

El GATT: Antecedentes y Propósitos

Lic. JAIME ALVAREZ SOBERANIS
Profesor titular de la Universidad Iberoamericana.

1. INTRODUCCION

LA NOTICIA de que México se incorporará al Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas en inglés GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), ampliamente difundida por la prensa nacional desde los primeros meses de 1979, ha traído como consecuencia que el tema de la regulación jurídica del comercio internacional se haya puesto nuevamente de moda.

Independientemente de la coyuntura histórica, el tema merece ser objeto de investigación, no sólo por sus variados y complejos aspectos, sino por su evidente impacto sobre el proceso de desarrollo de nuestro país, respecto del que todos debemos preocuparnos.

Es indudable que una de las decisiones vertebrales de la política mexicana de desarrollo que se ha tratado de implementar desde la década pasada consiste en incrementar y diversificar nuestras exportaciones, especialmente las de productos manufacturados.

En el actual régimen de gobierno, se ha querido añadir un nuevo lineamiento a esa política, abandonando el proteccionismo para instaurar un régimen de libre intercambio comercial.

Estas circunstancias insólitas en la historia nacional y no la insistencia de la prensa en este tema, o su carácter sensacionalista, nos han llevado a realizar este análisis del GATT, con una perspectiva simplista: subrayar algunos de sus rasgos característicos con el propósito de tenerlos presentes si llegamos a formar parte de él.

Hemos llevado a cabo un trabajo de carácter informativo y descriptivo que aspiramos permita al lector formarse una opinión de lo que es el GATT, para que pueda posteriormente profundizar en aquellos aspectos que le interesen.

El GATT constituye el foro internacional más completo que existe para llevar a cabo negociaciones comerciales. El crecido número de países que agrupa, el tipo de temas que aborda y el enfoque pragmático que ha adoptado, le han permitido determinar la política comercial internacional durante las últimas décadas, imponiéndole aquellas características que convenían a las potencias industriales.

En este trabajo precisaremos el marco histórico en el que surgió el GATT, y nos referiremos posteriormente a las características básicas de su estructura normativa y los principios que inspiran su acción. Finalmente indicaremos la forma como funciona, sus logros y limitaciones y su relación con los países en desarrollo.

2. EL PROCESO DE CREACION DEL GATT

2.1. *La situación en el periodo Post-bélico (1945-1948).*

La multiplicación de las relaciones internacionales, es sin duda, uno de los signos característicos de la época que nos ha tocado vivir. Esa multiplicación de las relaciones de toda índole entre los Estados, arranca históricamente a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, al concluir la Segunda Guerra Mundial, las naciones que en ella participaron, emergieron del conflicto bélico profundamente preocupadas respecto de las causas que lo habían originado y con el propósito de repartirse adecuadamente el poder y las zonas de influencia de cada una, de tal suerte que no volviera a presentarse otra catástrofe.

Existía una gran preocupación respecto al terrible deterioro de las economías europeas, así como por establecer mecanismos que permitieran su recuperación. Esto condujo a la ampliación del alcance de los convenios comerciales, iniciándose así la tendencia a la multilateralidad.

“Tanto los vencedores como los vencidos, se encontraron con que la situación económica que los rodeaba, era tan desastrosa que prácticamente era la misma, teniendo además como acreedor único un solo país: los Estados Unidos de América, por lo que de inmediato se inició un gran movimiento para reconstruir al mundo, tratando fundamentalmente de estabilizar los mercados para fortalecer al norteamericano y permitir así la recuperación de los adeudos e inversiones de guerra”.¹

¹ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Legislación Restrictiva al Comercio Internacional: Análisis de las Instituciones más Comunes*, Edición propiedad del autor, México, 1977, págs. 14 y 15.

Esto hizo surgir un movimiento hacia la concertación de acuerdos para regular las relaciones económicas internacionales que encabezaron los Estados Unidos de Norteamérica.

Los Estados Unidos formularon en 1946 el "Plan Clayton", en el que se pretendía establecer una multilateralización del comercio sobre bases estables, amplias y no preferenciales. Dicho Plan se sometió a consideración del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

Igualmente, el gobierno norteamericano colaboró a la recuperación económica mundial a través de esfuerzos tales como el Plan Marshall (1947) porque tenía interés en que se le pagaran los créditos derivados del *Lend Lease* (programa de préstamos para materiales de guerra, materias primas, etc.), aunque en algunos casos no exigió el pago, porque su intención era sobre todo, abrir horizontes comerciales a futuro para sus productos.

En el origen del GATT, como un organismo que impondría al mundo el "libre comercio" encontramos "la necesidad de los Estados Unidos de Norteamérica de dar salida a sus capitales y a sus mercancías, para sostener su ritmo de crecimiento y su nivel de empleo. Su aparato productivo, intocado durante la guerra y de elevado nivel tecnológico, le permitía competir satisfactoriamente con cualquier país industrializado; lo único que requería entonces, era el libre acceso a todos los mercados internacionales y el seguro aprovisionamiento de materias primas, todo ello realizable mediante la liberación del comercio".²

Como señaló el ex Director General del GATT, sir Eric Wyndham White, "inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló una vasta actividad con el fin de establecer la base financiera y económica para un poderoso mundo nuevo. Las agonías del periodo interbélico todavía se conservaban latentes en las mentes de aquellos hombres que se habían avocado a esta tarea. Los costos de la autarquía, de la discriminación, de la restricción del comercio y pagos, motivados por causas económicas y políticas, habían de ser exorcisados por una Carta de Colaboración Monetaria Internacional (Bretton Woods) y una Carta para el Comercio Internacional (La Habana), siendo la función de esta última llevada a cabo en el campo de la política comercial por el GATT".³

² CORDERA CAMPOS, Rolando, RUIZ DURÁN, Clemente y RUIZ NÁPOLES, Pablo. *México y el GATT: Notas para un informe preliminar*, Versión mimeográfica, México, marzo de 1979, pág. 5.

³ SIR WYNDHAM WHITE, Eric. *Causas y efectos de los procesos de integración económica en el mundo actual*, Revista de la Integración, BID-INTAL, número 11, Buenos Aires, noviembre de 1972, pág. 21.

Ambos organismos, es decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional de Comercio (OIC) que sería un producto de la Carta de La Habana, fueron auspiciados por la diplomacia norteamericana y encuentran su origen en proposiciones formuladas por el Secretario de Estado Mr. Cordell Hull.

Lo anteriormente expuesto es válido en lo que se refiere al aspecto económico de las relaciones internacionales imperantes en el periodo en que nace el GATT. Desde el punto de vista político, la Conferencia de Yalta entre los llamados “tres grandes” (Roosevelt, Churchill y Stalin) que se llevó a cabo en febrero de 1945, implicó el establecimiento de un orden bipolar para el mundo con dos grandes potencias encabezando los polos: por una parte los países “comunistas” liderados por la Unión Soviética, por el otro los países “capitalistas” liderados por los Estados Unidos.

Este mundo bipolar se escindió en dos compartimentos estancos. América Latina, y con ella México, quedó ubicada dentro de la zona de influencia de la gran superpotencia norteamericana.

El periodo inmediato posterior a la terminación de la Segunda Guerra, se caracteriza por la excelente relación que guardan las dos superpotencias, aunque ya en la negociación del reparto, surgen algunas diferencias que ensombrecen el panorama. Esta etapa de buenas relaciones culmina rápida y bruscamente debido a las aspiraciones hegemónicas de ambas y da paso a la llamada “guerra fría”, en la que si bien no hay hostilidades, cada una se fortalece internamente y agrede verbalmente a la otra.

Para aquel entonces ninguna de las superpotencias invadía la región geográfica correspondiente a la zona de influencia de su rival. Esto facilitó la organización interna de cada uno de los bloques, que a su vez resultaba indispensable para asegurar el dominio de la superpotencia respecto de las potencias satélites y de los países dominados.

El gajo capitalista del mundo posterior a la Segunda Guerra, se organizó políticamente subrayando como valor máximo la “libertad” y así se habla del “mundo libre” y desde el punto de vista económico también ensalzó el “libre” intercambio, con el propósito de facilitar las transacciones entre sus principales miembros o sea los países desarrollados.

2.2. *El surgimiento del GATT*

“Así fue como se tomaron medidas en los órdenes monetario y comercial. En el orden monetario, se liberaron los intercambios; eliminando los controles de cambio y los cupos y estableciendo la convertibilidad de las monedas, las paridades monetarias se estabilizaron. En el orden comercial, se

fueron bajando y eliminando las tarifas aduaneras. Desde un punto de vista institucional, hubo dos mecanismos fundamentales para aquellos propósitos: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)".⁴

Ambos organismos fueron un producto de la política exterior norteamericana y por eso nacieron emparentados en cuanto a la filosofía que los inspira y los propósitos que alientan. Durante su ya larga vida institucional han conservado una estrecha relación que les ha permitido actuar de conjunto ante diversos problemas. Resulta evidente que se consultan y apoyan cuando requieren tomar decisiones trascendentales y constituyen un factor fundamental en la configuración de la economía contemporánea.

No se piense que esta afirmación es exagerada. Basta tomar en cuenta los resultados de las múltiples desgravaciones llevadas a cabo al amparo del GATT, y los controles que ejerce el FMI en materia de política monetaria, para percatarnos de que se trata de dos organismos en extremo importantes.

2.3. *El GATT y la Carta de La Habana*

El "Plan Clayton" sobre multilateralización del comercio, formulado por el gobierno norteamericano, fue discutido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, inaugurada el 21 de noviembre de 1947 en la ciudad de La Habana. Esta Conferencia, en concordancia con los postulados del plan estadounidense aprobó el 24 de marzo de 1948 una Carta destinada a regular el intercambio comercial internacional.

La finalidad que perseguían los países industrializados, principalmente Estados Unidos en la Conferencia de La Habana, era crear una Organización Internacional de Comercio (OIC). Allí, los representantes de 53 países (17 de los cuales pertenecían a América Latina) aprobaron la Carta de La Habana, con el objetivo de establecer la OIC.

El texto de este documento fue elaborado por un Comité preparatorio que deliberó en las Conferencias Preparatorias de Londres, Lake Success y Ginebra; en oportunidad de esta última reunión se examinaron los tres anteproyectos existentes conjuntamente con las enmiendas propuestas por las naciones participantes, y a título provisional, para facilitar las negociaciones en materia arancelaria hasta tanto la Conferencia de La Habana adoptara un texto definitivo, se aprobó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

⁴ AFTALIÓN, Marcelo E. *Poder Negociador Latinoamericano*, Revista de la Integración, BID-INTAL, No. 18, Buenos Aires, enero de 1975, pág. 11.

El texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se elaboró copiándolo casi literalmente del capítulo destinado a la "Política Comercial", que formaba parte de la "Carta de La Habana".

El propósito fundamental de la Carta de La Habana fue la liberalización del comercio y el establecimiento de una ley internacional que regulara ese comercio.

Aunque la Carta de La Habana aspiraba esencialmente a liberalizar el comercio mundial, admitió restricciones en la comercialización de productos básicos en calidad de una excepción de pleno derecho. Esta circunstancia perjudicó, sobre todo, a los países en desarrollo.

"El panorama económico de la postguerra se caracterizó por la pretensión de imponer el principio de la igualdad de los Estados, también en la esfera económica".^{4 bis}

Esta pretensión compartida por las "potencias" tendía a favorecerlas, pues si se trata igual a quienes son desiguales, se beneficia a las más fuertes, es decir, a ellas y se perjudica a los menos desarrollados, acentuándose la desigualdad y favoreciéndose el desequilibrio.

Entendía el gobierno norteamericano, promotor de la creación de la OIC, que "la eliminación de las trabas comerciales entre los países llevaría no sólo a una mayor eficiencia económica y a un mayor bienestar internacional, sino que también aseguraría las condiciones de una paz mundial duradera".⁵

Buscaron los Estados Unidos aprovechar la situación política para unificar al "mundo libre" bajo su hegemonía, con el propósito de fortalecer al sistema capitalista para permitir a los fabricantes estadounidenses utilizar sus instalaciones industriales existentes a su capacidad máxima y poder así exportar sus productos.

Es cierto que buscaban la paz, e inclusive que pretendían ordenar las relaciones económicas entre los Estados, pero se trataba de una paz dirigida por la gran superpotencia para su propio beneficio.

De hecho, las iniciativas norteamericanas de la postguerra propiciaron el fortalecimiento del sistema capitalista y el nacimiento de uno de los instrumentos más importantes de dicho sistema: las corporaciones transnacionales.

^{4 bis} VEIDA, Vilma. *La cláusula de la nación más favorecida en los acuerdos de comercio contemporáneos*, Revista Uruguaya de Derecho Internacional de la Asociación Uruguaya de Derecho Internacional, Año I, número 1, Montevideo, 1972, pág. 97.

⁵ LAFER, Celso. *El GATT, la cláusula de la nación más favorecida y América Latina*, en el libro *Derecho Internacional Económico*, Selección de Francisco Orrego Vicuña, Tomo I, América Latina y la cláusula de la nación más favorecida, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 110.

El texto de la Carta de La Habana no fue ratificado por los gobiernos y tampoco se creó una organización internacional de comercio.

“Mientras la Carta de La Habana estaba siendo negociada, algunos de los Estados acordaron la creación de un Tratado Multilateral de Comercio, incorporando anticipadamente las cláusulas de política comercial de la Carta. Este tratado, denominado GATT, inicialmente concebido como un proyecto temporal, surgió como el único instrumento regulador del comercio mundial, en vista del fracaso en la creación de la Organización Internacional del Comercio”.⁶

2.4. *Objetivos de la Carta de La Habana*

Para precisar nuestra concepción de la estructura actual del GATT, así como los alcances de su operación, debemos tomar en consideración las características de la ideología inspiradora de la Carta de La Habana, que es el origen del Acuerdo.

La Carta de La Habana tuvo como propósito fundamental el establecimiento de la *International Trade Organization (ITO)*, concebida como “un organismo de las Naciones Unidas, universal, administrado por un Secretariado Permanente y gran número de expertos asesores y técnicos”.⁷

La Carta de La Habana aspiraba a constituir un Código Universal de Comercio, integrado por disposiciones sustantivas que versaran sobre los aspectos más importantes de la actividad mercantil. Algunos de sus capítulos fueron: “Empleo y actividad económica”, “Política Comercial”, “Acuerdos de productos primarios entre Gobiernos”, “Prácticas comerciales restrictivas” y “Desarrollo económico y reconstrucción”.

De la sola enunciación del capitulado de la Carta, se pone de manifiesto lo ambicioso del proyecto. De ahí que resultara tan difícil la negociación del texto de sus disposiciones.

“El diseño legal de la Carta de la Organización Internacional de Comercio era una mezcla de lo nuevo y lo antiguo. Lo nuevo era más fácilmente discernible. Los hombres que redactaron la Carta querían establecer obligaciones legales más significativas que las de los Acuerdos del periodo entre las dos guerras”.⁸

⁶ ALVAREZ DE LA TORRE, Víctor. *El Derecho Internacional y la Regulación del Comercio de Productos Básicos*, Revista Foro Internacional, Volumen XVIII, No. 2, México, octubre-diciembre 1977, pág. 248.

⁷ HUDEC, Robert E. *El Sistema Legal del GATT: jurisprudencia diplomática*, en la Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL, número 8, Buenos Aires, abril de 1971, pág. 37.

⁸ HUDEC, op. cit., pág. 37.

Por eso se rechazaron las formulaciones ambiguas y se acudió a disposiciones detalladas aunque paradójicamente también se tenía el propósito de que las normas fueran flexibles. La Carta resultó una mezcla de cuestiones reguladas *in extenso* y asuntos que se abordaron a la ligera.

Concretamente en cuanto al capítulo de "Política Comercial", éste contenía obligaciones bastante rigurosas, pero también reglas con tantas excepciones que más bien parecía inútil incluirlas.

"El GATT incorpora hoy en día la mayor parte de las proposiciones de política comercial negociadas en La Habana e incluidas en la Carta".⁹

El capítulo de "Política Comercial" de la Carta de La Habana que salvo ligeras modificaciones, constituye el texto vigente del GATT, se inspiró en el texto de los acuerdos comerciales celebrados por los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, en la práctica comercial norteamericana.

Es más, según Hudec, el acuerdo comercial norteamericano cuyo texto se asemeja más al del GATT, es el Tratado celebrado con México el 23 de diciembre de 1942.

El principio fundamental de dicho Acuerdo es la cláusula de la nación más favorecida, que establece un trato no discriminatorio entre las partes y se acompaña con una lista de reducciones tarifarias que supuestamente resultan "recíprocas". Decimos que "supuestamente", porque bastaba que hubiera la concesión por una de las partes, aunque la otra no pudiera efectivamente aprovecharse de ella, o no le reportara un beneficio real para que se cumpliera con la exigencia de la "reciprocidad".

De hecho, si analizamos el Tratado México-norteamericano de 1942, éste resultaba "recíproco" en cuanto a las concesiones de las partes desde el punto de vista formal, pero si lo consideramos funcionalmente, en la práctica fue profundamente injusto para la parte más débil que obviamente es nuestro país.

A finales de la década de los 60's culminó la vigencia de otro tratado "recíproco" que tenía México con los Estados Unidos: el de pesca, por el que ambos países podían capturar libremente ciertas especies en las aguas territoriales del otro. Inútil explicar quién resultaba beneficiado con un Convenio así, pues basta percatarnos de quién tiene una mayor flota pesquera.

2.5. Fracaso de la Carta de La Habana

La Carta de La Habana no se ratificó por los países que la aprobaron, en virtud de la existencia de disposiciones relativas a algunas modestas preferencias para los países en desarrollo.

⁹ LAFER, op. cit., pág. 111.

Fue el Congreso de los Estados Unidos, país que había propuesto la liberalización del comercio, el que posteriormente se opuso a la Carta de La Habana, por considerar que algunas de sus disposiciones contrariaban la letra o al menos el espíritu de la cláusula de la nación más favorecida que a juicio del propio Congreso debería ser el principio rector del comercio internacional, hasta que finalmente el Presidente Truman, retiró el proyecto sin someterlo a la ratificación.

Kenneth W. Dam, que ha escrito una de las obras más completas que existen sobre el GATT, explica las razones del fracaso de la Carta de La Habana como producto de la falta de aceptación de los puntos de vista de los diplomáticos norteamericanos promotores del Acuerdo tanto dentro de los Estados Unidos como en el exterior.

Sostenían los negociadores norteamericanos que “en general todas las barreras no arancelarias deberían ser abolidas en el contexto de un código omnicompreensivo que gobernara el comercio mundial” y que las barreras arancelarias “deberían reducirse a través de negociaciones internacionales”.¹⁰

Estas tesis encontraron fuerte oposición. En el exterior algunos países como la Gran Bretaña, deseaban conservar ciertas preferencias en favor de los países miembros de la Comunidad Británica (“preferencias imperiales”); otros pretendían abatir el desempleo, independientemente de la eficiencia productiva y el resto tenían otros objetivos.

En el interior también se habían sugerido salvedades para admitir ciertas políticas proteccionistas en favor de los agricultores norteamericanos.

Así, el principio tuvo que limitarse, de tal suerte que se redactó un Código sumamente detallado, con múltiples excepciones, resultado de una difícil negociación. Esto disgustó profundamente a la opinión pública norteamericana que se opuso a la ratificación de la Carta.

Una segunda causa del fracaso de la Carta fue que el enfoque de un Código no se adaptaba al ambiente internacional que prevalecía y especialmente a la inestabilidad comercial, resultado de la guerra.

En tercer lugar “los Estados Unidos fallaron al no apreciar adecuadamente la necesidad de un marco institucional apropiado y depositar su fe casi exclusivamente en un acuerdo sustantivo”.¹¹

Al no haberse adoptado la Carta de La Habana por los Estados Unidos, ningún otro país la ratificó. Algunos países decidieron, sin embargo, que las concesiones que se habían otorgado mutuamente deberían resguardarse

¹⁰ KENNETH W., Dam, *The GATT, Law and International Economic Organization*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1970, págs. 12 y sigs.

¹¹ DAM, op. cit., pág. 15.

por un instrumento jurídico internacional que resultó ser el GATT (tomado del Capítulo de Política Comercial de la Carta de La Habana), que entró en vigencia a partir de 1948.

Además de este capítulo sobre "política comercial" de la Carta de La Habana, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó, en calidad de "recomendación" el contenido del Capítulo VI que se refiere a los Principios de los Acuerdos sobre Productos Básicos.

3. NATURALEZA JURIDICA DEL GATT

La naturaleza jurídica del GATT ha sido analizada en múltiples trabajos de Derecho Internacional, como los de Pierre Pescatore, Kenneth W. Dam o John Jackson.

El GATT es un tratado internacional que establece un conjunto de obligaciones y derechos para los países que lo han suscrito.

Los convenios comerciales no son algo nuevo en la historia. Por el contrario, constituyen una de las primeras manifestaciones de la voluntad del ser humano de colaborar para satisfacer sus necesidades. Son también un ejemplo de solución pacífica para las controversias.

Sin embargo, no todos han sido equitativos y estos últimos no sólo no han contribuido a la paz mundial, sino que han agudizado los conflictos existentes o los han hecho surgir.

Hay diversas clases de convenios comerciales. Una clasificación importante es aquella que distingue entre los bilaterales y los multilaterales. Igualmente se clasifican en cuanto a la materia que regulan.

Dentro de los convenios comerciales más importantes, encontramos los relativos a productos básicos.¹²

Los convenios comerciales sobre productos básicos cobraron auge después de la Primera Guerra Mundial y se extinguieron después de la segunda conflagración.

Sin embargo, el capítulo VI de la Carta de La Habana que contiene la regulación jurídica internacional en materia de convenios comerciales sobre productos básicos, fue adoptado posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas, en forma independiente al GATT.

El GATT es un convenio comercial. Es el más importante de los convenios comerciales, pues cuenta en la actualidad con más de 90 países miembros (marzo de 1979) que representan el 85% del comercio mundial.

¹² Véase al respecto de Víctor ALVAREZ DE LA TORRE. *El Derecho Internacional y la regulación del comercio de productos básicos*, en la Revista Foro Internacional de El Colegio de México, volumen XVIII, número 2, México, octubre-diciembre de 1977, págs. 243 a 286.

Es un tratado de carácter general, abierto a la participación de cualquier Estado. Es un acuerdo ejecutivo multilateral, que se creó por varios Estados. Su objetivo principal es suprimir las barreras al comercio entre las naciones. La casi totalidad de las transacciones comerciales internacionales, se realizan hoy en día, siguiendo las reglas que el GATT ha establecido, aun aquellas celebradas por países que no son miembros del Acuerdo.

La redacción de las disposiciones que integran el texto del Acuerdo ha sido calificada de poco afortunada por ambigua y oscura.

Que los derechos y obligaciones consignados en el Acuerdo, sean ambiguos o detallados, o de fácil o difícil interpretación, es una cuestión que en nada afecta la validez de nuestra primera aseveración, respecto a que el GATT es un tratado internacional en el sentido clásico de este término.

El GATT es el único instrumento jurídico internacional que se ocupa de establecer normas para regular el comercio entre las naciones y es a la vez un organismo donde se llevan a cabo negociaciones tendientes a suprimir los obstáculos al comercio.

Tiene pues el GATT una naturaleza dual: constituye un Código de conducta para las partes contratantes y al mismo tiempo, un foro de negociación para las desgravaciones arancelarias.

Como fuente de "reglas de comportamiento", el GATT ha sido sumamente exitoso, puesto que según hemos dicho, hoy en día un gran número de transacciones se verifican de acuerdo con tales reglas.

El hecho de que el GATT constituya un convenio que impone "reglas" a sus suscriptores, no ofrece problema alguno de interpretación.

La segunda cuestión importante consiste en determinar si el GATT tiene personalidad jurídica y constituye una entidad. Esta es más difícil de resolver.

Mucho se ha discutido por los especialistas, si a través del Acuerdo se creó un nuevo organismo internacional, dotado de personalidad jurídica propia, distinta de la de sus integrantes y, por lo tanto, sujeto de derechos y obligaciones ante la comunidad de las naciones.

La determinación de esta cuestión tiene importantes repercusiones prácticas por cuanto a sus posibilidades de "crear" normas jurídicas, o resolver controversias, etc.

Consideramos que si bien inicialmente no se pretendía crear un nuevo sujeto de derecho internacional, de hecho el GATT se transformó en tal.

Los Estados suscriptores del tratado asumieron un conjunto de obligaciones y derechos, que son exigibles recíprocamente.

Los redactores del Acuerdo, para facilitar la consecución de sus objetivos, crearon una maquinaria institucional muy simple, casi esquemática,

que al principio no se distinguía de las Partes Contratantes, pero que evolucionó aceleradamente desde entonces, dotando al GATT de una personalidad propia distinta de la de sus miembros.

Según Hudec, dos importantes limitaciones se impusieron a los hombres que negociaron el Tratado: la aceptación "provisoria" de las obligaciones legales derivadas del acuerdo e inclusive sólo en el caso de que no fueran incompatibles con la legislación nacional vigente y la segunda "la decisión de que el GATT no podía ser una organización internacional formal".¹³

La primera limitación derivó del propósito de los redactores del Acuerdo de obtener su rápida ratificación, allanando las objeciones que pudieran hacer valer los órganos legislativos locales y, la segunda, específicamente del pragmatismo norteamericano, así como del hecho de que se tenía en mente crear la OIC, y por lo tanto, no debían duplicarse los organismos internacionales, para evitar costos excesivos, así como interferencias competenciales.

Como señaló Hudec, "es importante hacer notar que esas limitaciones eran consecuencia de exigencias a corto plazo. Las consecuencias de este mosaico, muchas de ellas molestas, en gran parte fueron aceptadas suponiendo que la OIC pronto tendría existencia y que los gobiernos podían vivir con casi cualquier tipo de monstruosidad durante algunos años".¹⁴

Los Estados signatarios del GATT no quisieron crear un nuevo organismo internacional, puesto que a través de la Carta de La Habana se formaría la Organización Internacional de Comercio que finalmente no se integró, por lo que lo único que sobrevivió fue la "monstruosidad inicial", es decir, el GATT.

Varios de los delegados que concurrieron a las sesiones iniciales en las que se discutió la creación del GATT, preguntaron cómo podría funcionar el Acuerdo sin un mecanismo institucional que permitiera a las partes contratantes tomar decisiones e implementarlas en la práctica. La única respuesta que se les proporcionó fue el carácter "provisional" del GATT y la promesa de que en el futuro las propias partes contratantes resolverían la cuestión institucional.

Las soluciones "provisionales" que se dieron al problema de la estructura institucional del GATT trajeron como consecuencia que el Secretario original naciera sumamente limitado.

Esta situación ha evolucionado. Al no haberse ratificado la Carta de La Habana por el Gobierno Norteamericano, no llegó a crearse la Organi-

¹³ Hudec, op. cit., pág. 45.

¹⁴ Hudec, op. cit., pág. 46.

zación Internacional de Comercio y, consecuentemente se hizo necesario ir fortaleciendo al Secretariado del GATT, que es precisamente lo que ha ocurrido.

Con el transcurrir del tiempo, el GATT ha ido desarrollando mecanismos institucionales que, en un principio se crearon de manera casi vergonzante, porque como señaló el delegado norteamericano: "La idea de que las partes contratantes constituyan una organización, disgustó particularmente a algunos gobiernos..."¹⁵

4. MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL GATT

En la actualidad los principales mecanismos institucionales que existen en el GATT son:

A) *Las partes contratantes*

Que representan a los Estados que se han incorporado al Acuerdo, que sesionan una vez por año.

Así pues, el órgano supremo del GATT, no es un mecanismo institucional permanente, sino el periodo de sesiones de las *Partes Contratantes*, que se celebra una vez por año.

Las decisiones se toman habitualmente por consenso y no por votación, pero cuando ésta se lleva a cabo, cada *Parte Contratante* tiene un voto.

B) *Consejo de Representantes*

"Creado por las Partes Contratantes tiene facultades para revisar la estructura de las propias Partes Contratantes, hacer propuestas al respecto, examinar los asuntos que surgen entre sesiones e informar de ellos... revisar el trabajo de los comités, grupos de trabajo y otros cuerpos... examinar sus informes... y tiene autoridad para designar cuerpos auxiliares, consultar a los gobiernos y redactar informes."¹⁶

El Consejo de Representantes está facultado para atender tanto los asuntos de trámite como los urgentes que lleguen a surgir entre los periodos de sesiones de las *Partes Contratantes* y se reúne unas nueve veces al año.

¹⁵ Documento GATT/CP.2/SR.17 que contiene la minuta de la reunión de las Partes Contratantes correspondiente al 2 de septiembre de 1948, pág. 5.

¹⁶ ALVAREZ GURZA, Eric. *El Ingreso al GATT de países en Desarrollo*, Revista Comercio Exterior, Volumen 29, No. 2, México, febrero 1979, pág. 177.

a) *Comités Permanentes*

Hay dos tipos de comités permanentes que están sometidos al Consejo de Representantes. El Comité sobre Restricciones de Balanzas de Pago y el Comité sobre Presupuesto, Finanzas y Administración.

El segundo tipo de comités permanentes está formado por el de Prácticas Antidumping, Textiles, etc., y éstos han sido creados por acuerdos específicos, pero en ellos participan países que pueden o no ser miembros del GATT.

b) *Grupos*

Hay dos clases de grupos, los de consulta (artículo XXII) y de trabajo. Los consultivos que se han establecido hasta el momento de escribir este trabajo, son los siguientes:

i) Grupo de los 18 que se encarga de vigilar el desarrollo del comercio internacional.

ii) Internacional Consultivo de la Carne, que tiene como finalidad, elaborar estudios y proporcionar información sobre la oferta y demanda de carne en el mercado internacional.

iii) Grupo Consultivo Mixto del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT.

En la categoría de grupos de trabajo, encontramos aquellos establecidos para el ingreso de Paraguay y sobre el acuerdo de Bangkok.

c) *Paneles*

Aunque esta terminología quizá no tenga carta de naturalización en nuestro idioma castellano, el panel implica una "reunión de expertos". Tales expertos se utilizan en función de su imparcialidad y conocimientos sobre la materia.

Los paneles se convocan para resolver las controversias que se plantean entre los Estados miembros del Acuerdo, sin necesidad de acudir a juicios de carácter estrictamente legal.

C) *Comité de Comercio y Desarrollo*

Es un Comité de alto nivel cuyos informes se transmiten directamente a la reunión de las Partes Contratantes y no al Consejo de Representantes.

Dicho Comité tiene facultades para analizar los ámbitos relativos a las restricciones que aplican los países desarrollados a productos de interés de los países en desarrollo; preferencias comerciales para países en desarrollo; aplicación de la parte IV del Acuerdo, evolución del comercio internacional y en especial del comercio de productos primarios, etc.

D) *Comité de Negociaciones Comerciales*

No es parte integrante de la organización regular del GATT. Tiene una vida provisoria, puesto que se creó para llevar a cabo la negociación de la ronda "Tokio".

La Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) que describiremos posteriormente y que fue convocada por el GATT, ha establecido los siguientes grupos de trabajo:

1) Aranceles; 2) barreras no arancelarias; 3) enfoque sectorial; 4) salvaguardias; 5) productos tropicales; 6) agricultura, y 7) marco institucional.

De lo expuesto se concluye que ha habido una expansión en los mecanismos institucionales creados por el GATT para enfrentar sus diversas tareas, mismas que se han ido complicando en función de los mandatos otorgados por las Partes Contratantes.

Cabe preguntarse si la circunstancia de que hubiera evolucionado la estructura institucional del GATT con la creación de los diversos órganos que mencionamos en los párrafos precedentes convierte al Acuerdo en un verdadero organismo internacional.

A juicio de Kenneth W. Dam, el GATT constituye un organismo internacional.

Eric Wyndham White que fuera Director Ejecutivo del GATT, manifestó "Que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio como su nombre claramente lo indica es, jurídicamente hablando, un acuerdo comercial y nada más que eso. Pero precisamente porque se trata de un acuerdo multilateral y contiene disposiciones para la acción común y la decisión de sus miembros tiene la potencialidad para convertirse y de hecho se ha convertido en una organización internacional para la cooperación comercial entre los Estados signatarios".¹⁷

Estamos de acuerdo con lo expresado por Wyndham, en el sentido de que independientemente de los propósitos de los creadores del acuerdo, hoy en día el GATT constituye un organismo internacional y sus debilidades institucionales se han ido superando.

En efecto, la creación de los distintos comités y grupos de trabajo que describimos en los párrafos precedentes, permiten advertir el fortalecimiento de la estructura institucional del GATT.

No debemos abstenernos de calificar al GATT como un organismo institucional, pues su estructura orgánica y funcional así lo autorizan.

¹⁷ WYNDHAM, citado por DAM, op. cit., pág. 335.

Nuestra conclusión respecto a este tema es que el GATT actúa como un organismo ante la comunidad de las naciones y constituye el foro internacional más importante para la discusión de los problemas que acarrea el intercambio comercial.

5. ESTRUCTURA NORMATIVA

5.1. Generalidades

Ya habíamos mencionado que el GATT constituye ante todo y fundamentalmente, un tratado comercial internacional a través del cual las partes contratantes asumieron un conjunto de obligaciones y derechos.

Según Verbit, “un convenio comercial es una codificación de aquellos principios conforme a los cuales se llevará a cabo el comercio entre las partes contratantes. Aunque varía considerablemente en forma y contenido, el objetivo básico del convenio es la eliminación o el mejoramiento de restricciones sobre el comercio para *aumentar su volumen* y, por ende, elevar el bienestar económico de las partes”.¹⁸

El GATT cuenta con una estructura normativa que ha sido objeto de modificación a partir del embrión originario que estuvo constituido por la Carta de La Habana.

En la actualidad, el esfuerzo más reciente para el perfeccionamiento de la estructura se llevó a cabo por el grupo de trabajo sobre el “marco institucional” que se integró en la Ronda Tokio sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales.¹⁹

Para entender la estructura normativa del GATT, hay que recordar que cuando se creó el GATT, se pretendía integrar un foro donde los funcionarios de los diversos países miembros, podrían ponerse en contacto para negociar rebajas arancelarias.

Los redactores del acuerdo no estaban interesados en crear normas que implicaran que los Estados asumieran obligaciones de carácter estrictamente legal, sino en fomentar el comercio y en lograr este objetivo de manera rápida y eficiente.

De ahí que la estructura normativa del GATT resulte *sui generis*, en el sentido de que si bien el Acuerdo está constituido por un conjunto de dis-

¹⁸ GILBERT P. Verbit. *Técnicas en los Convenios Comerciales para países en Desarrollo*, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, 1971, pág. 13.

¹⁹ Véase el documento MTN/FR/W/20/Rev. 1 de fecha 23 de diciembre de 1978, que contiene el programa de trabajo del Grupo.

posiciones legales que parecen inclusive excesivamente detalladas, varias de las cuestiones sustantivas más importantes se dejan sin regular.

A esta característica general de su estructura normativa añadimos que las presiones que han ejercido las grandes potencias sobre el Secretariado del organismo, lo condujeron a apartarse del texto y a veces hasta del espíritu de las disposiciones del Acuerdo que han sido interpretadas de manera contradictoria, con tal de evitar la insatisfacción de los "socios" importantes.

No obstante lo dicho, la paradójica mezcla de ambigüedad y casuismo que caracterizan a la estructura normativa y a la acción misma del GATT, lo han convertido en un instrumento ágil para adecuarse al tremendo dinamismo de las transacciones comerciales, y en última instancia, esto ha redundado en beneficio del comercio mundial, aunque especialmente el de las naciones industrializadas.

Héctor Gros Espiell ha escrito que el GATT, "actuando con un criterio empírico, pragmático y efectivo, ha demostrado una capacidad de supervivencia que le ha permitido actuar desde 1947 hasta hoy en un proceso de crecimiento y de aumento de su importancia, que ha llevado al número de sus miembros (partes contratantes) de 22 en 1947 a 74 en octubre de 1967, que ha significado que el 80% del comercio internacional esté regido por sus normas".²⁰

El GATT ha alcanzado un gran éxito en la consecución de su finalidad principal que consiste en liberalizar el comercio, por lo menos en lo que toca a aquellos bienes que interesaban a los grandes productores mundiales.

"La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales es uno de los objetivos principales fijados en el Acuerdo General. Este objetivo se ha ido cumpliendo mediante toda la serie de conferencias aduaneras y comerciales celebradas por el GATT desde 1947."^{20 bis}

Se han celebrado hasta ahora 7 grandes conferencias, a saber las de 1947 (Ginebra), 1949 (Annecy, Francia), 1951 (Torquay, Inglaterra), 1956 (Ginebra), 1960-61 (Ginebra, Ronda Dillon) y 1964-67 (Ginebra, Ronda Kennedy) y 1973-79 (Ginebra, Ronda Tokio).

"Gracias a esas conferencias se han reducido o consolidado los derechos de aduana de millares de productos que son objeto de comercio interna-

²⁰ GROS ESPIELL, Héctor, *La cláusula de la nación más favorecida. Su sentido actual en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay, 1968, págs. 30 y 31.

^{20 bis} LONG, Olivier, *El GATT y el Comercio Exterior en los años 70*, Mercado Común Internacional, Barcelona, España, 1972, pág. 5.

cional. Las reducciones acordadas en estas conferencias han afectado a una elevada proporción del comercio de las partes contratantes e indirectamente del de otros muchos países. El GATT representa la empresa más completa jamás emprendida para reducir y estabilizar los derechos de aduana y ha contribuido así poderosamente al crecimiento espectacular del comercio internacional en estos últimos años".²¹

5.2. *Objetivos del GATT*

De acuerdo con el preámbulo, los objetivos fundamentales del Acuerdo son: a) contribuir al mejoramiento de los niveles de vida; b) lograr el pleno empleo; c) aprovechar los recursos mundiales; d) desarrollar la producción y el intercambio de mercancías, y e) fomentar el desarrollo económico.²²

Ambiciosos resultan los objetivos del GATT. Parten de un supuesto exageradamente simplista, que convendría cuestionar: que el incremento comercial trae como consecuencia el bienestar de los pueblos.

Es más, en la actualidad se pretende equiparar el desarrollo con el consumo, que no es sino el resultado final de la actividad comercial. Así, Walter Elkan define aquél como "un proceso que hace que la gente en general mejore, mediante el incremento de su capacidad de compra de bienes y servicios y de sus posibilidades de elección".²³

En esta tesis, consumo y bienestar se conciben como términos sinónimos y se hace de aquél el ideal del desarrollo y, por lo tanto, la meta de toda sociedad. Hay que cuestionar seriamente este modelo. Para nosotros la elevación de los niveles de vida de cualquier población humana, es un fenómeno complejo que involucra cuestiones sociales, políticas, culturales y de diversa índole, entre las que destaca el reconocimiento del derecho que tiene el hombre a la búsqueda de su felicidad, misma que no se obtiene a través del simple acto de consumir.

5.3. *Partes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.*

El GATT postula como medios para alcanzar sus finalidades, los acuerdos negociados entre las partes contratantes, tendientes a obtener sobre una base de reciprocidad y de mutuas ventajas, una reducción sustancial de los

²¹ LONG, op. cit., pág. 5.

²² Véase el texto actualizado del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que fue publicado por la ALALC, en Montevideo, Uruguay, s/f., pág. 35.

²³ ELKAN, Walter, *Introducción a la teoría económica del desarrollo*, versión española de Antonio Ruiz Díaz, Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1975, pág. 13.

aranceles y de las barreras no arancelarias y la total eliminación del trato discriminatorio entre las naciones.²⁴

El texto del Acuerdo se divide en cuatro partes:

a) La primera parte contiene dos artículos:

El primero de ellos establece como principio fundamental del GATT, el tratamiento general de la nación más favorecida en su versión amplia y el segundo, se refiere a la extensión del funcionamiento multilateral de la cláusula y las disposiciones sobre concesiones tarifarias.

b) La segunda parte contiene normas que pretenden desterrar las prácticas comerciales restrictivas. Constituye como lo llama Celso Lafer "Un Código sustantivo de buen comportamiento comercial".²⁵

Los principales temas de la Parte II son: tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentos interiores (artículo III); disposiciones especiales relativas a las películas cinematográficas (artículo IV); libertad de tránsito (artículo V); derechos antidumping y derechos compensatorios (artículo VI); aforo aduanero (artículo VII); etc.

c) La tercera parte que comprende los artículos XXIV a XXXV se refiere a la reglamentación de los procedimientos relativos al funcionamiento del Acuerdo y algunas disposiciones de carácter sustantivo como el artículo XXIV que alude a la constitución de las uniones aduaneras o de zonas de libre comercio, como excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

d) La cuarta parte se adicionó al Tratado en 1965, a instancias de los países en desarrollo y contiene los artículos XXXVI a XXXVIII que aluden al comercio y desarrollo de dichos países.

6. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL GATT.

Los principios que inspiran la estructura normativa del Acuerdo, son el de la no discriminación, el del tratamiento nacional y el de reciprocidad.

6.1. *El principio de la no discriminación*

"El principio de la no discriminación en materia de comercio internacional, se traduce en el *tratamiento igualitario* otorgado a la entrada,

²⁴ ALALC, Texto actualizado del GATT, ya citado, pág. 5.

²⁵ LAFER, Celso, *El GATT, la cláusula de la nación más favorecida y América Latina*, en la obra *Derecho Internacional Económico*, Selección de Francisco Orrego Vicuña, Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1974, pág. 115.

salida o tránsito de productos en un territorio aduanero determinado, cualquiera que sea su origen o destino".²⁶

El principio de la no discriminación en los tratados comerciales, tiene una doble finalidad: 1) impedir que las partes contratantes se discriminen entre sí, y 2) impedir tratamientos que favorezcan a terceros en detrimento de las partes contratantes.

Dicho principio, como su nombre lo indica, desempeña una función negativa o sea impedir que un país obtenga aisladamente, en vez de multilateralmente, un tratamiento más favorable.

"La eliminación del tratamiento discriminatorio en materia de comercio internacional, constituye una preocupación obsesiva del GATT. Este objetivo es recordado con particular insistencia en los distintos artículos del Acuerdo".²⁷

6.2. *El principio del Tratamiento Nacional*

También este principio busca o persigue la "igualdad" en lo que respecta, concretamente, a nacionales y extranjeros.

No es un principio privativo del GATT. Una de sus primeras formulaciones, es la que se da en el Convenio de París que regula la propiedad industrial.

Mucho nos preocupa la presencia de esta disposición en la estructura normativa del Acuerdo, porque hemos visto que en la práctica lesiona el proceso de desarrollo que han decidido seguir las naciones del Tercer Mundo.

El principio del tratamiento nacional consiste en equiparar a nacionales y extranjeros, sobre todo en lo que se refiere a los efectos de la tributación interna sobre el comercio internacional.

Dicho principio aparece consignado en el artículo III, No. 1 de la parte II.

6.3. *El principio de reciprocidad*

El principio de reciprocidad se expresa desde el preámbulo mismo del Acuerdo, al establecerse que las partes contratantes "están entrando a acuerdos recíprocos y mutuamente ventajosos".

²⁶ ONS, INDART, Carlos, *El principio de reciprocidad en el Tratado de Montevideo*, Revista Derecho de la Integración BID-INTAL, número 6, Buenos Aires, abril de 1970, pág. 50.

²⁷ FERNÁNDEZ LALANNA, Pedro, *Dumping*, en la Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL, número 4, Buenos Aires, abril de 1969, pág. 33.

¿En qué consiste la “reciprocidad”? Desde el punto de vista gramatical, es “la correspondencia mutua de una persona o cosa con otra”, el adjetivo “recíproco” significa “igual en la correspondencia de uno a otro”.²⁸

De nueva cuenta encontramos aquí la idea de la “igualdad”. Los tres principios pretenden alcanzar el mismo objetivo: proteger la igualdad. La teleología de los principios del GATT no debe olvidarse al llevar a cabo un análisis funcional de sus implicaciones en la vida internacional.

El concepto de la “reciprocidad” se emplea tanto en el Derecho Interno como en el Derecho Internacional.

En el primero de los ámbitos mencionados, los contratos bilaterales o sinalmáticos, se caracterizan porque ambas partes se obligan recíprocamente la una hacia la otra. En la esfera internacional, los tratados constituyen acuerdos de voluntad entre los Estados soberanos. De ahí que encontremos algunos recíprocos.

“El dominio en el cual la reciprocidad se ha generalizado —ha escrito la Secretaría de la ALALC— es el de las relaciones económicas internacionales, en especial en aquéllas de carácter multilateral”.²⁹

Ello es así porque la reciprocidad pretende asegurar un equilibrio respecto a los beneficios que obtendrá cada uno de los sujetos que en ellas participan.

La reciprocidad puede ser real o formal. La primera atenderá a los beneficios efectivamente percibidos por las partes, la segunda, al simple hecho de las concesiones. Los países en desarrollo impugnan la reciprocidad formal porque ellos no se encuentran en igualdad de *status* con los industrializados y aspiran a una reciprocidad real, que se aparte de la simetría en las concesiones y atienda a los resultados.

Esta idea se ha ido abriendo paso, inclusive en el seno del GATT en cuyo artículo XXXVI se establece que los países desarrollados *no esperan reciprocidad* para los compromisos contraídos por ellos y que beneficien a los del Tercer Mundo.

6.4. La cláusula de la nación más favorecida

No debe equipararse el principio de no discriminación con la cláusula de la nación más favorecida. Aquél es de índole general. Esta es sólo un

²⁸ RALUY POUDEVIDA, Antonio, *Diccionario de la Lengua Española*, 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1976 pág. 636.

²⁹ Secretaría Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), *El principio de reciprocidad en el sistema de la ALALC*, Documento ALALC/SEC/PA/3, junio de 1973, reproducido en Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL, Volumen VII, número 15, Buenos Aires, marzo de 1974, pág. 163.

medio o instrumento para implementar aquél, e inclusive pueden usarse otros mecanismos, para lograr ese mismo fin. La relación entre ambos es de género a especie.

De todos los mecanismos del GATT, sin duda el más importante es la cláusula de la nación más favorecida, por la que cualquier ventaja, fuero, privilegio o inmunidad, en materia de derechos aduaneros que conceda una de las partes contratantes respecto a un producto originario o destinado al territorio de otra parte contratante, se extiende automáticamente para los productos similares originarios o destinados a los demás países.

La cláusula de la nación más favorecida (c.n.m.f.) es una institución antigua en los convenios comerciales, de gran tradición y honda raigambre.

Ha sido definida como “una estipulación convencional por la cual dos partes contratantes (A y B) acuerdan que si posteriormente una de ellas celebra con un tercer Estado (C) un tratado de comercio concediendo a C ventajas comerciales particulares, estas ventajas serán concedidas *ipso facto* al contratante inicial.

De esta forma, ambas partes se comprometen a extenderse mutuamente todos los beneficios que con posterioridad a la conclusión del convenio concedan a un tercero, impidiendo esto el otorgamiento de tratamientos preferenciales en detrimento de los contratantes originales. Se evita así que un país conceda mayores ventajas en el comercio a sus clientes principales en perjuicio de terceros países.³⁰

Mucho se ha discutido acerca de la extensión y alcance jurídico de la c.n.m.f. e igualmente acerca de su impacto efectivo respecto de las economías de los países en desarrollo.

Como ha señalado Félix Peña, los estudios jurídicos sobre la c.n.m.f. son muy numerosos³¹ puesto que contra lo que pudiera pensarse de primera intención, los mecanismos operativos, las modalidades, alcances y limitaciones de la cláusula son muy complejos.³²

³⁰ SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, *GATT, ALALC y el trato de más favor* en el libro de Francisco Orrego Vicuña, *et. al.*, Derecho Internacional Económico, volumen I, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1974, págs. 134 y 135.

³¹ Véanse a ese respecto los dos tomos de la obra intitulada *Derecho Internacional Económico*, selección de Francisco Orrego Vicuña. Igualmente puede leerse el trabajo de Pierre Pescatore, *La cláusula de la nación más favorecida en las convenciones multilaterales* y los de Héctor Gros Espiell y Manuel Adolfo Vieira.

³² Para ilustrar su funcionamiento en la ALALC, también puede leerse de Jaime Alvarez Soberanis, *La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo*, en la Revista Foro Internacional de El Colegio de México, volumen XI, número 4, México, abril-junio de 1971, págs. 602 a 618.

La cláusula tiene diversas variables en cuanto a su extensión y alcance jurídicos. La fórmula seleccionada por los redactores del GATT en el artículo I, fue la versión más amplia en su modalidad incondicional, aunque los preceptos de la parte IV del Acuerdo, autorizan excepciones.

El principio involucrado en la c.n.m.f. es desde el punto de vista positivo, la extensión de la reducción de las barreras arancelarias, es decir, la liberalización del comercio y, desde el punto de vista negativo o restrictivo, la prohibición de las discriminaciones, o la extensión de la no discriminación. Por eso habíamos dicho que es un instrumento de aquel principio.

La c.n.m.f. pretende imponer la igualdad en el intercambio comercial, o lo que es lo mismo, trata de reflejar una "reciprocidad" de concesiones que no es tal, pues siempre resultan más beneficiados los países desarrollados.

La filosofía inspiradora de la cláusula de la nación más favorecida es el liberalismo comercial absoluto, impuesto por la Gran Bretaña en sus tratos con el resto del mundo y que heredaron los Estados Unidos. La cláusula supone que las partes que celebran el tratado en el que se le incluye, están colocadas en una situación de igualdad.

Esta situación de igualdad no ha existido nunca. Por eso, el funcionamiento de la cláusula no ha beneficiado a los países en desarrollo, sino que por el contrario, ha mantenido, si es que no acentuado, las diferencias de éstos con el mundo industrializado.

En un momento histórico como el que vivimos, ante el creciente abismo que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo, en cuanto a la cultura, la alimentación y los beneficios de la civilización; un mundo donde prevalecen y se acentúan las tremendas desigualdades, la cláusula contribuye a mantener esas desigualdades, precisamente porque pretende que se trate igual a quienes no lo son.

En efecto, como ha señalado Vilma Veida, "la cláusula de la nación más favorecida, más que un instrumento igualador, es preservador de la igualdad en caso de que ésta sea preexistente, en caso contrario tiende a profundizar el desequilibrio entre los Estados. A esto hay que agregar que su inclusión en un acuerdo multilateral con pretensiones universalistas, paraliza toda posibilidad de emplear políticas comerciales heterodoxas para acelerar el desarrollo económico".³³

En el sig'o pasado, época en que predominaba el liberalismo de corte individualista tradicional, un gran espíritu latinoamericano, Don Andrés

³³ VEIDA, *op. cit.*, pág. 101.

Bello, ya expresaba sus temores con relación a los efectos prácticos que podría traer el que nuestra región celebrara tratados comerciales con las grandes potencias que contuvieran la versión irrestricta de la cláusula.

En efecto, escribía Don Andrés Bello en su libro "Principios del Derecho de Gentes", en 1832: "Una Nación obrará cuerdamente si en sus relaciones con otras se abstiene de parcialidades y preferencias siempre odiosas, pero ni la justicia ni la prudencia reprueban las ventajas comerciales que franqueamos a un pueblo en consideración a los privilegios o favores que éste se haya dispuesto a concedernos".³⁴

Los países en desarrollo han sufrido este funcionamiento imperfecto de la cláusula y consecuentemente han indicado en múltiples foros que el GATT no les ha traído todos los beneficios a que tenían derecho y que hubieran podido esperar normalmente en atención a las concesiones que habían otorgado a su vez.

7. EL GATT Y LOS PAISES EN DESARROLLO

Hasta ahora el Acuerdo no ha contribuido al proceso de desarrollo de las naciones pobres. Su principal función ha sido la liberalización del intercambio comercial respecto de productos originarios de los países desarrollados.

Hemos dicho que el número de países del Tercer Mundo que se ha adherido al GATT, se ha incrementado. Debemos preguntarnos por qué.

Los países en desarrollo se han ido incorporando al GATT, atraídos por la posibilidad de ampliar las ventas de sus productos a los únicos clientes con capacidad financiera que existen, que son los países industrializados. También los países de economía centralmente planificada se han adherido por razones parecidas.

El intercambio comercial a nivel internacional se ha incrementado, pero ello en razón de la tendencia natural al aumento de la producción, ya que en concreto, la balanza comercial de los países en desarrollo, no ha obtenido mejoría.

Cierto que a partir de 1965, los países en desarrollo, cuyo número ha crecido dentro del GATT, presionaron al Secretariado para obtener algunas reivindicaciones y el resultado fue una evolución parcial en la estructura normativa que se inició con la inclusión de la Parte IV del Acuerdo.

Esta enmienda no satisfizo las aspiraciones del mundo en desarrollo. Por eso Brasil y Uruguay a principios de la presente década, sugirieron

³⁴ BELLO, Andrés, *Principios del Derecho de Gentes*, Santiago, 1832, Edición de las obras completas por la Universidad de Chile, Santiago, 1886, Tomo X, pág. 127.

una nueva enmienda, respecto a una posible indemnización a países en desarrollo afectados por medidas restrictivas injustificadas del principal comprador, que no fue aceptada.

Como el Acuerdo se funda en los principios de no discriminación y reciprocidad, es evidente que para que estos principios funcionen de manera justa y equilibrada, se requiere que los países a los que se les aplican, tengan una capacidad económica similar.

Como ha señalado Schiavonne: “el principio de la no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida —verdadera piedra angular del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio— resultan hoy evidentemente inadecuados para regular los intercambios comerciales mundiales, por lo menos en lo que concierne a las relaciones entre los países desarrollados, por una parte y los países en vías de desarrollo, por la otra”.³⁵

Debido a que los países miembros del Acuerdo no tienen un igual *status*, el resultado de la acción del GATT ha sido muy pobre en cuanto a beneficiar a los países en desarrollo.

Lo anterior se pone de manifiesto en el método y los resultados de las negociaciones. Hasta antes de la Ronda Kennedy, “las negociaciones normalmente se realizaban producto por producto y la organización de los grupos bilaterales resultaba del principio del “principal proveedor”, entendido como el país de mayor volumen de exportación del producto. El principio del “principal proveedor” polarizaba las negociaciones en función de las grandes corrientes del comercio internacional, atendiendo y registrando consecuentemente, en una unidad de local, la multipolaridad de la economía internacional y permitía, paralelamente, un equilibrio de las concesiones sobre la base de la reciprocidad”.³⁶

Debido a este sistema, los países en desarrollo “se situaban en la periferia de las discusiones, pues no eran el principal de ninguno de los productos cuyas reducciones tarifarias se negociaban en aquel organismo. En otras palabras, los países en desarrollo no tenían en el hecho *locus standi* en las negociaciones que se concentraban en las más grandes potencias económicas como los Estados Unidos, los países del actual Mercado Común Europeo, la Gran Bretaña y el Japón. En el desarrollo de esta situación los intereses de los países en desarrollo fueron relegados a un segundo plano. Basta señalar que en el Dillon-Round (1960-1962), de las 4,400

³⁵ SCHIAVONNE, Giuseppe, *Restricciones cuantitativas y principio de no discriminación*, Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL, volumen VI, número 12, Buenos Aires, marzo de 1973, pág. 148.

³⁶ LAFER, op. cit., pág. 118.

concesiones tarifarias logradas, apenas 160 se referían a *items* relevantes para las exportaciones de los países en desarrollo”.³⁷

La situación de los países en desarrollo no mejoró en la Ronda Kennedy, que adoptó el método de las reducciones lineares, habiéndose excluido de las negociaciones al sector agropecuario como un todo.

Lo mismo ha ocurrido en la última Ronda de negociaciones comerciales multilaterales, pues aun cuando la Declaración de Tokio subrayó la importancia de la participación de los países no industrializados en el intercambio comercial, éstos siguen careciendo de *locus standi* y por ello se sitúan en la periferia de las discusiones.

Sintetizaremos a continuación los principales preceptos que se ocupan de los países en desarrollo.

El artículo XVIII se refiere expresamente a aquellos países “cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desenvolvimiento”. Esta es una clara alusión a los países en desarrollo.

Dicho precepto autoriza la posibilidad de aplicar restricciones cuantitativas cuando estos países experimentan dificultades en sus balanzas de pago. Sin embargo, las restricciones deben adoptarse de común acuerdo con los países interesados y eliminarse cuando se mejoren las condiciones de la balanza de pagos.

Igualmente se reconoce en dicho precepto la ayuda que el gobierno puede proporcionar a los nacionales de un país en desarrollo, mediante los subsidios que otorgue para el establecimiento de ciertas industrias que se estimen prioritarias.

Los países en desarrollo se mostraron insatisfechos con los resultados alcanzados a través del GATT. A principios de la década de los 60, presionaron a la Organización de las Naciones Unidas para que se creara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que desde el principio se concibió como un foro en el que los países del Tercer Mundo harían valer sus reivindicaciones.

“En 1965, los países en desarrollo urgieron a los desarrollados a proveer mayor asistencia para el mejoramiento de sus economías. Por ello, la Parte IV sobre “Comercio y Desarrollo” fue adherida al Acuerdo. El GATT buscó así cambiar su papel respecto de los países de menor desarrollo participantes: de guardián pasivo de un instrumento legal multilateral se convirtió en Organismo Internacional”.³⁸

³⁷ LAFER, op. cit., pág. 119.

³⁸ ALVAREZ DE LA TORRE, op. cit., pág. 248.

La presión del Tercer Mundo y el surgimiento de la UNCTAD han llevado al GATT a preocuparse más por mejorar la posición de negociación de los países en desarrollo.

La parte cuarta se refiere a los principios y objetivos que deben regir el comercio entre países en desarrollo y países desarrollados.

El artículo XXXVI establece que el principio de reciprocidad no regulará el comercio entre los dos grupos de países.

El artículo XXXVII incluye el principio del *stand-still*, por el cual los países desarrollados se comprometen a no crear nuevos obstáculos al comercio de los países en desarrollo.

También se reconocen en esta parte del Acuerdo, algunas situaciones propias de los países en desarrollo, por ejemplo, la necesidad de una flexibilidad en la estructura arancelaria, la promoción de la industrialización y los problemas de la balanza de pagos.

Desafortunadamente en esta parte no se otorgaron preferencias concretas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, por lo que continúa imperando la cláusula de la nación más favorecida con su trato igual a quienes son en esencia desiguales.

“La justificación del sistema preferencial —ha escrito Vilma Veida— está en la protección de las industrias incipientes de los países en desarrollo frente a la competencia de los productos similares provenientes de países desarrollados en el mercado internacional, trasladando a éstos los costos de maduración industrial”.³⁹

“La conclusión a que por tanto se puede llegar es que, hasta ahora la parte IV no ha remediado la falta de *locus standi* de los países en desarrollo, pues las normas contenidas en ella constituyen un reconocimiento de las aspiraciones, sin una contrapartida de obligaciones, estando toda la mecánica de su aplicación sujeta a negociaciones”.⁴⁰

Recientemente en la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales que se inició en 1973, los países que en ella participaron, firmaron la llamada “Declaración de Tokio” para establecer un trato “*especial y diferenciado*” para los países en desarrollo.

Esta declaración fue formalmente formulada por los países que participaron en la Ronda, pero no se ha implementado en la práctica, ni se ha traducido en instrumentos jurídicos que protejan adecuadamente los intereses del mundo en desarrollo.

Por eso volvemos a insistir, en que una de las grandes omisiones del GATT, es la de un *tratamiento preferencial* claramente definido en favor

³⁹ VEIDA, op. cit., pág. 101.

⁴⁰ LAFER, op. cit., pág. 123.

de los países en desarrollo. Es cierto que se han hecho algunos intentos que se contienen fundamentalmente en la Parte IV del Acuerdo, pero los resultados prácticos han sido muy pobres, entre otras razones, porque varios países industrializados no han aceptado esta Parte. Ello se pone de manifiesto en el escaso crecimiento de las exportaciones y el comercio de los países en desarrollo.

El GATT no ha logrado sus ambiciosos objetivos en cuanto a los niveles de vida, empleo, uso racional de recursos productivos en lo que respecta al Tercer Mundo. Esto ha obedecido no tanto a causas imputables al propio organismo, sino a algunos de sus miembros, aquellos países industrializados que tienen una gran fuerza e influencia en el proceso de toma de decisiones.

Nuestra conclusión final es que sólo el establecimiento e implementación en la práctica de un sistema global de preferencias en beneficio de los países en desarrollo, podrá llevar a un intercambio comercial más equilibrado y, por lo tanto, más justo. Este debe ser un objetivo primordial de la comunidad internacional, porque sólo de esta suerte podrá asegurarse la paz a la que aspira el mundo.