qué ha ocurrido con el perfeccionamiento de normas anteriores que suelen ser supuestos básicos de las nuevas tareas que se exponen, más que se imponen. Habría que "desbrozar UNCTAD" de la maleza que la esteriliza.

En cuanto al trabajo del Profesor Rioseco Vásquez, creemos que agrupa los hechos y las normas concernientes a los países en desarrollo dentro del marco del GATT, de una manera sistemática y completa, resultando su lectura de gran utilidad para los alumnos que se interesen por la evolución del tema.

La verdad es que hemos constatado que al abordar estos aspectos del derecho internacional económico, los autores tercer-mundistas se detienen, rompiendo el equilibrio de sus obras, en algunos aspectos específicos que les llama la atención por su peculiaridad, o que son los de mayor interés para situaciones específicas de sus países. Rioseco, en cambio, obvia esa situación.

Como señala, su exposición se refiere "en primera lugar a los antecedentes de la creación del GATT; y al análisis de sus principios fundamentales, tomando como base el texto del Acuerdo, tal como quedó después de las modificaciones de 1954-1955, para continuar examinando la evolución que se produce en el sentido de favorecer a los países en desarrollo y que se materializa fundamentalmente en la reforma del artículo XVIII y en la incorporación de una Parte IV, denominada Comercio y Desarrollo".

Al autor no le corresponde analizar los Códigos emanados de la Rueda de Tokio, que es la materia posteriormente tratada por Alejandro Jara Puga. Como señala Jara Puga: "desde un punto de vista estático, el concepto del nuevo GATT implica un verdadero ajuste del ordenamiento jurídico del comercio internacional a fin de tomar en consideración la creciente intervención del Estado en el proceso de ajuste, así como los intereses y mayor integración de los países en desarrollo en el comercio". A continuación anota Jara, que: "el nuevo GATT tiene también un carácter dinámico basado en sus proyecciones hacia el futuro. Son varias las cuestiones que figuraron en la agenda de la Rueda de Tokio y que no fueron resueltas. Algunas quedaron pendientes y fueron trasladadas a los mecanismos permanentes del GATT, como es el caso de las medidas de salvaguardia".

Yendo al cuarto de los estudios ofrecidos en esta publicación, desconocemos que se haya publicado en Chile un análisis de los antecedentes que trata Jara Puga en su exposición, hecho que por sí solo debiera suscitar el interés del lector, aparte de la calidad expositiva y la buena información contenida en el trabajo.

No deja de llamar la atención que siendo Chile Parte Contratante del GATT desde 1948, sean muy pocos los estudios que se hayan consagrado a investigar los efectos comerciales de dicha participación. No es fácil encontrar en publicaciones especializadas, el resultado de investigaciones sobre el aprovechamiento de las concesio-

nes obtenidas merced a los mecanismos negociadores del GATT o sobre el significado de las concesiones otorgadas por nuestro país. Menos aún, es posible enterarse de los criterios con que se afrontan tales negociaciones.

El análisis efectuado por Andrés Concha y Fernando Morales se preocupa de satisfacer esas inquietudes y nos da a conocer las etapas del programa de trabajo desarrollado en Ginebra. Nos explican la potencialidad que dichas negociaciones ofrecían a Chile en términos de beneficios y la posición concreta adoptada.

Concha y Morales describen, comparadamente, las instancias negociadoras habidas con Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea y Japón. En igual sentido, lo hacen más adelante con Canadá. Dentro de ese orden de ideas, ofrecen antecedentes sobre las "demandas de concesiones concretas" a los mismos países precitados, mencionando, en cada caso, el número de los productos materias de las peticiones.

Concha y Morales señalan que en materia de liberalización del comercio en general: "las reducciones producirán una reducción promedio de los aranceles sobre los productos industriales del orden del 38% ó 33%, según que el promedio sea simple o ponderado por las importaciones. Las reducciones arancelarias son menores para los productos industriales, cuya exportación interesa a los países en desarrollo; el promedio simple de la reducción arancelaria de esos productos es de 37 por ciento y el ponderado de 26 por ciento".

A continuación, añaden otros antecedentes importantes para visualizar la magnitud de las últimas negociaciones: "Se estima que la reducción arancelaria relativa a los productos industriales atectará a una parte del comercio mundial equivalente a us\$ 110.000 millones (a precios de 1975). Las reducciones más importantes han correspondido a maquinaria no eléctrica, productos derivados de la madera, productos químicos y equipos de transporte. Además se efectuaron reducciones inferiores al promedio en los sectores de los textiles y el cuero".

Debe tenerse en cuenta que para todos los productos agrícolas negociados se liberaron los obstáculos no arancelarios y se firmaron los acuerdos multilaterales relativos al comercio de carne de bovino y a los productos lácteos.

Por las razones expuestas detalladamente en esta Introducción, creemos que, sin lugar a dudas, la obra publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile es un aporte de gran jerarquía para analizar las nuevas dimensiones del orden económico internacional y de la situación de Chile y de América Latina en ese contexto.

Tenemos entendido que la publicación en comentario ha de servir como importante aporte a un seminario a efectuarse en la sede del Instituto mencionado, durante 1982, con participación de autoridades del GATT, del INTAL, con miembros representativos de la co-

munidad empresarial latinoamericana, de la comunidad académica nacional y de sectores de gobierno. Pero aparte de cumplir ese objetivo específico, por los antecedentes doctrinarios y valiosos elementos de juicio que otorga para esa ocasión, lo que vale la pena destacar, en definitiva, es su mérito como obra de estudio y de consulta para alumnos que pretendan especializarse en la disciplina del derecho internacional económico y para el sector público que tiene competencia en esas áreas.

**R. BARROS CHARLÍN**

# NUEVAS ESTRUCTURAS PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL

LIBERALISMO E INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL MERCADO INTERNACIONAL

*Francisco Orrego Vicuña\**

## I. PRINCIPIOS LIBERALES Y PRÁCTICAS CONTRADICTORIAS

Las estructuras que actualmente organizan el comercio internacional y contienen sus principales reglamentaciones y normas de conducta, provienen del período inmediatamente siguiente a la Segunda Guerra Mundial. El GATT, como materialización parcial del proyecto de Organización Internacional de Comercio, fijó el marco institucional de este fenómeno y estableció las principales pautas de conducta para su desarrollo. Sin embargo, este marco normativo e institucional es evidentemente limitado, pues contiene algunas reglas más bien elementales y guarda silencio en torno a muchas otras cuestiones de la mayor importancia. Aun cuando los instrumentos complementarios que se han ido elaborando a lo largo de los años en alguna medida han procurado completar esta tarea, ello tampoco se ha logrado cabalmente.

La filosofía en que se inspira este proceso es de carácter liberal, asignando la primera prioridad a la libertad del comercio internacional, a la necesidad de la competencia en el mercado internacional y a una política de no discriminación. Todos estos principios son necesarios en el ámbito internacional, pues la experiencia ha indicado con abundancia las dificultades que emanan de la aplicación de otros esquemas<sup>1</sup>. En particular la experiencia económica de la década de 1930, marcada por una fuerte influencia del nacionalismo, fue uno de los factores que específicamente condujeron a la guerra. No podría extrañar, por consiguiente, que los arreglos de la postguerra se fundamentaran en un enfoque liberal.

No obstante ello, debe observarse que en la actualidad el mercado internacional ha ido alejándose progresivamente de dichos principios de organización liberal. Muchos son los factores que han contribuido a esta situación, desde el desarrollo de prácticas mono-

\*Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

<sup>1</sup>Véase Jan Tumlir: "Evolution of the concept of International Economic Order: 1914-1980". Sin datos de publicación.

pólicas, procesos de cartelización, expansión del comercio de Estado y otros varios. El más importante de estos factores pareciera sin duda ser el de las políticas económicas nacionales de las principales naciones industrializadas, que a pesar de expresar su apoyo a los principios del liberalismo —interna y externamente—, en el hecho han incurrido cada día más en medidas que son contradictorias con los mismos.

El caso del proteccionismo, que se examinará más adelante, es muy elocuente en este sentido. Pero también existen numerosas otras medidas que inciden de una manera similar, como los subsidios gubernamentales o determinadas políticas financieras y cambiarias. Esta incesante contradicción entre las medidas económicas nacionales y los principios en que se fundamenta el sistema del comercio internacional, no sólo ha ido afectando la marcha de este último, sino que también ha causado un creciente círculo vicioso. Mientras menos liberal es el comercio internacional, más difícil se hace para esas economías nacionales el superar los problemas a que apuntan las medidas en cuestión.

El principal problema que deberá enfrentar la estructura del comercio internacional en los próximos años será el de cómo preservar su carácter liberal, no de una manera nominal o simbólica —como en alguna medida es el caso actual— sino en forma efectiva. Para ello es que debe pensarse, quizás, en nuevas estructuras que hagan posible esta finalidad y permitan superar los problemas planteados. El interés de los países en desarrollo en esta perspectiva ha comenzado a manifestarse gradualmente —a pesar de la retórica que suele caracterizar sus posiciones—, pues ellos se han transformado en las principales víctimas del desviacionismo que se ha mencionado.

## 2. LA TRADICIÓN DEL INTERVENCIONISMO

La ampliación continuada de las funciones del Estado tiene una relación directa con este fenómeno. El activo intervencionismo estatal en la economía durante los años previos a la guerra estableció una escuela que sería difícil de superar con posterioridad. Hoy día existe la convicción de que ese intervencionismo fue tan equivocado, que incluso cuando debió actuar para prevenir determinadas crisis, no lo hizo en forma oportuna ni útil<sup>2</sup>. La propia guerra vino a agravar este fenómeno, pues la existencia de economías de guerra, el incremento de la burocracia y el papel del Estado en la economía en esas circunstancias, determinó una tendencia que también habría de perdurar, no en cuanto a tal economía de guerra, pero en cuanto a la influencia del poder público en el sistema económico<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>Milton and Rose Friedman: *Free To Choose*. Especialmente Capítulo 3: "The Anatomy of Crisis".

<sup>3</sup>Jan Tumlir. loc. cit. Nota 1 supra.

Las consecuencias de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado internacional serían las que lo llevarían a apartarse de los referidos principios liberales, que nunca llegaron a aplicarse en forma plena ni sistemática. En primer lugar debe señalarse que el conjunto de políticas arancelarias, no arancelarias y cambiarias, hicieron de la libertad del comercio internacional un concepto sumamente restringido. Las sucesivas guerras tarifarias entre los principales bloques comerciales son representativas de esa tendencia. Si bien las grandes ruedas negociadoras en este plano —particularmente la Rueda Kennedy y la de Tokio— lograron reducciones de importancia en algunas materias, y una cierta estabilidad arancelaria, otras muchas políticas continuaron incidiendo en forma negativa, particularmente en el ámbito monetario. Además, ninguna de ellas llegó a abordar los obstáculos de fondo.

Si cupiera alguna generalización en este campo, podría sostenerse que el sistema internacional fue, como derivación de esas políticas nacionales, más bien un sistema mercantilista que uno liberal<sup>4</sup>. Como se sabe, el mercantilismo postulaba el logro de una maximización de las exportaciones y de una minimización de las importaciones, con el fin de acumular las mayores cantidades de oro y divisas. La libre competencia y la no discriminación no eran precisamente una de las preocupaciones del mercantilismo. Estas características han sido predominantes en el mercado internacional, y continúan inspirando la política económica internacional de algunas naciones importantes.

El segundo tipo de consecuencias de la intervención estatal es todavía más serio. El papel protagónico asignado a las soberanías nacionales dentro de una perspectiva de esa naturaleza<sup>5</sup>, determinaría que las posibilidades de establecer una organización internacional provista de poderes efectivos en el campo del comercio internacional fueran más bien escasas. Ello significó que el tipo de medida requerido para asegurar la libre competencia en el mercado internacional, consistente sobre todo en una legislación antimonopólica severa y en la vigilancia estricta de una política de no discriminación, que son los pilares de un sistema competitivo, no pudo llegar a establecerse. La libertad del comercio internacional continuaba, pues, siendo un elemento más bien teórico que real.

De esta manera, el sistema internacional en vigor tuvo características mucho más cercanas a las del sistema capitalista clásico, por una parte, y a las del mercantilismo, por otra parte, que a las del liberalismo. El elemento correctivo fundamental que este último introdujo en los sistemas económicos nacionales durante el siglo XIX, consistente en asegurar la competencia dentro del mercado y por esta vía subsanar los vicios de los otros sistemas señalados, no

<sup>4</sup>Charles P. Kindleberger: *America in the World Economy*. Chapter 7: "Nationalism and Internationalism".

<sup>5</sup>Jan Tumlir: "National sovereignty, power and interest". Sin datos de publicación.

llegó a incorporarse de una manera significativa en el mercado internacional. Muchos de los abusos y problemas de este sistema internacional se explican por esta causa.

### 3. INFLUENCIAS IDEOLÓGICAS EN LA INTERVENCIÓN

Entretanto, comenzó a surgir una corriente de pensamiento crítica del mecanismo del mercado internacional, de sus características y de su funcionamiento. En parte ella se ha fundamentado en observaciones empíricas, como la existencia de condiciones monopólicas o de muchas otras prácticas comerciales restrictivas en variados planos. La vasta literatura sobre las empresas multinacionales se origina en buena medida en este tipo de problemas. En otra medida, esta crítica contemporánea tiene una raíz ideológica, explícita o implícita, la que se puede apreciar en otros aspectos de la literatura, como los relativos al imperialismo económico y la dependencia.

Esta corriente se ha traducido en iniciativas que procuran introducir formas de reglamentación más bien rígidas en el ámbito internacional. Muchos de los códigos de conducta elaborados en el marco de UNCTAD y otras organizaciones especializadas de Naciones Unidas, obedecen a esta inspiración. Otros esfuerzos relativos al tratamiento de inversiones extranjeras, incluyendo algunas cuestiones relativas a la expropiación, obedecen a similar finalidad, muchas veces haciendo predominar su componente ideológico por sobre su real utilidad o justificación práctica.

En general, la temática del Nuevo Orden Económico Internacional, según ha emanado de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, o las disposiciones específicas que se han incluido en instrumentos como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, responden básica o totalmente a esta línea de pensamiento. Ella se ha proyectado también a otros campos, como el del Nuevo Orden Informativo, con muy serias implicaciones en lo que respecta a los medios de comunicación.

Todas estas corrientes representan también una proyección del intervencionismo estatal propio de las economías nacionales o de otros ámbitos de la organización social interna, que se ve así reflejada en ciertas formas o proyectos de organización internacional. Podría decirse que prácticamente ninguna de ellas tiene por objeto introducir los elementos correctivos que sugeriría el sistema liberal, sino más bien llegar a ciertas formas de control internacional vinculados al intervencionismo. De esta manera, la idea de la libertad de comercio, de la libre competencia y de la no discriminación, resulta también ignorada por este tipo de pensamiento. Las alternativas del mercado internacional se van haciendo así cada día más estrechas y menos convincentes. La propia iniciativa privada resulta cuestionada y potencialmente dañada.

Resulta de lo anterior que los vicios actuales del intervencionismo en lo que respecta a ese sistema internacional, llevan a plantea-

mientos fundamentados en la misma característica de intervención, pero sobre la base de mecanismos e ideologías diferentes, todo lo cual resulta en un agravamiento de las condiciones imperantes.

La pregunta de fondo radica, entonces, en cómo puede organizarse un sistema internacional que introduzca los elementos y reglamentaciones necesarias para hacer posible su funcionamiento libre de vicios y distorsiones, pero que a la vez no incurra en un tipo de esquema regulatorio que en definitiva perjudique a la iniciativa privada, que se trata de salvaguardar. En las palabras de un autor:

“Uno de los peligros que puede apreciarse esbozado difusamente es el de rigidizar la reglamentación internacional del comercio y, en particular, de hacerlo de una manera que impondrá políticas y condiciones a las naciones del mundo... La otra cara de la moneda es el peligro de la ausencia de cooperación y los defectos de perseguir objetivos nacionales con prescindencia de los efectos que ello pueda tener sobre otros países del mundo... El problema es de reconciliar necesidades divergentes de la comunidad internacional, esto es, de equilibrar la necesidad de control y cooperación internacional —para minimizar la vulnerabilidad de algunas naciones frente a posibles políticas egoístas de otras— con la necesidad de impedir que las propias medidas de reglamentación internacional interfieran innecesariamente en las políticas nacionales internas”<sup>6</sup>.

#### 4. PROTECCIONISMO Y REACCIÓN LIBERAL

Anteriormente se señaló que el interés de los países en desarrollo en esta problemática ha venido creciendo últimamente. Ello quizás no se deba tanto a un convencimiento de carácter teórico o con fundamentos ideológicos, sino a las experiencias prácticas que muchos de ellos han tenido en el mercado internacional, particularmente en aquellos casos en que las estrategias nacionales de desarrollo se han basado en el fomento de las exportaciones. El fenómeno del proteccionismo ha sido una de estas experiencias, por cierto que de carácter adverso<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista de los principios, las naciones industrializadas son opuestas al proteccionismo como herramienta de sus políticas económicas. El comunicado final de la Conferencia cumbre de Ottawa, por ejemplo, fue enfático en manifestar su oposición a medidas de esta naturaleza, diagnosticando correctamente que lejos de contribuir a un mejoramiento económico, ellas representaban un agravamiento de las condiciones imperantes, incluso en cuanto a los niveles de empleo. Sin embargo, la práctica de esas mismas

<sup>6</sup>John H. Jackson: *World Trade and the Law of GATT*. pp. 772-776.

<sup>7</sup>Véase. Bela Balassa: “The Tokyo Round and the developing countries”. *Journal of World Trade Law*. March-April 1980. pp. 93-118.

naciones no es del todo coincidente con esta fundamentación doctrinaria.

Si se observa el caso de la Comunidad Económica Europea, se podrá apreciar que la combinación de barreras arancelarias y no arancelarias con un elaborado sistema de subsidios y precios para los productores internos, resulta en un alto grado de proteccionismo, que es particularmente agudo respecto de las exportaciones competitivas de algunos países en desarrollo. La política seguida por el Japón no es demasiado diferente a este respecto. Igualmente, los Estados Unidos han ido incurriendo en formas de proteccionismo cada día más acentuadas, ya sea sobre la base de obstáculos directos a las exportaciones que se dirigen hacia su mercado, o bien de sistemas nominalmente diferentes pero sustantivamente idénticos, cual es el caso de los acuerdos de comercialización ordenada y otros varios<sup>8</sup>.

La generalización del proteccionismo —que también aplican algunos importantes países en desarrollo—, representa una amenaza real para las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo, sin perjuicio de la incidencia que también tiene en las relaciones comerciales entre las propias naciones industrializadas<sup>9</sup>. Sin embargo, lo que interesa destacar es que este problema es una consecuencia directa de los vicios restrictivos que afectan al mercado internacional e impiden la libertad de comercio en forma genuina, principalmente por la predominancia de las expresiones intervencionistas que se han comentado.

Lo anterior significa que las soluciones en este plano no se lograrán sobre la base de simples medidas de buena voluntad que pudieran adoptar los países proteccionistas, como tampoco serán el fruto de resoluciones que pudieran emanar de algunos foros internacionales. La respuesta de fondo y estable radicará en la incorporación de los mecanismos correctivos en el mercado internacional, esto es, la consagración efectiva de la libertad de comercio, la aplicación fiel de los principios de la competencia y la prevención de la discriminación.

Recientemente han comenzado a surgir algunas reacciones de interés en cuanto a la introducción de las medidas correctivas que se han mencionado. Desde luego, puede observarse una creciente preocupación respecto de la necesidad de completar el ámbito de acción del GATT, ya sea abarcando algunas materias que hoy día están fuera de su competencia o bien reglamentando otras cuestiones que si bien figuran en el Acuerdo no tienen una aplicación clara

<sup>8</sup>Argumentando en favor del proteccionismo, Lane Kirland, Presidente de la AFLCIO, ha declarado recientemente que "en el mundo real, el comercio libre no existe". Véase John Carlson-Parker: "Proteccionismo en Estados Unidos". London Observer Service. *El Mercurio*. 3 de octubre de 1981, p. 2.

<sup>9</sup>GATT: *International Trade in 1980 and present prospects*. GATT/1285. 10 March 1981. También GATT: *Prospects for International Trade*. GATT/1295. 9 September 1981.

ni uniforme<sup>10</sup>. Un caso típico de esta situación es el de las medidas de salvaguardia. Sobre este ángulo se volverá más adelante.

Por otra parte, puede observarse un énfasis mayor en la idea de recurrir a medidas de ajuste económico para solucionar los problemas de determinados sectores afectados por la competencia derivada del comercio exterior, en vez de aplicar las medidas proteccionistas que son tradicionales. Si bien este énfasis es más propio de la literatura económica que de las políticas gubernamentales, denota el propósito de remediar los vicios que se han señalado del mercado internacional<sup>11</sup>. De la misma manera, para algunos autores, el ajuste anticipatorio sería el instrumento más deseable, aún cuando existe conciencia acerca de las dificultades de prever la evolución de la economía internacional.

Las medidas de ajuste económico son propias de la política económica concebida a un nivel nacional y no provienen, salvo contadas excepciones, de algún tipo de decisión internacional. Sin embargo, ya se trata de una medida nacional cualitativamente muy diferente de otras que derivan de la tradicional soberanía del Estado. En efecto, en este caso la medida se adopta tomando en cuenta las condiciones del mercado internacional y dentro del espíritu de no afectar la libertad de comercio ni las alternativas de la competencia. De esta manera, puede apreciarse que en algún sentido representa una decisión nacional, pública o privada según los casos, cuyo antecedente es de carácter internacional. Podría así pensarse en la existencia de un grado mayor de internacionalización.

Algunos autores han llevado el argumento hacia una internacionalización todavía mayor. Se ha planteado, por ejemplo, la interesante idea de que la aplicación de medidas de salvaguardia previstas en el GATT, estuviera sujeta a tres condiciones: i) el desmantelamiento progresivo de las medidas que se hubieran adoptado, sujeto a un calendario específico; ii) la obligación de proceder paralelamente a la introducción de medidas de ajuste económico; y iii) que tanto uno como otro paso estuvieran sujetos a la supervigilancia de un mecanismo internacional<sup>12</sup>. Este último elemento implica ya un grado mayor de internacionalización, que, como se comentará más adelante, pareciera ser indispensable como parte del proceso correctivo señalado.

La intervención que el Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Alexander Haig, realizó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1981, contiene también un interesante planteamiento en cuanto a las condiciones en que debe

<sup>10</sup>Hugh Corbet: "Importance of being earnest about further GATT negotiations". *The World Economy*. September 1979. pp. 319-341.

<sup>11</sup>Un estudio en preparación de G. Banks, N. Marian y J. Tumir, sobre "Public Policy and Industrial Adjustment", analiza el conjunto de medidas posibles en relación al ajuste económico y sus efectos.

<sup>12</sup>G. M. Meier: "U.S. Foreign Economic Policies". *The United States in the 1980's*. Hoover Institution, pp. 592-593.

operar el mercado internacional. Propuso este alto funcionario un plan de cooperación económica de largo alcance entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo, que en su opinión involucra la opción entre dos futuros: "un futuro de crecimiento sostenido, la expansión del comercio mundial y una reducción de la pobreza, o un futuro de estancamiento económico, creciente proteccionismo y la expansión de la pobreza"<sup>13</sup>.

Un sistema de libre comercio que permita incrementar las exportaciones de los países en desarrollo, la abolición del proteccionismo y de otras condiciones restrictivas prevaecientes en el mercado internacional —como las aplicadas por los países exportadores de petróleo— y el incentivo a la producción, todo ello con miras a asegurar la libertad del mercado, forman parte de este planteamiento. Ello es particularmente interesante al provenir de un país que hasta ahora ha practicado el proteccionismo en forma relativamente constante. A la vez, se reconoce la importancia creciente de los países en desarrollo en la economía mundial y, sobre todo, se reafirma el principio de que la mejor manera de permitir su crecimiento es facilitando sus exportaciones al mercado de las naciones industrializadas.

##### 5. PERFECCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

El diagnóstico acerca de los males que afectan a la economía internacional parecè estar suficientemente claro a la luz del pensamiento de los autores que se han venido examinando, como también pareciera un hecho que las alternativas de tipo dirigista vienen a acentuar esas dificultades y no a remediarlas<sup>14</sup>. Sin embargo, la manera cómo podría corregirse esta situación ha sido objeto de un mayor grado de debate y todavía parece no alcanzarse un consenso en este campo.

Desde el punto de vista de los principios filosóficos básicos que orientan el problema, Jackson señala acertadamente que "el principio rector de las relaciones económicas internacionales debiera ser el de establecer un control económico internacional suficiente, de tal manera que ninguna nación pueda imponer su voluntad sobre la política nacional de otras naciones, pero a la vez permitiendo la mayor libertad posible para las variaciones de los objetivos nacionales específicos de los miembros de la comunidad internacional".

<sup>13</sup>Discurso pronunciado por el Secretario de Estado, Alexander Haig, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 1981. Texto oficial.

<sup>14</sup>Véase en general: R. Blackhurst, N. Marian y J. Tumlrir: *Liberalización del comercio, proteccionismo e interdependencia*. GATT. Estudios sobre el Comercio Internacional. Nº 5. Noviembre de 1977. También de los mismos autores: *Reajuste, comercio y crecimiento en los países desarrollados y en los países en desarrollo*. Ibid Nº 6. Septiembre de 1978.

Este "principio de autodeterminación", de acuerdo al mismo punto de vista, proveería la máxima independencia para las políticas nacionales, "aun cuando reconociendo que la especialización e interconexión que se desarrolla hoy día entre las economías del mundo necesariamente impone límites a esas políticas nacionales"<sup>15</sup>.

En la formulación de G. M. Meier, "las consecuencias de una creciente internacionalización son ya visibles, pero no existe un proceso internacional de autoridad para establecer normas y reglas de conducta en asuntos económicos internacionales". Agrega este autor que "el resultado es que todas las naciones practican políticas subóptimas que entran en conflicto con las políticas de otras naciones", y que "el reto de la década de 1980 es incrementar la calidad de las decisiones públicas en la economía internacional, tanto en la selección de objetivos como en la utilización de instrumentos de política". Sin embargo, también se observa con propiedad que a pesar de que un grado mayor de internacionalización promovería la eficiencia, la especialización y la competencia, ello muchas veces no es compartido por las políticas nacionales al temer alguna forma de subordinación, surgiendo así el choque de intereses, la tensión internacional y el conflicto<sup>16</sup>.

De esta manera, puede apreciarse que el objetivo central de liberalizar la economía y el comercio internacional, superando los problemas que la afectan actualmente y particularmente los conflictos derivados de la existencia de diferentes políticas nacionales, requiere necesariamente de un cierto grado de acción internacional que haga posible el cumplimiento de dicho objetivo. Refiriéndose al caso específico de los mercados de materias primas, Rachel McCulloch y José Piñera señalan en este sentido que "así como las políticas de *laissez faire* en la economía nacional no impiden conductas contrarias a la competencia de parte de las empresas, la ausencia de acuerdos internacionales de productos básicos no impide conductas anticompetitivas de productores o consumidores", agregando que "para asegurar una conducta competitiva en los mercados de productos básicos se requiere de una intervención activa, específicamente de una efectiva política antimonopólica internacional". Se observa que, "sin embargo, esta política no parece factible en la actual atmósfera de creciente nacionalismo, en que pocos países están dispuestos a ceder soberanía a autoridades internacionales"<sup>17</sup>.

Pudiendo entonces afirmarse que la alternativa liberal requiere de este proceso de cooperación y decisión internacional —algunas

<sup>15</sup>Jackson. op. cit. Nota 6 supra. pp. 772-776.

<sup>16</sup>Meier. loc. cit. Nota 12 supra. pp. 585-588.

<sup>17</sup>Rachel McCulloch, José Piñera: *Sharing Global Resources*. Council on Foreign Relations, 1980, pp. 107-167.

Referencias pueden consultarse en Meier. Op. cit. Nota 12 supra. Otros autores sostienen que lo esencial es que se imponga una disciplina a través de normas comunes en las "core economies"

de cuyas modalidades se examinarán en las secciones siguientes—, la pregunta que subsiste es de quiénes deben tomar parte en él. Es aquí donde surge una de las cuestiones más delicadas de la política y de la economía internacional contemporánea, de cuya solución dependerá en buena medida la orientación que adopte la comunidad internacional en su conjunto.

Dentro del propósito de buscar un ordenamiento internacional de los problemas y conflictos planteados, algunos autores han sugerido formas de gestión o administración colectiva por un grupo reducido de países miembros de la OECB, también mencionados como "core economies". Las normas así determinadas se abrirían a la participación de las demás naciones, constituyendo el sistema económico-jurídico internacional<sup>18</sup>. Ello equivaldría a la consagración de un círculo económico internacional privilegiado y sumamente restringido, que afectaría seriamente la participación necesaria para otorgar al proceso una legitimidad y autoridad internacional suficiente. Además, y muy importantemente, es un enfoque contradictorio con los propósitos de liberalización que se han señalado y que no tendrían por qué restringirse a la sola esfera de la economía internacional, debiendo comprender igualmente la adopción de decisiones.

Es comprensible que se deseen evitar las formas de asambleísmo internacional que se han venido practicando últimamente, que tampoco contribuyen a un proceso más racional en la comunidad internacional, pero ello no debe traducirse en políticas destinadas a la exclusión de países o grupos de países. Por lo demás, algunos países en desarrollo han sido notoriamente más consecuentes en la aplicación de políticas liberales —internas y externas— que muchos de los miembros de la OECB. En este sentido, un sistema internacional estable es incompatible con la idea de decisiones privilegiadas e inconsultas.

La alternativa de la cooperación entre países en desarrollo y naciones industrializadas pareciera ser, evidentemente, la más apropiada para organizar un proceso en que todos tienen interés. La posibilidad de que una parte pudiera imponer sus decisiones a la otra debe descartarse, tanto por ser contradictoria con la esencia del sistema liberal que se procuraría establecer, como por qué en definitiva llevaría a enfrentamientos todavía mayores y a un cuestionamiento adicional del sistema internacional. En ese caso, existiría una mayor probabilidad de que se incrementara el apoyo a las fórmulas intervencionistas que se han comentado, con lo cual se estaría negando el propósito mismo de todo el esfuerzo correctivo. La

<sup>18</sup>Véase, por ejemplo, Jan Tumlir: "Notes on the theory and present state of International Economic Order". International Conference on the Free Trade Movement in Latin America. 21-24 June, 1981. Hans, Rissen, Hamburg, Federal Republic of Germany. Especialmente p. 12. También del mismo autor: "Can the International Economic Order be saved?". *The World Economy*. October 1977, pp. 3-20.

cooperación no es en modo alguno excluyente de la eficiencia económica que se busca establecer.

Si el sistema permite la acción internacional necesaria para introducir las medidas correctivas que se requieren, si la participación en este mecanismo es amplia y no discriminatoria, y si la adopción de decisiones se fundamenta en la consideración de todos los intereses relevantes, se habrá asegurado tanto su efectividad como la estabilidad de sus políticas específicas.

#### 6. LAS TAREAS INCONCLUSAS Y EL RESGUARDO DE LA LIBRE COMPETENCIA

De acuerdo a la opinión de Jackson, una institución encargada de la regulación del comercio internacional, dentro de los criterios que se han venido exponiendo, debería responder a seis características principales: i) la universalidad en cuanto a participación, aun cuando no todos los miembros acepten las mismas normas de conducta en el comercio; ii) facilitar y habilitar a aquellos países que deseen participar juntos en políticas que conduzcan a objetivos comunes; iii) las obligaciones específicas que vinculan a los países participantes deberían estar constantemente bajo revisión, para permitir su adaptación a los rápidos cambios que caracterizan las transacciones internacionales; iv) la institución debe contar con un mecanismo adecuado para la solución de controversias que surjan en relación al cumplimiento de las obligaciones; v) la institución debe disponer de algún medio de presión para exigir a los países el cumplimiento de las normas que han aceptado; y vi) debe disponer de la organización y estructura para reunir información acerca de la actividad económica internacional y poder diseminarla de una manera útil<sup>19</sup>.

Si se compara la actual estructura del GATT, por ejemplo, con estas características, se podrá apreciar que median todavía diferencias de importancia. Ello quizás justifique, como un primer enfoque, que el propio GATT pueda iniciar su evolución institucional hacia modalidades que, como las expuestas, le permitirían actuar más eficazmente en relación al objetivo central de liberalizar el comercio internacional sobre la base de una acción de cooperación internacional. Ello supondría en cierto modo cambiar la actual filosofía pasiva con que los países conciben esta organización por otra de carácter activa.

Paralelamente a una evolución de carácter institucional, pareciera recomendable que el GATT proceda con prioridad al tratamiento de algunos temas claves para la regulación del comercio internacional, que hoy carecen de normas de conducta o éstas no son enteramente adecuadas<sup>20</sup>. Problemas como la aplicación de salvaguardias,

<sup>19</sup>Jackson. op. cit. Nota 6 supra. pp. 776-780.

<sup>20</sup>Para un análisis de los problemas pendientes, Robert E. Baldwin: *Beyond the Tokyo Round Negotiations*. Trade Policy Research Centre.

restricciones cuantitativas o subsidios, así como situaciones que se refieren al acceso a abastecimientos, son por cierto esenciales si se desea evitar muchas distorsiones que hoy afectan al comercio internacional. A ello debe agregarse la cuestión del comercio de servicios, las prácticas comerciales restrictivas o el caso de las empresas que practican el comercio de Estado.

También sería necesario considerar la incidencia de otras políticas en el plano del comercio internacional, particularmente en lo que respecta a las de carácter financiero y cambiario, que ya se han mencionado anteriormente. Sin perjuicio de ello, deberán tenerse presente las cuestiones específicas que suscita el comercio internacional de materias primas, el tratamiento de las inversiones, la transferencia de tecnología y otras materias.

Un problema que ha comenzado a suscitar discusión, es el de la "graduación" de los países en desarrollo, a través de algún sistema que llevaría a la eliminación gradual del tratamiento especial en favor de los países más adelantados y a la aplicación de las normas generales que regulan el comercio internacional<sup>21</sup>. Si bien es efectivo que estos tratamientos especiales en general no se han traducido en ventajas demasiado importantes para los países en desarrollo, al menos si se las compara con las desventajas que encuentran en el comercio internacional, no por ello el problema de la "graduación" deja de tener razón de ser en algunos casos. Desde luego, interesa observar que esta podría ser una medida útil para que el comercio de los propios países en desarrollo tenga un acceso más expedito a los mercados de importantes países en desarrollo que hoy se encuentran sobreprotegidos, aprovechando normas especiales de excepción. La incidencia de la graduación en el proceso de liberalización internacional es un aspecto que deberá sin duda estudiarse con detalle.

Las medidas que se han venido mencionando contribuirían en muchos casos al proceso de liberalización del comercio internacional, complementando y perfeccionando sus actuales estructuras. Sin embargo, la más importante de todas las políticas para este efecto es la que se refiere a la libertad de competencia y al control de las prácticas comerciales restrictivas y situaciones monopolísticas en el mercado internacional. Mientras no llegue a institucionalizarse esta política en el ámbito internacional, la estructura del comercio internacional continuará en gran medida regida por principios o modalidades que atentan en contra de un sistema auténticamente liberal.

Las dificultades en este plano no son fáciles de vencer, pues las tendencias a la cartelización existen de una manera evidente<sup>22</sup>, tan-

<sup>21</sup>Isaiah Frank: "The Graduation" issue for L.D.C.'s". *Journal of World Trade Law*. July-August, 1979. pp. 289-302.

<sup>22</sup>Véase, por ejemplo, Jan Tumlrir: "Salvation through Cartels? On the revival of a myth". *The World Economy*. October 1978. pp. 385-395.

to al nivel de productores como de consumidores, y tanto en el caso de las políticas estatales como en el de las empresas privadas. En algunas oportunidades se ha visto incluso la peligrosa combinación de asociación de un Estado con empresas multinacionales para el logro de objetivos comunes que no se compadecen con la liberalidad del sistema internacional que se postula. Además, las prácticas restrictivas adoptan una variedad de formas tan grande que hacen todavía más difícil su detección y control, pero a la vez el conocimiento sobre este fenómeno ha progresado de una manera importante.

En la opinión de una parte de la literatura, el problema deriva principalmente del hecho de que el GATT tiene una cierta inclinación o prejuicio en favor de los gobiernos y de la industria, descuidando los intereses de los consumidores, que de alguna manera se habían contemplado más claramente en el proyecto original de Organización Internacional de Comercio<sup>23</sup>. Si se introduce el criterio de la protección y beneficio del consumidor en las estructuras del comercio internacional, la óptica respecto del tratamiento de las prácticas restrictivas podría variar de una manera importante, haciéndose menos complaciente respecto de tales actividades. Con este fin se ha sugerido, asimismo, que se elabore un Código sobre prácticas restrictivas, fundamentado en las mismas normas antimonopólicas que hoy se aplican al comercio nacional en la mayoría de los países industrializados, que se verían así proyectadas al ámbito propio del comercio internacional<sup>24</sup>.

El mayor énfasis en la necesidad de controlar y suprimir las prácticas restrictivas ha sido puesto por los países en desarrollo, que como se ha explicado anteriormente, son las principales víctimas de este fenómeno. Muchas de las medidas de carácter proteccionista que hoy afectan las exportaciones de estos países y el comercio internacional en general, constituyen prácticas restrictivas que podrían encontrar una forma de control en un código de esa naturaleza. Hasta ahora no se ha logrado avanzar satisfactoriamente en este campo, lo que representa una seria amenaza para el futuro.

Sin perjuicio de lo anterior, el proteccionismo en su más amplio sentido podría enfrentarse adecuadamente sobre la base de un sistema de ajuste económico bajo supervigilancia internacional, como el que se ha mencionado anteriormente. Ello, a la vez que protegería al consumidor, representaría una manera efectiva de respaldar el principio de la libertad de competencia.

#### 7. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS Y LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA

La reforma de las estructuras del comercio internacional es ciertamente uno de los requisitos que se aprecian como necesarios para

<sup>23</sup>Baldwin, op. cit. Nota 20 supra. pp. 26-27.

<sup>24</sup>Ibid. p. 27.

alcanzar un nivel aceptable de liberalidad en ese sistema, que a la vez sea inductor de un proceso de crecimiento y expansión. Las características actuales del sistema, en que predominan políticas nacionales conflictivas y se observa una ausencia de institucionalización internacional que haga posible el desarrollo de condiciones más competitivas, han llevado en buena medida al resurgimiento del procedimiento. Esta situación a la vez afecta la estabilidad económica y política del propio sistema internacional, haciendo más intensas las tendencias al conflicto.

Desde este punto de vista, las ruedas negociadoras que han tenido lugar hasta ahora no han logrado resultados satisfactorios, pues los obstáculos de fondo subsisten inalterados. Por otra parte, la multiplicidad de códigos e instrumentos que se han ido aprobando o se encuentran en proceso de elaboración, han venido a constituir un panorama sumamente complejo, que tampoco pareciera ayudar al objetivo de establecer un mecanismo expedito para el comercio internacional. Quizás quepa sugerir en este sentido que la reforma estructural que se persigue esté presidida, en la medida de lo posible, por el criterio de la simplicidad, lo que no debiera resultar demasiado complejo si su objetivo central de asegurar la competencia en el mercado se mantiene presente en todo momento.

Para tal fin debe también asignarse una importante prioridad al sistema de solución de controversias en este plano, que hasta ahora ha sido más bien limitado. El sistema de la conciliación ha podido operar en algunos casos, aun cuando no en todos, debido a la naturaleza de la estructura actual, que como se ha dicho tiende a proteger el interés gubernamental y el de la industria. Sin embargo, en una estructura provista de un mayor grado de institucionalización y en que también aparezca de manera relevante el interés del consumidor, probablemente se haría necesario un procedimiento de solución de controversias más elaborado<sup>25</sup>. Si se piensa, por ejemplo, en el control de las prácticas restrictivas y del monopolio, podrá apreciarse la dificultad que surgirá para la dilucidación de las controversias que se planteen.

En relación a la idea de una reforma, que cada día parece obtener un mayor consenso, se ha sugerido que ella pueda iniciarse sobre la base de tres pasos preparatorios: i) inventariar el estado actual de las medidas que distorsionan el comercio internacional tanto en bienes como en servicios; ii) medir la efectividad de las normas y procedimientos existentes para tratar esas distorsiones; y iii) apreciar la naturaleza del ajuste que requeriría el sistema económico internacional en las próximas dos décadas<sup>26</sup>. Un ejercicio de esta naturaleza probablemente llevaría a formar conciencia acer-

<sup>25</sup>Véase, por ejemplo, John H. Jackson: "Governmental disputes in International Trade Relations: A proposal in the context of GATT". *Journal of World Trade Law*. January-February 1979. pp. 1-21.

<sup>26</sup>Baldwin. op. cit. Nota 20 supra. Chapter 4: "Developing the momentum of GATT reform".

ca de la necesidad y profundidad de los cambios que deben emprenderse.

La importancia que tiene la liberalización del comercio internacional, debe apreciarse no solamente en cuanto a su incidencia económica sino también en cuanto a sus alcances políticos en el sistema internacional. Su ausencia ha determinado, en primer término, un crecimiento del intervencionismo estatal en ese sistema y, en seguida, el surgimiento de ciertos síntomas de evolución hacia un sistema de tipo totalitario, fundamentado en el conflicto y la polarización entre países y grupos de países. La introducción de criterios liberales efectivos permitiría revertir esta tendencia, asegurando el respeto de la iniciativa individual, la libertad dentro del sistema y el reemplazo del conflicto por una cooperación en el crecimiento.

# INSTITUCIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

*Pilar Armanet Armanet*

La creciente conciencia de la comunidad internacional respecto del fenómeno irreversible de la interdependencia económica, monetaria y financiera, se ha manifestado en la tendencia a la creación de organizaciones internacionales destinadas a institucionalizar y multilateralizar las relaciones económicas internacionales.

Estas organizaciones, caracterizadas por su espíritu de permanencia, búsqueda de generación de una voluntad propia, distinta de la de los Estados Miembros que la componen, han sido creadas para la reglamentación de un campo de la actividad económica determinado previamente en los estatutos o tratados que les dan nacimiento<sup>1</sup>.

La fundamentación ideológica que inspiró la creación de estas organizaciones se basó en el convencimiento de los países occidentales industrializados de que solamente el bienestar económico podría contribuir al establecimiento de una paz duradera, el que sólo podría lograrse a través de los principios de la cooperación, no discriminación, libertad y multilateralismo institucionalizados en organismos internacionales, adecuados<sup>2</sup>.

Con este espíritu nacieron las principales organizaciones económicas multinacionales al finalizar la Segunda Guerra Mundial: el FMI, el BIRE, y el GATT, todas ellas destinadas a reglamentar y fomentar la cooperación en aspectos concretos y restringidos del quehacer económico internacional.

Las décadas de los 60 y 70 y lo que va corrido de la de los 80 han ido acentuando el fenómeno de la institucionalización de las relaciones económicas internacionales, produciendo por una parte la ampliación de sus esferas geográficas de influencia, por la incorporación de nuevos Estados Miembros y por la otra, la creación de nuevas instituciones universales o regionales, tanto de objeto res-

<sup>1</sup>Jacques y Colette Nèmes: *Organizaciones Económicas Internacionales*. Ed. Ariel, Barcelona 1974, p. 10.

<sup>2</sup>Félix Peña: "Tendencias Institucionales en las relaciones comerciales internacionales", en Francisco Orrego Vicuña (ed.) *Derecho Internacional Económico*. Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México 1974, p. 298.

tringido o específico, o con agendas globales que, dada la complejidad e interrelación de los procesos económicos y sus manifestaciones van produciendo un fenómeno de superposición funcional y mutua influencia<sup>3</sup>.

Al fenómeno de la institucionalización de las relaciones económicas internacionales, se agrega la creciente conciencia por los problemas del desarrollo y la responsabilidad que en ese proceso les corresponde a los países industriales del Este y del Oeste<sup>4</sup>.

Desde la Conferencia de Bandung, que en 1955 dió origen al movimiento de los No Alineados, hasta la creación de la UNCTAD en Ginebra en 1964, y la Declaración del Establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional y su Plan de Acción, el 1º de mayo de 1974, el debate de los países del Tercer Mundo en sus relaciones con los países desarrollados se ha ido desplazando del anticolonialismo y la no alineación frente a las superpotencias —asuntos políticos— a crecientes exigencias de modificaciones en el orden mundial tendientes a colocar los temas relacionados con el desarrollo —asuntos económicos— en el primer plano de la agenda internacional<sup>5</sup>.

Esta percepción del sistema económico internacional con énfasis en el problema del desarrollo, se ha visto reflejada en las principales organizaciones internacionales, todas las cuales en mayor o menor medida han debido adaptarse a las crecientes demandas de los países en desarrollo, destinada a establecer un orden económico internacional más justo y equitativo.

#### EL GATT Y EL PROBLEMA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Desde un punto de vista histórico, el GATT es la manifestación del deseo de los miembros fundadores de restablecer la simplicidad de

<sup>3</sup>Al respecto G. B. Wood, presidente del grupo del Banco Mundial, declaró en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD II, Nueva Delhi, 9 de febrero de 1968): "Ha llegado la hora de hacer una especie de juramento de No-Proliferación, de comprometernos a limitar las nuevas creaciones a aquellas funciones que de ningún modo puedan encontrar hospitalidad en las numerosas casas que ofrece la familia internacional". Jacques y Colette Nêmes, *Organizaciones Económicas Internacionales*, op. cit. p. 11.

<sup>4</sup>Al respecto, es interesante señalar que el Papa Paulo VI en su Encíclica "Populorum Progresso", publicada el 26 de marzo de 1967, manifiesta: "combatir la miseria y luchar contra la injusticia, es promover con el bienestar el progreso humano y espiritual de todos, y en consecuencia el bien común de la Humanidad... Obreros de su propio destino, los pueblos son los principales responsables. Pero ellos no podrán hacerlo aisladamente. Acuerdos regionales entre pueblos débiles para apoyarse mutuamente, asociaciones más amplias para venir en su ayuda, y convenciones más ambiciosas entre los unos y las otras para establecer programas concretos, son los componentes de este camino del desarrollo que conduce a la paz", citado por Daniel Colard. *Le Mouvement des Pays Non-Alignés*; en Notes et Etudes Documentaires. N.ºs 4613-4614. 30 de marzo 1981, p. 127.

<sup>5</sup>Roberto Russell y Teresa Caraballal. "El Nuevo Orden Económico Internacional. Tendencias observables en el Norte y los Países Mayores de América La-

las relaciones comerciales que se había consolidado en Europa en la segunda mitad del siglo XIX, y que se había interrumpido durante las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de 1930<sup>6</sup>.

El GATT tuvo su origen en el interés de los Estados Unidos de restablecer la normalidad en las relaciones comerciales. Con ese objeto propusieron la institucionalización de la "Organización Internacional del Comercio" (ITO), cuyo proyecto de estatuto señalaba como premisas fundamentales la igualdad de trato y la conclusión de acuerdos recíprocos<sup>7</sup>.

Aun cuando la organización Internacional nunca llegó a formarse, y la Carta de La Habana sólo fue ratificada por Liberia, el Consenso Económico y Social de las Naciones Unidas, promovió la conclusión de un acuerdo con el fin de iniciar negociaciones sobre las reducciones arancelarias. Dicho Acuerdo entró en vigor el 1º de enero de 1948<sup>8</sup>.

Desde sus inicios el GATT tuvo como objetivo fundamental contribuir al bienestar económico en los países miembros fomentando el comercio libre, ampliando los flujos comerciales y eliminando para ello, progresivamente, las barreras tarifarias y no tarifarias que impedían la realización de estas aspiraciones<sup>9</sup>.

La piedra angular de este organismo ha sido la cláusula de la nación más favorecida, ya que reflejaba, a juicio de sus inspiradores, los principios de no discriminación, reciprocidad y automaticidad que deberían fomentar la liberalización del comercio internacional<sup>10</sup>.

En este mismo sentido, y desde un punto de vista institucional, el GATT, más que un órgano de reglamentación y toma de decisiones, ha sido fundamentalmente un centro de negociación, en el que las partes discuten y se otorgan concesiones mutuas, sin un mecanismo rígido de procedimiento<sup>11</sup>.

No obstante, desde sus inicios, las negociaciones en el GATT tendieron a favorecer a los países más desarrollados, ya que obviamente eran ellos los que más podían ofrecer concesiones en condiciones de reciprocidad favoreciéndose, en consecuencia, el comercio de aquellos productos que incidían esencialmente en su comercio mutuo.

tina", en Revista *Estudios Internacionales*; año XIV, enero-marzo 1981, Nº 53. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, p. 55.

<sup>6</sup>Gerard and Victoria Curzon, "GATT: Traders' Club", en Robert W. Cox and Harold K. Jacobson. *The Anatomy of Influence*. Yale, 2ª Edición. 1974, p. 298.

<sup>7</sup>Jacques y Colette Nêmes, *Organizaciones Económicas Internacionales*, op. cit. p. 45.

<sup>8</sup>Ibid. p. 47.

<sup>9</sup>Tigani e Ibrahim, "Developing Countries and the Tokyo Round", *Journal of World Trade Law*, vol. 12, Nº 1, enero-febrero 1978, p. 1.

<sup>10</sup>Ibid. p. 10.

<sup>11</sup>Gerard and Victoria Curzon, "GATT: Traders' Club", en Cox and Jacobson *The Anatomy of Influence*, op. cit. p. 302.

Sin embargo, la estructura tradicional del comercio internacional fue demostrando su incapacidad para ofrecer a los países en desarrollo el suficiente estímulo económico que les permitiera alcanzar el crecimiento al que legítimamente podían aspirar<sup>12</sup>.

La crisis económica que vive la comunidad internacional desde la década de los 70, y que tiene sus manifestaciones más evidentes en la inflación y desempleo generalizado en los países industriales, fue reflejándose en el surgimiento de nuevas formas de proteccionismo y mayores rigideces en el comercio internacional, que han afectado especialmente a los países en desarrollo, agravando las ya desfavorables estructuras del comercio internacional<sup>13</sup>.

La vulnerabilidad de las economías desarrolladas frente a los fenómenos del Tercer Mundo, especialmente respecto de la seguridad y permanencia del abastecimiento de materias primas, es un elemento importante que ha contribuido a aumentar el interés por las demandas de los países en desarrollo por una organización internacional económica más favorable<sup>14</sup>.

La tendencia que señalamos no ha estado ausente del GATT, y particularmente la Rueda de Tokio, que se iniciara formalmente en 1973, fue destinada a solucionar los problemas del comercio internacional y en particular atender especialmente las necesidades y puntos de vista de los países en desarrollo<sup>15</sup>.

Los resultados de la Ronda de Tokio son el objeto de otros estudios del presente libro, y en consecuencia no nos referimos a ellas, en particular. No obstante, es interesante señalar que la estructura jurídica del GATT se han ido agregando normas y salvaguardias que permiten en alguna medida proteger el comercio de los países en desarrollo, introduciendo elementos que excluyen el principio absoluto de la reciprocidad, fórmulas tendientes a asegurar el estímulo del comercio entre países del Tercer Mundo y un fortalecimiento de los mecanismos para velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los países miembros<sup>16,17</sup>.

<sup>12</sup>Francisco Orrego Vicuña, "Las Nuevas Estructuras del Comercio Internacional", en Francisco Orrego Vicuña, *Derecho Internacional Económico*. Tomo II, op. cit. p. 9.

<sup>13</sup>C. H. Kirkpatrick, "UNCTAD v - Issues and Prospects", en *Journal of World Trade Law*, vol. 13, N° 3, mayo-junio 1979, p. 279.

<sup>14</sup>Ibid.

<sup>15</sup>"After much preliminary investigation the United States in 1972 agreed with the EEC and Japan to support multilateral and comprehensive trade negotiation within the framework of GATT, starting in 1973. At the ministerial meeting in Tokyo September 1973, the Tokyo Declarations was signed establishing the principles that would govern the negotiations. These negotiations were to cover both industrial and agricultural products, with tropical products as an item of priority. They were to include all barriers to trade in selected sectors, and they were to extend to developing countries "special and more favorable treatment". *Journal of World Trade Law*, vol. 13, N° 5, Sept. Oct. 1979, p. 436.

<sup>16</sup>Bela Balassa, "The Tokyo Round and the Developing Countries", *Journal of World Trade Law*, vol. 14, N° 2, march-april 1980, p. 93 and followings.

<sup>17</sup>"The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade recently decide that the preferential treatment of developing countries would no

Es tarea de los países en desarrollo, en consecuencia, velar por que esta incipiente tendencia sea fortalecida por la práctica, a través de la presencia en todas y cada una de las reuniones que se realicen en la proposición de reformas posibles, y la presentación de los reclamos pertinentes a los órganos correspondientes.

Es interesante constatar que el Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, al finalizar la reunión en la cumbre de los países industriales del Occidente en Ottawa, señaló la decisión de estos países de resistir a las presiones proteccionistas y apoyar el sistema libre de comercio multilateral y de ayudar a los países en desarrollo<sup>18</sup>.

### FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Los primeros esfuerzos por organizar algún mecanismo multinacional destinado a reglamentar el sistema monetario internacional que reemplazará el padrón oro datan de la crisis de los años 30<sup>19</sup>. No obstante, no pudieron concretarse sino a fines de la Segunda Guerra Mundial en los Acuerdos de Bretton Woods, de 1944.

Existía en ese entonces una clara conciencia respecto de la ineludible victoria de los aliados, y se consideraba necesario establecer normas que contribuyeran a implementar la reconstrucción del sistema económico mundial, sobre la base del liberalismo, que a juicio de la mayoría era el único sistema eficiente para fomentar los lazos de interdependencia económica y asegurar la paz definitiva, máxime si un sistema proteccionista y autárquico como el preconizado por Hitler había conducido a la guerra.

En el aspecto monetario existían dos problemas fundamentales que era necesario abordar: el ajuste de las balanzas de pago y la liquidez internacional<sup>20</sup>.

El sistema monetario consagrado en Bretton Woods fue el de las paridades fijas sobre la base de un patrón oro-cambio que permitiera a la economía internacional gozar de la estabilidad y liquidez monetaria que garantizara el crecimiento autosostenido.

Con esta filosofía nació el Fondo Monetario Internacional, que comenzó sus funciones en 1945, destinado por una parte a velar por

---

longer be inconsistent with the general most-favored-nation (mfn) clause which is the basic rule for the regulation of trade relations among them. The decision is embodied in a text commonly referred to as the Enabling Clause, which is an outcome of the Tokyo Round Multilateral Trade negotiations". Abdulqawi A. Yusuf, "Differential and more favorable Treatment" the GATT Enabling Clause. *Journal of World Trade Law*, vol. 14, Nº 6, Nov.-Dec. 1980, p. 448.

<sup>18</sup>Declaración del Presidente de los EE.UU., Ronald Reagan, en Ottawa, el 21 de julio de 1981 en *Texto Oficial*. Doc. del Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de EE.UU. en Santiago, 23 de julio de 1981.

<sup>19</sup>Massad, Carlos. "La Revolución de los Banqueros en la Economía Internacional: un mundo sin sistema monetario", en *Revista de la CEPAL*. Segundo semestre de 1976, p. 89.

<sup>20</sup>Ibid. p. 90.

la vigencia del mecanismo de las paridades fijas, y sobre la base de los aportes de los países miembros a actuar de prestamista de última instancia para solucionar déficit transitorios de balanza de pago<sup>21</sup>.

El Fondo Monetario Internacional "está constituido a la manera de una sociedad por acciones, en el cual cada Estado tiene una capacidad de voto poco más o menos proporcional a su cuota<sup>22</sup>. Es interesante observar que existen materias importantes que exigen decisión, votaciones superiores a la mayoría, lo cual otorga mayor peso decisivo a los países con cuotas más altas.

Esta desigualdad en la participación de los Estados, también se manifiesta en la composición de los órganos del Fondo; y es uno de los elementos más fuertemente criticados por los países en desarrollo.

El sistema de Bretton Woods funcionó sin mayores tropiezos hasta los años 60. La convertibilidad del dólar en oro había erigido a esta moneda en el medio internacional de cambio, situación que se hizo insostenible cuando el flujo del dólar en la economía internacional superaba con creces las disponibilidades de oro de los Estados Unidos. Ello fue erosionando lentamente la confianza en el dólar como mecanismo eficiente para sustentar el sistema monetario internacional<sup>23</sup>.

En agosto de 1971 Estados Unidos declaró la inconvertibilidad del dólar, rompiéndose el sistema de paridades fijas. A partir de esta fecha, prácticamente todas las monedas internacionales importantes para el comercio mundial se hicieron flotantes, y los países en desarrollo debieron ligar sus monedas a las del país industrial con el cual tenían relaciones comerciales más intensas. De hecho las variaciones de la moneda que sirve de base inciden en el tipo de cambio efectivo del país en desarrollo en el mismo sentido en que se mueve la moneda principal<sup>24</sup>.

En la década de los setenta la economía mundial se caracterizó por el surgimiento de grandes y persistentes desequilibrios en los pagos internacionales, ocasionados fundamentalmente por el aumento de los precios del petróleo. Por una parte, los países exportadores de petróleo acumularon en el período 1974-1978 un superávit en cuenta corriente de 190.000 millones de dólares; países industrializados de Occidente, tales como la República Federal Alemana, Japón y Suiza acumularon en ese mismo período un superávit de 86.000 millones. En cambio, los países en desarrollo no produc-

<sup>21</sup>Robert Z. Aliber, *El Juego Internacional del dinero*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1975, p. 24.

<sup>22</sup>Jacques y Colette Nèmes, *Organizaciones Económicas Internacionales*, op. cit., p. 155.

<sup>23</sup>Pedro A. Palma, "Análisis del Sistema Monetario Internacional", en *Estudios Internacionales*, año VIII, octubre-diciembre 1975, N° 32, p. 52.

<sup>24</sup>*Boletín del Fondo Monetario Internacional*, 10 de abril de 1978, p. 98.

tores de petróleo acumularon un déficit de 153.000 millones de dólares<sup>25</sup>.

Ello ha conducido al Fondo Monetario Internacional a intentar elaborar mecanismos para equilibrar el sistema internacional de pagos. Los países en desarrollo han señalado reiteradamente que el proceso de ajuste debe ser "eficaz y simétrico", y debe comprometer por igual a los países deficitarios y superavitarios<sup>26</sup>.

A pesar de las presiones de los países en desarrollo para solicitar que el proceso de ajuste sea compartido, los países desarrollados no han realizado los cambios necesarios en la actividad productora y flujos de capital, en el convencimiento de que esos desajustes obedecen a desequilibrios transitorios que serían corregidos automáticamente una vez recuperado el ritmo de crecimiento de la economía internacional<sup>27</sup>.

La escasa capacidad del FMI para influir en la política monetaria interna de los países desarrollados que cuentan además con una proporción muy importante del poder decisorio, ha ocasionado que la obligación de ajuste sea fundamentalmente exigida a los países en desarrollo, a los cuales ha recomendado "severas medidas restrictivas", muchas veces contrarias a la estrategia de desarrollo que estos países han establecido para el mediano y largo plazos<sup>28</sup>.

Otro aspecto del funcionamiento del FMI que ha recibido serias críticas por parte de los países en desarrollo, es el de la dificultad para conciliar sus necesidades y realidades con el sistema de condicionalidad aplicable a la concesión de los préstamos<sup>29,30</sup>.

Por otra parte, las escasas reformas institucionales que se han realizado en el FMI para adaptarla a estas demandas son sólo los cambios justos y necesarios para asegurar que nada sea modificado en el esquema global<sup>31</sup>.

<sup>25</sup>Stephany Griffith-Jones, "Los problemas monetarios y financieros internacionales y los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 30, Nº 4. México, abril de 1980, pp. 310-11.

<sup>26</sup>UNCTAD v, *Cuestiones Monetarias Internacionales*, DOC. TD 1233, Manila, mayo 1979, p. 3.

<sup>27</sup>Ibid. p. 9.

<sup>28</sup>Stephanic Griffith-Jones, *Los problemas monetarios y financieros...*, op. cit. p. 311.

<sup>29</sup>Benito Raúl Losada, "Situación de América Latina en el ámbito de la economía mundial y en relación con el FMI", en *Boletín del CEMLA*, vol. XXV, Nº 1, enero-febrero 1979, p. 31.

<sup>30</sup>"El FMI, al que se le ha encomendado la tarea de ayudar a los Estados Miembros que tienen problemas de balanza de pagos, no disponía de medios suficientes para hacer frente a los enormes desequilibrios de pago que surgieron en la década de los 70. Por otra parte, las directrices operacionales del Fondo, tal como fueron evolucionando con el tiempo, reflejaban un marco teórico de los desequilibrios de pagos que difícilmente podían ajustarse al nuevo carácter de los problemas de pago, como consecuencia, los recursos del FMI, que están sujetos a condiciones han sido muy poco utilizados por sus miembros, especialmente los países en desarrollo, y solamente cuando se habían agotado otras posibilidades". UNCTAD v. *Cuestiones monetarias internacionales*, op. cit. p. 12.

<sup>31</sup>Revista South, Nº 2, nov. 1980, p. 5.

No obstante, y a pesar de las numerosas críticas generadas en UNCTAD respecto de la necesidad de reestructurar el FMI de manera que la responsabilidad en el proceso de elaboración de un sistema monetario internacional, y en el restablecimiento del equilibrio en los pagos a nivel mundial, los países en desarrollo no han logrado elaborar un conjunto de soluciones concretas que puedan ser negociadas y aprobadas por todos los países, existiendo en consecuencia en esta materia una gran diferencia de posiciones entre países desarrollados y en desarrollo.

En este sentido es interesante destacar las palabras de J. de Larosiere, Director General del FMI, quien señaló recientemente que el sistema económico sigue enfrentado a problemas tan graves como la inflación, el desempleo y la recesión, que alientan a los Estados a tomar medidas de corto plazo, con miras a defender sus intereses nacionales que están muy lejos de crear un ambiente propicio para negociar y mejorar la organización del orden monetario<sup>32</sup>.

#### EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

El BIRF nació también en la Reunión de Bretton Woods, siendo sus Estatutos aprobados en 1945 e iniciadas sus actividades el 25 de julio de 1946.

Sus objetivos iniciales fueron fundamentalmente: la reconstrucción de Europa devastada por la guerra y el fomento del desarrollo. El primero de estos objetivos resultaba desmesuradamente ambicioso para los recursos del Banco, y Estados Unidos acordó emprender la tarea a través del Plan Marshall, quedando en consecuencia el BIRF dedicado por entero al desarrollo<sup>33</sup>.

Con este objeto el BIRF realiza préstamos destinados al financiamiento de proyectos prioritarios y rentables, los cuales deben necesariamente contar con la garantía del Estado prestatario. Estos préstamos son concedidos con intereses de mercado y a plazos medianos, a fin de que el Banco pueda ir generando nuevos ingresos.

A fin de garantizar que los créditos puedan ser reintegrados, se atiende a la capacidad financiera de los países prestatarios y se actúa en su asignación de acuerdo a criterios que conjugan la conveniencia del objeto de la industria que se pretende financiar y a un equilibrio en la distribución por regiones geográficas.

No obstante las necesidades de desarrollo de los países más pobres, hizo evidente que era preciso crear un organismo destinado a otorgarle préstamos en condiciones más ventajosas y con plazos más largos; con este objeto fue creada la AIF, en 1960<sup>34</sup>.

<sup>32</sup>J. de Larosiere, Director General del FMI, discurso ante la Conferencia Anual 1981, *Boletín EMI*, 13 abril 1981, p. 97.

<sup>33</sup>Jacques y Colette Nêmes, *Organizaciones Económicas Internacionales*, op. cit., p. 211.

<sup>34</sup>Ibid., p. 227.

Asimismo, y con el fin de estimular el desarrollo internacional de la Empresa Privada se creó la CFI. Así ha quedado conformado el grupo del Banco Mundial, constituido para propender al financiamiento del Desarrollo Económico.

La más seria crítica que han recibido estas instituciones por parte de los países en desarrollo, ha sido el aporte insuficiente de los países industrializados, en relación a las crecientes demandas de financiamiento que requieren los países del Tercer Mundo para sus planes de crecimiento.

Por otra parte, es interesante señalar que el sistema de ayuda oficial al desarrollo ha ido perdiendo importancia por el aumento del flujo de financiamiento a través de la banca privada internacional, para el cual la condición de posible prestatario del Banco Mundial resulta una buena carta de presentación como acreedor confiable<sup>35</sup>.

Desde el punto de vista institucional, aun cuando en el Banco Mundial también existe un sistema de asignación de votos en consideración a los aportes, la práctica se ha orientado hacia la adopción de decisiones por consenso, con lo cual se pretende evitar la confrontación que ese sistema de decisión "antidemocrático" ha producido en el seno del FMI<sup>36</sup>.

No obstante, permanecen vigentes las críticas respecto de la insuficiencia de la contribución de los países industrializados al desarrollo, que en muchos casos no alcanzan a la meta fijada por ONU de 0.7% del PNB; y a los escasos recursos con que cuentan los órganos del Banco Mundial<sup>37</sup>.

#### LA UNCTAD, UNA PLATAFORMA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Creada en 1964 la UNCTAD, órgano de las Naciones Unidas, especializado en los problemas del desarrollo y el comercio, es el fruto de la presión del creciente grupo de países en desarrollo, descontentos por la escasa acogida de sus puntos de vista en el GATT y los países del bloque socialista cuya posición ideológica y económica era irreconciliable con los principios de liberalismo y mercantilismo del órgano internacional del comercio<sup>38</sup>.

Fundada en el principio básico de las Naciones Unidas de la igualdad jurídica de los Estados, las naciones del Tercer Mundo han encontrado en UNCTAD una tribuna en la que pueden y saben hacer valer su mayoría numérica, que es también el reflejo de una superioridad territorial, poblacional y de demandas insatisfechas.

<sup>35</sup>South, June 1981, p. 12.

<sup>36</sup>Bettina Hümi. "The 'New Style' Lending Policy of the World Bank", en *J. W. T. L.*, vol. 13 Nº 6, nov-dic. 1979, p. 525.

<sup>37</sup>Stephany Griffith-Jones, *Los problemas monetarios y financieros internacionales de los países en desarrollo*. Op. Cit. p. 315.

<sup>38</sup>Joseph A. Nye, "UNCTAD: Poor Nations Pressure Group", en Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence*, op. cit. p. 334 y ss.

Organizando sus negociaciones en torno a bloques de países afines, es el grupo de los 77 formado por los países Afro-Asiáticos y América Latina el que lleva la voz activa, estableciendo y elaborando proyectos en largas reuniones preparatorias que buscan conciliar el heterogéneo conjunto de países que lo constituyen.

La percepción de los países en desarrollo de la interdependencia entre Estados y problemas, ha llevado a la UNCTAD a ir ampliando su agenda de negociaciones, abarcando en ella problemas que tradicionalmente habían sido objeto de la actividad de órganos especializados, tales como el monetario, comercial o financiero.

Es así como por ejemplo la UNCTAD v contemplaba en su agenda el análisis de los problemas de los productos básicos, la reforma monetaria internacional, el sistema financiero internacional, el comercio mundial de manufacturas, los transportes entre otros<sup>39</sup>.

No obstante, a pesar de ser UNCTAD un órgano universal, y a juicio de muchos politizado y rígido, por su división en bloques prácticamente irreconciliables, es ante todo un centro de negociación en áreas relevantes del comercio internacional y el desarrollo<sup>40</sup>.

Aun cuando en numerosas ocasiones no ha sido posible llegar a conclusiones que puedan reflejarse en normas jurídicas obligatorias, existe un proceso de elaboración de nuevos conceptos, programas y mecanismos internacionales de solución de los problemas del desarrollo que no puede ser desconocido<sup>41</sup>.

Asimismo, y a pesar de que obviamente existen muchas posibilidades de mejorar y dar mayor eficacia a UNCTAD<sup>42</sup>, no creemos que consideraciones de pragmatismo deban restringir el esfuerzo de negociación en el seno de este organismo, sino solamente establecer mecanismos en los cuales puedan compatibilizarse los objetivos de corto y mediano plazos, que pueden ser objeto de acuerdos con los países desarrollados del Este y Oeste, con los objetivos de desarrollo y reestructuración que exige el pleno establecimiento de un orden económico más justo y equitativo.

Dicho proceso, que debe estar realizándose permanentemente en UNCTAD, debe a su vez ser reflejado en las restantes organizaciones económicas, en las cuales los países deben ir negociando y obteniendo condiciones más favorables, en torno a medidas concretas que alienten la cooperación con los países industriales.

<sup>39</sup>C. H. Kirkpatrick, "UNCTAD v Issues and Prospects", *J. W. T. L.*, vol. 13, N° 3, mayo-junio 1979, pp. 281-282.

<sup>40</sup>R. Krishnamurti, "UNCTAD as a Negotiating Institution, en *J. W. T. L.*, vol. 15, N° 1, Jan-Feb. 1981, pp. 3-4 y ss.

<sup>41</sup>Ibid.

<sup>42</sup>Documento UNCTAD v, *Medidas que permitan a la UNCTAD desempeñar su función con más eficacia*, TD/245, Manila, mayo 1979.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Hemos señalado reiteradamente que el proceso de creciente interdependencia económica fue creando la necesidad de establecer mecanismos institucionales que permitieran adoptar estrategias conjuntas de solución, lo que necesariamente implicaba multilateralizar e institucionalizar el diálogo en organizaciones internacionales capaces de compatibilizar los intereses muchas veces contrapuestos de sus países miembros.

Con el proceso de descolonización, el aumento de los Estados miembros afectó en mayor o menor medida a todas estas instituciones, aportando nuevos puntos de vista respecto de los objetivos que debían perseguir las instituciones, y una crítica global en relación a la capacidad de influencia de estos países en el diseño de las relaciones económicas internacionales que a su juicio habían sido pre-establecidas sin su participación, y que en consecuencia vulneran sus intereses legítimos de crecimiento y desarrollo.

A la ampliación del ámbito geográfico de las organizaciones, se ha agregado la percepción unánime de que todo aspecto de la actividad económica influye en la agenda global, de manera que deban tomarse medidas para alentar la coordinación entre las organizaciones internacionales económicas de objeto específico, para lo cual las organizaciones de agenda global y de carácter universal cumplen un rol fundamental en la elaboración de nuevos conceptos, instrumentos y mecanismos.

En consecuencia, podríamos señalar a la actual etapa de la evolución de las organizaciones internacionales económicas como una etapa de adaptación a los cambios profundos del sistema económico internacional.

Por una parte, pasada ya la crisis de impacto que produjo el crecimiento desmesurado del número de miembros, las organizaciones internacionales han comenzado a idear mecanismos que permitan por una parte concretar la eficiencia de la negociación en grupos restringidos y representativos con la necesaria participación de toda la comunidad internacional en aquellas materias que la afectan directamente.

Es también interesante señalar que puede observarse un proceso de declinación del ejercicio indiscriminado y permanente de la mayoría, como sistema de toma de decisiones, siendo gradualmente adoptado el mecanismo del consenso, tanto en aquellas instituciones que practican el sistema de un Estado-un voto, como aquellos en que existen Estados con mayor capacidad de participación, tales como el FMI o el Banco Mundial.

Ello fundamentalmente por la necesidad de mantener la confianza en las decisiones de los órganos internacionales seriamente amenazada por la adopción de normas vacías de respaldo político y que comenzaron a fomentar una retórica internacional, que fue perdiendo peligrosamente credibilidad en la opinión pública mundial.

Esta evolución permite también alentar esperanzas respecto de nuevas y más fructíferas asociaciones de Estados fundadas en intereses concretos, que agrupen a países tradicionalmente divididos en bloques antagónicos y que vayan formando un clima de cooperación entre los Estados.

ACTITUD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO ANTE EL GATT Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Teniendo en consideración los elementos que permiten señalar una posible evolución de las organizaciones internacionales que aliente la cooperación, la participación de los países en desarrollo para acentuar esta tendencia resulta ineludible.

El fortalecimiento de UNCTAD como un órgano de negociación y de presión para generar demandas al sistema internacional y establecer fundamentos de cooperación horizontal, en todos los aspectos, como también señalar las principales ideas y directrices que deben orientar la actitud negociadora de estos países en los organismos internacionales de objeto específico, en una perspectiva global y única de establecer un orden económico que aliente el desarrollo y el bienestar, que a juicio de muchos, sólo podrá lograrse a través de profundas reformas.

Asimismo, y como una manera de ir avanzando en el diseño de estrategias conjuntas favorables a todos los Estados, resulta esencial la elaboración y presentación de iniciativas concretas de corto plazo tanto en el GATT, como en el FMI y el BM, que puedan ser aprobadas por los países del Norte y que sean coincidentes con aquellas de más largo plazo que exigen reformas sustanciales que requieren de un proceso largo de convencimiento para su implementación.

Por último, la contribución de los países en desarrollo debe manifestarse en una presión constante ante los organismos correspondientes para presentar los reclamos que se ocasionen por el incumplimiento de las normas que sean vulneradas. Para ello la difusión de las reglamentaciones vigentes, la capacitación de funcionarios competentes, y la oportunidad en la acción, resultan elementos esenciales.

CONCLUSIONES:

El análisis del GATT, el FMI, y la UNCTAD, nos han permitido vislumbrar una tendencia a evolucionar hacia la búsqueda de la cooperación económica internacional, a través del fortalecimiento de sus mecanismos de negociación para la búsqueda del consenso en las diferentes materias.

En este proceso, es fundamental la acción de los países en desarrollo en torno a estrategias de negociación que les permitan ir alcanzando a través de proposiciones concretas cada vez mejores niveles de participación en la formulación de un sistema económico más adecuado a sus intereses.

# EVOLUCION JURIDICA E INSTITUCIONAL DEL GATT

*Alberto Rioseco*

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de trabajos que se refieren al GATT y al Comercio Internacional, nos ha correspondido exponer el tema de la evolución jurídica e institucional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con especial énfasis en los aspectos destinados a favorecer a los países en desarrollo.

Comprenderá este estudio, el período que va desde la gestación de la idea de una Organización Internacional del Comercio, hasta la incorporación al Acuerdo General, de la Parte IV, cuyo título es "Comercio y Desarrollo", por reforma que entró en vigencia "de jure" en 1966.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL ECONÓMICA DE POSTGUERRA

La experiencia histórica de los años entre las dos guerras mundiales, y especialmente la década que siguió a la gran crisis mundial, demostró que, en el campo comercial, financiero y monetario, era indispensable que el mundo se organizara para resolver, en forma conjunta, los problemas que surgieron en esa época, y que podrían repetirse en la postguerra.

Son muy conocidas las circunstancias en que se desarrolló la economía mundial en la época señalada; proteccionismo excesivo, que llegaba en algunos casos a procurar la autarquía económica; bilateralismo en las relaciones comerciales; adopción de acuerdos preferenciales; inconvertibilidad de las monedas; controles de cambio; devaluaciones competitivas y dificultad para efectuar pagos internacionales, y en el campo financiero, desaparición casi completa de los mecanismos de crédito internacional.

Esta situación, que para muchos fue uno de los factores que contribuyeron al estallido de la Segunda Guerra Mundial, debía dar paso a una organización, en el campo económico, al nivel mundial, y a normas y compromisos aceptados por la Comunidad Internacional.

La idea de una organización de este tipo fue considerada por Roosevelt y Churchill en el encuentro que dio lugar a la Carta del Atlántico y posteriormente contó con la adhesión de Stalin.

Se pensaba en esa época que las potencias cuyo triunfo se esperaba —EE.UU., Gran Bretaña, Unión Soviética y China—, seguirían unidas al término del conflicto, pero como veremos más adelante, la organización internacional económica fue llevada a cabo por el mundo occidental con exclusión de la mayoría de los países socialistas, y, en todo caso, sin la URSS.

Los problemas económicos que requerían de organización internacional son muy variados, por lo que, en esta introducción histórica nos limitaremos a reseñar brevemente el nacimiento de los pilares financiero y monetario de la organización internacional, para seguir con lo que es el tema del trabajo, la organización comercial al nivel mundial.

Las primeras organizaciones que se crean, para dar racionalidad a las relaciones económicas internacionales, son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en la Conferencia celebrada en Bretton Woods (New Hampshire, EE.UU.), en 1944, en la que participó la Unión Soviética, y aunque suscribió los Convenios Constitutivos, nunca los ratificó. Los convenios que crearon estas organizaciones entraron en vigor en 1945.

El tercer pilar de la organización económica al nivel mundial debía ser el comercial. Como veremos más adelante, se aprobó en La Habana en 1948, la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), institución que no tuvo nunca existencia, al no ser ratificado el tratado que la creaba. En estas circunstancias vino a llenar el vacío que se produjo, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que, con carácter provisional, había sido aprobado en Ginebra, unos meses antes de la Conferencia en La Habana.

Las tres instituciones que constituyen las bases de la organización económica internacional de postguerra tienen ciertas características comunes.

En primer lugar, son de inspiración anglosajona. Si en la Conferencia de Bretton Woods participó también la Unión Soviética, no logra ésta desvirtuar la base neo-liberal que constituye claramente el fundamento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Base que también se encuentra en el proyecto de Organización Internacional del Comercio y en el GATT; pero en la gestación de estos dos últimos instrumentos ya no participó la Unión Soviética.

Se basaban, igualmente, en la creencia de que la igualdad jurídica de los Estados y el sometimiento de ellos a las mismas normas, habría de conducir a la justicia en las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, pensaban que este nuevo orden económico neo-liberal traería consigo la interdependencia y la cooperación entre las naciones, lo que constituiría una garantía de paz duradera.

Los problemas del mundo en desarrollo no eran, en esa época, motivos de preocupación prioritaria. En la Carta de las Naciones Unidas y en los instrumentos constitutivos de los organismos internacionales económicos sólo se encuentran, en germen, normas que, desarrolladas adecuadamente, podrían beneficiarlos y corregir los perjuicios que la estricta aplicación de los principios neo-liberales y de igualdad jurídica de los Estados iba a acarrearles.

En esta exposición nos referimos en primer lugar a los antecedentes de la creación del GATT, y al análisis de sus principios fundamentales, tomando como base el texto del Acuerdo, tal como quedó después de las modificaciones de 1954-1955, para continuar examinando la evolución que se produce en el sentido de favorecer a los países en desarrollo, y que se materializa fundamentalmente en la reforma del Art. XVIII y en la incorporación de una Parte IV, denominada "Comercio y Desarrollo". Terminaremos con algunas consideraciones sobre los principios jurídicos que informan al GATT después de la incorporación de esos textos legales. La evolución posterior, corresponde a otros trabajos dentro de este estudio colectivo de los problemas del Comercio Internacional.

### III. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL COMERCIO Y EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

Habiéndose establecido, en Bretton Woods, en 1944, las bases de la organización monetaria y financiera internacionales, debía completarse la institucionalidad mediante una organización comercial, y así, se dijo expresamente, en esa Conferencia, que era necesario un acuerdo destinado a reducir los obstáculos al intercambio internacional, de manera de promover relaciones comerciales mutuamente ventajosas.

Son los Estados Unidos de América quienes tomaron la iniciativa que ha de conducir a la institucionalización del comercio internacional. Los principios que inspiraron los proyectos que ese país presentó a la consideración de las demás naciones, están fundamentalmente contenidos en las normas de la "Reciprocal Trade Agreement Act" de 1934, ley que permitió a ese país, celebrar acuerdos comerciales, sobre bases de reciprocidad, con numerosas naciones, en la época anterior a la Segunda Guerra Mundial.

En diciembre de 1945, el Departamento de Estado de los Estados Unidos anunció que había invitado a diversas otras naciones con el objeto de llegar a un acuerdo multilateral de comercio, y ya, en febrero de 1946, en el seno del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas propuso un proyecto de resolución —que fue aprobado— destinado a reunir una Conferencia de las Naciones Unidas

sobre Comercio y Empleo, con el propósito de redactar una Carta destinada a crear una organización internacional del comercio y también para proseguir negociaciones destinadas a reducir —al nivel mundial— los derechos de aduana.

Los Estados Unidos publicaron un texto denominado "Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations", que constituyó la base para las negociaciones que condujeron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de 1947, y a la Carta de La Habana, de 1948.

Solamente citaremos algunas de las reuniones más importantes que se celebraron con ese objeto. En primer lugar, la Conferencia de Londres, octubre-noviembre 1946, convocada por el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas, a la cual concurrieron 18 de los 19 países invitados, ya que la Unión Soviética se excusó de asistir. Lo más importante de esta Conferencia es que en ella se dio una nueva redacción al Proyecto de Carta destinada a crear la Organización Internacional del Comercio y se adoptó una resolución por la que se convoca a negociaciones multilaterales destinadas a disminuir los derechos de aduana.

La Conferencia sobre el Comercio y el Empleo, de Ginebra, abril-octubre 1947, tuvo dos objetivos muy claros. En primer lugar, examinar el proyecto de Carta del Comercio Internacional y creación de la Organización Internacional del Comercio (oic), cuya aprobación definitiva se haría en la Conferencia Plenaria de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Empleo, que se realizaría entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948, en La Habana. Y, en segundo lugar, las negociaciones multilaterales de comercio, que deberían conducir a una serie de compromisos sobre aranceles máximos en determinados ítems; además, estos compromisos arancelarios iban a estar acompañados en un "Acuerdo General", cuyo articulado iba a derivar, en gran parte, de las normas sobre política comercial contenidas en el Proyecto de Carta de la Organización Internacional del Comercio (oic). La Conferencia aprobó el proyecto de la Carta de la oic a fines de agosto, pero las negociaciones arancelarias y las reuniones destinadas a dar la redacción final al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se prolongaron por dos meses más. El acta final que autentiza el Acuerdo General y su Protocolo de Aplicación Provisional, se suscribió el 30 de octubre de 1947<sup>1</sup>.

En la fecha establecida previamente —24 de noviembre de 1947— se reunió en La Habana la Conferencia Plenaria de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo, cuyo objeto era el estudio y

<sup>1</sup>El Acuerdo General fue aplicado por el Protocolo de Aplicación Provisional y entró en vigencia el 1º de enero de 1948, después que fue firmado por un grupo de 8 países (de un total de 22 que suscribieron el Acta final de Ginebra).

En definitiva, se consideró a 23 países como miembros originarios del GATT; entre ellos 3 de América Latina: Brasil, Cuba y Chile.

aprobación de la Carta de la Organización Internacional del Comercio (oic). En el seno de esta Conferencia se manifestaron los diferentes puntos de vista de los países en desarrollo, entre los cuales los de América Latina tuvieron destacada actuación, y las naciones desarrolladas; y entre los países que emergieron de la Segunda Guerra Mundial en malas condiciones económicas y los demás. Al final se obtuvo una solución de compromiso que significó la modificación de numerosos artículos del Proyecto. El documento finalmente aprobado, la Carta de La Habana, que crea la Organización Internacional del Comercio (oic), era un instrumento internacional de gran importancia, porque no sólo contenía normas sobre política comercial, sino que se preocupaba, además, del empleo y la actividad económica; del desarrollo económico y la reconstrucción; de las prácticas de negociaciones restrictivas y de los acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos.

La Carta de La Habana, suscrita en marzo de 1948, y la Organización Internacional del Comercio (oic), ahí creada, no nacieron a la vida jurídica al no obtenerse las ratificaciones necesarias. Lo curioso es que el propio Gobierno de los Estados Unidos, que había propiciado la creación de la oic, fue quien determinó el fracaso de esta iniciativa. Así, en diciembre de 1950, el Presidente Truman comunicó que no sometería la Carta de La Habana a la aprobación del Congreso de su país. Diversas razones pueden señalarse para justificar esta determinación: en primer lugar, que habiéndose aprobado y estando en vigencia la Parte iv del Proyecto (o sea el Acuerdo General, con su marco de negociaciones y normas de Política Comercial) que era lo que más interesaba a los Estados Unidos, este país no deseaba comprometer su plena libertad de decisión en otros campos contemplados en la Carta de La Habana, documento, a juicio de la opinión dominante en esa época, demasiado ambicioso, y con una institucionalización muy completa. Además se argumentaba que la Carta contenía cláusulas que habrían podido ser utilizadas por las demás naciones en perjuicio de los Estados Unidos, que era el único país que poseía abundancia de divisas. Por último, no debe olvidarse que la mayoría republicana, contraria al Presidente Truman, habría con seguridad rechazado el proyecto.

Pero el fracaso de la Carta de La Habana y de la oic no significó la inexistencia de una organización comercial al nivel mundial, ya que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que ya estaba en vigencia pudo asumir, por lo menos en parte, las funciones que se habían previsto para la oic. Sin embargo, como dice Jackson<sup>2</sup>, este hecho acarreó profundas implicaciones para el GATT, ya que éste fue redactado teniendo en vista la certeza de que la oic se materializaría.

<sup>2</sup>Jackson, John H. "World Trade and the Law of the GATT". The Bobbs-Merrill Company, 1969.

## IV. EL GATT Y SU BASE IDEOLÓGICA

Como los demás instrumentos que crean organizaciones internacionales de carácter económico, en la postguerra, el Acuerdo General se basa en principios neo-liberales, según los cuales, para obtener el óptimo económico, el pleno aprovechamiento de los recursos mundiales y el máximo de empleo al nivel mundial, es esencial el comercio lo más libre posible de trabas, un libre cambio internacional y una circulación expedita de capitales. Todo ello conduce, según teoría que inspira al GATT, a una división internacional del trabajo, en que las diversas producciones se radican en aquellos países que tienen ventajas comparativas. Se supone, igualmente, que existen condiciones de igualdad jurídica de los Estados, la que se considera como una garantía para que todos puedan crecer y desarrollarse económicamente<sup>3</sup>.

## V. NATURALEZA JURÍDICA DEL GATT Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Acuerdo General (GATT), es un tratado o más específicamente, un acuerdo en forma simplificada.

Como la Carta de La Habana no nació a la vida del derecho, quedó solamente el Acuerdo General como instrumento jurídico del comercio internacional (no obstante que, como hemos dicho, se le concibió como un mecanismo provisional, ya que no había dudas, en esa época, que la convención que crearía la Organización Internacional del Comercio, sería aprobada) y él es aplicable a los Estados que lo suscribieron, en virtud del Protocolo de Aprobación Provisional de 30 de octubre de 1947, y a los Estados que posteriormente adhirieron a través de protocolos sucesivos<sup>4</sup>.

Al suscribirse el Acuerdo General no hubo la intención de crear un organismo internacional, ya que este Acuerdo iba a incorporarse a la Organización Internacional del Comercio. Pero al fracasar la creación de la OIC, el GATT tuvo que asumir funciones de verdadero organismo internacional. Su evolución en tal sentido tuvo su base en el artículo xxv del Acuerdo, que contenía un germen de institución. En efecto, este artículo, titulado "Acción Colectiva de las partes contratantes", dice en su párrafo 1: "Los representantes de las partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar

<sup>3</sup>Más adelante veremos la crítica que los países en desarrollo hacen a estos principios, los que favorecen a los países industrializados, consagrando una división internacional del trabajo de tipo colonial: —con países especializados en la producción de primarios y otros en las manufacturas—, y, por otra parte, la igualdad jurídica, entre estados desiguales, conduce a una injusticia acentuada.

<sup>4</sup>La situación es bastante compleja en lo que se refiere a la vigencia del Acuerdo General y de los distintos instrumentos. Ha sido especialmente analizada por Jackson, John H., en la obra ya citada.

la ejecución de las disposiciones del presente Acuerdo que requieran una acción colectiva y, en general, para facilitar la aplicación del mismo y que se puedan alcanzar sus objetivos. Cada vez que se mencione en él a las partes contratantes obrando colectivamente, se designan con el nombre de PARTES CONTRATANTES"; (nótese que en este último caso se utilizan las mayúsculas, y cada vez que en este trabajo nos referimos al órgano principal del GATT, emplearemos esta expresión, con mayúsculas).

En la actualidad el GATT es una verdadera Organización Internacional, y para que pudiera actuar como tal se fueron creando los órganos necesarios. Aunque el GATT ha celebrado acuerdos con organismos de las Naciones Unidas, no es técnicamente una agencia especializada de las Naciones Unidas, en el sentido de los artículos 57 y 63 de la Carta de dicha Organización. En esto se diferencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que han suscrito acuerdos de vinculación con las Naciones Unidas y tienen el carácter de órganos especializados. La organización actual del GATT, en síntesis, es la siguiente:

- ✓ El órgano máximo es la *Reunión o Asamblea de las PARTES CONTRATANTES*, en que cada Estado Miembro tiene un voto y en que las decisiones se adoptan por mayoría de los votos emitidos; salvo los casos de excepción, en que se requiera una mayoría compuesta por los dos tercios de los votos emitidos, y siempre que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes (N<sup>os</sup> 2, 3, 4 y 5 del Art. xxv). Por decisión de las PARTES CONTRATANTES, de 4 de junio de 1960, se creó un *Consejo de Representantes*, en que participan todos los Estados Miembros, y que está destinado a funcionar entre las reuniones de la Asamblea y a resolver los problemas que se vayan presentando. La *Secretaría del Acuerdo*, que estaba a cargo de un Secretario Ejecutivo, tiene como titular, desde 1965, a un *Director General*. Se han creado diversos Comités y Grupos que tienen a su cargo materias específicas y que facilitan el funcionamiento de la organización.

## VI. LA FLEXIBILIDAD DEL GATT

Entre las funciones del GATT está la de servir de Código de Conducta a las partes contratantes, la que implica la aceptación de obligaciones que deben ser cumplidos por éstas.

Sin embargo, los diversos autores recalcan la flexibilidad y el pragmatismo con que actúa el GATT.

Para estudiar este punto debemos hacer dos tipos de consideraciones: una se refiere al carácter del Acuerdo y otras a normas que éste contiene que permiten esta flexibilidad.

En cuanto al primer aspecto, se considera al GATT como una creación anglosajona<sup>5</sup>, de donde provendría este empirismo que ha permitido ir adaptando la institución y sus normas a las nuevas realidades. Se estima por algunos que el GATT es más un instrumento de negociación que un organismo apegado a las técnicas jurídicas. Es por eso que es frecuente que cuando se estima que un Estado no está cumpliendo las obligaciones establecidas, más que condenar o aplicar sanciones a ese Estado, la idea es de realizar negociaciones entre las partes afectadas y el Estado presunto infractor<sup>6</sup>.

El otro aspecto que debe considerarse, en cuanto a la flexibilidad del GATT, es el de las disposiciones que ese Acuerdo contiene y que permite, en casos determinados, la no aplicación de la norma o su adaptación a las circunstancias.

Nos encontramos en el texto del Acuerdo General con que, junto a la enunciación del principio, hay una serie de excepciones, por ejemplo, respecto de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y en relación con la prohibición de establecer restricciones cuantitativas<sup>7</sup>.

Hay además, en el texto del Acuerdo, diversos procedimientos que permiten la flexibilidad en su aplicación.

En primer lugar se encuentran las "exenciones" o "waiver", establecidas en el artículo xxv, que autoriza a las PARTES CONTRATANTES para: "eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo". Para ello se requiere la mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y que éstos representen más de la mitad de las partes contratantes. En la historia del GATT se ha aplicado con frecuencia este mecanismo de flexibilidad que es el "waiver".

Por otra parte, las *cláusulas de salvaguardias* contempladas en el texto del GATT, permiten a las partes contratantes, en casos de especial gravedad, eximirse, a través de un procedimiento de consulta con las PARTES CONTRATANTES del cumplimiento de determinadas normas del Acuerdo General (posibilidad de establecer restricciones cuantitativas con el fin de salvaguardar la posición financiera exterior del país y el equilibrio de su balanza de pagos; y posibilidad de suspender total o parcialmente la obligación contraída por un país miembro con respecto a un producto o retirar o modificar la concesión, en el caso de que se efectúen importaciones de él, en cantidad y condiciones tales que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores) (artículos xii y xix del Acuerdo).

<sup>5</sup>NÈME, Jacques y Colette, "Las organizaciones internacionales económicas", p. 44.

<sup>6</sup>No hay prácticamente un sistema de sanciones, y el GATT sólo contempla el mecanismo de consultas y la retorsión.

<sup>7</sup>Dice Jackson, obra citada, p. 31, que es altamente probable que sin la flexibilidad proporcionada por estas diversas excepciones, el GATT habría sido incapaz de sobrevivir por tanto tiempo como lo ha hecho.

El mismo *procedimiento de Consultas*, establecido en el art. XXII, contribuye a esta flexibilidad. Estas consultas son de carácter bilateral entre los Estados en conflicto, y si no hay solución satisfactoria, se prevé la intervención de las PARTES CONTRATANTES, que actúan a petición de una parte contratante. Pero no se trata de un tribunal o de un procedimiento para la resolución de un conflicto, conforme a derecho, sino más bien de buscar arreglos mutuamente satisfactorios. Se actúa principalmente a través de "Paneles" o "Comités de Conciliación", que emiten informe que, si bien no tiene el carácter de "vinculantes", son cumplidos por las partes en la inmensa mayoría de los casos.

## VII. FINES Y OBJETIVOS DEL GATT

En el Preámbulo del Acuerdo General se contienen los fines y objetivos del GATT.

Los fines y objetivos son los de "tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos".

A estos fines y objetivos el GATT espera llegar "mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación de todo trato discriminatorio en materia de comercio internacional".

## VIII. FUNCIONES DEL GATT

Tres son las funciones básicas del GATT. En primer lugar, *servir de marco para la realización de negociaciones* que conducirán a la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales.

En segundo lugar, *servir de código de conducta*, al cual deben someterse las partes contratantes en el comercio internacional. El Acuerdo General contiene un conjunto de derechos y obligaciones que deben ser respetados por las partes contratantes.

Por último, *servir de órgano destinado a cooperar a la solución de las controversias* entre las partes contratantes, sin tener carácter de tribunal, pero con la eficacia que hemos visto anteriormente<sup>8</sup>.

<sup>8</sup>Con posterioridad a la creación del GATT se agregó una cuarta función, la de *servir de órgano de cooperación en materia de comercio internacional* a los países miembros, especialmente a los en desarrollo. El GATT ha creado, con este objeto, en conjunto con la UNCTAD, el Centro de Comercio Internacional.

## IX. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL GATT

Los principios fundamentales que informan las disposiciones del Acuerdo General son: el *de no discriminación* (o trato igualitario) y el *de reciprocidad de las concesiones* (o de equivalencia de las concesiones de las partes contratantes), que analizaremos separadamente.

El *principio de no discriminación* significa, en general, que cada parte contratante está obligada a otorgar en sus transacciones comerciales el mismo tratamiento a todas las demás partes contratantes, y este principio, que conduce a este trato igualitario, se logra a través del "tratamiento de nación más favorecida" y del "trato nacional".

El tratamiento de nación más favorecida es básico en el GATT, tanto que se ha dicho que "el GATT es, ante todo, un acuerdo para la institucionalización de la cláusula de la nación más favorecida"<sup>9</sup>.

Esta idea de colocar a todos los contratantes en un pie de igualdad, constituyó desde el primer momento la base del GATT y, como se ha dicho, "refleja la óptica universalista del siglo XIX y reposa en la ficción de naciones económicamente iguales"<sup>10</sup>. Más adelante veremos las críticas que los países en desarrollo hacen a este principio y las modificaciones que sufre en su aplicación a ellos.

Si bien el GATT se basó en ese principio, desarrollado especialmente en el siglo pasado para acuerdos bilaterales, estableció normas que constituyeron una innovación interesante en esta materia<sup>11</sup>.

Así, en el Acuerdo se produce una *multilateralización* de la cláusula, al aplicarse a todos los Estados Miembros del GATT; significa también una *institucionalización* de la cláusula, en cuanto las partes contratantes y los diferentes órganos del GATT están encargados de vigilar el cumplimiento de ella en las relaciones comerciales entre los Estados Miembros.

Por último, en el GATT se consagra una *extensión del campo de aplicación de la cláusula*, ya que ella tiene lugar no sólo "en materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o a las exportaciones o en relación con ellas", como era tradicional, sino también sobre otras operaciones que digan relación con las importaciones o exportaciones, como las transferencias internacionales de fondos, los reglamentos y formalidades, los métodos de exacción de los derechos y cargas, etc. (Art. 1º del Acuerdo General).

En todas estas materias, "cualquiera ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto ori-

<sup>9</sup>Tamames, Ramón, "Estructura Económica Internacional", Alianza Editorial, Madrid 1975.

<sup>10</sup>Nème, J. y C., p. 52.

<sup>11</sup>Carreau, D. y otros, "Droit International Economique", p. 99. L.G.D.J., París, 1980.

ginario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de las demás partes contratantes o a ellas destinado”.

No obstante ser esta cláusula una de las bases más importantes del GATT, tiene diversas excepciones, las que pueden provenir de un texto expreso del Acuerdo, como son las destinadas a “congelar” sistemas preferenciales existentes en 1947, especialmente los del Commonwealth, la Unión Francesa y del Benelux...; las que se refieren a los países que establezcan una unión aduanera o una zona de libre comercio o que adopten un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio<sup>12</sup>; y las que se refieren a las ventajas concedidas por una parte contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo. En estos tres casos de excepción, las ventajas, favores, privilegios o inmunidades concedidos por una parte contratante no se extienden al resto de las partes contratantes, o sea a aquellas que no están en el sistema preferencial “congelado”, o en la unión aduanera o zona de libre comercio, o no son fronterizos.

Además de las excepciones expresamente establecidas en el texto del Acuerdo General, las PARTES CONTRATANTES pueden, en casos justificados, a través de una exención o “waiver”, exceptuar la aplicación de determinadas disposiciones de ese Acuerdo, entre ellas la cláusula de la nación más favorecida. Esta autorización se ha aplicado en numerosas oportunidades, y ha servido para atenuar la rigidez del principio, especialmente en el caso de las naciones en vías de desarrollo<sup>13</sup>.

El *trato nacional* es el segundo aspecto del principio de no discriminación, y es una prolongación de la cláusula de la nación más favorecida. Está contemplado en el párrafo segundo, del artículo III que dice: “los productos del territorio de toda parte contratante importado en cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares”.

El segundo de los grandes principios del Acuerdo General es el de *réciprocidad*, que significa que las concesiones que las partes contratantes se otorgan en el seno del GATT son onerosas, de mane-

<sup>12</sup>Estos acuerdos deben ser aprobados por las PARTES CONTRATANTES, y para ello es necesario que cumplan determinados requisitos establecidos en el Acuerdo General. Al crearse la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, hubo que solicitar la autorización correspondiente, la que se obtuvo. Pero la existencia de esta norma obligó a los países que la constituyeron, algunos de los cuales eran miembros del GATT, a optar por la fórmula de unión aduanera o de zona de libre comercio, que fue la que escogieron. No habían podido establecer un sistema simplemente preferencial, porque ello estaba prohibido, en esa época, por el Acuerdo General.

<sup>13</sup>A través de “waiver” se han autorizado con posterioridad a 1964, época en que se aprobó la Parte IV del GATT, entre otros, los sistemas generalizados de preferencias y los acuerdos de concesiones arancelarias entre países en desarrollo.

ra que el fundamento de la concesión que una parte contratante hace a las demás está en las que éstas le hacen a su vez, y que se estiman como equivalentes. En el Preámbulo del Acuerdo General y en varias ocasiones en su texto se emplean, al referirse a los acuerdos sobre reducción de aranceles, las expresiones "a base de reciprocidad y de ventajas mutuas", u otras similares. Más adelante veremos que este principio fue uno de los más atacados por los países en desarrollo y que respecto de ellos, se estableció una excepción con motivo de la introducción, en 1956, al Acuerdo General, de la Parte IV titulada "Comercio y Desarrollo".

#### X. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL GATT EN MATERIA DE LIBERALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO

El Acuerdo General no aspira a la eliminación de los derechos de aduana, sino a la reducción sustancial de éstos; pero sí establece la eliminación de las restricciones cuantitativas. Así, los dos principios básicos en esta materia son: Primero, que el GATT acepta *los derechos de aduana como instrumento de política comercial* de las partes contratantes, aunque tiene como objetivo una disminución sustantiva y gradual de ellos; y segundo, que *el GATT rechaza y prohíbe expresamente que las partes contratantes establezcan restricciones cuantitativas a su comercio exterior*.

En relación con la liberalización paulatina de los derechos de aduana, el GATT *sirve de marco a las negociaciones* que las partes contratantes realizan con esta finalidad.

Dichas negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos, su consolidación al nivel existente al momento de la negociación o el compromiso de no llevar por encima de niveles determinados un derecho dado o los derechos medios que gravan categorías específicas de productos.

Las concesiones arancelarias, una vez negociadas, se integran en listas que se anexan al Acuerdo General y que son consolidados conforme al artículo xxviii, durante un período de tres años. Estos "*aranceles consolidados*" no pueden ser alzados (aunque pueden ser reducidos por la parte que ha otorgado la concesión). El mismo artículo establece los procedimientos necesarios para que una parte contratante pueda modificar o retirar una concesión, para lo que se exige acuerdo de las partes interesadas y la compensación correspondiente.

En cambio los aranceles de los productos que no han sido objeto de concesión o "*aranceles no consolidados*" pueden ser modificados libremente por la parte que los aplica.

En lo que se refiere a las *restricciones cuantitativas*, el artículo xi, titulado "Eliminación general de las restricciones cuantitativas", es terminante.

Dice en su párrafo 1º que "ninguna parte contratante impondrá o mantendrá —aparte de los derechos de aduana, impuestos u

otras cargas— prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”.

Este principio de la prohibición de las restricciones cuantitativas tiene tres órdenes de excepciones.

En primer lugar, las excepciones destinadas a proteger la agricultura y el consumo de productos agrícolas. Ellas están consignadas en el párrafo segundo del Art. XI, y se refieren a casos de importación y de exportación de esos productos (casos de restricción de exportación e importación en relación con la aplicación de normas de calidad; y casos de restricción de la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, con fines de protección a la producción nacional. Estas últimas medidas deben cumplir con los requisitos que dicho artículo establece y en ningún caso pueden significar disminución del consumo habitual del país exportador)<sup>14</sup>. En numerosas oportunidades esta excepción se ha aplicado por los países desarrollados en perjuicio de los países en desarrollo.

En segundo lugar están las excepciones destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos. El principio está contenido en el párrafo 1º del Art. XII, que dice que no obstante la norma general sobre eliminación de las restricciones cuantitativas, “toda parte contratante, con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos, podrá reducir el volumen o el valor de las mercaderías cuya importación autorice”. Todo ello, con las condiciones que se establecen en los párrafos siguientes del mismo artículo, entre ellas, las de que las medidas no excedan los límites necesarios para “oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean muy exiguas”. Igualmente se establece que las medidas deben atenuarse progresivamente a medida que mejore la situación del país en estos aspectos; que deban aplicarse en forma no discriminatoria y que debe ser consultada al GATT, el que a su vez solicitará informe al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por último, están las excepciones destinadas a favorecer el desarrollo económico, contempladas en el Art. XVIII que, después de la reforma de 1954-55, se titula “Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico”. Este artículo es prácticamente el único que antes de la incorporación de la Parte IV sobre “Comercio y Desarrollo

<sup>14</sup>La obra “Droit International Economique”, ya citada, p. 120, señala que la práctica ha ido, progresivamente, ampliando el campo de acción de esta excepción, que los textos del Acuerdo General habían concebido de manera restrictiva.

llo", en 1965-66, se refería en forma específica a medidas para favorecer el desarrollo económico, y será analizado más adelante, al examinar la evolución experimentada por el GATT.

## XI. PRINCIPIOS REFERENTES A LAS PRÁCTICAS DESLEALES AL COMERCIO

El Acuerdo General contempla el dumping y las subvenciones como prácticas que, en determinadas condiciones, pueden estimarse desleales y dar lugar a la aplicación, por la parte contratante afectada, a la aplicación de medidas antidumping o a derechos compensatorios, según el caso.

En lo que se refiere al dumping no hay una condenación absoluta, ya que el Acuerdo General en su artículo VI, párrafo primero, dice que "es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sencillamente la creación de una producción nacional".

En cuanto a la subvención o subsidio, la prohibición afecta fundamentalmente a los productos industriales, y siempre que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio.

## XII. EVOLUCIÓN DEL GATT EN FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los principios neo-liberales del GATT, aplicados desde 1947 resultaron eficaces y dieron lugar a una expansión, no conocida anteriormente, del comercio entre los países industriales de economía de mercado.

Pero, el mecanismo del GATT concebido por esos países industrializados, no tenían la misma eficiencia en relación con los países en desarrollo. Así, en la libre competencia con los países industriales, bajo principios de igualdad y de reciprocidad, tenían necesariamente que resultar desfavorecidos<sup>15</sup>. Aparece así la idea de modificar las normas del Acuerdo General, con el objeto de establecer disposiciones que favorezcan a los países en desarrollo.

Nos corresponde estudiar dos reformas: la de 1955-56 que modificó el Art. XVIII, prácticamente el único artículo del Acuerdo General que se preocupaba de los países en desarrollo; y la de 1964-65,

<sup>15</sup>Esta circunstancia resultó más evidente, por el hecho de que al no aprobarse la Carta de La Habana, no entraron en vigencia normas que se referían, entre otras materias, al desarrollo económico y a los acuerdos sobre productos básicos. Como se dice en el libro "El Comercio Internacional y el Desarrollo en América Latina" (FCE, México 1964, p. 216), "los países latinoamericanos, que en su reunión de Chapultepec, en 1945, habían sopesado los riesgos de una liberalización irrestricta de los movimientos comerciales, apoyaron fuertemente en La Habana la inclusión de reglas encaminadas a proteger y fomentar el desarrollo económico, incluyendo entre ellas las relativas a los acuerdos aduaneros preferenciales".

que introdujo la Parte IV del GATT con el título de "Comercio y Desarrollo", y la acción del GATT entre ambas reformas.

### XIII. REFORMA DEL GATT DE 1955-1956

Dos fueron las finalidades principales de esta reforma. En primer lugar la necesidad de revisar el texto del Acuerdo General, con el objeto de realizar ciertos ajustes destinados a que el GATT pudiera funcionar en forma eficaz, como institución internacional, al haber desaparecido la posibilidad de crear una Organización Internacional del Comercio.

El segundo aspecto se refería a mejorar la situación de los países en desarrollo.

En efecto, estas naciones hicieron ver que la experiencia de 7 años de aplicación del Acuerdo General, demostraba que éste había perjudicado en muchos aspectos sus perspectivas comerciales y de desarrollo económico<sup>16</sup>.

Los problemas más relevantes para los países en desarrollo se estimaban en esa época que eran los siguientes:

a) Los procedimientos para la aplicación de las reglas sobre desarrollo económico comprendidas en el Art. XVIII eran excesivamente dilatorios y engorrosos, y la principal dificultad estaba en que, cada vez que un país decidía adoptar medidas de control de las importaciones enderezadas a facilitar su crecimiento económico, tenía que comparecer ante las PARTES CONTRATANTES, durante el período anual de sesiones, con objeto de explicar las medidas propuestas y de obtener aprobación previa. Además la aprobación, en caso de ser concedida, podría estar sujeta a un cierto número de limitaciones y salvedades.

b) Las medidas factibles con arreglo a lo dispuesto en el Art. XVIII no sólo eran insuficientes con respecto a los aranceles y a las restricciones a las importaciones, sino que incluían un concepto de "industria naciente" que los países en desarrollo consideraban extraordinariamente restringida.

c) El hecho de no haber incluido en el Acuerdo General las disposiciones de la Carta de La Habana con respecto a los acuerdos sobre productos básicos había tenido graves efectos en los intereses de exportación de los países en desarrollo.

d) Si bien el Acuerdo General toleraba algunos acuerdos preferenciales existentes, no permitía que los países en desarrollo concertaran nuevos acuerdos preferenciales en beneficio de su desarrollo económico".

<sup>16</sup>Documento E/CONF. 46/36, Ginebra 3 de marzo de 1969, "Disposiciones, métodos y organización institucionales para aplicar las medidas relativas a la expansión del Comercio Internacional. Los Países en Desarrollo en el GATT". p. 35.

Las enmiendas aprobadas en 1955-56 que, realmente estuvieron destinadas a mejorar la situación de los países en desarrollo<sup>17</sup>, se materializaron en la revisión completa del texto del Art. XVIII, relativo a la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico. No prosperaron iniciativas destinadas a incluir en el GATT, algunas disposiciones de interés para los países en desarrollo, como son las que contenía la Carta de La Habana referente a acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos y sobre prácticas comerciales restrictivas; tampoco prosperó la inclusión del artículo 15 de la Carta de La Habana sobre posibilidad de concertación de nuevos acuerdos preferenciales en beneficio del desarrollo económico.

No fue aceptada la idea propuesta por los países en desarrollo, que autorizaría la aplicación, en forma automática, de determinadas medidas de protección destinadas a llevar a cabo programas de desarrollo industrial.

En esta oportunidad se aprobó un acuerdo para establecer la Organización para la Cooperación Internacional (OCI), destinada a ser un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas. Por no haber obtenido las ratificaciones necesarias, esta organización nunca entró en vigor.

Haremos un breve examen del Art. XVIII con la redacción que se le dio con motivo de esta reforma del Acuerdo General.

Este artículo XVIII, tiene actualmente como título "*Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico*".

La primera observación que corresponde hacer, respecto de este artículo, es la caracterización de las partes contratantes a las cuales se aplica especialmente.

Los términos que emplea esa disposición son: "Las partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo".

Como estas expresiones no son suficientemente precisas, en las notas suplementarias al acuerdo, se dieron algunos elementos para su mejor interpretación, y que las PARTES CONTRATANTES deben tomar en consideración para efectuar la calificación de las economías de esos países.

Los principios son los siguientes:

Respecto de la expresión "sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida", debe considerarse "la situación normal" de su economía y "no fundarán su determinación en circunstancias ex-

<sup>17</sup>Otras de las enmiendas se refirieron principalmente a algunos cambios en la redacción del Preámbulo; los aranceles negociados; a la inserción de un nuevo artículo sobre negociaciones arancelarias; a los derechos anti-dumping y a los derechos compensatorios; a las restricciones establecidas en el artículo XII destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos; al artículo XII sobre excepciones a la regla de la no discriminación; a las normas sobre subvenciones; a las disposiciones sobre empresas comerciales del Estado, y a los artículos que se refieren a las excepciones generales (XX) y al mecanismo de consultas (XXII).

cepcionales, tales como las que pueden derivarse de la existencia temporal de condiciones excepcionalmente favorables para el comercio de exportación del producto o de los productos principales de la parte contratante interesada”.

En lo que se refiere a la expresión “en las primeras fases de su desarrollo”, se aclara que, “no se aplica únicamente a las partes contratantes cuyo desarrollo económico se halla en sus principios, sino también a aquellas cuyas economías están en vías de industrialización, con el fin de reducir un estado de dependencia excesiva con respecto a la producción de productos básicos”.

A estos países, aunque el Art. XVIII no emplea esa terminología, los llamaremos, para los efectos de este estudio, países subdesarrollados, para distinguirlos de los países a que también se refiere esa disposición y que los caracteriza diciendo que su economía se encuentra en vías de desarrollo.

En la primera parte del Art. XVIII se proclaman determinados principios, que se concretan en medidas específicas en las secciones A, B y C.

Según todas las opiniones, la modificación que se efectuó y el texto actual del Art. XVIII son de muy escasa efectividad y han sido objeto de muy poca aplicación práctica. Por esta razón no haremos un examen exhaustivo de él, sino que enunciaremos los principios y daremos una síntesis de las medidas que puedan adoptar los países subdesarrollados.

De acuerdo con la redacción del Art. XVIII, los párrafos se inician diciendo que las “partes cocontratantes reconocen” determinados principios.

Los principales son los siguientes:

a) Que la consecución de los objetivos del Acuerdo General será facilitada por el desarrollo progresivo de sus economías respectivas, especialmente en el caso de los países subdesarrollados;

b) Que puede ser necesario a estos últimos países, para ejecutar sus programas y aplicar sus políticas de desarrollo, adoptar medidas de protección o de otra clase, que influyan en las importaciones, y que tales medidas son justificadas en la medida en que con ellas se facilite el logro de los objetivos del Acuerdo General.

Para los efectos de su aplicación, el nuevo artículo XVIII, está dividido en cuatro secciones (A, B, C y D).

*Las medidas previstas en la Sección A*, se refieren a posibilidad que se otorga a las partes contratantes subdesarrolladas de *modificar o retirar una concesión arancelaria negociada*.

Establece diversos requisitos: que se trate de favorecer la creación de una determinada rama de la producción para elevar el nivel de vida general de la población; que se notifique a las PARTES CON-

TRATANTES, y que se entablen negociaciones con las partes contratantes interesadas. Si no hay acuerdo con estas últimas, la parte contratante en desarrollo podrá plantear la cuestión ante las PARTES CONTRATANTES que "la examinarán con toda diligencia", y podrá facultarla para efectuar la modificación o retiro, con la compensación adecuada.

*Las medidas establecidas en la Sección B*, de este artículo, parten de la base que las partes contratantes subdesarrolladas pueden, cuando estén en vías de desarrollo rápido, experimentar dificultades para equilibrar su balanza de pagos, provenientes principalmente de sus esfuerzos para ampliar sus mercados interiores, así como de la inestabilidad de su relación de intercambio.

La finalidad perseguida en este caso es la de salvaguardar la situación financiera exterior de esos países y de obtener un nivel de reservas suficientes para la ejecución de su programa de desarrollo.

Las medidas que se autorizan, siempre que se cumplan los requisitos que en la norma se señalan y que no exceda de determinados límites y que sean revisadas cada dos años, consisten en la posibilidad de esos países de "regular el nivel general de sus importaciones, limitando el volumen o el valor de las mercaderías cuya importación autorice".

En todas las etapas de aplicación de las medidas referidas, se da una importante participación a las PARTES CONTRATANTES.

*En la Sección C*, se contempla el caso de que una parte contratante subdesarrollada "compruebe que se necesita la ayuda del Estado para facilitar la creación de una determinada rama de la producción, con el fin de elevar el nivel de vida general de la población, sin que sea posible en la práctica dictar ninguna medida compatible con las demás disposiciones del presente Acuerdo para alcanzar ese objetivo".

Las medidas que pueden adoptarse se refieren a limitaciones de importaciones y requiere la intervención de las PARTES CONTRATANTES.

Por último, *la Sección D*, contiene disposiciones similares a las de la Sección C, que son aplicables a los países que no se encuentran en el caso de que su economía sólo pueda ofrecer a la población un bajo nivel de vida y de que se halle en las primeras fases de su desarrollo (que hemos denominado subdesarrollados) y que, no obstante, su economía se encuentre en vías de desarrollo y desean se les aplique medidas especiales con el objeto de facilitar la creación de una determinada rama de la producción.

#### XIV. LA ACCIÓN DEL GATT ENTRE LA REFORMA DE 1955-56 Y LA INTRODUCCIÓN DE LA PARTE IV DEL ACUERDO GENERAL

El nuevo artículo XVIII destinado a favorecer a los países subdesarrollados resultó, en la práctica, muy poco efectivo; así la Sección C, sobre industria naciente, fue utilizada muy raras veces por éstos,

especialmente porque sus disposiciones se consideraban muy complejas, y para obtener las ventajas, que esa norma acordaba, era necesario someterse a un control de las PARTES CONTRATANTES, que se estimaba como demasiado riguroso. Sin embargo, casi todos los países subdesarrollados invocaron la Sección B, referente a problemas de Balanza de Pago, para justificar restricciones comerciales.

La reforma fue criticada también porque no estableció normas especiales para facilitar la integración de los países subdesarrollados, ya que las disposiciones que tipifican las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, daban un marco demasiado estricto, que era prácticamente imposible de cumplir por los países subdesarrollados. La acción del GATT en este campo fue la de ir llenando progresivamente esta deficiencia, a través de los mecanismos de flexibilidad del Acuerdo General.

Así, en el caso de la Unión Aduanera Ecuatorial, el GATT la aceptó, aunque no cumplía los referidos requisitos.

Una de las deficiencias más notorias del GATT en su acción en favor de los países subdesarrollados, se encontraba en la idea de que para facilitar el desarrollo de éstos bastaba con reducir los obstáculos que podrían entorpecer su comercio.

La experiencia demostró que esta solución era manifiestamente insuficiente para dichos países, razón por la cual se propició la acción directa del GATT, destinada a resolver, en algunos campos, los problemas que dificultaban la expansión de su comercio.

En este aspecto de la acción directa del GATT anterior a 1964, en que se acuerda la introducción a la Parte IV, citaremos algunos intentos de interés<sup>18</sup>.

En primer lugar, en reunión de las PARTES CONTRATANTES, celebrada el 29 de noviembre de 1957, se acordó designar un comité encargado de examinar las tendencias y perspectivas en materia de comercio internacional, y sugerir medidas destinadas a resolver problemas que era posible observar, especialmente en relación con los países en desarrollo, y que preocupaban a esa Organización Internacional. Es importante, porque por primera vez se consideraba el conjunto de los problemas que afectaban al mundo en desarrollo y se buscaba soluciones a ellos.

Este Comité, presidido por GOTTFRIED HABERLER, estaba integrado, además, por Roberto de Oliveira Campos, James Meade y Jan Tinbergen, emitió su informe en octubre de 1958 —denominado Informe HABERLER—, y en él se abordaron, entre otros, los problemas del proteccionismo en la agricultura, de las bruscas variaciones de precios de los productos primarios, de la relación de precios de intercambio y de las dificultades de los países en desarrollo para expandir sus exportaciones en proporción con sus crecientes necesidades de importación de bienes. Y se consideraron soluciones como la adopción de acuerdos sobre productos básicos y el establecimien-

<sup>18</sup>El Comercio Internacional y el Desarrollo de América Latina, p. 228 y ss.

to de fondos de estabilización; la disminución del proteccionismo agrícola de los países desarrollados, especialmente de los productos tropicales.

La Reunión de Ministros del GATT, en noviembre de 1958, adoptó un Programa para la Expansión del Comercio Internacional y confió a tres comités los preparativos para su ejecución. El tercero de estos comités quedó encargado de estudiar otras medidas de fomento del comercio (además de una nueva serie de negociaciones y del comercio de productos agrícolas), tomando especialmente en cuenta la necesidad de mantener o acrecentar los ingresos de exportación de los países menos desarrollados.

Los esfuerzos realizados por el GATT no habían significado avances efectivos para los países en desarrollo, razón por la cual, a pedido de éstos, la Reunión de Ministros de 1961 adoptó diversas medidas, entre las cuales están las que se refieren a una actitud más flexible con respecto a la reciprocidad, al mejor acceso de los productos básicos a los mercados mundiales frente a un acentuado proteccionismo agrícola de los países desarrollados, y la eliminación de las restricciones todavía existentes en estos países, que afectaban las exportaciones de los países en desarrollo.

Nuevamente las expectativas de los países en desarrollo se vieron defraudadas. Ante esta situación, estas naciones propusieron, en mayo de 1963, un Programa de Acción que fue aprobado por las PARTES CONTRATANTES<sup>19</sup>, con la abstención de los países de la Comunidad Económica Europea y los Países Asociados de África y Madagascar<sup>20</sup>.

Este Programa comprendía los siguientes puntos básicos:

i) No se crearán nuevos obstáculos, arancelarios o no, al comercio con los países menos desarrollados.

ii) En el plazo de un año deben abolirse las restricciones cuantitativas que afectan al comercio de países en desarrollo. Si ello no fuera posible por problemas especiales, se celebrarían consultas con los países en desarrollo interesados, pero en todo caso la eliminación habrá de ser efectiva el 31 de diciembre de 1965.

iii) La supresión de derechos de importación para los productos tropicales: entrará en vigor el 31 de diciembre de 1963.

iv) Los países desarrollados acordarán eliminar los aranceles sobre los productos primarios importantes para países en vías de desarrollo.

v) Los países industrializados prepararán, a la brevedad posible, un Plan de reducción y eliminación de barreras arancelarias y la exportación de manufacturas y semimanufacturas proveniente de los

<sup>19</sup>Debe señalarse que la adopción del Programa de Acción puede interpretarse como un efecto de la convocatoria a la primera UNCTAD y de la preocupación de los países desarrollados ante la posible creación de una nueva institución sobre Comercio Internacional.

<sup>20</sup>La abstención indicada, corresponde a los suscriptores de la Convención de YAUNDE, de carácter preferencial.

países en vías de desarrollo, por el cual se llegará como mínimo a una disminución de los aranceles actuales en 50 por ciento durante los próximos tres años.

vi) Los países industrializados se comprometerán a reducir progresivamente sus impuestos internos con miras a suprimirlos del todo el 31 de diciembre de 1965<sup>21</sup>.

## XV. REFORMA DEL GATT DE 1964-65

### *Introducción de la Parte IV del Acuerdo General*

Como hemos visto, la reforma del Art. XVIII no resolvió, prácticamente, ninguno de los problemas de los países en desarrollo; tampoco fueron satisfactorias las medidas destinadas a favorecer el comercio de estos países, propuestas en el seno del GATT.

A principios de la década de los 60<sup>22</sup>, ya había conciencia en la necesidad de realizar modificaciones de fondo en la estructura del comercio internacional, y que ello requería reformas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, principalmente, se consideraba que eran los principios de no discriminación, especialmente la cláusula de la nación más favorecida, y el de reciprocidad, los que impedían la adopción de medidas eficaces en favor de esos países.

Son numerosas las resoluciones y documentos que abordan estos problemas, y que datan del comienzo de esa década. Ante la imposibilidad de citarlos todos ellos, nos limitaremos a reseñar solamente aquellos de mayor relevancia.

Entre los documentos de organismos internacionales nos parecen de especial importancia:

- La Declaración sobre la promoción del Comercio de los países menos desarrollados, y del programa de acción propuesto en reunión de Ministros de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en noviembre de 1961, ya citado.
- La Resolución 1707 (xvi), de 19 de diciembre de 1961, de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada "El comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico".
- La Resolución 917 (xxxiv), de 3 de agosto de 1962, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que resolvió convocar a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo.

<sup>21</sup>"El Comercio Internacional y el Desarrollo de América Latina", pp. 229 y 230.

<sup>22</sup>Las ideas en favor del mundo en desarrollo no sólo se observaban en el campo económico-comercial, sino, también, bajo la influencia de los países afro-asiáticos, desde la Conferencia de Bandung (1955) en el campo político, lo que condujo al proceso generalizado de descolonización.

— Resolución 1785 (XVII), de 8 de diciembre de 1962, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que hace suya la decisión de convocar a esa Conferencia.

La Convocatoria por Naciones Unidas, en diciembre de 1962, a la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo proporcionó una magnífica oportunidad para que se replanteara el pensamiento del Mundo en desarrollo frente a la estructura del comercio mundial y su institucionalización, representada por el GATT.

Antes de la convocatoria a dicha Reunión Internacional, la Conferencia de los países No-Alineados, sobre los problemas del Desarrollo Económico, celebrada en El Cairo entre los días 9 y 18 de julio de 1962<sup>23</sup>, había planteado interesantes puntos de vista respecto de los problemas del comercio internacional y a la cooperación entre países en desarrollo. Entre las diversas resoluciones adoptadas señalaremos:

a) La que se refiere a la significación que para el desarrollo tiene “la expansión del comercio entre los países en vías de desarrollo, sobre todo en el plano nacional”;

b) la que manifiesta que “debería establecerse una colaboración íntima entre los países en desarrollo productores de productos de base, con el fin de resolver los problemas inherentes a la colocación de los mismos, incluyendo en ello el mejoramiento de la calidad de estos productos, así como otros problemas relacionados con el intercambio de bienes y de prestación de servicios”.

c) la en que “hace constar que un rápido incremento de los beneficios de la exportación reviste una importancia vital para los países en vías de desarrollo”.

d) la que se refiere a la necesidad de continuar la realización de consultas recíprocas sobre los problemas relacionados al comercio exterior con los países industrializados.

e) la que “invita a los países industrialmente desarrollados a aprobar urgentemente el programa de la supresión de las medidas aduaneras y otras barreras de discriminación que afectan desfavorablemente a los países en desarrollo”.

f) la que pide una acción concreta “en el seno de las Naciones Unidas con el fin de estabilizar el mercado internacional de productos básicos en un plazo breve, sobre base justa y remunerable, teniendo en vista las tendencias que acusan los precios de los productos industriales”, y

g) la que “recomienda que se proceda inminentemente con energía necesaria a la aplicación del programa de acción del GATT, con el fin de mejorar las posibilidades de exportación de los países en desarrollo”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup>En esa época eran miembros del Grupo de Países No Alineados, Bolivia, Brasil, Cuba y México, y concurren como observadores, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

<sup>24</sup>Documentos de las Conferencias y Reuniones de los Países No Alineados. Belgrado 1978, pp. 14 y 15.

Ya convocada la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, los países en vías de desarrollo hicieron, ante la XVIII Asamblea General de las Naciones Unidas (1963), una Declaración conjunta con respecto a dicha Conferencia, en que plantean los problemas fundamentales en estas materias y las bases para su solución.

El documento más importante, según nuestra opinión, es el emitido por "los representantes de los gobiernos de los Países Latinoamericanos, reunidos en Alta Gracia (Córdoba, Argentina), de acuerdo con el mandato conferido por la 2ª Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial de 1963<sup>25</sup>.

El objeto de esta Reunión de Alta Gracia fue precisamente fijar la posición latinoamericana ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, que se inauguraría en Ginebra el 22 de marzo de 1964, y es la culminación de los trabajos preparatorios efectuados en reuniones que tuvieron lugar en Mar del Plata, Santiago, San Pablo y Brasilia.

No obstante ser un documento latinoamericano, en él se expresa que "nada de lo que se ha convenido en reclamar es exclusivamente para sí. Todo cuanto se ha resuelto en Alta Gracia considera también a los Países en Desarrollo de Europa, Africa, Asia y Oceanía. Es por ello que América Latina ratifica la Declaración de los Países en Desarrollo, aprobada por la XVIII Asamblea General de las Naciones Unidas", y expresa que asume sus responsabilidades y une sus esfuerzos a aquellos que los demás países en desarrollo realizan para la materialización de los objetivos comunes, y se muestra partidaria de una acción unificada, en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas que se realizará en Ginebra, de todos los países en desarrollo.

La primera parte de la Carta de Alta Gracia tiene por objeto demostrar la injusta estructura actual del Comercio internacional, la que está contribuyendo a ampliar la brecha que separa a los países en desarrollo de los que cuentan con alto nivel de ingresos, en beneficio de estos últimos. Se señala especialmente que la política comercial aplicada por los países desarrollados al mundo en desarrollo limita la expansión adecuada de sus ingresos de exportación, entre otras causas por el "desmejoramiento de los precios de los productos de exportación de los países en desarrollo, en relación con el aumento de los precios de los bienes que exportan los países industrializados".

<sup>25</sup>Es de justicia señalar la decisiva influencia que tienen en la redacción de este documento y, en general, en el pensamiento latinoamericano, las ideas que había ido elaborando, desde su creación, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), especialmente bajo la dirección del doctor Raúl Prebisch. Además, la CEPAL emitió un informe sobre los diversos puntos del temario de UNCTAD I, considerando al mundo en desarrollo en su conjunto.

Propone “un cambio de la estructura actual del comercio, para permitir así una distribución más equitativa de la riqueza, que fortalezca el ritmo de crecimiento de los países en desarrollo”, y agrega que a los países industrializados —cualquiera que sea su régimen económico— les cabe “la responsabilidad principal en la solución de los defectos y contradicciones propias del sistema”.

Los países latinoamericanos en esta reunión de Alta Gracia no se limitan a poner énfasis en los defectos e injusticias de la estructura actual del comercio, sino que proponen modificaciones concretas y señalan los principios que las informan, la mayoría de los cuales se apartan, por supuesto, de aquellos que constituyen la base del GATT creado en 1947, y que hemos analizado anteriormente.

Sobre las nuevas bases y principios del comercio internacional, la Carta de Alta Gracia dice lo siguiente:

“La nueva estructuración del comercio internacional debe basarse en un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio, en favor de todos los países en vías de desarrollo. Dicho tratamiento implica establecer principalmente los siguientes principios:

i) Los países en vías de desarrollo no deben estar sujetos a reciprocidad por las concesiones o preferencias que les otorgan los países desarrollados,

ii) Los países desarrollados deben garantizar a los países en desarrollo el acceso a sus mercados sobre bases no discriminatorias. En cuanto a los beneficios derivados de las preferencias y discriminaciones vigentes, considerados indispensables para mantener los ingresos de exportación de ciertos países en vías de desarrollo, deben ser sustituidos gradualmente por otros que los compensen;

iii) Los países desarrollados deben conceder preferencias a los países en vías de desarrollo, sin extenderlas a otros países desarrollados.

iv) Los países en vías de desarrollo que se otorguen preferencias entre sí, no deben extenderlas a los países desarrollados. Estas preferencias se otorgarán sin perjuicio de los derechos y obligaciones derivados de asociaciones regionales entre países en vías de desarrollo”.

Las resoluciones y documentos señalados, y en especial la Carta de Alta Gracia demostraban que había conciencia en la necesidad de establecer una nueva estructura comercial internacional, lo que implicaba una modificación de las normas del Acuerdo General.

Esta misma idea en relación con la modificación del Acuerdo General, se refleja en el informe a la Conferencia General de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), Dr. Raúl Prebisch, Secretario General de esa Conferencia, titulado “Hacia una Política Comercial en pro del desarrollo”, en cuyo párrafo C. 10, de la Parte III, se dice:

“Las reglas del GATT vigentes tendrían que modificarse para reconocer las consecuencias de las desigualdades estructurales entre países industriales y países en desarrollo. Estas modificaciones conciernen especialmente a la reciprocidad —para establecer el concepto de *reciprocidad implícita*—, a las *preferencias* concedidas por los países industriales a los *países en desarrollo* y a las *preferencias entre países en desarrollo*”.

Como puede observarse, los nuevos planteamientos de los países en desarrollo atacaban directamente dos de los principios básicos del GATT. Por una parte, el principio de no discriminación se considera injusto y perjudicial para esos países, por lo que se solicitaban dos tipos de excepciones, la primera, destinada a legalizar las preferencias que les otorgaran los países en desarrollo y la segunda, para hacer posible el establecimiento de sistemas de preferencias entre países en desarrollo. Esto último significaba la comprobación de que a los países en desarrollo les era muy difícil ajustarse a las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, que derivaba de la estricta observancia de las disposiciones sobre zona de libre comercio o de la unión aduanera.

Se atacaba igualmente el principio de reciprocidad, ya que se estimaba injusto aplicar las normas de reciprocidad establecidas en el Acuerdo General, y se proponía un nuevo concepto, que Prebisch denomina “reciprocidad implícita” o simplemente exceptuar a los países en desarrollo de la obligación de reciprocidad.

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), tuvo lugar entre marzo y junio de 1964, en Ginebra. En ella se adoptaron acuerdos que debían conducir a modificaciones en el texto del Acuerdo General. Es importante, también, la reunión de la UNCTAD I, porque en el seno de ella se produjo acuerdo entre los países en desarrollo de Latinoamérica, Africa y Asia respecto de los principios y medidas que se estimaron necesarias para obtener los fines por los que habían estado luchando. Este acuerdo se materializó en una Declaración de los 77 países en desarrollo que concurrían a la UNCTAD I, y que dio lugar a la formación del Grupo de los 77<sup>26</sup>.

Bajo estas influencias las PARTES CONTRATANTES el 26 de noviembre de 1964 adoptaron una Resolución por la que modifican el Acuerdo General agregándole la Parte IV, titulada “COMERCIO Y DESARROLLO”<sup>27,28</sup>.

<sup>26</sup>Que hoy está constituido por más de 120 países.

<sup>27</sup>Debe, sin embargo, señalarse que la idea de la revisión del Acuerdo General (en favor de los países en desarrollo) aparece en la reunión de los Miembros de las PARTES CONTRATANTES, en mayo de 1963.

<sup>28</sup>El Protocolo que modificó el Acuerdo General e introdujo la Parte IV, entró jurídicamente en vigor al ser ratificado por los dos tercios de las partes contratantes (27 de junio de 1966). No obstante, lo cual, en virtud de una Declaración de 8 de febrero de 1965, se produjo la vigencia de facto con esta última fecha.

## PARTE IV DEL GATT "COMERCIO Y DESARROLLO"

En primer lugar debemos llamar la atención sobre el hecho de que el GATT sufre una profunda transformación al incorporar a su texto la distinción —que antes aparecía dentro de una norma muy excepcional, como es el XVIII— entre PARTES CONTRATANTES, o sea miembros del GATT, "desarrollados" y "poco desarrollados"<sup>29</sup>. De esta manera pierde el GATT la unidad de principios que fue evidente al momento de su creación, y aparece lo que se llama la dualidad de principios y normas.

La redacción de las disposiciones de esta Parte IV difiere de otras normas del GATT, en el sentido de que no están concebidas, por lo general, como creadoras de derechos y obligaciones para las Partes que pudieran invocarse directamente por ellas, sino más bien como exhortación a ajustar su conducta a los principios y directrices que se señalan. Para ello se emplean expresiones como "realizar esfuerzos", "en toda la medida de lo posible", hacer cuanto esté a su alcance", y otras similares.

Pero, las disposiciones de la Parte IV, agregadas al Acuerdo General, tienen un valor jurídico, que excede lo meramente programático.

En primer lugar, constituye una *base de derecho*, para que las partes contratantes realicen una acción, individual o colectiva, en beneficio del comercio más intenso y más justo de los países en desarrollo, y constituye un *compromiso de carácter político y moral* para los países miembros desarrollados.

El segundo aspecto se refiere al reconocimiento de una *excepción a la aplicación del principio de reciprocidad*, en beneficio de las partes contratantes en desarrollo, y establece *normas especiales para solución de controversias*, en beneficio de éstas.

En tercer lugar, si bien la Parte IV no contiene una norma expresa que *constituya una excepción*, al principio de no discriminación y a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, que habría permitido el establecimiento de sistemas preferenciales en beneficio de los países en desarrollo, da, en nuestro concepto, el fundamento jurídico, político y moral para que las PARTES CONTRATANTES concedan esa excepción a través de "exenciones" o "waivers" que autoricen dichos sistemas preferenciales<sup>30</sup>.

<sup>29</sup>Según nota aclaratoria, las expresiones partes contratantes desarrolladas y poco desarrolladas, que se emplean en esta Parte IV, se refiere sólo a los países que son partes del GATT.

<sup>30</sup>Efectivamente, mediante exenciones o "waivers", se han legitimado acuerdos preferenciales importantes para los países en desarrollo, como son el sistema de preferencias generalizadas no recíprocas (de los países desarrollados a los en desarrollo), y acuerdos preferenciales entre países en desarrollo (como el acuerdo de 1967, entre India, Egipto y Yugoslavia); el acuerdo de concesiones arancelarias bajo los auspicios del GATT, en febrero de 1973, entre 18 países; y una mayor flexibilidad para considerar los requisitos exigidos para constituir uniones aduaneras o zonas de libre comercio, tratándose de países en desarrollo.

Por último, un efecto jurídico interesante es la creación de un órgano permanente del GATT, el Comité de Comercio y Desarrollo, que está encargado de examinar todos los años el modo en que los Países Miembros ponen en práctica las disposiciones de la Parte IV.

No obstante estos elementos jurídicos, que consideramos de extraordinaria importancia, se estima, por algunos autores, que las disposiciones de la Parte IV del Acuerdo General no imponen ninguna obligación concreta a los países que la han adoptado<sup>31</sup>. Sin embargo, por lo menos en cuanto al principio de no-reciprocidad en sus relaciones con los países en desarrollo, nos parece que hay una nueva norma jurídica precisa y obligatoria.

Las normas que benefician a los países en desarrollo, desde la incorporación de la Parte IV del Acuerdo General, son específicas y requieren, en la generalidad de los casos, para que puedan ser efectivas, de la autorización de las PARTES CONTRATANTES, y están sujetas al control de éstas, en su aplicación.

La reforma, aunque significó un progreso evidente, resultó manifiestamente incompleta e insatisfactoria para los países en desarrollo. Es por esto que estas naciones preferirían que, dentro del GATT se estableciera un estatuto jurídico, de carácter general, que se les aplicara cuando se cumplan determinados requisitos objetivos, sin necesidad de solicitar, en cada ocasión, la autorización correspondiente.

Examinaremos los principios y normas contenidos en la Parte IV del Acuerdo General.

El Art. xxxvi, titulado "*Principios y objetivos*", recoge los formulados en declaraciones como las de El Cairo y Alta Gracia, resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y acuerdos de la I<sup>a</sup> UNCTAD que se refieren, entre otros puntos, a la vigencia de medidas, especialmente en el campo comercial, que favorezcan a las partes contratantes poco desarrolladas, como las que dicen relación con un aumento rápido y sostenido de sus ingresos de exportación, en general.

En particular se refiere a las exportaciones que las partes poco desarrolladas hacen de productos primarios; a la necesidad que estos países diversifiquen la estructura de sus economías mediante la producción de artículos manufacturados y su colocación en el mercado internacional; a las relaciones importantes que existen entre el comercio y la ayuda financiera para el desarrollo; a la necesidad de una colaboración entre el GATT, otras organizaciones intergubernamentales y los órganos e instituciones de las Naciones Unidas, cuyas actividades están relacionadas con el desarrollo comercial y económico de los países poco desarrollados.

En cuanto a los *productos primarios*, la idea es que es necesario asegurar para ellos, "en la mayor medida posible, condiciones más

<sup>31</sup>Fatouros, A. "Le project de code international de conduite sur les entreprises transnationales", en Journal du Droit International, N° 1. 1980, p. 33.

favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores, que permitan la expansión del comercio y de las demandas mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para el desarrollo económico".

En cuanto a los "productos manufacturados de las partes poco desarrolladas", "cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial" para ellos, se expresa que "es necesario asegurar en la medida más amplia posible, y en condiciones favorables, un mejor acceso a los mercados".

En este artículo sobre Principios y Objetivos, se consagró la idea de que "las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir a suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas"<sup>32</sup>.

Otro principio básico de esta Parte iv es el de la acción concertada en favor del comercio de los países poco desarrollados.

Para dar efectividad a estos principios y objetivos, se prevé la acción individual y la acción colectiva de las partes contratantes.

#### *Acción individual de las partes contratantes*

En el artículo xxxvii se contienen compromisos que asumen las partes contratantes desarrolladas. Como decíamos anteriormente, la reducción del artículo le resta fuerza jurídica a estos compromisos, sin que por ello tengan menor valor en sus aspectos políticos y morales. En efecto, la disposición dice que "las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible —es decir, excepto en el caso de que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico—, cumplir las disposiciones siguientes".

Estos compromisos se refieren a dar gran prioridad a la reducción de los obstáculos a la importación de productos de interés especial para los países poco desarrollados; a abstenerse de establecer o aumentar derechos de aduana u obstáculos para esos productos; a abstenerse de establecer nuevas medidas fiscales y dar prioridad a la reducción y supresión de las medidas fiscales vigentes en rela-

<sup>32</sup>En las notas aclaratorias del acuerdo se dice: "Se entiende que la expresión 'no esperan reciprocidad' significa, de conformidad con los objetivos enunciados en este artículo, que no se deberá esperar que una parte contratante poco desarrollada aporte, en el curso de las negociaciones comerciales, una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta la evolución anterior del intercambio comercial".

ción con productos primarios —en bruto o transformados— de interés para las referidas naciones.

No obstante que a estas normas se les asigne un carácter programático, su valor jurídico se observa en forma clara, en el párrafo 2 del mismo artículo xxxvii, que establece que frente al incumplimiento de esos compromisos, se recurrirá a las PARTES CONTRATANTES para la realización de un procedimiento de consultas destinado a llegar a soluciones satisfactorias.

Otros compromisos de las partes contratantes desarrolladas se refieren a procurar mantener los márgenes comerciales de los productos de países poco desarrollados, a niveles equitativos; a la adopción de medidas para ampliar las posibilidades de incrementar las importaciones procedentes de esos países, y a evitar que al tomar medidas autorizadas por el Acuerdo General se perjudiquen los intereses fundamentales de estas naciones.

A su vez, cada parte contratante poco desarrollada conviene en tomar medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones de la Parte IV en beneficio del comercio de las demás partes poco desarrolladas, en cuanto sean compatibles con sus necesidades actuales y futuras de desarrollo, de sus finanzas y de su comercio.

En todo caso, queda abierto el procedimiento de consultas establecido en el Acuerdo General, con respecto a cualquier cuestión o dificultad que pueda plantearse con motivo de la aplicación de los compromisos que establece este artículo xxxvii.

#### *Acción Colectiva de las partes contratantes*

La acción colectiva, contemplada en el artículo xxxviii, puede realizarse, entre otros medios, por arreglos internacionales, a fin de asegurar condiciones mejores y aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos primarios que ofrecen un interés particular para las partes contratantes poco desarrolladas, y con el objeto de elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos.

Otras medidas, dentro de esta Acción Colectiva de las partes contratantes, se refieren al deber de "procurar conseguir en materia de política comercial y de desarrollo una colaboración apropiada de las Naciones Unidas y sus órganos e instituciones"; "colaborar en el análisis de los planes y política de desarrollo de las partes contratantes poco desarrolladas"; "vigilar en forma permanente la evolución del comercio mundial, especialmente desde el punto de vista de la tasa de expansión del comercio de las partes contratantes poco desarrolladas, y formular a las partes contratantes las recomendaciones que parezcan apropiadas, teniendo en cuenta las circunstancias"; "colaborar en la búsqueda de métodos factibles para la expansión del comercio a los efectos del desarrollo económico";

“adoptar las disposiciones institucionales que sean necesarias para promover la consecución de los objetivos enunciados en el artículo xxxvi” (titulado: Principios); y “para dar efectividad a las disposiciones de la presente Parte” (Parte iv).

Si analizamos este artículo, podremos observar que en él se dan las bases jurídicas tanto para la celebración de acuerdos internacionales sobre productos primarios como sobre la concesión de asistencia técnica, en el plano del comercio internacional a los países en desarrollo. Es un aspecto más de la contribución del Acuerdo General, reformado, a la formación del nuevo Derecho Internacional del Desarrollo.

#### XVI. LA REFORMA DEL GATT Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

En los últimos años ha ido tomando forma una nueva rama del Derecho Internacional, que se denomina Derecho Internacional del Desarrollo.

De los diferentes conceptos que se han dado, solamente retendremos el de M. Virally, para quien el Derecho Internacional del Desarrollo se define por su finalidad: es el conjunto de reglas y principios e instituciones de derecho internacional público que tiene por finalidad el desarrollo armonioso y equilibrado de toda la sociedad internacional<sup>33</sup>, y agrega que en la situación actual, “su objetivo es más precisamente el de favorecer el desarrollo de los países atrasados, ayudándolos a cerrar la brecha que los separa de los países altamente industrializados”.

Uno de los principios de este nuevo Derecho es el llamado de la dualidad de normas o doble “standard”, destinado a corregir la injusticia que derivaba del tratamiento uniforme a países desiguales y tratar de conseguir, así, ese desarrollo armonioso y equilibrado a que se refiere Virally.

Este principio ha sido plenamente incorporado al GATT, tanto debido a modificaciones del Acuerdo General, como la del artículo xviii y la incorporación de la Parte iv, como a través del mecanismo de exención o “waiver”, que contempla el artículo xv, interpretado de acuerdo con el espíritu de la reforma, han ido diferenciando entre normas que sólo tienen su plena aplicación entre países desarrollados y normas diferentes, en beneficio de los países en desarrollo, en las relaciones de éstos entre sí, y con los países desarrollados<sup>34</sup>.

<sup>33</sup>En Revue Générale de Droit International Public, Nº 1, 1979, Tomo 83, p. 251 (traducción nuestra).

<sup>34</sup>Esta tendencia se afianzó con el establecimiento, en la Rueda de Tokio, de las cláusulas de habilitación, a que se refieren otros trabajos de este estudio colectivo del GATT.

Esta dualidad de normas afecta principalmente los principios de no discriminación, en especial la aplicación de la cláusula y de la nación más favorecida, que hoy aparece con una amplia excepción mediante la aceptación de sistemas preferenciales en favor de los países en desarrollo; del principio de reciprocidad, la cual no se exige hoy a los países en desarrollo, por los países desarrollados; y al principio de prohibición de restricciones cuantitativas, con importantes excepciones destinadas a favorecer al desarrollo.

La evolución posterior a 1966, año en que entró en vigencia "de jure" la Parte IV del Acuerdo General, no hará sino reafirmar esta tendencia, que se verá confirmada en la Rueda de Tokio (1973-79), y cuyo análisis corresponde a otros trabajos dentro de este estudio colectivo.

Santiago, octubre de 1981.

# CARACTERISTICAS DEL NUEVO ORDENAMIENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL

*Alejandro Jara Puga*

## I. INTRODUCCIÓN: "EL NUEVO GATT"

Durante el año 1979 se completaron las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) que fueron iniciadas en septiembre de 1973 con la Declaración de Tokio. En ésta se fijaron los objetivos y principios que gobernaron las NCM. Mientras las anteriores ruedas de negociaciones, realizadas desde 1947, se concentraron principalmente en la liberalización del comercio mediante reducciones de barreras arancelarias y otras medidas equivalentes, la Rueda de Tokio promovió, además, un esfuerzo por convenir normas sobre varias barreras no arancelarias, medidas de política comercial y cuestiones relacionadas con las actividades del GATT. Este conjunto de acuerdos han incorporado al sistema del comercio internacional nuevos derechos y obligaciones para los participantes. Algunos de estos acuerdos abarcan el conjunto de las Partes Contratantes del GATT pues han sido incorporados mediante Decisiones que éstas adoptaron durante el Trigesimoquinto Período de Sesiones celebrado entre el 26 y el 29 de noviembre de 1979<sup>1</sup>. Otros en cambio, han sido elaborados bajo la forma de "Acuerdos" o "Códigos" que sólo obligan a los países que los suscribieron o los que adhieran posteriormente a ellos<sup>2</sup>. A pesar de que los "Códigos" constituyen, en general, prolongaciones de disposiciones que figuran en el articulado del Acuerdo General, son en realidad acuerdos autosuficientes, pues tienen sus propios Comités, disposiciones sobre consultas y solución de controversias y demás reglas inherentes a todo acuerdo internacional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Ver "Instrumentos Básicos y Documentos Diversos" (BISD). Suplemento 26º, pp. 219 a 241, publicado por la Secretaría del GATT.

<sup>2</sup>Salvo algunas excepciones particulares, en general los Códigos han sido suscritos por todos los países desarrollados de economía de mercado. Los siguientes 13 países en desarrollo han suscrito uno o más Códigos: Argentina, Brasil, Chile, Filipinas, Hong-Kong, India, República de Corea, Rumania, Singapur, Túnez, Uruguay y Yugoslavia. Los siguientes tres países desarrollados de economía centralmente planificada han suscrito uno o varios acuerdos: Bulgaria, Checoslovaquia y Hungría.

<sup>3</sup>Ver BISD, Sup. 26º, pp. 3 a 210.

Los resultados de las NCM han sido caracterizados por algunos como el "nuevo GATT". El texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio convenido en 1947 con un carácter provisional, es substancialmente el mismo 34 años más tarde. Las nuevas normas acordadas en las NCM agregan, sin modificar, el texto del GATT. Las condiciones y circunstancias económicas y políticas que rodearon el acuerdo de 1947 son, obviamente, muy diferentes de las de la década de los años 70. Ciertas disposiciones del GATT están hoy totalmente obsoletas. Pero la mayor parte contienen principios, objetivos, derechos y obligaciones de indiscutible vigencia en las actuales circunstancias políticas y económicas. No obstante, ha sido necesario reforzar y ampliar el ordenamiento jurídico del comercio internacional ya que, entre otros factores, i) la acción de los gobiernos, directa o indirectamente, se ha incrementado, ampliado y profundizado; ii) el comercio ha crecido cuantitativa y cualitativamente; iii) el número de países ha tenido una verdadera explosión "demográfica"; iv) los países en desarrollo han promovido una acción política colectiva para obtener condiciones que acrecienta su participación en el comercio.

De todas las anteriores razones, destaca la primera, es decir, la acción de los gobiernos. El GATT fue concebido como un instrumento que promoviera i) el comercio internacional sobre una base no-discriminatoria y ii) la liberalización gradual y progresiva de los intercambios mediante las negociaciones multilaterales sobre aranceles aduaneros y barreras no-arancelarias. Ello suponía que el comercio tendría como base fundamental la acción del sector privado compitiendo en un mercado abierto y sin discriminaciones. En otras palabras, las reglas del GATT presuponen que el proceso de ajuste de las economías se desarrollará libremente. Al amparo de esas reglas se produjo una expansión del comercio sin precedentes en la historia. Sin embargo, las limitaciones de orden político forzaron a los gobiernos de los principales países desarrollados a intervenir cada vez más en la actividad económica. Los regímenes laborales, los sistemas de previsión y seguridad social, los problemas de la inflación y el desempleo, los sistemas de sostén de precios y los ingresos de los productores agrícolas, entre otros tantos factores, han sido determinantes en el aumento de la acción y responsabilidad estatal que de una manera u otra detiene o posterga el proceso de ajuste de las economías. En momentos críticos como han sido los de la década de los 70, esa acción ha sido notoria por las consecuencias proteccionistas sobre el comercio exterior. Ello, obviamente, contraría los objetivos, principios y normas del sistema de comercio internacional que reposa, precisamente, sobre el ajuste permanente a las variaciones de las condiciones de la competencia. Algunos de los acuerdos convenidos en la Rueda de Tokio no son más que el reconocimiento y reflejo de esta realidad. Los objetivos que dichos convenios son caracterizados por la "transparen-

cia", la "disciplina multilateral" y la "no discriminación" en la conducta de la política comercial de los gobiernos.

También es preciso destacar que el principio de la no discriminación, sobre cuya base reposa el sistema del GATT, ha sido objeto de una erosión substancial. Ciertas relaciones comerciales han debido ser reguladas por reglas que no guardan una simetría absoluta respecto del tratamiento no discriminatorio. Los países en desarrollo han reivindicado un "tratamiento especial y diferenciado" de parte de los países desarrollados. Ello se ha traducido en normas, tanto generales como específicas, acordadas en la Rueda de Tokio. A pesar de que dichas normas han introducido un elemento de discriminación en favor de los países en desarrollo, ellas han abierto la posibilidad para que exista una mayor equidad en la competencia comercial. El Sistema Generalizado de Preferencias es un ejemplo elocuente a este respecto.

Desde un punto de vista estático, el concepto del "nuevo GATT" implica, por lo tanto, un verdadero ajuste del ordenamiento jurídico del comercio internacional, a fin de tomar en consideración la creciente intervención del Estado en el proceso de ajuste, así como los intereses y mayor integración de los países en desarrollo en el comercio.

El "nuevo GATT" tiene también un carácter dinámico basado en sus proyecciones hacia el futuro. Son varias las cuestiones que figuraron en la agenda de la Rueda de Tokio y que no fueron resueltas. Algunas quedaron "pendientes" y fueron trasladadas a los mecanismos permanentes del GATT, como es el caso de las medidas de salvaguardia.

Otras, en cambio, sobrevivieron como cuestiones que se incorporaron al Programa de Trabajo del GATT. La Rueda de Tokio creó un conjunto de expectativas que permanecen insatisfechas, especialmente en los países en desarrollo. Estos han concentrado sus esfuerzos posteriores en llevar a la mesa de negociaciones a los países industrializados. Durante los dos años que han seguido a las NCM, la atención se ha concentrado principalmente en la ejecución de los acuerdos logrados, en particular la aplicación de los Códigos y el trabajo que deben desarrollar los respectivos Comités, a los cuales lentamente se han incorporado los países en desarrollo. La evaluación de la experiencia de los Códigos será determinante para procurar acuerdos de la misma naturaleza sobre las cuestiones no resueltas.

Bajo la conducción del nuevo Director General del GATT, Embajador Arthur Dunkel, se ha producido un llamado para realizar en el año 1982 una Conferencia Ministerial del GATT. Aun cuando no se ha precisado el contenido de la agenda de dicha Conferencia, ella pretende revivir el impulso de la Rueda de Tokio para formalizar un nuevo proceso negociador, que incluya los temas de mayor prioridad.

## II. DESCRIPCIÓN DEL "NUEVO GATT": ACUERDOS O CÓDIGOS

Por razones de espacio sólo se describirán 3 de los 9 Acuerdos o Códigos: Subsidios y Derechos Compensatorios; Obstáculos Técnicos al Comercio; y Compras Gubernamentales. Se excluyen, por lo tanto, los siguientes:

—*Código Antidumping*, que mantiene lo esencial de las disposiciones del Código Antidumping aprobado en la Rueda Kennedy<sup>4</sup>.

—*Código sobre Valoración Aduanera*, que desarrolla las disposiciones pertinentes de los Artículos II, VII y X del Acuerdo General<sup>5</sup>.

—*Código sobre Procedimientos para el trámite de licencias de exportación*, que clasifica las licencias en "automáticas" y las demás, imponiendo a estas últimas, mayor disciplina y transparencia.

—*Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos*, en virtud del cual se crea un Consejo Internacional de estos productos; con disposiciones sobre suministro e intercambio de información y también sobre consultas y solución de diferencias. El Acuerdo también contempla disposiciones de carácter económico; una parte de ellas dice relación con la ayuda alimentaria a los países en desarrollo, mientras que las demás están contenidas en tres Protocolos relativos a determinados tipos de leche en polvo, a las materias grasas lácteas, y a determinados quesos. En estos protocolos se establecen precios mínimos a la exportación.

—*Acuerdo de la Carne de Bovino*: En virtud del cual se crea un Consejo Internacional de la Carne. Las disposiciones de este Acuerdo establecen, en esencia, un sistema de consultas y de intercambio de información.

—*Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles*, mediante el cual se liberaliza el comercio para ese sector, eliminando los derechos arancelarios y barreras no-arancelarias.

a) *Acuerdo sobre la interpretación y aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios)*.

Los Artículos VI, que trata de los derechos antidumping y derechos compensatorios, y el XVI, del GATT, relativo a las Subvenciones, fueron descritos y analizados en una anterior oportunidad<sup>6</sup>. El Artículo XXIII, a su vez, trata de la protección de las concesiones y de las ventajas, y constituye la base sobre la cual se ha desarrollado el mecanismo de solución de diferencias del GATT.

<sup>4</sup>Un análisis y descripción del Artículo VI del GATT y del primer Código se realizó por el autor en la publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, "Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Internacional", editada bajo la dirección de Raymundo Barros Charlín. Ver pp. 13 a 36, Santiago de Chile, 1979.

<sup>5</sup>Este Código está acompañado de un Protocolo que prevé disposiciones especiales para países en desarrollo.

<sup>6</sup>Obra citada, ver Nota Nº 4.

Este Código desarrolla las disposiciones citadas e introduce algunas innovaciones:

i) Los productos minerales que en el Acuerdo General figuran entre los básicos o primarios, están entre los industrializados en el Código, para los cuales rigen disciplinas más estrictas<sup>7</sup>.

ii) Se precisa la obligación de evitar subvenciones internas, cuya aplicación cause un perjuicio grave a otros signatarios, e incluso se dan ejemplos de esos subsidios<sup>8</sup>.

iii) Se refuerza la prohibición de otorgar subsidios a la exportación, al eliminarse el efecto de la discriminación de precios que exige el párrafo 3º del Artículo XVI del Acuerdo General. Además, el Código actualiza y amplía la lista no exhaustiva de ejemplos de las prácticas que constituyen subsidios a la exportación<sup>9</sup>.

iv) Respecto de las subvenciones a los productos primarios, el Código mejora y precisa la noción de la "elaboración de más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación" de un producto; este concepto constituye el factor determinante para establecer si estas subvenciones son lícitas o no<sup>10</sup>.

iv) En cuanto a los derechos compensatorios, se detallan los procedimientos internos para las investigaciones dirigidas a determinar la existencia de la subvención y del perjuicio grave; hay obligación de celebrar consultas con el país signatario exportador antes de iniciar la investigación<sup>11</sup>; hace posible evitar la aplicación de derechos compensatorios mediante la adopción de compromisos voluntarios en materia de precios<sup>12</sup>; la condición de que exista un perjuicio grave causado por la subvención, para permitir la aplicación de los derechos compensatorios queda reforzada y definida con precisión<sup>13</sup>.

v) El Código establece un Comité de Signatarios y contiene disposiciones sobre solución de diferencias que, en general, recogen lo dispuesto en el Artículo XXIII del GATT el cual ha sido desarrollado en la práctica<sup>14</sup>.

<sup>7</sup>Ver llamado 3º al pie de página, respecto del encabezamiento del Artículo 9 del Código (Subvenciones a la exportación de productos que no sean ciertos productos primarios), *BISD*, Sup. 26, p. 76.

<sup>8</sup>Ver Artículo II del Código (Subvenciones distintas de las Subvenciones a la exportación). *BISD* Sup. 26, pp. 77 y 78.

<sup>9</sup>Ver Artículo 9 del Código, *BISD*, Sup. 26, p. 76.

<sup>10</sup>Ver Artículo 10 (Subvenciones a las exportaciones de ciertos productos primarios) del Código. *BISD* Sup. 26, pp. 76 y 77.

<sup>11</sup>Ver Artículo 3 del Código.

<sup>12</sup>Ver Artículo 4 del Código.

<sup>13</sup>Ver Artículo 6 del Código. Además, hay que recalcar que los EE.UU. al adherir al Código deben aplicar la condición del perjuicio grave en su legislación interna, aunque sólo para los signatarios; bajo el Artículo VI del GATT, los EE.UU. estaban exentos de esa condición, pues su legislación relativa a los derechos compensatorios data de 1931 y se le aplica, por lo tanto, la cláusula de la "legislación existente", del Protocolo sobre la Aplicación Provisional del GATT que permite que las partes contratantes mantengan medidas incompatibles con ciertas obligaciones del GATT si ellas derivan de legislación vigente al momento de su adhesión al Acuerdo General.

<sup>14</sup>Ver Artículos 16 y 17 del Código.

b) *Acuerdo sobre Compras del Sector Público*. El actual texto del Acuerdo General permite que los gobiernos discriminen a favor de los proveedores nacionales en sus compras para el sector público<sup>15</sup>. La importancia comercial que han adquirido las compras gubernamentales y la dimensión de la discriminación practicada por varios países, llevó esta cuestión a ser examinada en el plano multilateral, primero en la OECD y luego en la Rueda de Tokio. Este Código establece los principios de la igualdad de trato y de la no-discriminación entre los proveedores nacionales y los de los países signatarios del Código<sup>16</sup>, respecto de las compras gubernamentales que:

- i) realicen las entidades incluidas en la lista nacional del signatario respectivo;<sup>17</sup> y
- ii) sean de un valor superior a los 150.000 DEG<sup>18</sup> (aproximadamente us\$ 195.000).

Las entidades públicas incluidas en la Lista de cada signatario fue objeto de negociación, y el Código prevé nuevas negociaciones con miras a ampliar y mejorar el alcance de sus obligaciones<sup>19</sup>.

A fin de asegurar la igualdad de trato y la no discriminación, el Código contiene extensas obligaciones acerca de la forma en que deben realizarse las compras del sector público. Las normas respectivas disponen que las entidades deberán, en general, emplear el sistema de concursos o licitaciones públicas y los procedimientos deberán ser transparentes y equitativos. Se establece un Comité de Signatarios y existen normas acerca de la solución de controversias que son, en esencia, similares a las del Artículo XXIII del GATT.

c) *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Este Código dice relación con las actividades de normalización y reglamentación técnica. Estas son necesarias para proteger la vida y salud humana, vegetal y animal; el consumidor; el medio ambiente; etc. Pero, la falta de transparencia e información, el acceso a los sistemas de certificación, las disparidades sustantivas de las normas y reglamentos técnicos son, entre otros, factores que pueden tener el efecto de crear "obstáculos técnicos al comercio". Existen organizaciones internacionales que han desarrollado una amplia labor en la materia, tales como la Organización Internacional de Normalización (ISO) y el Codex Alimentarius (FAO-OMS). El texto del Acuerdo General no contiene más que referencias muy generales a la reglamentación técnica<sup>20</sup>.

De lo anterior fluye la conclusión de que las normas y reglamentos técnicos constituyen restricciones, en principio lícitas, y como tales tienen un efecto sobre el comercio. El Código alienta la

<sup>15</sup>Ver Artículo III párrafo 8 a) y b) del Acuerdo General.

<sup>16</sup>Ver Artículo II del Código, BISD, 26 Sup. pp. 39 y 40.

<sup>17</sup>Ver párrafo 1 a) del Artículo I del Código, BISD, 26 Sup. pp. 38.

<sup>18</sup>Ver párrafo 1 b) del Artículo I del Código, BISD, 26 Sup. pp. 38.

<sup>19</sup>Ver párrafo 6 b) del Artículo IV del Código, BISD 26 Sup. pp. 59 y 60.

<sup>20</sup>Ver Artículos II, XI párrafo 2 b); XX b) del GATT.

adopción de normas internacionales<sup>21</sup> por una parte, y pretende evitar la creación de obstáculos innecesarios al comercio<sup>22</sup>, por la otra. Dispone, además, que los productos importados tendrán, en esta esfera, un trato no discriminatorio e igual al otorgado a los productos nacionales<sup>23</sup>. Todos los productos, tanto los industriales como los agropecuarios, quedan sometidos a las disposiciones del Código<sup>24</sup>.

Para el caso que un signatario se proponga adoptar normas o reglamentos técnicos que no sean los internacionales y que puedan repercutir sobre el comercio de los demás signatarios, el Código prevé un sistema de notificaciones previas a la adopción<sup>25</sup>, que se complementa con disposiciones sobre consultas<sup>26</sup>, y medidas para asegurar la transparencia mediante el establecimiento de servicios nacionales de información<sup>27</sup>. La igualdad de trato se otorga también respecto del acceso a los sistemas nacionales de certificación<sup>28</sup>.

También se incluyen reglas sobre la aplicación del Código respecto de las autoridades normalizadoras locales, estatales y regionales, públicas y privadas<sup>29</sup>. Por último, se crea un Comité de signatarios<sup>30</sup>, al cual, entre otras funciones, le corresponde la solución de controversias cuyas disposiciones siguen de cerca las del Artículo XXIII del GATT y su práctica<sup>31</sup>.

### III. DESCRIPCIÓN DEL "NUEVO GATT": DECISIONES DE LAS PARTES CONTRATANTES

Tal como se dijo en la introducción, además de los Códigos, las Negociaciones Comerciales Multilaterales resultaron en una serie de acuerdos que fueron adoptados por las Partes Contratantes en la 35ª Sesión, y en consecuencia constituyen decisiones que obligan a todos los países miembros del GATT. Las más sobresalientes de éstas son:

a) *Salvaguardias*: En consideración a que no fue posible lograr un acuerdo sobre un Código en materia de medidas de emergencia o "salvaguardias" a fin de reactualizar el actual Artículo XIX del GATT, se estableció un Comité de Salvaguardias a fin de proseguir las negociaciones.

b) *Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo*. Esta decisión se analiza más adelante en el Capítulo IV.

<sup>21</sup>Ver Párrafos 2 y 3 del Artículo 2 del Código.

<sup>22</sup>Ver párrafo primero del Artículo 2 del Código.

<sup>23</sup>Ver párrafo primero del Artículo 2 del Código.

<sup>24</sup>Ver Artículo 1 párrafo 3 del Código.

<sup>25</sup>Ver, en general, Artículo 2 del Código.

<sup>26</sup>Idem.

<sup>27</sup>Ver Artículos 10 del Código.

<sup>28</sup>Ver Artículo 7 del Código.

<sup>29</sup>Ver Artículos 3, 4, 6, 8 y 9 del Código.

<sup>30</sup>Ver Artículo 13 del Código.

<sup>31</sup>Ver Artículo 14 del Código.

c) *Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por Motivos de Balanza de Pagos.* Conforme a los Artículos XII y XVIII las Partes Contratantes pueden adoptar medidas de excepción cuando efronten problemas graves en sus balanzas de pagos. Dichas medidas son analizadas en el "Comité de Restricciones a la Importación adoptadas por motivos de Balanza de Pagos" cuyos procedimientos fueron establecidos mediante Decisiones aprobadas en 1970 y 1972<sup>32</sup>. La presente decisión dispone que, entre las medidas que son objeto de análisis y consulta en el Comité, se deba incluir los "recargos a la importación" y las denominadas "medidas comerciales complejas" que antes no estaban consideradas. Además, se convinieron disposiciones cuyo carácter es "programático", pero que sirven al propósito de imponer patrones más estrictos en el análisis y conclusiones del Comité. Asimismo, se introdujeron mejoras en las reglas de procedimiento del Comité, especialmente respecto de los países en desarrollo incluyendo la asistencia técnica de la Secretaría a estos últimos.

d) *Medidas de Salvaguardias adoptadas por motivos de desarrollo.* Conforme a las disposiciones del Artículo XVIII del GATT, los países en desarrollo pueden modificar o retirar concesiones arancelarias y adoptar otras medidas contrarias a las obligaciones del GATT por motivos de desarrollo. Esas disposiciones responden, en gran medida, a la teoría de la "sustitución de importaciones". Mediante esta Decisión, se reemplaza ese concepto por el de "desarrollo económico", ampliándolo de manera que incluye, no sólo la creación de una determinada rama de la industria, sino que también el fomento de nuevas estructuras de la producción o la ampliación de las existentes.

e) *Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia.* Se analiza más adelante en el Capítulo v.

f) *Examen de las Medidas de Protección que afectan a las Importaciones de los Países en Desarrollo.* Durante el Quinto Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD v celebrada en Manila, 1979), los países en desarrollo procuraron que se estableciese en la maquinaria permanente de la UNCTAD un sistema de vigilancia sobre las medidas de protección adoptadas por los países desarrollados que afectan las exportaciones de los primeros. Los países industrializados hicieron prevalecer su opinión de que esta era una materia de competencia del GATT, y la transacción fue el establecimiento de un Subcomité bajo el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT. Dicho Subcomité funciona sobre la base de las notificaciones que realizan los países desarrollados, "contra notificaciones" que hagan los

<sup>32</sup>Decisión de 1970, ver BISD, Sup. 18, pp. 51 a 57.

Decisión de 1972, ver BISD, Sup. 20, pp. 53 a 55.

afectados, y también la información que al respecto presente la Secretaría<sup>88</sup>.

#### IV. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las modificaciones y reformas hechas al texto del GATT en 1955 y 1965 introdujeron referencias específicas a los problemas e intereses específicos de los países en desarrollo. En 1955 se modificó el Artículo XVIII que dice relación con la "Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico", con el propósito de i) permitir los retiros o cambios en las concesiones otorgadas por un país en desarrollo; ii) permitir adoptar medidas restrictivas sobre las importaciones con motivo de problemas de balanza de pagos; y iii) adoptar medidas no compatibles con el GATT para facilitar la creación de una determinada rama de la industria. Este artículo ha sido empleado muy escasamente por los países en desarrollo en consideración a la complejidad y dificultades prácticas que impondría su aplicación. En 1965, a su vez, se negociaron tres nuevos artículos que se agregaron al texto del GATT, v. gr. los artículos XXXVI "Principios y objetivos"; XXXVII "Compromisos"; XXXVIII "Acción Colectiva", que constituyen la Parte IV del Acuerdo General. Estas tres disposiciones abundan en el reconocimiento de los problemas del comercio y desarrollo de las "partes contratantes poco desarrolladas". La redacción empleada, sin embargo, corresponde a "declaraciones programáticas" y no a compromisos de carácter jurídico que puedan ser invocados como obligaciones contractuales.

Durante las NCM se impuso la idea de establecer un "trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo. Ello se refleja, concretamente, en algunos de los códigos, por una parte, y en la decisión que adoptaron las Partes Contratantes en noviembre de 1979 conocida como la "Cláusula de Habilitación", por la otra.

En relación con los Códigos, el trato especial y diferenciado se concretó en disposiciones que i) obligan tener en consideración los intereses y problemas comerciales, técnicos y administrativos que los países en desarrollo pueden tener al aplicar los Códigos; ii) otorgan la posibilidad de eximirse temporalmente de ciertas obligaciones; iii) prevén obligaciones sustantivas y criterios diferentes para los países en desarrollo y iv) hacen posible el otorgamiento de asistencia técnica. Además, en ciertos casos, se incluyen normas especiales para los "países en desarrollo menos adelantados", de manera que se consagra esa categoría especial entre los países en desarrollo.

Uno de los resultados más importantes de la Rueda de Tokio para los países en desarrollo, es la "Cláusula de habilitación", que

<sup>88</sup>Ver Resolución 131 (v) párrafo B.5 adoptada por la V UNCTAD en Manila, 1979.

fue consagrada por las Partes Contratantes mediante una decisión<sup>34</sup> titulada "Trato Diferenciado y más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo". Las disposiciones de dicha Decisión merecen un análisis más detenido.

Primero, se autoriza a las partes contratantes a "conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes", no obstante el tratamiento de la nación más favorecida<sup>35</sup>.

Lo anterior se concreta en:

i) El trato arancelario preferencial previsto en el Sistema Generalizado de Preferencias, lo cual otorga reconocimiento jurídico al SGP que hasta entonces había sido aplicado en virtud de una exención (waiver) al trato de la nación más favorecida que las partes contratantes aprobaron en junio de 1971.

ii) al trato que se otorgue con respecto de las disposiciones del GATT relativas a las medidas no arancelarias reguladas por instrumentos negociados bajo los auspicios del GATT, es decir, el trato diferencial y más favorable previsto en los Códigos que se ha descrito brevemente más arriba;

iii) a los acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo con el fin de reducir mutuamente los aranceles y medidas no arancelarias<sup>36</sup>, lo que implica un reconocimiento jurídico al Protocolo de Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo<sup>37</sup>, y posibilita la compatibilidad de un eventual Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) que se negocia actualmente en el Grupo de los 77 en el marco de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

iv) al trato que se otorgue a los países en desarrollo menos adelantados.

v) otras medidas que las Partes Contratantes puedan aprobar luego de considerar "caso por caso" las propuestas correspondientes<sup>38</sup>.

La Cláusula de Habilitación reafirma, además, el concepto que se encontraba en la Parte IV del GATT en el sentido de que los países en desarrollo no están obligados a la reciprocidad en las negociaciones arancelarias o sobre barreras no arancelarias<sup>39</sup>. Este concepto se refuerza aún más en el caso de los países en desarrollo menos adelantados<sup>40</sup>.

<sup>34</sup>BISD, sup. 221 a 223.

<sup>35</sup>Artículo 1º del GATT.

<sup>36</sup>Respecto de las medidas no arancelarias, las Partes Contratantes se reservan el derecho de fijar condiciones o criterios.

<sup>37</sup>Suscrito bajo los auspicios del GATT en diciembre de 1971. Entró en vigencia en 1973 y lo han suscrito 16 países en desarrollo: Brasil, Chile, Egipto, India, Israel, República de Corea, México, Pakistán, Perú, Filipinas, España, Túnez, Turquía, Uruguay, Yugoslavia y Rumania.

<sup>38</sup>Ver Nº 2 al pie de página, en relación con el párrafo 2 de la Decisión aludida; BISD, Sup. 26, p. 221.

<sup>39</sup>Ver párrafo 5 de la Decisión, BISD, Sup. 26, pp. 222 y 223 y párrafo 8 del Artículo XXXVI del GATT.

<sup>40</sup>Ver párrafos 6 y 8 de la Decisión, BISD Sup. 26, p. 223.

Como contrapartida al trato diferenciado y más favorable, la decisión contempla el concepto del desmantelamiento gradual de dicho trato respecto de los países cuyos niveles de desarrollo así lo permiten. Esta idea es más conocida como la "graduación", y ya ha sido aplicada en el contexto de los esquemas de preferencias generalizadas de algunos países desarrollados respecto de ciertos países en desarrollo. Los países más afectados por la "graduación" son los más "ricos" entre los países en desarrollo, como por ejemplo, Brasil, México, Hong-Kong, República de Corea, etc.<sup>41</sup>.

#### V. ENTENDIMIENTO RELATIVO A LAS NOTIFICACIONES, LAS CONSULTAS, LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS Y LA VIGILANCIA

Tal como se ha señalado, esta es otra de las importantes decisiones que las Partes Contratantes negociaron en la Rueda de Tokio. Ella se refiere a cuatro aspectos que serán descritos brevemente.

a) *Notificación*: El articulado del Acuerdo General contiene numerosas obligaciones de notificación. Además, varias Decisiones de las Partes Contratantes han previsto obligaciones similares en sus respectivas esferas. Aun cuando algunas notificaciones han quedado obsoletas, la mayor parte son necesarias para dar la máxima transparencia posible al sistema del comercio internacional. En general, son los países desarrollados los que cumplen con dichas obligaciones, aunque numéricamente son pocos. La decisión reafirma el compromiso de cumplir con las notificaciones y medidas de publicidad previstas. Además, ella contiene un compromiso en orden a notificar a las Partes Contratantes la adopción de todas las medidas comerciales que afecten la aplicación del Acuerdo General y respecto de las cuales no esté prevista una notificación específica<sup>42</sup>.

b) *Consultas*<sup>43</sup>. Existe en el GATT un extenso sistema de consultas. Muchas disposiciones del Acuerdo General prevén consultas entre países interesados cuando enfrentan un problema relacionado con la aplicación de la norma respectiva. Además, en la práctica se ha desarrollado un sistema de consultas o contactos "informales" entre las principales delegaciones que permiten preparar los consensos o acuerdos, que posteriormente son ratificados en las reuniones formales de los órganos permanentes del GATT<sup>44</sup>. La Decisión reafirma la "determinación de fortalecer y mejorar la eficacia de los procedimientos de consulta por las partes contratantes.

<sup>41</sup>Ver párrafo 7 de la Decisión, BISD Sup. 26, p. 223 y también los esquemas del GSP de EE.UU., CEE, Japón para 1981.

<sup>42</sup>Ver párrafos 2 y 3 de la Decisión, BISD, Sup. 26, p. 229.

<sup>43</sup>Ver párrafos 4 a 6 de la Decisión BISD, Sup. 229 y 230.

<sup>44</sup>En general participan en los contactos informales los principales países industriales y países en desarrollo. Otros países participan no tanto en función de su importancia comercial o política sino más bien por la calidad de sus representantes en Ginebra.

c) *Solución de Controversias*. La base del sistema de solución de controversias del GATT está fundado en las breves disposiciones de los Artículos XXII y XXIII.

El primero trata de las consultas en general, mientras que el Artículo XXIII permite que la formulación de reclamo cuando una parte estima que una ventaja resultante para ella directa e indirectamente del Acuerdo General se halle menoscabada; si no hay una solución mutuamente satisfactoria, la cuestión puede ser sometida a las Partes Contratantes quienes harán las recomendaciones pertinentes o estatuirán sobre la materia. Incluso existe la posibilidad de que se autorice a la parte afectada para adoptar medidas de represalia.

Sobre la base de las disposiciones mencionadas, se ha desarrollado una práctica consuetudinaria sobre los procedimientos empleados en la solución de controversias. El creciente número de las controversias y su importancia político-comercial hizo necesario proporcionar mayor certeza al sistema. La Decisión adoptada por las Partes Contratantes no hace otra cosa que codificar la práctica consuetudinaria y consiste, brevemente, en:

i) Si luego de celebrar consultas bilaterales no se ha producido un acuerdo, la parte afectada puede recurrir a los buenos oficios de una persona, que puede ser el Director General del GATT si se trata de un país en desarrollo;

ii) La parte afectada puede también solicitar al Consejo del GATT el establecimiento de un Grupo Especial (Panel de Expertos) para que examine la cuestión y haga las recomendaciones pertinentes al Consejo;

iii) El Panel se integra, generalmente, por tres funcionarios de las delegaciones permanentes en Ginebra. La Secretaría propone los nombres y las partes interesadas adoptan la decisión final;

iv) Los integrantes de un Panel actúan a título estrictamente personal;

v) Los procedimientos de un Panel son estrictamente confidenciales y comprende una primera fase en los que las partes comunican por escrito sus puntos de vista; en una segunda etapa se realizan alegatos orales ante el Panel, durante los cuales los integrantes de éste pueden formular preguntas; y en la última, el Panel, sin la participación o presencia de las partes, redacta el informe al Consejo;

vi) El Panel puede, por su cuenta, proponer a las partes soluciones sobre la medida controvertida;

vii) El informe del Panel es sometido al Consejo, que habitualmente lo hace suyo.

Los informes de los Paneles han sido, por regla general, de muy buena calidad. La Secretaría trabaja estrechamente con el Panel. Las conclusiones de los Paneles han creado una importante juris-

prudencia acerca de la interpretación del articulado del Acuerdo General. Los procedimientos desarrollados en la práctica, y ahora codificados, han prácticamente convertido a los paneles en tribunales de justicia. Sus integrantes son seleccionados atendiendo principalmente a la calidad y capacidad técnico-diplomática de las personas, y también a la relativa neutralidad ante la cuestión controvertida de los intereses comerciales del país al que representa el "panelista".

El sistema de solución de controversias ha funcionado de manera efectiva. Las recomendaciones de un Panel, luego de su adopción en el Consejo, generalmente han sido aplicadas u obedecidas por el país respecto del cual se ha concluido que contraviene una obligación del Acuerdo General. El GATT es, en esencia, un acuerdo de naturaleza contractual. La fe en el sistema, es decir, el factor de credibilidad, es fundamental en la observancia y cumplimiento de las obligaciones. El sistema de solución de controversias juega en ello un rol esencial ya que constituye el medio que, en definitiva, permite a un país hacer efectivos sus derechos, independientemente de su capacidad negociadora, importancia comercial o situación política externa. La anterior es una apreciación generalizada entre las partes contratantes del GATT y a ello obedece su permanente preocupación en el buen y efectivo funcionamiento del sistema.

d) *Vigilancia*. Como corolario de lo anterior, la Decisión que se comenta contiene un párrafo en el cual se acuerda "examinar de manera regular y sistemática el sistema de comercio". Se agrega que deberá prestarse "especial atención a aquellos acontecimientos que afecten a los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo General, a las cuestiones que atañan a los intereses de las partes contratantes en desarrollo, a las medidas comerciales notificadas de conformidad con el presente entendimiento y a las medidas que se hayan sometido a los procedimientos de consulta, conciliación o solución de diferencias estipulados en el presente entendimiento"<sup>45</sup>. Lo anterior revela la importancia que asignan las partes contratantes al sistema del GATT. La "Vigilancia" constituye, pues, una responsabilidad importante y se ha materializado en sesiones especiales del Consejo (al menos dos al año), en las cuales se practica una revisión global del funcionamiento del "sistema" y permitirá rectificarlo según lo aconsejen las circunstancias.

## VI. CONCLUSIONES

1. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales coincidieron con un período de grandes dificultades en la economía mundial que, por lo demás aún no han sido superadas. Esas dificultades, agregadas a los imperativos políticos de las democracias occidentales,

<sup>45</sup>Ver párrafo 24 de la Decisión, BISD, Sup. 26, pp. 233 y 234.

tuvieron como consecuencia una creciente intervención de los gobiernos en sus economías, es decir, una intervención cuyo efecto es limitar, frenar o detener el proceso de ajuste. A la vez, y de manera reiterada, esos mismos gobiernos han declarado y comprometido su voluntad de preservar un sistema de comercio abierto. Surge entonces una contradicción que aún no ha sido resuelta en favor de una u otra tendencia.

2. Resulta paradójal que las Negociaciones Comerciales Multilaterales se hayan desarrollado durante años que se caracterizan por la existencia de fuertes presiones proteccionistas. Es cierto que la sola existencia y desarrollo de las Negociaciones Comerciales Multilaterales constituyó un poderoso elemento disuasivo ante las presiones de los productores nacionales que buscan protección de las importaciones. Sin embargo, ciertas de esas presiones se han concretado en medidas efectivas de protección en sectores cuya mayor parte corresponde a producciones respecto de las cuales algunos países en desarrollo han alcanzado niveles de eficiencia y productividad que les permite competir en los mercados internacionales.

3. Tal como se insinúa en la introducción, la mayor intervención de los gobiernos se tradujo en las negociaciones sobre medidas no-arancelarias (Códigos), no tanto en un propósito "liberalizador", como en uno de obtener mayor "transparencia" y "disciplina multilateral". Es probable que si la intervención protectora de los gobiernos se va a convertir en un rasgo permanente de la economía de los próximos decenios, sean ese tipo de códigos la principal forma de ampliar el ordenamiento jurídico a otras medidas no arancelarias. En ese caso, habrá también que prestar mayor atención a la relación entre el ajuste y las políticas comerciales de los países.

4. Es en este contexto, a veces contradictorio y otras veces paradójal y amenazante, que se están aplicando los resultados de la Rueda de Tokio. El Acuerdo General sigue constituyendo el único instrumento jurídico multilateral que regula el comercio internacional. Los "Códigos" del "Nuevo GATT", en cambio, no tienen aún un carácter plenamente multilateral pues muchos países, principalmente los en desarrollo, no se han integrado al sistema o si lo han hecho ello se ha limitado a algunos de los instrumentos.

5. Como en todo proceso negociador ningún país quedó plenamente satisfechos de los resultados de la Rueda de Tokio. Ello es particularmente cierto para los países en desarrollo, que vieron frustradas la mayor parte de sus aspiraciones e intereses.

Pero, tal como lo han caracterizado algunos, el "Nuevo GATT" contiene ciertos elementos dinámicos que hacen del sistema un proceso continuo de negociación.

6. Por una parte, los resultados concretos de la Rueda de Tokio ya sean los Códigos o las Decisiones, son instrumentos flexibles y pragmáticos.

La solución de las contradicciones del sistema, la preservación del comercio abierto y del ajuste permanente, el hacer primar el propósito liberalizador sobre otras tendencias, la efectiva aplicación multilateral de los códigos, etc., todo ello pareciera reducirse a constituir una función del empleo que hagan los gobiernos de las nuevas normas. Es decir, cuanta mayor y mejor sea la participación e integración de los países en el sistema, mayores serán las oportunidades y posibilidades de que los resultados, en definitiva, permitan un equitativo aumento del comercio. Ello es particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo, los que sólo a través de una mayor participación en las obligaciones y responsabilidades del nuevo GATT podrán lograr que el sistema responda más efectivamente a sus intereses.

7. Por otra parte, también hay que considerar que la dinámica del "Nuevo GATT" está aún estrechamente ligada a las cuestiones que no fueron resueltas en la Rueda de Tokio y, por lo tanto, a la Conferencia Ministerial del GATT que tendrá lugar a fines de 1982. Me refiero, a continuación, brevemente a tres de ellas:

a) *Salvaguardias*. El Artículo XIX del GATT contiene las normas vigentes sobre la adopción de medidas de salvaguardia o de emergencia. Esa disciplina es claramente insuficiente en las actuales condiciones económicas y comerciales. No sólo es necesario elaborar un código para imponer mayor transparencia y disciplina, sino que además hay que resolver los problemas de práctica de las "restricciones voluntarias a la exportación"<sup>46</sup>, y establecer obligaciones que vinculen la asistencia o ayuda interna a las salvaguardias.

b) *Restricciones Cuantitativas y otras medidas de protección*. La reducción de los aranceles aduaneros y la introducción de mayor flexibilidad en los cambios internacionales, han incrementado relativamente la importancia de las denominadas barreras "no arancelarias" al comercio. Aun cuando en la Rueda de Tokio se establecieron disciplinas sobre ciertas barreras, existen innumerables formas y mecanismos para obstaculizar el comercio. Las más notorias son las restricciones cuantitativas que están prohibidas por las disposiciones del Artículo XI del GATT. Sin embargo, ciertas excepciones contempladas en el GATT en particular respecto del sector agropecuario; restricciones que se mantienen en virtud de Protocolos de Adhesión u otros instrumentos; las medidas de salvaguardias que habitualmente tienen la forma de restricciones cuantitativas;

<sup>46</sup>Esta práctica consiste en que el país importador evita la aplicación de la medida de salvaguardia, y por lo tanto evita la disciplina del GATT, solicitando o imponiendo a los países proveedores del producto que limiten "voluntariamente" sus exportaciones. Ella ha sido empleada por los países industrializados respecto de los países en desarrollo, aun cuando también ha figurado en acuerdos entre los primeros, especialmente respecto del Japón. En 1979, Chile se opuso a restringir sus exportaciones de manzanas hacia la CEE; cuando ésta prohibió la importación, Chile reclamó al GATT. El reclamo fue objeto de los procedimientos de solución de controversias, incluyendo el Panel de Expertos. El resultado fue ampliamente favorable a Chile.

etc., hacen necesario que el esfuerzo de liberalización se concentre prioritariamente en este tipo de medidas. Pareciera que, en cualquier caso, ello sólo sería posible de realizar mediante un proceso de negociación gradual y equilibrado.

c) Agricultura. El sector agropecuario es, indudablemente, el que presenta mayores dificultades en el comercio internacional. En la práctica existe un régimen de excepción para el sector agropecuario. Los acuerdos sobre productos lácteos y la carne bovina acordados en la Rueda de Tokio constituyen un enfoque sectorial, pero no necesariamente liberalizador. Comparativamente, el sector agrícola está más protegido que el industrial, tanto por los niveles arancelarios, las barreras no arancelarias, como por otros factores como las restricciones fitosanitarias.

La situación privilegiada de las políticas agrícolas, se refleja muy nítidamente, por ejemplo, en el Código sobre Subsidios. En efecto, los subsidios a las exportaciones de "productos básicos" están permitidos, pero prohibidos para las manufacturas. La aplicación de derechos variables, de precios mínimos en la frontera, y otras formas de sostén de precios o de los ingresos de los productores, tienen vastas consecuencias en el comercio. Durante las Negociaciones Comerciales Multilaterales se habló de un "marco agrícola" pero sin resultados. Las consultas sobre la materia han continuado en el seno del Grupo Consultivo de los 18 del GATT.

# EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES DE LA RONDA DE TOKIO

*Andrés Concha y Fernando Morales*

## ANTECEDENTES GENERALES

El 30 de octubre de 1947 en la ciudad de Ginebra, Suiza, un grupo de 23 países, entre los que figuraba Chile, suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, más conocido como GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

El GATT es esencialmente un tratado multilateral e intergubernamental de comercio, que implica derechos y obligaciones recíprocos y cuya finalidad básica es liberalizar el comercio mundial, dándole una base estable. Es el único instrumento multilateral que fija normas convenidas para regir el comercio mundial. Entró en vigor el 1º de enero de 1948, siendo aceptado en un principio por 23 países, entre los cuales Chile, que lo puso en vigencia por Decreto N° 229 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 15 de marzo de 1949.

Durante 30 años el GATT ha funcionado también como el principal organismo internacional encargado de negociar la reducción de los obstáculos entorpecedores del comercio y de velar por las relaciones comerciales internacionales.

El GATT es, pues, un código de normas y a la vez un foro en el que los países pueden discutir y resolver sus problemas comerciales y negociar con objeto de ampliar oportunidades de comercio en el mundo. La reducción de los obstáculos entorpecedores del comercio se ha producido progresivamente en sucesivas negociaciones multilaterales del GATT.

La norma básica que ha hecho posible las realizaciones del GATT y que regula su funcionamiento es la cláusula de la nación más favorecida. En virtud de esta cláusula, cada uno de los signatarios del GATT se compromete a conceder a los demás signatarios un trato igual, sin discriminaciones, en sus relaciones comerciales.

Las excepciones a este principio son:

a) Los sistemas de preferencias congelados en 1947 en el momento de suscribirse el Acuerdo General.

b) Las zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

c) Las excepciones (waivers), que son taxativamente aprobadas por los dos tercios de las Partes Contratantes.

d) Las concesiones que se otorgan los países en desarrollo.

El elemento institucional fundamental del GATT es la Asamblea de las Partes Contratantes, órgano decisorio máximo, en el que se adoptan las resoluciones, siempre que estén de acuerdo por lo menos los dos tercios de los países signatarios. La Asamblea se reúne dos veces por año.

Además de la Asamblea, cuatro veces al año se reúne el Consejo de Representantes, con poderes resolutorios ad-referendum de la Asamblea.

El GATT cuenta además con una Secretaría y para los problemas básicos existen varios Comités, siendo el más importante de ellos el Comité de Negociaciones Comerciales.

En la actualidad, más de 84 países son parte contratante de pleno derecho del Acuerdo General; y algunos han adherido provisionalmente o lo aplican de facto. Por consiguiente, en una u otra forma, aproximadamente 100 países aplican el Acuerdo General en sus relaciones comerciales internacionales, cuyo intercambio representa alrededor de los cuatro quintos del valor total del comercio mundial.

El texto del Acuerdo General se basa principalmente en cuatro principios fundamentales:

a) El primero de ellos es que el comercio no debe estar sujeto a discriminación alguna. En particular, los países miembros deben concederse mutuamente un tratamiento por lo menos tan favorable como el que otorguen a cualquier otro país ("cláusula de la nación más favorecida"), a reserva del derecho, y siempre que se cumplan determinadas condiciones, de constituir zonas de libre comercio o uniones aduaneras, o de tratarse de países en desarrollo (esto último en virtud del nuevo Marco Jurídico aprobado en la Ronda de Tokio).

b) Según el segundo principio, las industrias nacionales deben protegerse exclusivamente por medio de los aranceles aduaneros, sin recurrir a ninguna otra medida comercial. Así pues, se prohíben expresamente los contingentes de importación como medida de protección. Sin embargo, pueden utilizarse para otros fines determinados, especialmente para mejorar la situación de la balanza de pagos de la parte contratante afectada.

c) El tercer principio, consubstancial con el Acuerdo General, es el relativo a las consultas concebidas como un medio de evitar que se perjudiquen los intereses comerciales de las partes contratantes y solucionar las dificultades que puedan suscitarse entre ellas.

d) Por último, el Acuerdo General prescribe un procedimiento para que puedan celebrarse negociaciones encaminadas a reducir los aranceles y otros obstáculos al comercio, así como una estructura para incorporar los resultados de esas negociaciones en un instrumento legal.

## II. LAS NEGOCIACIONES ARANCELARIAS

1. Se especifica en el Acuerdo General que la reducción de los aranceles aduaneros constituye uno de los principales medios para alcanzar sus amplios objetivos.

Cada cierto número de años se reúnen las Partes Contratantes en conferencias arancelarias y de comercio especiales, de larga duración. Hasta la fecha ha habido siete de estas conferencias. La primera se reunió en 1947 y la última concluyó en 1979.

La primera de las conferencias, que tuvo lugar en Ginebra, coincidió con la redacción del propio Acuerdo General. La última, conocida con el nombre de "Ronda de Tokio", se desarrolló durante seis años, habiéndose iniciado en septiembre de 1973. Entre la primera y la última conferencia, se realizaron la segunda conferencia (Ginebra, 1947), la tercera (Torquay, Inglaterra, 1951), la cuarta (Ginebra, 1956), la quinta (Ronda Dillon, Ginebra 1960-1962) y la sexta (Ronda Kennedy, Ginebra 1964-1967).

2. Sobre el particular, el artículo xxviii bis del GATT expresa que las negociaciones, a base de reciprocidad y de ventajas mutuas, tendientes a reducir sustancialmente el nivel general de los derechos de aduanas y de las demás cargas percibidas sobre la importación y exportación, y en particular a la reducción de los derechos elevados que obstaculizan las importaciones de mercaderías, incluso en cantidades mínimas, revisten una gran importancia para la expansión del comercio internacional cuando se efectúan teniendo debidamente en cuenta los objetivos del Acuerdo y las distintas necesidades de cada parte contratante. Por consiguiente, las Partes Contratantes pueden organizar periódicamente tales negociaciones.

El elemento básico que rige las negociaciones efectuadas en el GATT, es el de la "Reciprocidad". Sin embargo, el artículo xxvi, párrafo 8, que se refiere a los principios y objetivos de la Parte iv del Acuerdo General, relativa al comercio y al desarrollo, introduce una excepción a ese concepto cuando en dichas negociaciones participan países en desarrollo. Al respecto, estipula que las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales en orden a reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas. Una nota interpretativa precisa que la expresión "no esperan reciprocidad" significa, de conformidad con los objetivos enunciados en dicho artículo, que no se deberá esperar que una parte contratante poco desarrollada aporte, en el curso de negociaciones comerciales, una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta la evolución anterior del intercambio comercial. Asimismo, establece que las disposiciones señaladas se aplicarán en el caso de medidas tomadas de conformidad —entre otros— con el artículo xxviii bis o con cual-

quier otro procedimiento establecido en virtud del Acuerdo General.

3. En los primeros tiempos de la existencia del GATT, los esfuerzos desplegados por las partes contratantes en favor del desarrollo del comercio internacional estuvieron evidentemente condicionados y limitados por la solución de urgentes problemas característicos del período postguerra, especialmente la reconstrucción y ordenamiento de las economías de las partes contratantes que habían participado en el conflicto.

Una vez finalizada la etapa de postguerra, saneadas las finanzas de los países industriales ex beligerantes y conocido el mundo de una ininterrumpida expansión del comercio internacional, otro problema no menos urgente concentró la atención de las Partes Contratantes: el del subdesarrollo económico. En efecto, la alta coyuntura económica mundial no sólo no alcanzó por igual a todos los países, habida cuenta de sus diferentes necesidades de desarrollo, sino que buena parte de los menos desarrollados quedó totalmente al margen de sus beneficios.

Las inquietudes señaladas tuvieron oportunidad de plantearse concretamente en la reunión a nivel Ministerial del GATT, celebrada en 1957. En esa ocasión, los representantes de un número elevado de países miembros pusieron de relieve ciertos elementos perturbadores que, a su juicio, reclamaban un examen detenido. Estas razones condujeron a las Partes Contratantes a crear una comisión especial de expertos, presidida por el Profesor Gottfried Haberler, encargado de estudiar las tendencias del comercio internacional.

De conformidad con las principales recomendaciones formuladas en el Informe Haberler, las Partes Contratantes resolvieron —en su reunión del año 1958— poner en marcha el llamado Programa de Expansión del Comercio Internacional y crear a este efecto tres comités: el I, encargado de organizar una nueva serie de negociaciones arancelarias; el II, examinar los efectos de las políticas agrícolas nacionales en el comercio internacional; y, el III, hallar las soluciones pertinentes para los problemas que deben enfrentar los países en desarrollo para ampliar su comercio con el resto del mundo, en particular con los países industrializados.

La labor del comité I culminó en la Conferencia Arancelaria de 1960-1961, la quinta celebrada en el marco del GATT, conocida también como "Negociaciones Dillon". Por su parte, el comité II empezó a celebrar consultas en la mayoría de los países miembros sobre sus políticas agrícolas y su repercusión en el comercio de productos de la agricultura; en la segunda fase de este proceso procedió a una evaluación global de los efectos generales de las políticas y regímenes agrícolas de los países en el comercio internacional. En cuanto al comité III, éste llevó a cabo un detenido examen, producto por producto, de los obstáculos con que tropiezan ciertas exportaciones, preparándose para este efecto listas de productos que

los países en desarrollo consideraron de especial importancia para su comercio exterior.

Los resultados de las Negociaciones Dillon (1960-1961), si bien importantes, no se tradujeron en la amplia reducción y eliminación de las barreras tarifarias que habían tenido en vista sus proponentes. Hubo consenso para estimar que el escaso éxito logrado en este sentido se debía, en gran medida, a que el sistema de negociaciones "producto por producto" —empleado en esa oportunidad, al igual que en las cuatro grandes Conferencias anteriores (Ginebra 1947, Annecy 1949, Torquay 1951 y Ginebra 1956)— ya no se ajustaba a los requerimientos impuestos por las circunstancias presentes. Por una parte, las potencias industriales no parecían dispuestas a hacer concesiones suficientes sobre productos que interesaban vitalmente a los países menos desarrollados, y por la otra, estos últimos habían declarado en varias oportunidades que su capacidad negociadora se encontraba prácticamente agotada. Se concluyó, en consecuencia, que era necesario buscar fórmulas y procedimientos de negociación distintos de los utilizados, que deberían contemplar y garantizar la eliminación sustancial de los obstáculos que dificultaban los intercambios internacionales y, en especial, el comercio de exportación de los países menos desarrollados.

Las consultas sobre políticas agrícolas tuvieron el mérito de mostrar y hacer apreciar en toda su magnitud la gran extensión alcanzada por la aplicación de medidas no arancelarias, en particular restricciones cuantitativas, a las importaciones de productos agrícolas, así como sus graves repercusiones en las economías de los países exportadores. Pero, sea porque el mandato y las atribuciones del Comité II fuesen limitados; sea porque los problemas que plantea la agricultura son de carácter especialmente complejos, o porque faltó decisión política de los gobiernos de los países en que la protección agrícola es más elevada, lo cierto es que bien poco fue lo obtenido en el dominio de la supresión de los obstáculos no arancelarios al comercio de productos agropecuarios.

Los progresos logrados como consecuencia de la labor realizada en el campo de la reducción y supresión de restricciones no fundadas en dificultades de balanzas de pagos, que se aplican a las exportaciones de los países en desarrollo, constituyeron un esfuerzo serio hacia la liberación de los intercambios. Pero, además de no representar sino el cumplimiento de obligaciones impuestas por el Acuerdo General, se pudo apreciar que las medidas adoptadas por los países industriales para modificar o hacer más flexibles tales restricciones, habían tenido un alcance y una repercusión muy limitados en la solución de los problemas que afectan a los países en desarrollo. Fue necesario concluir, en consecuencia, que el Marco del Comité III había sido desbordado por los acontecimientos, y que sus atribuciones no bastaban para obtener los resultados que se esperaban del Programa de Expansión del Comercio Internacional; asimismo, que los hechos aconsejaban ampliar e intensificar

dicho programa mediante la adopción de nuevas fórmulas que contuvieran compromisos formales para llevar a cabo, dentro de plazos fijos y razonables, una acción efectiva y satisfactoria en materia de comercio y desarrollo. Esta idea implicaba —en última instancia— una modificación del Acuerdo General, puesto que lo ya obrado y lo proyectado estaban rebalsando los límites jurídicos del GATT, y que la experiencia demostraba que era indispensable darles sanción legal si se quería tener éxito en la empresa.

En síntesis, la Ronda Dillon (1960-1962) significó el primer intento serio de cambio en el procedimiento de negociaciones. En efecto, antes de dicha Ronda se seguía un procedimiento de negociaciones bilaterales, producto por producto, que por efecto de la cláusula de la nación más favorecida, se multilateralizaba. Con ocasión de la Ronda Dillon se ensayó un sistema de negociaciones basado en la reducción lineal general del 20% en los derechos arancelarios de los productos industriales, al menos por parte de los países industrializados.

Sin embargo, las excepciones a esta regla fueron tan numerosas que, de hecho, a la postre, se cayó nuevamente en el procedimiento de negociación bilateral y producto por producto.

4. Una nueva posibilidad de negociación se presentó a partir del 10 de noviembre de 1962, fecha en que el Congreso de Estados Unidos aprobó la llamada "Ley de Expansión Comercial" ("Trade Expansion Act"), que autorizaba al Presidente norteamericano, hasta el 30 de junio de 1967, a rebajar el arancel de la Unión en un 50%. La reducción señalada podía llegar a la supresión total de derechos cuando, en conjunto, la Comunidad Económica Europea y EE.UU. controlasen el 80% del comercio internacional.

Las negociaciones de la VI Conferencia se iniciaron formalmente en mayo de 1964 y terminaron el 30 de junio de 1967, día éste en que vencía el plazo de facultades extraordinarias otorgado por el Congreso Norteamericano al Presidente.

La "Ronda Kennedy" fue una negociación laboriosa, donde en líneas generales se llegó a una reducción del 30% de los aranceles de EE. UU. y la Comunidad Económica Europea para los productos industriales. No se alcanzaron, sin embargo, las metas inicialmente fijadas para los productos industriales, y los resultados fueron prácticamente nulos en lo concerniente a productos agrícolas.

### III. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES DE LA RONDA DE TOKIO

1. Durante una Reunión Ministerial celebrada en Tokio en septiembre de 1973, se acordó abrir esta ronda de negociaciones comerciales. Dicho acuerdo se plasmó en un documento llamado Declaración de Tokio.

La Ronda de Tokio ha sido la más compleja y de mayor envergadura que se haya realizado. Los numerosos acuerdos (sobre todo

acuerdos no-arancelarios), representan una revisión a fondo a algunas de las normas fundamentales del sistema mundial de comercio y una disminución muy marcada de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio internacional. La mayoría de estos acuerdos tienen efecto desde el 1º de enero de 1980.

Participaron en la Ronda de Tokio 99 países, tanto miembros como no miembros del GATT, con niveles de desarrollo y sistemas económicos muy diversos, y cuyas exportaciones representan las nueve décimas partes de las exportaciones mundiales: Europa Occidental, Estados Unidos y Japón; Australia y Nueva Zelandia; varios países de Europa Oriental; y todos los países en desarrollo.

Las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) de la Ronda Tokio concluyeron básicamente el 12 de abril de 1979, después de cinco años de intensa actividad.

Entre 1973 y 1979, año en que finalizaron las NCM, se desarrollaron negociaciones que cubrieron los siguientes tópicos:

a) *Medidas Arancelarias*

- Disminución de gravámenes
- Tratamiento a Productos Tropicales
- Enfoque Sectorial.

b) *Medidas no Arancelarias*

- Licencias de Importación
- Valorización Aduanera
- Obstáculos Técnicos al Comercio
- Compras Estatales
- Subsidios y Derechos Compensatorios
- Salvaguardias; y
- Marco Jurídico.

c) *Agricultura*

- Carne
- Cereales.

2. Chile se interesó en participar en estas NCM, toda vez que los objetivos de ella eran coherentes con la política de apertura que en esos días había definido el nuevo gobierno la cual, sin embargo, había de ser implementada unilateralmente y en forma independiente de los avances que se pudieran realizar mediante el procedimiento de las negociaciones multilaterales.

Desde mediados de 1978 los países desarrollados aceleraron la búsqueda de un "Acuerdo Político" en torno a un "paquete" de medidas arancelarias y no-arancelarias, en concordancia con el objetivo de lograr un mayor grado de liberalización del comercio internacional.

En atención a lo expuesto, la Delegación Chilena ante el GATT investigó en Ginebra (Sede de las NCM) la potencialidad que dichas

negociaciones ofrecían a Chile en términos de beneficios, y definió al efecto, la posición concreta que debería adoptar, así como las acciones que había de implementar.

El programa de trabajo desarrollado en Ginebra, puede dividirse básicamente en tres etapas:

La primera etapa constituyó un "proceso de recolección de antecedentes", que permitió conformar un cuadro general del estado y características de las NCM.

La segunda etapa comprendió la definición de una posición de Chile frente a las NCM, sobre cuya base se generó e hizo entrega oficial a países desarrollados (EE.UU., CEE, Japón y Canadá de las demandas de concesiones arancelarias y no arancelarias y la respectiva contribución que Chile estaba dispuesto a ofrecer.

En esta etapa, Chile estuvo en condiciones de intervenir en el Comité de Negociaciones Comerciales, integrado por aproximadamente 200 delegados de más de 100 países. Ello resultó particularmente relevante, puesto que el citado Comité, por su naturaleza, es del más alto nivel (es el órgano del GATT supervisor de las NCM).

En una tercera etapa, se sostuvo nuevamente reuniones con los países desarrollados indicados más arriba, a objeto de recoger las "reacciones" de ellos a las peticiones chilenas.

### 2.1. Descripción comparada de las Reuniones con EE.UU., C.E.E y Japón

En materia de aranceles relativos a productos manufacturados, EE. UU. había optado por una desgravación general (hubo excepciones para productos denominados "sensibles"), conforme a la fórmula siguiente:

$$Z = \frac{X}{14+X}$$

$Z =$  derecho final  
 $X =$  derecho inicial  
 $14 =$  parámetro de ajuste

Entre las fórmulas adoptadas en este ámbito, ésta era la que generaba mayores reducciones promedio y tendía a minimizar relativamente en mayor proporción la "dispersión tarifaria". Respecto de productos agrícolas, la modalidad de negociar era "producto por producto" con los países interesados. En todo caso, EE.UU. aplicaba reducciones arancelarias hasta el nivel de 0% ad valorem, cuando el arancel inicial que gravaba algún producto era menor o igual a 5% ad valorem (o su equivalente en derechos específicos). A pesar que en 1978 EE.UU. indicó a Chile que "prácticamente" ya no era factible formular demandas de concesiones, aceptó finalmente que Chile las presentara.

La C.E.E. presentó sus ofertas de rebajas arancelarias para productos manufacturados conforme a la fórmula siguiente:

$Z = X \left[ \frac{X}{16+X} \right]$  lo que implicaba disminuciones promedios cercanas a 40%, siendo su efecto minimizador de dispersiones tarifarias algo inferior al de EE.UU. Al igual que éste, la C.E.E también había excluido algunos productos "sensibles", argumentando que las ofertas de otros países desarrollados, especialmente Japón, no le habían satisfecho plenamente, había procedido a presentar listas de "retiro eventual" de algunas ofertas. En materia de productos agrícolas, la negociación con la C.E.E era materia también producto por producto.

Japón, en sus ofertas relativas a rebajas arancelarias para productos manufacturados, había aplicado la misma fórmula que EE.UU., no obstante lo cual había muchísimos productos exceptuados de rebaja conforme a la fórmula, lo cual dejaba ciertamente insatisfechos a EE.UU y la C.E.E

Tanto la C.E.E como Japón, no plantearon obstáculos a la presentación de demandas de concesiones por parte de Chile.

En relación a Productos Tropicales, EE.UU. aún no había implementado las concesiones ofrecidas, a la espera que los países en desarrollo proporcionaran alguna contribución. La C.E.E y Japón declararon que este tópico estaba agotado, y que sus ofertas eran lo máximo que podrían otorgar. Por ello hubo desaliento entre los países en desarrollo, por cuanto estimaron que las ofertas resultaban marginales. En las mencionadas ofertas hubo algunos productos exportados por Chile.

En materia de enfoque por Sectores, EE.UU., la C.E.E y Japón fueron contrarios a realizar desgravaciones sobre la base de sectores completos y prefirieron otorgar a los productos comprometidos en cada sector, el tratamiento que se derivaba de aplicar la fórmula general de desgravación

$Z = X \left[ \frac{X}{14+} \right]$  y, eventualmente a partir de ello, en una fase posterior, negociar sectorialmente para actividades seleccionadas.

Sobre Licencias a las Importaciones, EE.UU. inicialmente propuso que lo pertinente a "licencias automáticas" (es decir aquellas que cumplen funciones básicamente de información), fuesen tratadas en el Grupo que abordaba el tema de salvaguardias, por cuanto creían que este tipo de licencias se utilizaba con tal propósito. Tal propuesta no fue acogida. En relación a este régimen de licencias y aquellas que se utilizaban para administrar restricciones a la importación, EE.UU., estimó relevante la generación y suscripción de un código de conducta.

La C.E.E y Japón también se interesaron en la creación y suscripción de un código sobre la materia. Entre algunos países en desarrollo no se observó un gran entusiasmo al respecto.

En relación a Valorización Aduanera, en atención a que EE.UU. no aplicaba la Definición de Valor de Bruselas, y utilizaba varios métodos de valorización según ciertas categorías de productos (precios de factura, precio interno en EE.UU., etc.) estuvo interesado en suscribir un código que uniformara los métodos de valorización, pero indicando que si ello implicaba alterar la protección nominal arancelaria que se proporcionaba, revisaría sus ofertas de concesiones arancelarias para los productos pertinentes.

La C.E.E y Japón aplicaban la Definición de Valor de Bruselas.

El proyecto de texto del respectivo código fue planteado por la C.E.E y, constituyó una solución intermedia entre el método de valorización positivo (el que básicamente utiliza EE.UU.) y la Definición de Valor de Bruselas.

Referente a Obstáculos Técnicos al Comercio, EE.UU. no era partidario de dar un trato "extremadamente" especial y diferenciado a los países en desarrollo, por cuanto el código correspondiente perdería eficacia ya que prácticamente no obligaría a estos países. En todo caso, a juicio de EE.UU., el código debía aplicarse más estrictamente para aquellos países en desarrollo que dispusieran de organismos técnicos competentes.

La C.E.E enfatizó la conveniencia de suscribir un código sobre el tema, pero planteando que éste perdía eficacia cuando se trataba de países con Constitución Federal (como EE.UU.); EE.UU. respondió a ello que la existencia en EE.UU. de un gran número de normas y reglamentos técnicos, implicaba que ellos asumirían incluso un mayor grado de compromisos respecto de países con Constitución unitaria.

En relación al Japón, este país luchó por obtener el denominado 2º nivel de obligación (voluntariedad) ya que sus normas y reglamentaciones técnicas eran todas generadas por el Gobierno Central y con carácter voluntario. La C.E.E y muchos otros países se opusieron a lo solicitado por Japón.

En todo caso, hubo consenso en la necesidad de proporcionar asesoría y asistencia técnica a los países en desarrollo, a objeto de que pudieran ajustarse más fácilmente a las disposiciones del código.

EE.UU. concedió alta importancia al código relativo a Compras Estatales, y estimó que la creación de un centro de información sobre compras estatales (estadísticas, procedimientos, etc.), constituiría un relevante elemento, en particular, si se le dotaba de capacidades asesoras a los países en desarrollo. Respecto de la publicidad ex-post y la solución bilateral de diferencias, la consideró inadecuada y deficiente (la "Buy American Act" de 1933 prevé una preferencia de compra para productos nacionales en márgenes de 6, 12 y 50%, según el caso).

La C.E.E estuvo dispuesta a negociar en esta esfera sobre la base de reciprocidad "real", pues consideraba que los Estados de tipo federal que suscribieran el código correspondiente realizarían un relativamente menor aporte efectivo que los Estados de tipo unitario.

Japón no se mostró particularmente interesado en el código relativo a Compras del Sector Público.

Respecto de los Subsidios y Derechos Compensatorios, EE.UU. no era partidario que se concediese a los países en desarrollo (y menos a los desarrollados), la ventaja de subsidiar sus exportaciones indefinidamente. Asimismo estimó necesaria la imposición de derechos compensatorios cuando ello apareciera conveniente. Para esto último, EE.UU. propuso el establecimiento de 3 listas:

La primera correspondía a productos "prohibidos" de subsidiar contra los cuales podrían aplicarse sin mayor trámite derechos compensatorios.

La segunda correspondía a productos "condicionados", es decir, aquellos que como efecto de un subsidio "pudieran eventualmente" causar perjuicios a una economía, lo cual, una vez probado, posibilitaría la aplicación de derechos compensatorios.

La tercera se refería a productos bajo la categoría de "permitidos", esto es, aquellos que a pesar de ser subsidiados no generaban perjuicios, y por tanto no requerían la aplicación de derechos compensatorios.

La C.E.E, por su parte, no insistió fundamentalmente en la conveniencia de un código sobre el tema, llegando a plantear, incluso, que no podían renunciar absolutamente, ni a los subsidios, ni a los derechos compensatorios. Aceptó, en todo caso, un grado de flexibilidad del código respecto de su aplicación por los países en desarrollo.

Japón no parecía estar demasiado interesado sobre esta materia.

En materia de Salvaguardias, EE.UU. concedía alta importancia a la generación de un Código. Este país propuso un proyecto de texto que complementó lo contemplado en el actual Artículo XIX del GATT. El proyecto en referencia consideraba la aplicación selectiva de salvaguardias, sólo en dos casos, a saber:

Cuando existan limitaciones "voluntarias" de exportación y cuando exista la aceptación expresa por parte de los países afectados. Ello difería un tanto de la posición de la C.E.E, que postulaba directamente la creación de un sistema selectivo de salvaguardias. Respecto de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, el proyecto de texto resultaba vago e impreciso. EE.UU. no incluía en el mencionado proyecto de texto la posibilidad de aplicar medidas de represalia y compensación para los países afectados por salvaguardias, cuestión que Japón estimaba muy importante. Los países en desarrollo se interesaron en el tema de la compensación y concedieron menor relevancia al asunto de la represalia, por cuanto esta posibilidad resultaba ineficaz para ellos, dados su infe-

rior tamaño económico relativo. En relación al criterio de "perjuicio grave", que implicaba la aplicación de salvaguardias, EE.UU. estimaba que estaba suficientemente explicitado en el Artículo XIX del GATT, lo cual contrastaba con la posición de otros países que postulaban una mayor precisión y objetividad de criterio.

En relación al Marco Jurídico, el objetivo medular de los países en desarrollo fue establecer en el contexto del GATT una disposición que "legalizara" el trato "especial y diferenciado" para los países en desarrollo. EE.UU. y otros países desarrollados fueron cautelosos al respecto, y postularon posiciones vagas e imprecisas.

En lo que se refiere a la posición de Chile, tras explicar a cada uno de los países mencionados la liberación alcanzada en el comercio exterior del país, el común denominador fue un gran impacto e interés por interiorizarse mayormente. Chile manifestó estar dispuesto a consolidar todos sus aranceles a un nivel que sería función de la magnitud de las concesiones que obtuviera. Frente a la oferta, la C.E.E y EE.UU. estimaron que ello constituiría una contribución muy relevante, sobre todo en el contexto de los países en desarrollo, que prácticamente no presentaban ofertas. Semejante impresión positiva causó la posición de Chile, relativa a la eventual suscripción de todos los códigos de conducta en discusión en las NCM.

## 2.2. Reunión con Canadá

Respecto a rebajas arancelarias a productos manufacturados, Canadá había resuelto aplicar en sus ofertas la fórmula:

$$\Delta X = \frac{X}{X+12}$$

En que  $\Delta X =$  Magnitud de la rebaja  
 $X =$  Derecho original

Tal fórmula implicaba menores rebajas para los aranceles altos que las correspondientes a la fórmula aplicada por EE.UU., C.E.E. y Japón. En niveles bajos de aranceles, el resultado era levemente menos ventajoso (menores rebajas) que los de EE.UU., C.E.E y Japón. Con todo, la fórmula canadiense generaba claramente un menor efecto armonizador de aranceles. La rebaja promedio se situaba a un nivel cercano al 30% ó 40%.

En relación a productos agropecuarios, la negociación con Canadá era producto por producto.

En materia de productos Tropicales, las ofertas de Canadá eran marginales, al igual que las de los restantes países desarrollados.

En cuanto al Enfoque Sectorial, Canadá había sido el principal impulsor de esta modalidad de negociación. Entre los sectores a negociar destacaban el correspondiente a Productos de Cobre y Productos Forestales, ambos de especial interés para Chile. La idea era la de obtener rebajas arancelarias para todos los productos com-

prendidos en cada sector, mayores que las fórmulas generales de desgravación.

En relación a Licencias de Importación, Canadá estuvo dispuesto a suscribir el Código pertinente preparado por la Secretaría del GATT.

Respecto a Valorización Aduanera, como Canadá no aplicaba la Definición de Bruselas, utilizaba al efecto un método de Valorización (precios en países de exportación) que provocó fuertes críticas por parte de otros países. Puede decirse que la situación del Canadá en esta esfera era comparable a la de EE.UU.

En relación a Obstáculos Técnicos al comercio exterior, Canadá estuvo bastante interesado en la generación y suscripción de un Código que regulara esta área (al igual que todos los países desarrollados). Lo observaba como un mecanismo que tendería a reducir (eliminar) las desviaciones en los flujos de comercio, ya que en los últimos años las normas y reglamentaciones técnicas habían constituido una relevante herramienta en tal sentido.

En el área relativa al Código de Compras Estatales, Canadá se mostró también bastante interesado. Incluso intervino en la definición del Código respectivo, sobre todo en la parte de procedimientos y solución de diferencias.

Sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, Canadá tuvo una activa participación. Incluso presentó un proyecto de texto de código sobre la materia, que contemplaba un trato diferenciado para los países en desarrollo, incorporando el concepto de graduación (este último de particular interés para la C.E.E.).

Respecto de Salvaguardias, Canadá no participó activamente en la discusión del código pertinente. Análoga posición adoptó en el tema relativo a Marco Jurídico.

### 2.3. *Demandas de Concesiones Concretas a EE.UU., C.E.E., Japón y Canadá*

Puesto que todos los países desarrollados con los que Chile sostuvo reuniones se mostraron permeables en términos de recibir peticiones concretas sobre rebajas arancelarias y medidas no-arancelarias, nuestro país elaboró las siguientes peticiones:

- Peticiones a EE.UU.: Para alrededor de 260 productos de exportación de Chile.
- Peticiones a C.E.E.: Para alrededor de 160 productos de exportación de Chile.
- Peticiones a Japón: Para alrededor de 150 productos de exportación de Chile.
- Peticiones a Canadá: Para alrededor de 35 productos de exportación de Chile.

Todas las referidas peticiones conformaron un paquete final del orden de 60 páginas de peticiones concretas, las que, aparentemente

te, superaron largamente en número las que otros países en desarrollo formularon.

Las referidas peticiones fueron remitidas a los embajadores del país correspondiente, acompañadas de la explicitación de la contribución que Chile estaba dispuesto a otorgar como contrapartida, así como de los documentos que describían los avances en la liberación del comercio exterior de Chile.

Cabe indicar que las peticiones en comento comprendieron solicitudes de rebajas arancelarias que, en general, implicaban reducciones mayores que las resultantes de la aplicación de la fórmula general de desgravación del país correspondiente (se requirió rebajas de 60% de los niveles arancelarios vigentes). En el caso de algunos productos en que las ofertas de los países indicados comprendían reducciones arancelarias mayores o iguales al 60% de los actuales niveles arancelarios, se optó por registrar de todos modos el producto en la nómina de peticiones de Chile, con el objeto de "confirmar" el interés de parte de nuestro país.

Adicionalmente, en las mencionadas listas de peticiones se incluyeron todos los productos de importación de Chile en montos mayores que us\$ 100.000 de 1977, con excepción de algunos que evidentemente no podrían competir con producciones del país en cuestión. Dicha nómina fue complementada con otros productos de exportación de Chile en montos menores que us\$ 100.000.— de 1977, que evidencian un crecimiento potencial promisorio. La inexistencia de exportaciones de algún producto al mercado del país al cual se le solicitaba concesiones, no se consideró como factor que impulsara a excluirlo, por cuanto la exportación de dicho producto a otros mercados revelaba su potencial, presumiblemente inexplorado en aquel país, precisamente por la vigencia de altos aranceles y/o barreras no-arancelarias.

Tanto EE.UU. como la C.E.E y Japón indicaron en la primera reunión que se sostuvo con ellos, que la acogida que brindarían a las peticiones de Chile no sólo serían función de la contribución de Chile (la cual era interesante y excepcional, tratándose de un país en desarrollo), sino también función del acuerdo a que se llegara con los demás países desarrollados.

Se procedió a revisar producto por producto las concesiones solicitadas por Chile (cerca de 600 en total, considerando los tres países), ello respecto de la demanda de rebajas arancelarias y el desmonte o racionalización de las respectivas barreras no-arancelarias.

Chile insistió, en todo caso, que su contribución de consolidar todos sus aranceles a un cierto nivel, dependería de las concesiones que a cambio se obtuvieran. Aparentemente, en el caso de EE.UU. y la C.E.E. había buenas perspectivas en el sentido que se acogerían algunas demandas.

### 3. Principales planteamientos de Chile en la Ronda de Tokio:

- Chile contribuyó y se esforzó por impulsar el logro de una creciente liberación del comercio mundial, así como la eliminación de toda suerte de discriminaciones.
- Chile estimó que los países en desarrollo debían realizar contribuciones proporcionales a su tamaño económico-financiero (“reciprocidad ponderada”).
- Chile estimó que debía mejorarse el acceso de los productos de los países en desarrollo al mercado de los países desarrollados. (beneficios adicionales para los países en desarrollo).
- Chile estimó altamente conveniente lograr una disciplina internacional en materias no arancelarias, así como una creciente transparencia y estabilidad al respecto.
- Chile contribuyó a las NCM consolidando todos sus aranceles.
- Chile estuvo y está dispuesto a participar activamente en lo relativo a medidas no arancelarias.
- Finalmente, Chile destacó la responsabilidad que cabía a los países en desarrollo en la liberalización del comercio internacional.

El Director del GATT, consideró la posición de Chile frente a las NCM como altamente interesante y satisfactoria desde el ángulo de los objetivos del GATT. Coincidió con la delegación de Chile en el sentido de que, la contribución ofrecida a las NCM no tenía precedente y menos a nivel de países en desarrollo. Respecto a la liberalización alcanzada en el comercio exterior de Chile, se mostró significativamente impresionado.

### 4. Resultados y conclusiones generales en la Ronda de Tokio

El conjunto de resultados de la Ronda de Tokio es complejo y los documentos que los reúnen tienen varios miles de páginas. Los resultados pueden dividirse en tres grupos principales:

- a) Liberalización de los obstáculos comerciales.
- b) Los códigos que se utilizarán para reglamentar el uso de los obstáculos no arancelarios.
- c) La actualización del reglamento del GATT, así como la consolidación del marco jurídico internacional a fin de dar un trato especial y más favorable a los países en desarrollo.

#### 4.1. *Liberalización del comercio*

En virtud de las concesiones arancelarias negociadas en la Ronda de Tokio, los países industrializados se han comprometido a reducir sus aranceles que para el caso de los productos industriales alcanza a un promedio ponderado de alrededor del 33% durante los próximos ocho años. Tales reducciones se suman obviamente a las concesiones otorgadas en anteriores conferencias.

En la Ronda de Tokio se aceptó finalmente una fórmula en que la tasa de reducción arancelaria se determina como el cociente entre el arancel anterior vigente y ese mismo arancel incrementado en 14%. Por ejemplo, un gravamen de 20% se reduciría en 59%, uno de 10% en 42% y uno de 5% en 26%. Obviamente estas reducciones arancelarias se extienden a los países en desarrollo mediante la cláusula de la "nación más favorecida".

Las reducciones producirán una reducción promedio de los aranceles sobre los productos industriales del orden del 38% ó 33%, según que el promedio sea simple o ponderado por las importaciones. Las reducciones arancelarias son menores para los productos industriales cuya exportación interesa a los países en desarrollo; el promedio simple de la reducción arancelaria de esos productos es de 37% y el ponderado de 26%.

Se estima que la reducción arancelaria relativa a los productos industriales afectará a una parte del comercio mundial equivalente a us\$ 110.000 millones (a precios de 1976). Las reducciones más importantes han correspondido a maquinaria no eléctrica, productos derivados de la madera, productos químicos y equipos de transporte. Además se efectuaron reducciones inferiores al promedio en los sectores de los textiles y el cuero.

El único sector en el que se convino eliminar totalmente los aranceles ha sido el de la adquisición de aeronaves (Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles).

Además de las concesiones arancelarias aplicables a los productos agrícolas y la liberalización de los obstáculos no arancelarios negociados para dicho sector, se firmaron otros dos acuerdos multilaterales relativos al Comercio de Carne de Bovino y a los Productos Lácteos.

#### 4.2. *Códigos que rigen los Obstáculos No-Arancelarios*

En el transcurso de los últimos 30 años hubo en el GATT importantes reducciones arancelarias. Tales reducciones tuvieron paradójicamente una repercusión negativa, por cuanto aumentó para los países la importancia de los obstáculos no arancelarios. La Ronda de Tokio constituyó el primer intento general de controlar el uso de tales obstáculos.

La Secretaría del GATT preparó un inventario de los obstáculos no-arancelarios, basado en las informaciones recibidas de los países exportadores, agrupándolos en varias categorías. Se decidió que el mejor método para controlar el uso de dichas medidas era el establecimiento de códigos multilaterales de conducta. Como consecuencia de esto, dentro del marco de la Ronda de Tokio se redactaron códigos relativos a las siguientes materias:

- a) Obstáculos Técnicos al Comercio (Normas).
- b) Compras del Sector Público.
- c) Subsidios y Derechos Compensatorios.
- d) Valoración Aduanera.
- e) Licencias de Importación.
- f) Dumping.

La administración de los códigos corresponde a comités permanentes. Se contienen disposiciones relativas a consultas y solución de diferencias así como a un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

#### 4.3. *Mejoras introducidas en el marco en que se desarrolla el Comercio Internacional*

Uno de los objetivos de la Ronda de Tokio fue garantizar que se diese un tratamiento preferencial a los países en desarrollo. En todos los códigos de conducta aprobados se han incluido disposiciones especiales destinadas a ayudar a los países en desarrollo.

Antes de la Ronda de Tokio el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el trato preferencial brindado por un país en desarrollo a otro también en desarrollo habían sido todos algo muy excepcional en el GATT. Ahora se firmó un nuevo acuerdo en cuya virtud dicho trato preferencial es una característica permanente del sistema comercial mundial. Se ha desarrollado el concepto de la reciprocidad y las preferencias en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y en desarrollo.

Este acuerdo recibió la denominación de "Cláusula de Habilitación", pues sus disposiciones claves permiten a los países miembros del GATT ofrecer un trato preferencial y más favorable a los países en desarrollo, a pesar de las disposiciones relativas a la nación más favorecida incluidas en el artículo I del GATT.

#### IV. LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR CHILE EN LA RONDA DE TOKIO

1. Del conjunto de acuerdos elaborados en el marco de la Ronda de Tokio, Chile procedió a suscribir y ratificar los siguientes instrumentos:

- a) En materia arancelaria, Chile suscribió el Protocolo Adicional al Protocolo de Ginebra (1979) anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
  - b) En materia no-arancelaria, Chile suscribió:
    - b.1. Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (Sobre Subsidios y Derechos Compensatorios).
    - b.2. Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.
    - b.3. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio. (Normas).
2. *El Protocolo Adicional al Protocolo de Ginebra (1979), anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*

Las concesiones arancelarias otorgadas en el marco del GATT constan en protocolos que se anexan al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Las concesiones arancelarias otorgadas en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio constan en el Protocolo de Ginebra (1979) anexo al GATT, y en un Protocolo Adicional suscrito con posterioridad, para permitir que los países hicieran nuevas concesiones adicionales. El aporte arancelario de Chile consta en el último de los protocolos nombrados.

¿En qué consiste la concesión arancelaria que Chile comprometió al suscribir el referido Protocolo Adicional?

Para responder a esta pregunta hay que precisar previamente que, en general, en el GATT existen dos tipos de concesiones arancelarias:

a) Aquellas que consisten en la reducción puntual o porcentual de los gravámenes (derechos de aduana) para uno o más productos.

b) Aquella que consiste en adoptar el compromiso de no fijar, para uno o varios productos, el nivel de los gravámenes más allá de determinado porcentaje (techo arancelario). Esta fórmula se conoce también con el nombre de *consolidación* del arancel. En otros términos, cuando se consolida el arancel, en un porcentaje determinado, esto significa que no pueden aplicarse derechos de aduana superiores a dicho porcentaje, pero sí pueden fijarse derechos de aduana inferiores al referido porcentaje.

En la Ronda de Tokio, Chile optó por esta segunda alternativa, consolidando los derechos del Arancel Aduanero a la tasa uniforme de 35% ad valorem. Esta consolidación se hizo efectiva a contar del 1º de julio de 1980, con excepción de los derechos que afectan a los productos del sector automotriz comprendidos en el Capítulo 87 del Arancel Aduanero, cuya consolidación regirá a contar del 1º de enero de 1986.

La consolidación comprometida por Chile en el GATT, y que opera en consecuencia multilateralmente, fue el fruto de una negociación bilateral con Estados Unidos. En efecto, con fecha 28 de junio de 1979 las Delegaciones de Chile y de Estados Unidos en la Ronda de Tokio suscribieron un Memorándum de Entendimiento, en virtud del cual Chile se comprometió a consolidar su Arancel Aduanero en el sentido antes señalado, y Estados Unidos se comprometió a reducir y consolidar sus aranceles para una serie de productos de especial interés para Chile: cobre en bruto (de 1,4% a 1%), uvas frescas de primavera (de 1% a 0,8%), damascos frescos de primavera (de 0,4% a 0%), ciruelas de primavera jugosas y secas (de 0,4 % a 0%), sulfato de cobre (de 1,8% a 1,4%), etc.

La importancia de las concesiones otorgadas por EE.UU., a cambio de la consolidación del arancel chileno queda de manifiesto, si se tiene presente que, durante el año 1976, Chile suministró:

- 68,9% de las importaciones norteamericanas de cobre en bruto, valoradas en 16.899.000 dólares;
- 99,9% de las importaciones norteamericanas de uvas frescas de primavera, valoradas en 2.410.080 dólares;
- 96,4% de las importaciones norteamericanas de damascos frescos de primavera, valoradas en 2.182.000 dólares;
- 99,3% de las importaciones de ciruelas jugosas y secas, de primavera, avaluadas en 691.000 dólares;
- 40,4% de las importaciones norteamericanas de sulfato de cobre, valoradas en 217.000 dólares.

El efecto real en términos de un eventual incremento en las exportaciones chilenas en el corto o mediano plazo motivadas por esta rebaja arancelaria ha sido, según se demuestra en el anexo, de muy poca importancia.

Sin embargo, ha tenido el mérito de garantizar una estabilidad arancelaria en un nivel que permitirá la expansión del comercio en productos en que Chile goza de ventajas comparativas naturales.

La consolidación arancelaria que Chile realizó a cambio de las concesiones recibidas, si bien tampoco motivaron por este concepto incrementos en las corrientes comerciales, toda vez que a esa fecha el arancel general de Chile tenía un nivel inferior al que se consolidó en calidad de aporte a la Rueda de Negociaciones, en la práctica constituye un aporte muy valioso para los miembros del GATT, por los siguientes motivos:

a) La apertura comercial de Chile constituye una realidad en el corto y en el largo plazos. En consecuencia, se trata de un mercado estable, en donde la autoridad se autolimita en su capacidad para proteger a eventuales actividades sustituidoras de importaciones amenazadas por la competencia externa.

b) La autoridad chilena ha entregado una orientación valiosísima a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, de forma tal que la estructura productiva que a futuro se vaya desarrollando en el país, tendrá que estar fundada en claras ventajas compara-

tivas y en niveles de eficiencia tales que le permita competir con sus congéneres extranjeros.

Esto permitirá expandir a un mayor ritmo el crecimiento del producto y por tanto permitirá promover un mayor consumo de origen externo.

c) El aporte de Chile, país pequeño y en desarrollo, compromete a muchos otros países, principalmente los desarrollados, en el sentido de que en el futuro sus aportes debieran ser relativamente equivalentes o superiores al efectuado por aquel, a fin de promover la vigencia de los principios que inspiran al GATT.

A continuación se intentará cuantificar el impacto de la rebaja arancelaria acordada en el GATT para las importaciones que realiza EE.UU. Para tal efecto, no se consideró el hecho de que varios de los productos negociados en los Acuerdos de la Ronda de Tokio, ya lo estaban en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). (Aquellos que figuran con un asterisco en el Anexo 1). Lo anterior, debido a que la rebaja arancelaria del SGP es de carácter temporal.

Para cuantificar dicho impacto se hicieron los siguientes supuestos:

a) Dado que las concesiones arancelarias otorgadas a Chile se hacen extensivas a todos los miembros del GATT, la baja de los aranceles implica una caída en el precio de los productos importados por EE.UU., y, en consecuencia, un aumento en la cantidad demandada por éstos.

b) El precio unitario de importaciones provenientes de Chile incluye el Precio FOB Valparaíso, más el costo unitario de fletes y seguros, más el arancel de EE.UU. La respuesta que tenga la cantidad importada ante una baja en el precio estará determinada por la elasticidad precio de la curva de demanda en ese tramo.

c) Se considera, implícitamente, que los demás factores que afectan la función de demanda, tales como el ingreso personal de los consumidores, los gastos, el precio de los bienes sustitutos y complementarios, permanencen constantes.

d) El análisis de elasticidades es útil para variaciones pequeñas y supone una función de demanda estable en el corto plazo.

e) Considerando que los precios internacionales que enfrenta Chile están dados, la oferta de exportaciones del resto del mundo es una recta horizontal.

Partiendo de la proposición central de que la elasticidad de demanda por importaciones para un producto dado, en un cierto mercado, puede ser derivada a partir de la elasticidad de oferta, de la producción doméstica y de la elasticidad de demanda total, se llegó a determinar la elasticidad precio de la demanda por importaciones provenientes de cualquier país.

Como conclusión a este estudio puede señalarse que:

a) De los 44 productos negociados, sólo 15 de ellos son "sensibles", es decir, revelan un cambio porcentual en la cantidad impor-

tada superior al 5% (ver Anexo 2), de la cual Chile captaría una cierta fracción de este porcentaje.

b) Ocho productos presentan una "sensibilidad intermedia" a las importaciones (inferior al 5% y superior a 1%). (Ver Anexo 3).

c) El resto tienen sensibilidad inferior al 1%). (Ver Anexo 4).

Como conclusión general, puede afirmarse que el efecto de las rebajas arancelarias concedidas por EE.UU. es poco significativo en el corto plazo y mediano plazo. Lo anterior se debe a:

1. Las bajas elasticidades de oferta y demanda en EE.UU. para aquellos productos que ese país negoció, y de los cuales Chile exporta o exportaría.

2. Las variaciones en los precios de importación no son considerables. De hecho algunos productos experimentarían rebajas en el precio que no superan al 1% (por ejemplo, 0,02% en las cerezas).

3. Aunque la elasticidad por importaciones sean significativas, el mercado de importaciones en EE.UU. en relación al de producción doméstica es bastante reducido (10,1% en promedio). Esto implica que la variación en la cantidad importada para algunos productos ante las rebajas de aranceles resultare poco significativa.

### 3. Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios.

El Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios clarifica lo que disponen en relación con dichas medidas los artículos VI, XVI y XXIII del GATT. Se trata de garantizar que la aplicación de subvenciones por parte de un signatario no perjudique los intereses comerciales de otros y que las medidas compensatorias aplicadas a tales subvenciones no obstaculicen injustificadamente el comercio internacional. Con tal fin, el Código establece un conjunto de derechos y obligaciones relativos a dichas medidas y un mecanismo de supervisión y solución de preferencias a nivel internacional. El Código entró en vigor el 1º de enero de 1980.

El Código reconoce que los gobiernos utilizan subvenciones para promover ciertos objetivos importantes de política social o económica, pero que las mismas pueden tener efectos perjudiciales sobre el comercio y la producción. Los gobiernos signatarios se comprometen a no subvencionar exportaciones de productos manufacturados y minerales y a limitar las subvenciones a la exportación que conceden a los productos agrícolas, pesqueros y forestales. Se anexa al código una lista de subvenciones a la exportación que no deben concederse. Los signatarios también se comprometen a no subvencionar la producción interna de manera tal que perjudique seriamente a las actividades comerciales de los demás signatarios.

En lo que respecta a la aplicación de derechos compensatorios, debe demostrarse que las importaciones subvencionadas en cuestión son de hecho la causa por la cual se ha visto perjudicada la industria nacional, que ha presentado la queja. El código presenta detalladamente los procedimientos utilizados para efectuar investiga-

ciones relativas a los derechos compensatorios, incluida la obligación de consultar con el país exportador antes de comenzar la investigación, y estipula que los derechos compensatorios pueden reemplazarse por compromisos voluntarios de precios. A los países en desarrollo se les permite en ciertos casos las subvenciones a las exportaciones.

#### 4. Código sobre Licencias de Importación

Las licencias de importación mantienen bajo control la naturaleza y cantidad de las importaciones y, también, permiten aplicar ciertas restricciones a la importación, como es el caso de las cuotas. A veces la obtención de licencias de importación suele exigir mucho tiempo, es innecesariamente complicada y, con frecuencia, costosa.

El Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación tiene por objeto garantizar que dichos instrumentos no constituyan en sí mismos una restricción a la importación. Al tomar parte en el Acuerdo, los gobiernos se comprometen a simplificar los trámites relativos a la obtención de licencias de importación y a otorgar éstas de manera neutra y equitativa.

#### 5. Código sobre Normas

El Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (conocido también bajo el nombre de Código de Normas), tienen el objetivo de garantizar que, cuando los gobiernos u otros órganos adoptan reglas o normas técnicas por razones de seguridad, salud, protección del consumidor o el ambiente o por otros motivos, las mismas no obstaculicen innecesariamente el comercio. El Código no establece nuevas reglamentaciones técnicas, o sistemas de control o certificación, ya que ésta es la función de otras instituciones y organismos internacionales. Las disposiciones del Código se aplican tanto a los productos industriales como a los agrícolas.

Handwritten calculations:

$$\begin{array}{r}
 352.12 \\
 \underline{716} \\
 1432 \\
 75036
 \end{array}$$

$$\begin{array}{r}
 42.000 = 352.12 \\
 \underline{062620} \\
 56
 \end{array}$$

A N E X O S

Código	Producto	Unidades	QM	QT
			Cantidad importada	Cantidad demandada
			Q 10	Q 20
146.90	Cerezas frescas	1.000 ton.	0,235	250,4635
147.61	Uvas	1.000 ton.	30,988	4.459,688
148.72	Duraznos frescos o en salmuera	1.000 ton.	4,635	1.285,135
149.19	Ciruelas frescas o secas	1.000 ton.	0,781	643,781
149.20	Ciruelas frescas o secas	†		
149.50	Frutas frescas, NES	Mill. lbs.	198,69	39.937,79
418.76	Sulfato de cobre	1.000 sh. ton.	0,985	35,128
418.78	Compuestos de cobre NSPF	1.000 ton.	0,3823	29,004
612.03	Cobre negro en bruto	1.000 ton.	78,684	1.415,118
612.70	Alambre de plata de níquel	1.000 ton.	6,786	3.046,786
612.72	Alambre de cobre, NES	1.000 ton.	15,737	1.264,922
114.25	Carne de cangrejo fresca, refrigerada o congelada, preparada o envasada	1.000 lbs.	4.710,8	554.352,8
126.61	Semilla de cebolla	1.000 kgs.	115,374	481,374
130.45	Avena moldada o sin moldar	Mill. bu.	0,8974	601,897
Ex141.81	Zanahorias enlatadas	1.000 cajas	170,786	6.779,78
Ex141.81	Frijoles enlatados	Mill. us\$	556,5	56.206,5
Ex141.81	Papas enlatadas	1.000 cajas,	81,196	18.597,0
Ex141.81	Chocolo enlatado	1.000 cajas	289,53*	58.196,53
144.12	Hongos y callampas secos	1.000 lbs.	1.779,44	179.723,4
147.33	Frutas cítricas frescas, NES	1.000 ton.	0,3673	14.255,367
148.56	Aceitunas preparadas y envas., NSPF	1.000 ton.	56,275	181,175
148.81	Peras frescas o en salmuera	1.000 ton.	5,752	732,952
152.42	Pasta de damasco	1.000 ton.	21,798	146,698
168.18	Pisco (envase ≤ un galón, valor ≤ us\$ 9)	PFG	43.435,0	43.435,0
168.23	Pisco (envase ≤ un galón, valor > us\$ 9)	PEC	12.352,0	12.352,0
168.24	Pisco (envase > un galón, valor ≤ us\$ 9)	PFG	126.742,0	126.742,0
168.26	Pisco (envase > un galón, valor > us\$ 9)	PFG	333,0	333,0
207.00	Artículos de madera, NSPF	Mill. us\$	7,573	2.418,973
363.70	Mantas de lana	1.000 u	2.943*	1.701.943
363.75	Otra ropa de cama de lana	no	9.362,0	5.750.862,0
380.6650	Ternos de hombre y de niños	1.000 u.	11,483	7.830,483
417.44	Compuestos de amonio, NSPF	1.000 Sh. ton.	15,681	886,28
420.94	Cloruro de sodio o sal a granel	1.000 Sh. ton.	5,3777	17.957,372
455.02	Agar Agar	1.000 lbs.	1.296,8	326,296
607.51	Ferrocilicio	1.000 Sh. ton.	124,603	1.705,8
612.06	Otro cobre en bruto	1.000 Sh. ton.	456,174	4.290,774
612.10	Desechos y chatarra en cobre	1.000 Sh. ton.	31,481	1.495,88
612.31	Barras, láminas y tiras en rollo de cobre	1.000 ton.	47,369	173,147
612.60	Varillas de cobre	1.000 Sh. ton.	62,173	2.062,173
613.02	Tubos de cobre	1.000 ton.	21,021	316,711
613.04	Cañerías de cobre	1.000 lbs.	666,620	9.856,62
613.12	Cañerías de cobre	1.000 lbs.	784,873	145.784,8
688.04	Conductores de electricidad	Mill. u.	54,604	10.975,4
727.40	Piezas de muebles	Mill. us\$	45,486	3.939,48

FUENTE: Elaboración propia.

EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO . . .

Nº 1

Qo <i>Producción doméstica</i>	N Qt, Pt <i>Elasticidad precio de demanda</i>	E Qo, Pt <i>Elasticidad precio de oferta</i>	$\Delta$ % Pt <i>Cambio porcentual en el precio</i>	SENSIBILIDAD VALORES EXTREMOS					
				<i>Elasticidad oferta</i>		$\Delta$ % en el precio		<i>Elasticidad de demanda</i>	
Q 30	E 10	E 20	E 30	E 21	E 22	E 31	E 32	E 11	E 12
250,440	-0,6000	0,4000	- 0,20%	0,6	1,0	- 1	+ 1	-0,4	-1
4.428,7	-0,6000	0,4000	- 0,13%	0,6	1,0	- 1	+ 1	-0,4	-1
1.280,5	-0,7591	0,4000	- 0,25%	0,6	1,0	- 1	+ 1	-0,4	-1
643,0	-0,6553	0,4000	- 0,25%	0,6	1,0	- 1	+ 1	-0,4	-1
39.739,1*	-0,6000	0,4000	- 5,1 %	0,4	1,0	-10	+10	-0,4	-1
34,143	-0,5000	0,1952	- 1,62%	0,4	1,0	- 5	+ 5	-0,3	-1
28,622*	-0,5000	0,1191	- 1,1 %	0,4	1,0	- 5	+ 5	-0,3	-1
1.342,595	-0,3250	0,2800	- 1,40%	0,6	1,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
3.040,0	-0,4000	0,6000	- 7,7 %	0,8	1,2	-15	+15	-0,2	-1
1.258,720	-0,2720	0,5648	- 2,0 %	1,2	2,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
549.642,0	-0,2300	1,0610	- 2,5 %	0,8	2,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
366,0	-0,2500	0,8658	- 1,52%	0,4	1,2	- 5	+ 5	-0,5	-1
601,0	-0,2200	0,2000	- 2,63%	0,4	1,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
6.609,0	-0,4971	0,2000	- 7,5 %	0,4	1,0	-15	+15	-0,2	-1
55.650,0*	-0,2550	0,2000	- 7,5 %	0,4	1,0	-15	+15	-0,5	-1
18.516,0	-0,3085	0,2000	- 7,5 %	0,4	1,0	-15	+15	-0,5	-1
57.907,0	-0,2550	0,2000	- 5,0 %	0,4	1,0	-10	+10	-0,5	-1
177.944,0	-0,4800	0,9440	- 6,23%	0,7	2,0	-12	+12	-0,2	-1
14.255,0	-0,6631	0,4000	- 5,1 %	0,2	1,0	-10	+10	-0,2	-1
124,9	-0,4000	0,4000	- 3,0 %	0,2	1,0			-0,2	-1
727,2	-0,6000	0,4000	- 0,8 %	0,2	1,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
117,5	-0,6000	0,4000	- 5,0 %	0,2	1,0	-10	+10	-0,2	-1
0,0	-0,7900	0,0	-14,23%	0,0	0,0	-20	+20	-0,2	-1
0,0	-0,7900	0,0	- 3,79%	0,0	0,0	-10	+10	-0,2	-1
0,0	-0,7900	0,0	- 7,28%	0,0	0,0	-15	+15	-0,2	-1
0,0	-0,7900	0,0	- 1,52%	0,0	0,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
2.411,4	-0,8000	0,6000	- 2,9 %	0,4	1,2	- 5	+ 5	-0,2	-1
1.699,0	-1,3360	1,0000	- 3,27%	0,6	2,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
5.741.500,0	-1,3360	1,0000	- 4,3 %	0,6	2,0	-10	+10	-1,0	-2
7.819,0	-1,3360	1,3000	- 0,9 %	0,8	2,0	- 5	+ 5	-1,0	-2
870,6	-0,7000	1,2052	- 0,9 %	0,5	1,5	- 5	+ 5	-1,0	-2
17.952,0	-0,1000	1,5697	- 1,70%	0,1	2,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
325,0	-0,3000	0,2500	- 4,5 %	0,5	1,0	-10	+10	-0,2	-1
1.581,2	-0,3282	0,2100	- 1,8 %	0,5	1,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
3.834,6	-0,3250	0,2800	- 2,5 %	0,5	1,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
1.464,4	-0,3000	0,3500	- 1,42%	0,5	1,0	- 5	+ 5	-0,2	-1
136,284	-0,2360	0,9600	- 0,41%	0,5	1,2	- 2	+ 2	-0,5	-1
2.000,0	-0,2960	0,3980	- 0,49%	0,5	1,0	- 2	+ 2	-0,5	-1
298.374	-0,2960	0,6704	- 0,91%	0,5	1,0	- 5	+ 5	-0,5	-1
9.190,0	-0,2960	0,6704	- 6,0 %	0,5	1,0	-12	+12	-0,5	-1
145.000,0	-0,2960	0,6704	- 3,0 %	0,5	1,0	-10	+10	-0,5	-1
10.920,8	-0,3000	0,4000	-13,2 %	0,5	1,0	-10	+10	-0,5	-1
3.894,0	-0,7000	0,2000	- 3,2 %	0,5	1,2	-10	+10	-0,2	-1

ANEXO Nº 2

<i>Producto</i>	<i>Aumento porcentual en la cantidad importada</i>
Frutas cítricas frescas	2.104,25
Cloruro de sal	94,75
Ropa dama de lana	61,65
Mantas de lana	44,14
Alambre de plata y níquel	34,52
Cerezas frescas	21,31
Conductores eléctricos	18,51
Ternos de hombre y niño	16,16
Artículos de madera no especificados	12,95
Frutas secas no especificadas	10,23
Hongos y callampas secos	8,90
Papas enlatadas	8,71
Avena montada	7,40
Pasta de damasco	6,30
Cañerías de cobre (TSUS 613.12)	5,36

ANEXO Nº 3

PRODUCTOS DE SENSIBILIDAD INTERMEDIA  
A LA REBAJA ARANCELARIA

<i>Producto</i>	<i>Aumento porcentual en la cantidad importada</i>
Choclos enlatados	4,56
Carne cangrejo fresca, refrigerada o congelada, preparada o envasada	3,77
Frijoles enlatados	3,43
Piezas de muebles	2,48
Círuelas frescas o secas	2,17
Zanahorias enlatadas	2,06
Alambre de cobre no especificado	1,34
Peras frescas o en salmuera	1,01

## ANEXO Nº 4

PRODUCTOS DE SENSIBILIDAD BAJA A LA  
REBAJA ARANCELARIA

<i>Producto</i>	<i>Aumento porcentual en la cantidad importada</i>
Uvas	0,18
Duraznos frescos o en salmuera	0,80
Sulfato de cobre	0,39
Compuestos de cobre NSPF	0,51
Cobre negro en bruto	0,14
Semilla de cebolla	0,05
Aceitunas preparadas y env. NSPF	0,06
Pisco (envase $\leq$ un galón, valor $\leq$ us\$ 9)	0,11
Pisco (envase $\leq$ un galón, valor $\geq$ us\$ 9)	0,02
Pisco (envase $>$ un galón, valor $\leq$ us\$ 9)	0,05
Pisco (envase $>$ un galón, valor $>$ us\$ 9)	0,01
Compuestos de amonio, NSPF	0,95
Agar-Agar	0,01
Ferrocilicio	0,12
Otro cobre en bruto	0,13
Desechos y chatarra de cobre NES	0,43
Barras, láminas y tiras en rollo de cobre	0,01
Varillas de cobre	0,54
Tubos de cobre	0,12
Cañerías de cobre	0,81

## COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas por el Instituto de Estudios Internacionales. Esta Colección incluye los siguientes títulos:

- FURTADO, Celso. *La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- GITTINGS, John. *El conflicto chino-soviético.* Santiago. Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.
- KAPLÁN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo. (ed). *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- VÉLIZ, Claudio. (ed). *El conformismo en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Chile: The balanced view. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975.
- ORREGO VICUÑA, Francisco. *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica.* Estudios presentados al Seminario Interdisciplinario sobre problemas marítimos. Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Preservación del medio ambiente marino.* Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino. Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.
- GARCÍA AMADOR, F. V. *América Latina y el Derecho del Mar.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) *Panorama de la política mundial contemporánea.* Santiago, Editorial Universitaria, 1977.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Política Oceánica,* Santiago, Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- GARRIDO ROJAS, José (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol II. La Agricultura en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. La Industria en la Integración Latinoamericana.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. IV. El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina.* Editorial Universitaria, 1978.
- ORREGO VICUÑA, Francisco y SALINAS ARAYA, Augusto (eds.) *El Desarrollo de la Antártica.* Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano.* Editorial Universitaria, 1978.

- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *La escasez mundial de alimentos y materias primas*. Editorial Universitaria, 1978.
- ARANA ESPINA, Patricio y ECHEVERRÍA DUCO, Gloria (eds.) *Las Islas Oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978.
- INFANTE, María Teresa, e IRIGOIN, Jeannette (eds.) *Problemas Contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial*. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter y PEREIRA LARRAÍN, Teresa (eds.) *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*. Editorial Universitaria, 1979.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) *Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Exterior Chileno*. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) *La Revolución Norteamericana*. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *América Latina: ¿Clase Media de las Naciones?* Editorial Universitaria, 1979.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales*. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA Francisco y ARMANET A. Pilar. (eds.) *Política Nuclear*. Editorial Universitaria, 1979.
- ARMANET ARMANET, Pilar. *Estrategia y Práctica de las Negociaciones Internacionales*. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina*. Vol. I, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina*. Vol. II, 1980.
- LAGOS MATUS, Gustavo (ed.) *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*, 1980. Editorial Universitaria.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) *Relaciones entre países de América Latina*, Editorial Universitaria.
- MUÑOZ V., Heraldo (ed.) *Los factores Internacionales del Desarrollo Energético*. Editorial Universitaria, 1980.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo. *Reestructuración de ALALC*. Editorial Universitaria, 1980.
- BORDEU SCHWARZE, Rebeca. *Los Acuerdos sobre Productos Básicos*. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Ensayos sobre el Pacífico*. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Los Estudios Internacionales en América Latina: realizaciones y desafíos*. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.) *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencias y visión de América Latina*. (3 vol.), 1981.
- ARMANET ARMANET, Pilar y BARROS CHARLÍN, Raymundo (eds.) *Nuevas dimensiones del Comercio Internacional*, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.) *La zona económica exclusiva y el régimen de la pesca*. (En prensa).



