

"ALCANCE JURIDICO DEL CONCEPTO ECONOMICO DE PAIS EN VIAS DE DESARROLLO"

Rodolfo Cruz Miramontes

Durante las recientes negociaciones que nuestro país llevara a cabo con sus vecinos del norte, en torno al TLC, el sector privado estuvo presente en todo momento tanto en la fase previa cuando fue necesario preparar los estudios fijando las posiciones de cada subsector para ser concretadas con nuestros negociadores y a lo largo de las negociaciones propiamente dichas a través de la ficción denominada "El cuarto de Junto" que a sugerencia de dicho sector, fue aceptada por nuestras autoridades.

La relación entre ambas entidades fue manejada por la "Coordinación Empresarial para el Tratado de Libre Comercio" (COECE), con los naturales altibajos pero siempre resultó fructífero.

La posición del sector empresarial y particularmente del industrial, siempre fue clara y se defendieron ciertos principios buscando que se considerase a México en su entorno real tanto en lo económico, social y político.

Dicha preocupación ha quedado manifiesta en cuantas ocasiones fue necesario siendo los pilares fundamentales de la misma, los principios de país en vías de desarrollo, trato equitativo y no recíproco en el término tradicional, consolidación de la tasa cero derivada del sistema generalizado de preferencias (SGP), la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias o al menos el establecimiento de normas objetivas y justas que permitan establecer y ordenar una certeza jurídica y en caso de su violación, contar con mecanismos formales y jurídicos para resolver las controversias, así como otros principios derivados de éstos que aseguren el éxito deseado por los participantes en el tratado trilateral.

Cada uno de éstos principios tiene por razones claras, un ámbito de aplicación y una validez que debe de estimarse en su justa dimensión so pena de incurrir en errores graves o lo que sería peor, en deficiencias negociadoras irreparables.

Evidentemente que el tronco de toda esta posición empresarial lo constituye el principio del país en vías de desarrollo y los demás se desprenden como ramas de distinto grosor en su connotación específica y particular.

Por lo tanto, considero pertinente tratar de perfilar los alcances jurídicos de dicho concepto para lo cual será útil traer a la memoria, algunos hechos que han quedado registrados en los análisis históricos del comercio internacional.

Su ordenación y reglamentación en forma multilateral se buscó por vez primera al fin de la segunda guerra mundial y el 30 de octubre de 1974 se firmó en Ginebra el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (EL GATT), que constituyendo en ese momento sólo uno de los capítulos de la Carta de la Habana creadora de la Organización Internacional de Comercio (OIC), se convirtió en el único logro que trascendió a todos estos esfuerzos pues la OIC nunca surgió.

Los 23 países fundadores que negociaron en Ginebra en esa fecha, destrabaron los aranceles que ataban a 45,000 productos y estaban decididos a que la comunidad internacional sobrepasa los problemas y las políticas proteccionistas prevalentes en la interguerra (1919-1939) y lograr en un lapso breve, restaurar las economías de vencedores y vencidos (E.U. y los demás) y así promover el progreso, conforme lo que entendían como tal sobre la base de la libertad de comercio.

El éxito de los primeros años fue espectacular y al cabo de un lapso de cinco se había rehecho casi en su totalidad la economía mundial.

Sin embargo, los beneficios no habían sido parejos pues sólo los grandes países industrializados consolidaron su situación y los demás no sólo se rezagaron sino aumentaron la brecha. Si consideramos además que su número fue incrementado con la conclusión de las colonias europeas que crearon o dieron pie al desmembramiento de países en África, Oriente Medio, América y en el Pacífico

que se sacudieron las maltratadas metrópolis, tendremos un mosaico de estados que fueron jugando su papel durante casi veinte años, desde 1947 a 1964.

Se busco cambiar esta condición ante el reclamo de los muchos que pretendían participar también de los beneficios del comercio mundial: así devino el llamado en su momento "Tercer Mundo"

Los éxitos más resonantes fueron sin duda la creación en el seno de la ONU, de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (en 1964) y la adición del capítulo IV, del estatuto del GATT en 1965.

El punto de partida es el reconocimiento por los integrantes de la comunidad internacional, de que existen diferencias entre sus miembros que van desde un llamado "menor desarrollo" hasta uno intermedio y que por lo tanto se requiere un trato adecuado a su condición particular. Sin duda esta decisión se inspira en el antiguo principio del derecho romano que nos indica que el trato igual entre desiguales es "summa injuria".

La admisión de las diferencias se expresó de diversas maneras, todas ellas empero formando parte de una condición o "status" comprendido en el término de países en vías de desarrollo que implica desde luego diversos grados que además son cambiantes conforme sus condiciones prevalentes en un momento dado.

El texto vigente* del capítulo IV integrado como es sabido por sólo tres pero muy extensos artículos: del XXXVI al XXXVIII inclusive, postula una serie de principios y objetivos muy claros en donde se consigna que siendo la elevación del nivel de vida y el desarrollo de las economías de las partes contratantes y....."comprobando que existe una gran diferencia entre los niveles de vida....." (art. XXXVI, ps. a y c) los objetivos fundamentales del acuerdo, las partes contratantes convienen en realizar esfuerzos positivos para que las partes de menor desarrollo, obtengan una parte del incremento del comercio mundial ".....que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.....".

* Al 1º de marzo de 1979 (Instrumentos Básicos y Documentos Diversos) (IBDD) vol. IV - GATT.

Para ello las ".....partes contratantes desarrolladas....." asumieron diversos compromisos entre los que entresacamos por su evidente oportunidad, los siguientes:

- A) "Conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación....."
- B) "Abstenerse de establecer o aumentar derechos de aduanas u obstáculos no arancelarios a la importación....."
- C) "Abstenerse de establecer nuevas medidas fiscales"
- D) "Conceder en toda modificación de la política fiscal, una gran prioridad a la reducción y a la supresión de las medidas fiscales vigentes que tengan por resultado frenar sensiblemente el desarrollo del consumo de productos primarios....."

Para esto las partes mencionadas deberán aplicar las medidas necesarias para que los márgenes comerciales se mantengan a niveles equitativos, adoptar otras medidas que tiendan a incrementar las importaciones procedentes de los países poco desarrollados y otros más (art. XXXVII).

Estos preceptos mantienen una congruencia total con el resto del estatuto original tal como desprendemos de la lectura entre otros, del art. XVIII cuando señala que las partes contratantes....."reconocen que.....las disposiciones del presente acuerdo deberían permitir normalmente a las partes contratantes hacer frente a las necesidades de su desarrollo económico....." y ".....reconocer además que puede ser necesario (a dichos países), 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 facilita el logro de los objetivos del presente acuerdo.....", están de acuerdo en que deben preverse en favor de estas partes contratantes, facilidades suplementarias que les permitan: a).- Mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una elasticidad suficiente para que puedan conocer la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de la producción y b).- Establecer restricciones cuantitativas destinadas a

proteger el equilibrio de su balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importación que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico.

Dada la importancia evidente de alcanzar los propósitos buscados, se ha insistido en varias ocasiones posteriores y en diversas formas, de precisar y ampliar aún más sobre el "status" consignado.

Las negociaciones en la "Ronda Tokyo" distintas a sus anteriores por motivos diversos, se ocuparán con preocupación del tema, por lo que en noviembre de 1979 se firmaron cuatro acuerdos sobre asuntos de fondo que conforman el marco jurídico actual del GATT, en los que constan mayores facultades y facilidades para los países en vías de desarrollo.

Enunciaré los principales:

- A) La "Cláusula de Habilitación", ampliando y ahondando el capítulo IV sobre todo en preferencias (SGP), trato más favorable, apoyo a los acuerdos regionales entre dichos países, fijación de la obligación de no exigir reciprocidad (uno por uno).
- B) La aceptación del establecimiento de restricciones cuantitativas por razones de balanza de pago - que es común - y de apoyo a programas de desarrollo económico, solo para los países menores recomendando a los primeros evitar en lo posible esta medida.

Este acuerdo llega a permitir que por razones circunstanciales no usuales, un país en vías de desarrollo puede dejar de aplicar la secc. a y.....los párrafos 14, 15, 17 y 18 de la secc. c del artículo XVIII.

Es de recalcar que se ratifica el reconocimiento del acuerdo, "que los subsidios son parte integral de los programas de desarrollo económico, por lo que la intervención gubernamental en la economía a través de medidas de apoyo financiero no deben per se, considerarse como subsidiantes".

"En la aplicación de los subsidios, los países en desarrollo, conservan una gran libertad para usarlos, tanto en las importaciones como en las exportaciones, dentro de un marco de atención internacional".

Por cuanto a las reglamentaciones técnicas, se admiten que los países en desarrollo, por razones socio-económicas establezcan normas que busquen proteger su incipiente tecnología y métodos de producción, por lo que no se debe pretender que adopten sistemas y exigencias a niveles internacionales desarrollados en términos generales.

Es por esto que el Comité de Barreras Técnicas al Comercio ha sugerido que los países en desarrollo puedan solicitar un lapso suficiente de dispensa a dicho requerimiento adicionalmente a lo anterior, tratándose particularmente de países con mayor grado de subdesarrollado, pueden solicitar de las organizaciones pertinentes del GATT, ayuda y asistencia técnica para capacitarse lo necesario y así dar los pasos y adoptar el método idóneo para asumir, en su oportunidad, las exigencias de los reglamentos internacionales.

Se acordaron en tal Ronda, otros muchos compromisos en beneficio de los países en vías de desarrollo que es indispensable inventariar en detalle ahora que es el momento para ello.

Tan sólida es la convicción de parte de los desarrollados, de apoyar a quienes no lo son que se ha creado en el seno del GATT varios mecanismos de vigilancia y estímulo para que las resoluciones no se queden en expresiones de buena voluntad; así tenemos al Comité de Comercio y Desarrollo y a los Subcomités de Medidas de Protección y al de Comercio de los Países menos Adelantados.

En 1982, las partes contratantes signaron una declaración ministerial ratificando una vez más, su reconocimiento antes tales circunstancias y encomendando al comité mencionado anteriormente, estar vigilante para la debida observación de los hechos futuros, lo que consignó en sus trabajos posteriores y se comprometió a tomar las medidas necesarias en la Ronda de Uruguay.

Forma parte de esta condición de países en desarrollo, recibir un trato preferencial en sus exportaciones a los desarrollados. Su expresión se ha dado no

solamente en la parte IV del GATT ya comentada sino en la UNCTAD como señalamos.

En efecto en la segunda reunión de la misma se adoptó la resolución 21 (II) el día 26 de marzo de 1968 en la 77a. sección plenaria se convino en establecer dicho sistema sin reciprocidad ni discriminación que beneficie a los países en desarrollo.

Cabe ahora la pregunta de cual es la condición o situación de México.

Sabido es que nuestra membresía al GATT la decidimos hasta el año de 1986* pese haber estado presente en Ginebra en 1947, en la Habana en 1948 y haber negociado un buen protocolo en 1979.

En todos estos foros siempre se nos ha reconocido - por ser un simple hecho - como país en vías de desarrollo; textualmente en el protocolo de adhesión del 25 de julio de 1986, se estableció que:

"Los gobiernos que son partes contratantes del acuerdo general sobre aranceles y comercio.....".

La comunidad económica europea y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanas.....

"Tomando nota de la condición actual de México como país en desarrollo en razón de la cual México gozará del trato especial y más favorable que el acuerdo general y otras disposiciones derivadas del mismo establezcan para los países en desarrollo....."

Posteriormente con fecha 13 de abril de 1988 el Gobierno de México firmó el acuerdo sobre el sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo adoptado en Belgrado que fue posteriormente aprobado por el Senado de la República y promulgado en un decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1989, se desprende que siendo el sistema uno de los principales instrumentos del comercio entre los miembros del grupo de los 77 y

* D.O. del 10 de noviembre de 1986.

para el aumento de la producción y el empleo, convinieron en celebrar la citada convención en la que se enumeran en el anexo uno a los integrantes del mismo, apareciendo desde luego nuestro país en la lista.

Es interesante enterarnos en que consisten los principios, elementos y demás medidas de apoyo, por lo cual nos remitiremos a los artículos 2º, 3º, 4º en particular del texto legal.

Más recientemente el concierto de naciones ratificó esta situación al firmar el "Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea en abril de 1991, en el que se expresa su admisión de las diferencias en el desarrollo económico de las partes y de la prioridad que la comunidad y sus miembros dan al desarrollo del comercio y de la economía de los países "en desarrollo".

En cuanto a las relaciones bilaterales entre nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica sin perjuicio de los reconocimientos multilaterales en los que ha sido parte, tenemos como casos más recientes:

1. La consideración de México como país en desarrollo para los efectos del S.G.P., esto es como país "El Elegible. (Trade Act of 1974).
2. El "Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios en vigor" (D.O. del 15 de mayo de 1985, p.p. 8 a 11).

En suma se puede resumir que la consideración o calificación de "País en Vías de Desarrollo", constituye un reconocimiento de una realidad económica estructural que la comunidad internacional incorpora en sus distintos marcos jurídicos que se ocupan de la economía mundial.

La determinación pues de quien tiene tal carácter depende de diversos hechos objetivos que además pueden modificarse; es más el propósito que persiguen todos los mecanismos de apoyo a dichas economías es que cambien para mejor.

Dadas las diversas condiciones imperantes, existen diversos grados que van desde países de menor desarrollo, a los que se considera de desarrollo intermedio tal como se establece en el art. 1º, párrafo d) del Tratado de Montevideo de 1980 y en el párrafo segundo de la resolución 6 del 6 de agosto de 1980 del Consejo de ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes de ALADI que establecen tres categorías de países: de menor desarrollo económico relativo, de desarrollo intermedio y otros países entre los que se ubica México.

Para concluir estos comentarios, será interesante recordar que es habitual sujetar o condicionar los acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales a la admisión de la existencia de una condición económicamente diversa, tal como lo podemos comprobar en los establecidos entre los diversos miembros de la Comunidad Económica Europea y de otros en dicho continente y en cuanto a los Estados Unidos de América, tenemos que en el primero de esta naturaleza que celebró para establecer una zona de libre comercio con Israel, expresamente se declaró en el preámbulo del acuerdo que se reconocía que Israel era un país con una economía en desarrollo tal cual es el caso de México, convención firmada el día 22 de abril de 1985*.

En suma podemos concluir que este hecho declarativo provoca diversas consecuencias jurídicas encerradas o comprendidas en el concepto de "País en Vías de Desarrollo" que se confiere a un estado determinado, por lo que no se puede encerrar en un solo elemento tal como el de la no reciprocidad únicamente, en el goce de las preferencias o en el otorgamiento de ciertos subsidios sin ser penalizados, ya que todos estos integran un todo que se deriva de dicho "status".

Recientemente nuestra postura vino a recibir un espaldarazo definitivo a través de las declaraciones del Sr. Steve Petter, Coordinador del estudio sobre México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) quién está trabajando activamente en facilitar, estudiar y aconsejar al organismo sobre la petición que México hiciera para ingresar al mismo.

* Esta fecha corresponde al día 1º de JYAR del año de 5,741 del calendario judío.

A resulta de su investigación y de otros documentos y trabajos adicionales se elaboró un estudio extenso, que considera todos los elementos que puedan convertir a México en el miembro vigésimo quinto de la OCDE.

Sin embargo, y en contraste con los propósitos señalados textualmente dijo lo siguiente:

"Es increíble el interés de los países de AL de pertenecer a la OCDE, ya que al adherirse al organismo de los países industrializados, se pierde el status de nación en vías de desarrollo".

México que actualmente recibe fondos de asistencia para el desarrollo, deberá de renunciar a los mismos en caso de que se adhiera a la OCDE, como lo hicieron Grecia y Turquía en su momento*

Es de remarcarse tal situación pues nuestras autoridades deberán reflexionar sobre la pertinencia de insistir en parecer lo que tal vez aún no somos y asimismo confirmar que todas las posiciones que el sector industrial formulará a través de su organismo cúpula, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) han sido fundadas y por lo tanto dignas de tomarse en cuenta.

* "El Economista", página 4, 31 de diciembre de 1992. México