

NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

VICENTE QUEROL

INTRODUCCIÓN

La búsqueda de un cúmulo de finalidades, de un comercio libre que permita a las naciones especializarse en los productos y servicios en que sean más competitivos; concentrar el esfuerzo nacional en las áreas de mayor eficacia para lograr un rendimiento superior; programar la producción; ampliar la producción eficiente; asegurar las ventas; lograr el abastecimiento mundial a precios no discriminatorios y más bajos, respecto de productos de mejor tecnología, así como otros aspectos paralelos en lo social, no menos importantes, todo lo que signifique un clima de buenas relaciones internacionales en un plano de paz comercial, tiene varias áreas de planteamiento.

Desde luego, lo es la UNCTAD en que se concibe el desarrollo y sus problemas vinculados estrechamente al comercio internacional y en que el programa se ha basado precisamente en esta relación.

Desde la primera UNCTAD se estimó necesario la implantación de un trato arancelario preferencial para estimular el comercio de manufacturas y semi-manufacturas desde los países en desarrollo a los industrializados, si bien sólo en 1970 se llegó a un acuerdo en principio entre estos países para que las preferencias generalizadas entraran en vigor. El Sistema Generalizado de Preferencias que fue logrado luego de una presión de varios años de los países en desarrollo, constituye un apoyo potencial importantes para el comercio libre y ha sido utilizado sólo parcialmente por los países en desarrollo beneficiarios, sin alcanzar las metas previstas de mecanismos significativo para el comercio, a causa de desconocimiento de los posibles usuarios, de errores en especial en el certificado de origen representado por el formulario A, y en los otros requisitos de origen, etc. Aunque es factible que alcance mejores resultados.

En todo caso, la UNCTAD es obviamente un nivel permanente y suficientemente claro en la búsqueda de libre comercio que no desatiende la defensa estratégica de los productos de los países en desarrollo, en particular sobre su proporción constante del mercado, la estabilidad y el poder adquisitivo del precio de los productos, que estudia en diferentes facetas.

Al margen de la UNCTAD, las Naciones Unidas en general, es una gran conferencia en que se plantea, debate y califica el futuro de las relaciones económicas internacionales. Ella auspicia los foros al respecto, entre los que uno de los más importantes fue el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, que pronunció la Resolución 3362 sobre Desarrollo

y Cooperación Económica Internacional, que contiene los principales objetivos de los países en desarrollo expuestos con el mayor consenso de éstos y además, los propósitos, siempre vigentes, de llevar a la práctica el comercio libre, la transferencia de ayuda, y el aporte de la ciencia y la tecnología.

En México se llevará a efecto otra etapa de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CIEC), llamada Diálogo Norte-Sur, que inicialmente propusiera el Presidente Giscard D'Estaing, para prepararse en París desde el año 1976 y que terminó con un completo desacuerdo entre los participantes. Algunos países insistieron en que la Conferencia debía ocuparse únicamente de la energía. Los países en desarrollo, a su vez, pidieron que se incluyera la ayuda para el desarrollo y las materias primas, su principal fuente de ingresos. Se convino en crear cuatro Comisiones de trabajo: de energía, materias primas, desarrollo y cuestiones financieras. En la Comisión de Desarrollo de la CIEC, se trató el mejoramiento de la relación de intercambio y la eliminación de las restricciones al Comercio, así como el mejoramiento de la infraestructura comercial. Se espera que en México se profundice y obtenga acuerdos sobre estos temas y los que tengan significado en mejorar el flujo comercial en los sectores que benefician el curso de las relaciones económicas mundiales. Aunque el número de asistentes superará, sin duda, el de los concurrentes a París, con miras a dar mayor representatividad a la Conferencia, no parece que la presencia de todos los actores vaya a tentar en contra de la factibilidad de los acuerdos, sino todo lo contrario.

La Convención de Lomé vigente desde julio de 1975 y que debía regir hasta mayo de 1980, es un Convenio de Cooperación entre los países de la Comunidad Económica Europea y 46 países asociados de África, de las regiones del Caribe y del Pacífico (ACP). En lo que se refiere a la Cooperación Comercial, esta Convención significa franquicias aduaneras en la CEE para los productos provenientes de los países ACP, con la salvedad de los productos comprendidos en la política Agrícola común de aquélla, que tiene trato distinto. Para el banano, ron y azúcar, las partes tienen protocolos especiales, el primero de los cuales busca el mantenimiento de las exportaciones de la ACP a la CEE; el segundo establece una cuota de importaciones a un arancel preferencial desde la CEE; y el tercero constituye un compromiso recíproco de suministro y adquisición de una cantidad convenida de azúcar de la ACP a un precio garantizado. Asimismo, las partes han acordado la promoción comercial para los productos de la ACP de toda clase, financiadas por el Fondo del Desarrollo Europeo.

Aladi, el Grupo Andino, Sela el Caricom y el Mercado Común Centro Americano, son, también, foros significativos.

El nivel del presente estudio corresponde a las negociaciones específicas, encaminadas a alcanzar acuerdos en concreto sobre temas específicos. El GATT tiene el carácter, no la exclusividad, de organismo a que estas negociaciones aparecen más vinculadas y en que se ha tratado de buscar un método compulsivo para hacer que los gobiernos acaten lo convenido, lo que parece tener solución a través de leyes internas que para el comercio imperen regulando las

relaciones internacionales en base a un patrón común que es el código internacional de conducta en que se apoyan las leyes particulares de los Estados.

Precisamente, por este medio el GATT está tratando de materializar aspectos contenidos en la Resolución 3362, ya mencionada, que acordara la Asamblea General de las Naciones Unidas, no obstante lo cual se hace preciso calificar estos antecedentes y pronunciarse sobre ellos. Bien sea o no un país parte de las negociaciones constituirá, a no dudarlo, destinatario pleno de esos acuerdos. Los resultados de éstos afectan comercialmente a los no pacantes en aspectos fundamentales, como si fueran partes de ellos.

Sin embargo, es difícil dar la exacta dimensión del comercio libre. Ni aún la importancia del comercio es igual para todos los países. Países como los Estados Unidos y la Unión Soviética son menos dependientes del comercio exterior, aunque aquél deba comprar el producto más importante para su economía que es el petróleo y la última sufra la dependencia de su necesidad de granos. Un país como Holanda depende en más de un 42% de su P.N.B., de sus importaciones a causa de su falta de recursos naturales, Japón es muy dependiente de las importaciones, por lo que de Japan External Trade Association (JETRO) debe estimularlas para captar productos que satisfagan sus necesidades.

Los países en desarrollo dependen en alto grado de las importaciones para sus necesidades primarias, en la búsqueda de la industrialización, etc., en tal grado que la importación es determinante del bienestar y del futuro del país. La exportación, se concibe como "el costo social que determina el beneficio de la importación".¹ Sin embargo, la mayoría de los países dependen de las importaciones y exportaciones. Bolivia vive de las ventas de estaño, Chile, del cobre, Colombia alcanza con el café a más o menos el 50% de sus ventas al exterior y Ghana exporta cacao con que cubre un 62% de colocaciones de sus productos en otros países.

Pero, en lo que está el mayor problema de una liberalización del comercio en igualdad de condiciones para todos los países cualquiera que sea su grado de desarrollo, es que la propia liberalización en que parece yacer la mayor igualdad, pues sirve de apoyo a la mayor desigualdad, ya que provoca y mantiene los beneficios esencialmente para los países industrializados que tienen más que exportar y de mejor tecnología. La liberalización del comercio se convierte así en sistemas de concentración progresiva del ingreso mundial, tal como ocurre en el interior de los países cuando se establece una libertad a la manera de la Escuela de Chicago.²

El elemento de mayor efecto en las economías, los energéticos, ha venido a romper parcialmente el esquema tradicional de los beneficios desmedidos del comercio de los países desarrollados, aunque se mantiene para los en desarrollo el sistema de exportaciones concentrados en productos primarios, con

¹ Delbert A. Snider, Introduction to International Economics, Richard D. Irwin Inc. 6 ta. Edición, 1975, p. 112.

² También se puede explicar la concentración de los beneficios hacia los países de mayor desarrollo, mediante la teoría Centro Periferia de la CEPAL.

precios oscilantes, con lento crecimiento de la demanda y el rezago en comparación con las manufacturas.

1. Orígenes

En el año 1947 se acordó la llamada Carta de La Habana, que debía constituirse en la base de la Organización Internacional de Comercio, pero que no se materializó al no ser ratificada por los países participantes, en particular por los Estados Unidos que consideraba la existencia de lesión a sus intereses en ese instrumento.

Sin embargo, a la sazón, la legislación interna americana contenía un plazo de fenecimiento de la facultad de su poder ejecutivo de celebrar un acuerdo internacional para negociar aranceles y presionado por esta causa. Estados Unidos hubo de patrocinar el acuerdo multilateral que dio lugar al Convenio General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el GATT, que entró en vigor el 1º de enero de 1948, cuya finalidad principal es la liberalización del Comercio Mundial en base a la no discriminación y a la reciprocidad.

“Las primeras modificaciones de importancia introducidas al Acuerdo General fueron las realizadas en 1954 y 1955, cuando las Partes Contratantes decidieron que era necesario redactar de nuevo los artículos concernientes a las restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos (Art. XII) y a la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico (Art. XVIII). En 1963 las partes contratantes adicionaron el Acuerdo General en la parte IV sobre Comercio y Desarrollo. Finalmente, en 1971 las Partes Contratantes Autorizaron una exención temporal a la Cláusula de la Nación más Favorecida, con el objeto de dar validez jurídica al Sistema Generalizado de Preferencias y otra para permitir la firma de un tratado de negociaciones comerciales entre países en desarrollo”.³

La aparición del GATT significó sucesivas Conferencias, para llevar a cabo negociaciones comerciales entre sus países miembros, llamados Rondas, que se llevaron a efecto, en Ginebra en los años 1947 y 1949 en Torquay, Inglaterra, en 1951 y nuevamente en Ginebra en los años 1956 y 1960. Todas éstas tuvieron por finalidad promover la marcha del Acuerdo General, reducir recíprocamente los niveles arancelarios, la incorporación de la CEE al amparo del Art. XXIV⁴ y la adhesión de nuevos miembros. Más tarde vienen las Rondas Kennedy y Tokio que analizaremos.

Entre los obstáculos existentes para concertar una reducción arancelaria estaba la propia legislación interna que en países como Estados Unidos no facultaba un pacto de tal naturaleza, por lo que el significado de las Rondas

³ El GATT y las Negociaciones Comerciales Multilateral — Rueda Tokio, Comercio Exterior, INCOMEX, Colombia, pp. 13 a 21, año 1979.

⁴ El Art. XXIV se refiere a las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre cambio, territorios que considera como si fuera parte contratante, exclusivamente a los fines de la aplicación territorial del Acuerdo.

de 1956 y 1960, —ésta última llamada Ronda Dillon—, fue casi nulo y los participantes reconocieron al poco tiempo el escaso fruto de sus pláticas y se dispusieron a cambiar las técnicas de negociación.

El mecanismo básico del GATT, por lo menos hasta la aparición actual de los códigos de conducta concebidos en la Ronda Tokio, es la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF).⁵ La cláusula tiene un pasado muy remoto a la creación del GATT. Ya en 1860 existía y, precisamente, desde ese año hasta 1914 alcanzó su mayor importancia, cuando los derechos aduanales eran las únicas barreras de significación para el comercio internacional.

Pero, cuando a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el comercio bajó su flujo, la Cláusula prácticamente desapareció para luego, al reponerse la actividad comercial, reactivarse casi universalmente.

Precisamente, tras esa Guerra el comercio fue en incremento y en 1925 Estados Unidos adoptó la Cláusula en forma incondicional, lo que fortaleció su aplicación, con el apoyo del Reino Unido que ya la empleaba, lo que significó la concurrencia en ella de las dos potencias comerciales más importantes de la época.

La baja del comercio que en 1929 sobrevino, nuevamente trajo la pérdida de la efectividad de la NMF como mecanismo de liberalización del comercio. “El miedo a causar beneficios que no les correspondieran a terceras partes condujo a un estancamiento de la situación entonces existente o aún a alzar las tarifas indiscriminadamente. En estas circunstancias, la NMF reforzó las tendencias proteccionistas.”⁶

La NMF y el sistema de Rondas destinadas a celebrar convenios multilaterales fueron concebidos como mecanismos complementarios, ya que la segunda debía acelerar las rebajas arancelarias, no por el mecanismo de la reciprocidad automática, sino acuerdos de rebajas substanciales a los aranceles.

Thomas R. Graham señala que “en cierto sentido el GATT representa un esfuerzo internacional para unificar las leyes nacionales y las prácticas respecto a las exportaciones e importaciones” agrega, “el GATT, sin embargo, se ha encontrado lejos de la unificación...”⁷

Precisamente, la búsqueda de la uniformidad en la tarifa y las pláticas comerciales con miras a abrir el flujo en estas relaciones, ha sido tarea difícil para el GATT. Las negociaciones persiguen esta unificación de normas en consideración a que los sistemas dispares constituyen una de las barreras más significativas del comercio internacional.

Asimismo, dice Thomas R. Graham que hasta ahora (antes de la Ronda

⁵ Dice el Art. 1º del GATT: “Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad acordada por alguna parte contratante de cualquier producto originado o destinado a otro país, debe ser concedido inmediata e incondicionalmente al mismo producto originario o destinado a los territorios de las demás partes contratantes.”

⁶ La Diplomacia del Comercio Multilateral, Gerard Curzon, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 69.

⁷ A practitioner's Guide to the Tokyo Round Trade Negotiations, North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulations, 1979, Volume 4, number 3, p. 227.

Tokio) estas negociaciones multilaterales o multinacionales se han concentrado casi exclusivamente en rebajar las barreras arancelarias.⁸

Recién a mitad de los años 60, en la Ronda Kennedy, los miembros del GATT repararon en que los aranceles constituían unas barreras menos importantes para el comercio internacional que las barreras no arancelarias que producen restricciones menos ostensibles, muchas de ellas más difíciles de detectar y más dificultosas de considerar.

De ahí la tónica puesta en la Ronda Tokio de buscar un sistema de unificación del comercio a través de los códigos de conducta en diferentes áreas de barreras no arancelarias.

El propio Thomas R. Graham, sobre las NCM⁹ señala que a fines de los 60's, se consideraba que el GATT poseía normas obsoletas, incluso ignoradas y que había necesidad de fortalecerlas en áreas claves. Las más importantes de ellas eran: los subsidios dados por los Gobiernos que pueden conferir ventajas competitivas desleales a los productos de exportación; restricciones temporales a las importaciones bajo la llamada "cláusula de escape", que es destinada a dar espacio a las industrias nacionales afectadas por las importaciones; las restricciones gubernamentales a las exportaciones; y el surgimiento de disputas entre las naciones acerca de cuestiones de Comercio Internacional".

Al terminar la etapa de negociaciones de la Ronda Kennedy en 1967, los aranceles habían sido objeto de reducciones considerables, aunque no en todos los sectores de los productos industriales. No obstante, no había casi ningún acuerdo en lo que respecta a las barreras no arancelarias. Además, los países en desarrollo habían dejado patente su queja de que no se habían considerado sus problemas específicos. Esta situación revestía especial importancia, ya que estos países no se decidían a participar plenamente mientras los países desarrollados no se comprometieron a considerar prioritariamente sus intereses. En la declaración de Tokio los países desarrollados acordaron ese compromiso.

Los Gobiernos podrían pertenecer a un Comité de Negociaciones Comerciales que, precisamente, estableció la Declaración de Tokio. Asimismo, se acordó tratar conjuntamente los problemas o temas que se refieren al comercio.

Se acordó, por otra parte, que debían actualizarse las tareas emprendidas en lo pertinente a cuestiones arancelarias y no arancelarias, y también, las medidas no arancelarias del sector privado. La Declaración de Tokio, asimismo, expuso que eran especiales y prioritarios los aspectos relacionados con los productos tropicales.

En febrero de 1972 los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón hicieron declaraciones conjuntas que se consideran el punto de partida de la Ronda Tokio, la que así como la Ronda Kennedy, analizamos más adelante. En esas declaraciones se exhortaba a todos los países a emprender negociaciones comerciales en la variedad de los problemas económicos internacionales en búsqueda de la liberalización del comercio.

⁸ *Op. cit.*, pp. 227 y 228.

⁹ *Op. cit.*, p. 228.

2. Objetivos

En la Declaración de los Ministros que se aprobó en Tokio el 14 de septiembre de 1973 (Declaración de Tokio), se expresó que el objetivo general de las Negociaciones Comerciales Multilaterales es "perseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial y la elevación del nivel de vida y del bienestar de la humanidad, objetivos que pueden alcanzarse... por la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial".¹⁰

¿Qué objetivos en concreto tuvieron los países en desarrollo al respecto? En los temas referentes a las principales cuestiones de política general planteadas en la UNCTAD V, se dejó constancia que estos países perseguían en las NCM, "asegurar (para sí) beneficios adicionales en el comercio internacional, de manera que se consiga un aumento substancial de los ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones, la aceleración de la tasa de crecimiento de su comercio teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo, un aumento de sus posibilidades de participar en la expansión del comercio mundial y un mejor equilibrio entre los propios países en desarrollo y los desarrollados en las ventajas resultantes de esa expansión, mediante un mejoramiento substancial de las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo, en la mayor medida posible, y, cuando sea pertinente, la adopción de medidas encaminadas a lograr precios estables, equitativos y remuneradores para los productos primarios".¹¹ "Para alcanzar estos objetivos, la Declaración dispuso que se plegarían esfuerzos coordinados para resolver de manera equitativa los problemas comerciales de todos los países participantes, teniendo en cuenta los problemas comerciales particulares de los países en desarrollo."¹²

... En la propia Declaración de Tokio se expresaron los principios en que se debía apoyar el trato que se aplicaría a los países en desarrollo, entre los cuales se expuso el consistente en la no reciprocidad en favor de los países desarrollados de las concesiones que se hiciesen, como, también, ... la importancia de la aplicación de medidas diferenciadas y la especial atención a la situación y los problemas particulares de los países en desarrollo menos adelantados.

Los principios enunciados en la Declaración son los siguientes:

- a) Las negociaciones se celebrarían sobre la base de los principios de la ventaja mutua, la obligación mutua y la reciprocidad global, respetándose la Cláusula de la Nación más Favorecida, y en consonancia con las disposiciones del Acuerdo General referente a toda negociación;
- b) Los participantes procurarían conjuntamente alcanzar en las negociaciones

¹⁰ Párrafo 2º de esa Declaración.

¹¹ UNCTAD V, Manila Filipinas, TD 227, 2 de abril de 1979, Tomo 9, Acontecimientos en el Campo del Comercio Internacional, p. 3.

¹² IBIDEM.

nes un equilibrio global de las ventajas al nivel más elevado posible, por métodos apropiados;

c) Los países desarrollados no esperarían reciprocidad por los compromisos que adquirieran en las negociaciones en cuanto a reducir o eliminar los obstáculos arancelarios o de otra clase al comercio de los países en desarrollo. Es decir, los países desarrollados no esperarían que, en el curso de las negociaciones comerciales, los países en desarrollo aportasen contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio;

d) Se reconoció la necesidad de en las negociaciones adoptar medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico, y cuando procediera, prestar atención prioritaria a los productos o sectores de interés para los países en desarrollo;

e) Se reconoció también, la importancia de mantener y mejorar el Sistema Generalizado de Preferencias;

f) Se reconoció, además, la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo, según modalidades que les proporcionasen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación donde fuese posible y apropiado".¹³

En esa misma oportunidad, los Ministros concurrentes declararon que debe concederse especial atención a los problemas de los países de menor desarrollo y enfatizaron la necesidad de que esos países recibiesen un trato especial "en el contexto de cualesquiera medidas generales o concretas que se tomasen en favor de los países en desarrollo durante las negociaciones".¹⁴

En relación a qué aspectos incluyen las NCM, la Declaración de Tokio señaló que abarcarían los aranceles, los obstáculos no arancelarios y otras medidas que dificultan o perturban el comercio internacional de los productos industriales y de los agropecuarios, e incluso los productos tropicales y las materias primas, tanto en forma bruta como en cualquier fase de transformación, comprendidas en especial los productos cuya exportación interesen a los países en desarrollo. "Las negociaciones deberían incluir un examen de la adecuación del Sistema Multilateral de Salvaguarda con miras a facilitar la liberalización del Comercio y preservar sus resultados. Además, en las NCM se tomaría en consideración las mejoras del marco internacional en que se desarrolla el Comercio Mundial que pudieran ser convenientes a la luz de los progresos alcanzados en las Negociaciones y se tendría cuidado de que cualquier medida introducida como resultado de ese imperio fuese compatible con los objetivos globales y los principios de las negociaciones comerciales especialmente de liberalización del comercio".¹⁵

Los países en desarrollo recalcaron que debía definirse las medidas diferenciales, un trato especial y favorable para ellos. Los países desarrollados han reconocido la necesidad de un trato preferente para las en desarrollo. Así lo

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Párrafo 4 de la Declaración de Tokio.

demuestra el Sistema Generalizado de Preferencias, que significa ese trato, si bien es cierto que la propuesta se refiere a todos los aspectos de las relaciones comerciales entre ambos grupos de países.

Los países en desarrollo han sido de opinión que el Comité de Negociaciones Comerciales debería emprender una revisión del Acuerdo General, empezando por un examen sistemático de sus artículos y fortalecer en particular la parte IV, que se refiere a dar un especial trato a las partes contratantes poco desarrolladas.

Asimismo, los países en desarrollo destacaron la necesidad de conservar el multilateralismo en las negociaciones, las que tienen una creciente tendencia hacia el bilateralismo, particularmente en ciertas áreas de negociaciones de los países de mayor desarrollo que buscan soluciones entre sí. Además que el enfoque bilateral con los países desarrollados se resuelve en términos de reciprocidad.

Otro punto relevante para los países en desarrollo y en forma muy especial, es que las NCM no son parte de un contexto parcial del Comercio internacional, sino medidas coordinadas destinadas a forjar con Nuevo Orden Económico Internacional.

Los países en desarrollo han puesto la tónica en cuanto a promover, y aún mejorar y extender el Sistema Generalizado de Preferencias y de proveer medidas que cautelen esos márgenes preferenciales de la erosión.

En la Declaración de Tokio se dispuso la creación de un Comité de Negociaciones Comerciales, con las siguientes funciones:

- Elaborar y poner en práctica planes detallados de negociaciones comerciales y establecer procedimientos apropiados de negociación con inclusión de procedimientos especiales para las negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo; y
- Supervisar la marcha de las negociaciones.

3. La Ronda Kennedy

Antes de que la Ronda Dillon (1960-1962) concluyera, antes de que el Congreso Americano aprobara la Ley de Expansión Comercial para otorgar al Presidente facultades para bajar tarifas en base a la reciprocidad, los ministros de comercio de las partes contratantes reunidas en Ginebra en 1961, a iniciativa de Estados Unidos, edclararon que continuarían las negociaciones sobre reducción de tarifas en los términos del Acuerdo General, que (conforme al resultado insatisfactorio de las Rondas anteriores del GATT) había que considerar nuevas técnicas, en particular algunas formas de reducción de tarifas lineales, y que estas nuevas técnicas deberían ser examinadas tan pronto como fuera posible.

En otoño de 1962, el Secretario Ejecutivo visitó las capitales del mundo para sondear la opinión los nuevos procedimientos a seguir y en octubre de

ese año se emplazó un comité del GATT para ultimar los detalles de los probablemente se seguirán en el futuro. Este trabajo se continuó en 1963-1964 y las negociaciones de tarifas más importantes en el seno del GATT se efectuaron en 1964-1965.¹⁶

Sin embargo, las opiniones diferentes entre Estados Unidos, que proponía una fórmula lineal de rebajas arancelarias y la CEE, que propiciaba una nivelación casuística (incluso para evitar la ampliación de su mercado común a una unión aduanera con aquel país), casi hicieron fracasar la Ronda, hasta que se impuso una solución intermedia, propuesto por el Ministerio de Economía Alemán, Profesor Erhard, constituido por un sistema mixto, lineal y especial.

Hasta antes de la Ronda Dillon, el procedimiento de acuerdos sobre aranceles del GATT se llevaba a efecto mediante la proposición que cada parte contratante podía presentar a las restantes. Las solicitudes o "request" perseguían consolidaciones arancelarias o "bindings", siendo interesado principal, las peticiones las hacía el país proveedor principal, o, a lo menos, exportador importante.

Para cada partida, la petición podía ser de 3 clases: reducción, consolidación al nivel actual o establecimiento de un techo de máximo nivel de derechos (ceiling o plafond). En el primer caso (reducción), la ventaja está suficientemente clara como para requerir mayor aclaración. En los otros dos casos se trataba de consolidar un derecho bajo o impedir que un derecho bajo pasara en el futuro más allá de un nivel aceptable.

"En cualesquiera de los tres casos, la respuesta del país solicitado podía ser la aceptación o la negativa. En caso de ser aceptado, el país solicitante había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante.

"Aceptada la solicitud, el derecho quedaba consolidado, en todo (binding), de manera que, ya no podía retirarse en el futuro sin ofrecer a cambio una nueva ventaja de valor equivalente".¹⁷

En los términos de la Cláusula de la Nación más Favorecida, las concesiones debían multilateralizarse, es decir aplicarse a todas las partes contratantes sin excepción, lo que luego de iniciarse a nivel bilateral, era engorroso llevarle al nuevo grado, y en seto surgió el problema de la sensibilidad de los productos en algunos países.

En la Ronda Dillon se usó ya un procedimiento nuevo de negociaciones en base a una reducción lineal de 20% en los aranceles de los productos industriales, pero hubo numerosas excepciones que volvieron a precipitar las negociaciones bilaterales, producto a producto. "Interesa subrayar que en la V Conferencia ya hubo dos protagonistas manifiestos en la negociación: la CEE y EE. UU., primera y segunda potencias comerciales del mundo, respectivamente."¹⁸

¹⁶ Gerard Curzon, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷ Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, Sexta Edición, 1980, pp. 128 y 129.

¹⁸ Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 130.

En base a la Ley de Expansión Comercial de los Estados Unidos del 10 de noviembre de 1962, similar en la inspiración a la Reciprocal Trade Agreements Act (1934-35), el Presidente americano quedó facultado para hacer rebajas del arancel de su país hasta en un 50%, durante el plazo de 5 años. Parecía tratarse de una palanca de apertura de las exclusivas relaciones de la CEE con sus asociados africanos.

La Ronda Kennedy, iniciada en mayo de 1964, pasó a ser la más importante de las Rondas del GATT, hasta entonces, y terminó en mayo de 1967. La reducción alcanzada llegó a un 30% en los aranceles de los Estados Unidos y la CEE, para los productos industriales. En lo referente a productos agrícolas, el resultado fue nulo en la práctica.

Ramón Tamames¹⁹ presenta el siguiente cuadro sobre las cifras del comercio afectadas por las partidas negociadas en cada una de las Conferencias del GATT hasta 1967.

Millones de dólares

I 1947	10,000
II 1949	—
III 1950-1951	—
IV 1956	2,500
V 1960-1962	4,900
VI 1964-1967	40,900

4. La Ronda Tokio

a) El Trayecto

Los preparativos para iniciar la VII Conferencia del GATT no fueron pocos y en septiembre de 1973 se inauguró oficialmente. "Se daba comienzo así a la tan esperada "Ronda Nixon", denominación inicial más tarde abandonada tras la dimisión del Presidente Nixon por causa del escándalo Watergate y sustituida por "Ronda Tokio".²⁰

A la apertura solemne en Tokio, asistieron los 83 países adherentes al GATT, representados por sus Ministros de Economía o de Comercio, Filipinas y Túnez, miembros provisionales y catorce adherentes de facto "por ser antiguos territorios coloniales con derecho automático a la adhesión, pero que aún no la habían ejercitado, a pesar de lo cual recibían todas las ventajas provenientes del Acuerdo General".²¹

En consecuencia, los asistentes llegaron a 99 países, 94 de ellos de economía de mercado y 5 socialistas, Hungría, Polonia, Rumanía, Checoslovaquia y Yugoslavia. Sin embargo, no concurrieron la Unión Soviética y la República China Popular, potencias de vasto significado en el Comercio internacional.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 131.

²⁰ Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 133.

²¹ *Ibidem.*

Luego de la inauguración, en octubre de ese mismo año, los concurrentes prosiguieron las negociaciones en Ginebra y se publicó la llamada Declaración de Tokio, ya mencionada.

Arduas negociaciones significaron los 5 años en que ellas se realizaron, hasta su fase final en julio de 1978. "Los representantes de 70 naciones pusieron punto final publicando un Informe de su Estado. De acuerdo al progreso reflejado en ese informe, siete Jefes de Estado que concurren a fines de 1978 a su encuentro en Bonn, Alemania Occidental, establecieron una meta de complementación de las negociaciones."²²

El informe citado y el posterior comunicado de Bonn, señalaron el comienzo del término de los 5 años de debates dilatados, dice Graham, sobre aranceles, subsidios, procedimientos aduaneros, prácticas gubernamentales de compras y otros problemas del comercio internacional.

"Aun cuando ya había sido emitido el informe sobre la situación de las negociaciones, éstas debían concentrarse en muchos de los puntos más importantes incluso sobre el tratamiento especial para los países; de menor desarrollo, el abatimiento de barreras en el comercio de productos agrícolas, un procedimiento nuevo para concluir las disputas internacionales en el comercio, conclusión de normas equilibradas en barreras tecnológicas y aceptación política de las Naciones en particular y cumplimiento de las obligaciones contraídas por los negociadores. Así, pese a los logros significativos, el éxito de la Ronda Tokio se encontraba lejos de estar seguro en el verano de 1978."²³

No cabe duda que la situación política y económica mundial adversa obstaculizaba el alcance de las metas propuestas e incluso el excedente comercial de Japón, frente al déficit de alguno de los otros negociadores, constituía un factor de discordia.²⁴

El alcance de las negociaciones justifica en algunas medidas las dificultades para productores, consumidores, exportadores, los propios gobiernos que habrían de verse afectados por ellos, así como concesiones tan importantes como el S.G.P. se verían erosionadas.

a) *Al Contenido*

En un análisis muy exacto sobre las disposiciones del GATT que habían de revisarse y perfeccionarse, Ramón Tamames, expone que ellas se refirieron a:

— *Marco Jurídico*

²² Thomas Graham, *Reforming The International Trading System*, The Tokyo Round Trade Negotiations in the final stage, Cornell International Law Journal, Vol. 12:1:1979, p. 2. Señala Graham que asistieron: Carter por EUA, Giscard D'Estaing por Francia, Andreotti por Italia, Callaghan por el Reino Unido, Schmidt por la R.F.A., Fukuda, de Japón y Trudeau de Canadá.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Así opina T. Graham en su elaboración recientemente citada, p. 3.

"a) La Cláusula de Habilitación, autoriza dar un trato preferencial y más favorable a los países en desarrollo, incluyendo:

"1) Las concesiones arancelarias a través del Sistema Generalizado de Preferencias;

"2) Los Acuerdos Multilaterales sobre medidas no arancelarias;

"3) La aceptación, su reciprocidad, de los acuerdos entre países en desarrollo destinados a reducir o eliminar aranceles y medidas no arancelarias; y

"4) Las concesiones especiales a los países menos adelantados (lo que se llama "el cuarto mundo", es decir, la veintinueve de naciones más atrasadas del planeta).

"b) Medidas comerciales restrictivas por motivos de balanza de pagos. Su control se hace por el Comité de Balanza de Pagos del GATT y aunque no se consideran un medio eficaz de mantener o restablecer los equilibrios, se acepta que los países en desarrollo quedan aplicadas en ocasiones, siempre con la debida vigilancia.

"c) Medidas de salvaguardia por motivos de desarrollo. Se refieren a las exenciones que se conceden a los países en desarrollo (Art. XVIII del Acuerdo General) a objeto de atender a sus necesidades de desarrollo (subvenciones) derechos compensatorios, antidumping, etc.

"d) Notificaciones, consultas y solución de diferencias, con mejoras en los mecanismos de arreglo y con diversas disposiciones sobre los países en desarrollo, que se benefician de una atención especial durante las consultas.

"e) Restricción y gravámenes a la exportación. En este punto, los participantes en la Ronda Tokio sólo pudieron ponerse de acuerdo en la necesidad de volver a estudiar el tema en un futuro próximo, en el contexto del sistema de comercio internacional y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo".²⁵

b) *Los Aranceles*

Las concesiones arancelarias resultantes de la Ronda Tokio están contenidas en el Protocolo de Ginebra de 1979, que posee las otorgadas por 18 países y la CEE y, también, por las que figuran en el Protocolo Adicional que estuvo abierto hasta el 30 de junio de 1980.

²⁵ Ramón Tamames, *op. cit.*, pp. 137 y 138.

Ambos protocolos señalan que las reducciones arancelarias concedidas por cada participante se harán efectivos mediante reducciones anuales iguales en sus tipos de derechos, a partir del 1º de 1980, y que la reducción global quedará totalizada el 1o. de enero de 1987, a más tardar, salvo indicación en contrario en la lista correspondiente. No obstante, no hay nada que impida a los participantes hacer efectivas las reducciones en etapas menores o en fechas anteriores.

Las concesiones que se han de aplicar a los productos agrícolas se negocian producto a producto, en tanto que las aplicables a productos industriales se ajustó, en términos generales, en una fórmula convenida significativa de reducciones mayores para los aranceles más altos que para los tipos más bajos, a fin de promover la armonización de los niveles arancelarios industriales, esto es, de acuerdo a la llamada Fórmula Suiza, que fue utilizada por la mayoría de los participantes, aunque con distintas interpretaciones.

Según comunicó el GATT, las negociaciones han dado como resultado una reducción promedio para los productos industriales de un 33%, basándose en la recaudación aduanera y de un 38%, si se basa en la medida aritmética de los derechos. (Ver, no obstante, cuadro aparte.) "Los países en desarrollo pidieron que se redujera el grado de progresividad arancelaria, estimándose que una modalidad para esta finalidad era adaptándose la mencionada Fórmula Suiza para las reducciones de tasas arancelarias. Sin embargo, la exclusión de productos importantes del S.G.P. y las reducciones de derechos de la N.M.F., hicieron que no quedasen satisfechas las aspiraciones de los países en desarrollo. Las mayores reducciones aplicables a los productos incluidos en el S.G.P., que anteriormente estaban sujetos a aranceles elevados, no tuvieron gran importancia para las negociaciones sobre progresividad arancelaria y sólo provocaron una reducción de los márgenes preferenciales. Por lo que respecta a los productos afectados por las N.C.M. y no incluidos en el S.G.P., la aplicación de la Fórmula Suiza tuvo distintas consecuencias sobre los niveles relativos de los aranceles en las diversas fases de la transformación. En relación con los productos cuya exportación intensa especialmente a los países en desarrollo y que no se vieron sujetos a reducciones arancelarias de la N.C.M. y que no estaban incluidas en el S.G.P., la progresividad arancelaria no experimentó variación. Hay que tener en cuenta, además, que cuando las reducciones arancelarias de las N.C.M. se aplican a los insumos industriales, pero no a los productos finales, la protección efectiva de estos últimos aumenta."²⁶

"En abril de 1979, delegaciones de 22 naciones" informaron que habían incluido un resumen de sus acuerdos de reciprocidad arancelaria y que la delegación de esas naciones estaban de acuerdo en concluir estas negociaciones el 30 de junio de ese año. Aclamando los convenios, el Presidente Carter anunció el 12 de abril que conducían a un nuevo orden mundial comer-

²⁶ Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, Informe del Secretario General de la UNCTAD, Part. II, Ginebra, 17 de marzo de 1980, TD/B/778 p.

CUADRO I
CEE, EUA Y JAPÓN, EFECTOS DE LAS CONCESIONES
ARANCELARIAS DE LAS NCM, EN RELACIÓN A LAS IMPORTACIONES DE
1976, PROCEDENTES DE LOS PAÍSES BENEFICIARIOS DEL S.G.P.
(MILLONES DE DÓLARES)

Productos	CEE	EUA	Japón	Totales
Importaciones totales (Sin petróleo)	19,246	22,568	13,461	55,275
Productos gravables de los anteriores	12,453	16,094	6,637	35,184
Entraron con franquicia NCM	6,793	6,474	6,824	20,091
Incluidos S.G.P.	9,292	6,735	3,390	19,417
Incluidos S.G.P. afectados NCM	2,523	5,309	2,533	10,365
Incluidos S.G.P. no afectados NCM	637	1,520	857	3,014

FUENTE: Ibidem.

CUADRO II
PROMEDIO DE ARANCELES DE IMPORTACIÓN

País	Totalidad im- portaciones gravadas	Importaciones agrícolas gravadas	Importaciones de manufactu- ras gravadas	Otras importa- ciones gravadas
EE.UU.	29.6	17.2	30.9	51.2
CEE	29.3	30.0	29.0	31.4
Japón	10.7	3.6	11.8	5.9

CUADRO III
PROMEDIO DE ARANCELES ANTES Y DESPUÉS DE LAS REDUCCIONES ARANCELARIAS

País	Totalidad im- portaciones gravadas	Importaciones agrícolas gravadas	Importaciones de manufactu- ras gravadas	Otras importa- ciones gravadas
EE.UU.				
Antes	8.1	8.7	8.1	4.1
Después	5.6	7.2	5.6	2.0
Diferencia	2.5	1.5	2.5	2.1
CEE				
Antes	9.9	7.0	10.0	10.2
Después	7.0	4.9	7.1	7.0
Diferencia	2.9	2.1	2.9	3.2
Japón				
Antes	14.0	14.0	15.3	1.7
Después	12.5	13.5	13.4	1.6
Diferencia	1.5	0.5	1.8	0.1

FUENTE: Oficina del Representante Comercial de EE.UU.

cial... "distanciándonos del proteccionismo destructivo hacia una senda de grandes oportunidades de exportación".²⁸

"Los convenios aún debían aprobarse e implementarse" por el Congreso de los Estados Unidos y los parlamentos de otras naciones.

"Ninguna nación en desarrollo se unió a la declaración del 11 de abril de 1979 y quadaba por verse qué harían ellas en los próximos meses, qué efecto tendría su participación o abstención en el Sistema del GATT..."

"El 11 de abril de ese año los países en desarrollo expusieron ante el Comité de Negociaciones Comerciales: lamentamos que la NCM hayan fracasado en cuanto a alcanzar mayores resultados tanto substancialmente cuanto en extensión para el comercio de los países en desarrollo dentro de los objetivos y principios expuestos en la Declaración de Tokio. En esta etapa no estamos en condiciones de señalar resultados ya que las negociaciones no se han completado en el aspecto arancelario y en algunas medidas no arancelarias, y transcurrirá un tiempo para que se tenga la descripción completa de los resultados en relación a los objetivos para el comercio de los países en desarrollo en la Declaración de Tokio."²⁹

De esa manera, el texto sobre aranceles y los once textos sobre medidas no arancelarias, aprobadas "ad referendum" habían de comenzar internamente en las Naciones su nueva jornada aprobatoria en los Congreso y en los Poderes Ejecutivos, ya que la aprobación, en su caso, fue "ad referendum" dentro de la Ronda Tokio y, de esa manera, no se pudo estimar que las negociaciones habían concluido, sino cuando recibieren la aprobación parlamentaria o en la otra forma indicada.

Las Naciones concurrentes a la Ronda Tokio no son reflejo exacto de esos que subscribieron y depositaron en el GATT su ratificación de un convenio arancelario. Sólo 22 obraron así y aún esta declaración no vino a constituir el último trámite del procedimiento de aceptación que sabría de quedar finiquitado sólo el 30 de junio de 1979, fecha hasta la cual pudieron realizarse ajustes de detalles y correcciones técnicas.

Thomas R. Graham puntualiza que "es necesario hacer algunas aclaraciones para entender el arancel resultante. En primer lugar no todas las tasas arancelarias han sido reducidas en un 33% (que es sólo un promedio). Algunos productos se excluyeron totalmente de la rebaja arancelaria. En los Estados Unidos estos productos incluyen calzado que no sea de hule, receptores de televisión, aceros especiales, y otros productos sujetos a "cláusula de escape", así como otros renglones que los negociadores excluyeron por razones políticas o tácticas. Otros artículos quedaron sujetos a reducciones arancelarias mayores o menores que los señalados por "la fórmula" o por la tesis en que se basó. La fórmula arancelaria planteaba una reducción de las tasas en mayor grado cuando fuesen más altos que cuando fuesen menores, para provocar una armonización internacional de tarifas... Las partes nego-

²⁸ Thomas R. Graham, Results of Tokio Round, Ga. I, Intl. and Comp. L. Vol. 9,153, p. 155.

²⁹ Ibidem.

ciadoras acordaron también que la reducción arancelaria, que comenzaría a regir el 1º de enero de 1980, se cumpliría en el plazo de 8 años, pero sería revisada al cabo de 5 años para determinar si las condiciones económicas garantizaban llevar adelante su cumplimiento".³⁰

b2) Medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias tratadas en la Ronda Tokio incluyen convenios sobre granos, productos lácteos y carne.

No obstante, desde nuestro punto de vista nos referimos en forma especial a los Códigos de Conducta que abarcaron los NCM y que se refieren a seis temas: Licencias de Importación y restricciones Cuantitativas, Barreras Tecnológicas, Subsidios e Impuestos Compensatorios, Sistema Antidumping, Valuación Aduanera y Compras del Sector Público.

Sobre medidas no arancelarias, también, se adoptaron procedimientos en las negociaciones de algunos de estos obstáculos a los que no se aplicó el procedimiento multilateral. Es decir, notificación y posterior consulta bilateral en estas materias. En cambio, no se aceptó la proposición presentada por los países en desarrollo participantes, en orden a crear subgrupos sobre otras medidas, es decir, gravámenes variables y otros.

— Licencias de Importación consideradas en conjunto con las restricciones cuantitativas

El Código de Licencias de Importación persigue la simplificación y armonización de los procedimientos para otorgar este tipo de Licencias. Las bases "Teóricas" del sistema propician la neutralidad en la aplicación del régimen de otorgamiento de las Licencias, la equidad en su administración, la centralización de ellas en su organismo administrativo, la reducción al mínimo de los organismos que actúan en caso de circunstancias extraordinarias, facilidades de divisas —en su caso— a los poseedores de Licencias.

Las Licencias no automáticas no deben utilizarse de modo que creen nuevos obstáculos al comercio y su plazo de tramitación, como en las automáticas, será el más breve posible.

Las Licencias tienen por objeto ordinario elaborar la estadística del movimiento de productos, como también, procesar las barreras cuantitativas que ellas significan.

En el caso de las Licencias automáticas, pueden ser presentadas en cualquier momento antes de la salida de las mercancías de aduana y deben otorgarse en cuanto se reciban o en el máximo de 10 días hábiles.

La Licencia debe ser suficiente para facilitar su plena utilización de los contingentes de importación y los gobiernos deben tener en cuenta si las

³⁰ Última obra cit., p. 16.

Licencias concedidas anteriormente fueron efectivamente utilizadas por los interesados.

No deben concederse Licencias en cantidades tan pequeñas que resulten antieconómicas al otorgarse a un número muy reducido de importadores y debe procurarse que abarque a los nuevos importadores. En el caso de los contingentes selectivos debe indicarse claramente los titulares de las Licencias.

Se exige la publicación de los contingentes y de los participantes de cada país y que se dé la facultad de recurrir a la autoridad ante el rechazo de una solicitud de Licencia.

"La NCM significan un esfuerzo para limitar los obstáculos administrativos innecesarios al comercio mediante el desarrollo de normas internacionales que limiten en circunstancias en que los gobiernos pueden exigir Licencias de importación.³¹

"El convenio incluso prohíbe el rechazo de las solicitudes de Licencias con motivo de errores menores en la documentación, como por variaciones menores en el valor o en la cantidad."³²

— El Código de Barreras Tecnológicas

La Tecnología puede ser base de normas que protejan la salud, la seguridad, el medio ambiente. En otras oportunidades pueden constituir para entorpecer el acceso de los productos extranjeros. El etiquetado, envase, empaque, tamaño, madurez, color, pueden ser trabas difíciles de salvar.

El propósito del Código de Barreras Tecnológicas al Comercio es estandarizar los requisitos de acceso que implantan los países en esas áreas, así como desalentar los sistemas de manipulación de las normas tecnológicas, peritajes y certificados para convertirlas en barreras comerciales.

El Acuerdo no se propone elaborar reglamentos, normas o sistemas jurídicos, labor que es de competencia de los gobiernos, razón por la que en aquél da un marco general para la promulgación y aplicación de tales normas, al establecer que ellas deberán basarse en normas internacionales y el deber de circular la información sobre sus reglamentos técnicos a través de la Secretaría del GATT.

El Código abarca 'la elaboración, adopción y aplicación de normas y reglamentos técnicos, la garantía de conformidad con esas normas y reglamentos técnicos y el funcionamiento de los sistemas de certificación. En virtud de lo dispuesto en el Código, sus signatarios se comprometerían a: a) no crear obstáculos innecesarios al comercio mediante las normas y los reglamentos técnicos y conceder el trato de NMF y trato nacional a la producción importada en relación con los mismos; b) armonizar, en la medida de lo posible, las normas y los reglamentos técnicos mediante la utilización de normas internacionales como base de las normas y los reglamentos nacionales; c) colaborar

³¹ Thomas R. Graham, *Reforming the International Trading System*, ya citado, p. 17.

³² Mismo autor, *Results of Tokio Round*, ya citado, p. 169.

lo más estrechamente posible con los órganos internacionales de normalización a fin de promover la armonización de dichas normas y reglamentos; d) definir, cuando sea pertinente, las normas y los reglamentos técnicos más bien en función de su "diseño"; e) hacer públicos, excepto en los casos de extrema urgencia, los nuevos reglamentos técnicos y normas propuestos y notificar a los demás signatarios, por conducto de la Secretaría del GATT, los productos abarcados por los reglamentos técnicos, indicando brevemente el objeto y razón de ser de estos últimos, y prever un plazo razonable para que los demás adherentes formulen observaciones antes de que se pongan efectivamente en vigor esos reglamentos y normas; f) publicar todos los reglamentos y normas; g) prever un plazo razonable entre la publicación de un reglamento técnico y su entrada en vigor, con el fin de dejar a los productores de los países exportadores, y en especial de los países en desarrollo, el tiempo necesario para adaptar sus productos o sus métodos de producción a las exigencias del país importador; y h) recurrir a todos los medios razonables para asegurar que los órganos de la administración local, los órganos no gubernamentales y las instituciones regionales de normalización cumplan también sus compromisos.³³

También, el Código percibe que los métodos de pruebas periciales y procedimientos administrativos al respecto, se deben definir perfectamente, hacerse públicos, y efectuarse, en lo posible, en otros estados signatarios.

Los métodos de prueba aplicables a los productos importados no deben ser más complejos ni menos rápidos que los que se apliquen a los productos similares nacionales.

El Código crea en el seno del GATT un Comité Internacional en esta materia, cuyas funciones son velar el cumplimiento del propio Código y disponer medidas en las disputas que se originen en estos temas.

— Reformas al Sistema de Subsidios e Impuestos Compensatorios

Después de la Ronda Kennedy se firmó en el GATT un Código Antidumping y sobre Impuestos Compensatorios, de modo que en la Ronda Tokio se ha tratado sólo de reformar este cuerpo jurídico. Se refiere a disciplinar, por un lado el uso de subsidios que muchas veces causan la competencia desleal al tratar de elevar artificialmente la competitividad de los productos y, por otra parte, impedir que se aplique el impuesto compensatorio sin que haya evidencia terminante de que existe un perjuicio a la industria del mercado importador. Al respecto para los países en desarrollo fue condición "sine qua non" este requisito, para suscribir el Código inicial a que nos hemos referido.

El problema de los subsidios e impuestos compensatorios ha significado no pocos problemas para el GATT.

En la UNCTAD se ha recomendado que los países participantes en la NCM

³³ UNCTAD V. *Negociaciones Comerciales Multilaterales: Evaluación y Nuevas recomendaciones basadas en ella*, Manila, marzo de 1979, TD 227.

reconozcan el derecho de los países en desarrollo de otorgar subsidios a la exportación dentro de sus políticas de desarrollo e industrialización, sin que se proceda a aplicar impuesto compensatorio.³⁴

Las disposiciones distinguen con claridad las subvenciones a las exportaciones de las subvenciones internas. Lo que se puntualiza son aquéllos y en particular a los productos industriales, incluidos los minerales. A la inversa, hay referencias a las subvenciones a los productos agrícolas, como también a las subvenciones internas, las que se procura únicamente que no causen perjuicio.

Desde el proyecto de acuerdo se consideró que las subvenciones son parte integrantes de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo. "Sin embargo, el derecho de los países en desarrollo a utilizar subvenciones a la exportación para diversificar sus economías y en especial compensar las desventajas estructurales que sufren sus economías y sus sectores de exportación ya quedó reconocido en el Acuerdo General, dado que la prohibición de conceder subvenciones a la exportación de productos industriales enunciada en el párrafo 4 del Art. XVI no se aplica a los países en desarrollo. Además, en el proyecto de acuerdo se establecen diversas condiciones que limitan estrictamente el derecho a conceder subvenciones a la exportación. En primer lugar, los países en desarrollo no utilizarán las subvenciones a la exportación de productos industriales de un modo que causen "efectos desfavorables" al comercio o la producción de otro signatario. En segundo lugar, deberán reducir o suprimir las subvenciones a la exportación cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación sea incongruente con sus necesidades en materia de competencia. Es preciso señalar que las expresiones "efectos desfavorables" e "incongruente con sus necesidades en materia de competencia", son conceptos bastante ambiguos por su gran amplitud y por las diferencias de opinión que suscitan a cerca de la interpretación correcta en cada caso concreto. Por último, el Comité de Signatarios realizará exámenes periódicos de los programas de subvención de las exportaciones de los países en desarrollo signatarios que no se hayan comprometido a reducir o suprimir las subvenciones, para determinar si esos programas están en conformidad con las obligaciones del acuerdo."³⁵

También, surge un nuevo concepto y es el de las "contramedidas" distintas de los impuestos compensatorios. Es posible que las exportaciones de un país sean desplazadas por exportaciones subvencionadas por otro país. La mera medida de impuesto compensatorio puede no resultar suficiente en este caso. Las contramedidas persiguen buscar una nueva fórmula de compensación para esta situación.

En esta misma materia de subvenciones a la exportación, los países en desarrollo poseen el beneficio de sólo tener que probar con pruebas positivas los

³⁴ Esta posición figura en el Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva y marco para las Negociaciones.

³⁵ UNCTAD V, *op. cit.*, p. 24.

efectos desfavorables de las subvenciones concedidas a las exportaciones. En la misma situación, los países desarrollados tienen la presunción en contra de efectos desfavorables de su subvención.

Es difícil que estas normas puedan solucionar la multiplicidad de tipo de subsidios que operan en el mundo de las exportaciones.

"Esas prácticas presentan un dilema central para el sistema del comercio internacional: como equilibrar la competencia de la soberanía nacional en pugna con los derechos de los que ven su posición competitiva internacional afectada."³⁶

Uno de los aspectos más criticables del sistema de impuestos compensatorios del GATT es la "Grand Father Clause" por la que Estados Unidos sujeta a los países que no han suscrito el Código respectivo un procedimiento en que no se requiere de perjuicio para aplicar el impuesto compensatorio.

— Reformas al Código Antidumping

Se reformó el Código Antidumping del GATT, armonizar los sistemas particulares de los países que poseen este tipo de normas. En especial la armonización se refiere a la forma de determinar la existencia de perjuicio, al procedimiento para calificar la existencia de un precio discriminatorio, imposición y recaudación del impuesto especial de dumping.

El Código de Valuación Aduanera

El Sistema de los países sobre Valuación del producto para asignarle un impuesto en aduana ha contenido tradicionalmente una metodología dispar, lo que atenta en contra del flujo fácil del comercio y actúa como barreras distorcionando su función normal.

La inmensa mayoría de los países desde antes del nuevo Código del GATT usaban la Definición del Valor de Bruselas (DVB), no obstante que otros países como Estados Unidos ha tenido un sistema diferente basado en 9 modalidades diferentes para calificar el impuesto de importación.

"El acuerdo sobre aplicación del Art. VII del GATT —Aforo Aduanero— busca fundamentalmente armonizar los sistemas de valoración utilizados en el mundo para determinar el derecho de aduana aplicable a las mercancías importadas, con base en el valor real de dichas mercancías (criterio positivo). El sistema de valoración principal en el Código es el valor de transacción, esto es, el precio realmente pagado por la mercancía importada en la transacción entre dos partes independientes, si este método no se puede aplicar, se produce sucesiva y excluyentemente a utilizar los siguientes métodos: 1) el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas para exportación, al mismo país de importación, al mismo nivel comercial y esencialmente en las mismas cantidades; 2) el valor de transacción de mercancías similares, vendi-

³⁶ Thomas R. Graham, Results of the Tokyo Round, ya citado, p. 161.

das para exportación al mismo país y en fecha aproximada al de las mercancías objeto de la valoración; 3) el valor de transacción de mercancías idénticas o similares, importadas y vendidas a un comprador independiente en el país de importación; 4) el valor reconstruido, igual al costo de los materiales y de las operaciones de producción más el margen normal de beneficios y la participación en los gastos generales que lleva consigo la producción de la mercancía en el país de exportación para su venta en el país de importación.

El país de importación no tiene facultad para exigir a personas que no residan en él, el suministro de ningún documento para efectuar la valoración. La utilización del último sistema deberá emplearse en casos de transacciones de partes relacionadas en que el productor esté dispuesto a facilitar la información sobre el costo.

Cuando lo pida el importador puede invertirse el uso de los métodos señalados en tercero y cuarto lugar.

Si no puede emplearse ninguno de esos métodos, la determinación debe hacerse en conformidad a los principios del GATT los del propio Código y las notas interpretativas del mismo.

Comprende cada año examinar la aplicación del acuerdo a un Comité de Valoración de Aduana, que puede estudiar las controversias para facilitar la solución satisfactoria.

A la vez, un Comité técnico debe examinar la uniformidad de la interpretación de las normas y prestará asistencia técnica, informativa y de asesoramiento.

Este sistema se propone poner fin a los procedimientos que tratan de sobrevaluar los productos importados. Asimismo, no se permiten los sistemas como el American Selling Price (Precio de Venta Americano) que establecen la valoración en base al precio de las mercancías nacionales en el país de importación, ni la basada en los precios vigentes en el mercado interno del país exportador.

— El Código sobre Compras del Sector Público

“En la gran mayoría de los países el Estado es el comprador más importante de bienes en el mercado mundial. Las disposiciones actuales del GATT sobre la materia no son muy específicas y excluyen lo referente a las compras que efectúa el Estado para su propio uso o transformación.

“El objetivo más importante que se persigue con el Acuerdo sobre compras del Sector Público es el de procurar una mayor competencia internacional en el mercado de otro tipo de compras. Para el efecto, se establecen una serie de procedimientos que deben ser aplicados por los gobiernos que lo suscriban, especialmente, en relación con la aplicación de efectuar licitaciones internacionales y aplicar criterios eminentemente comerciales para su adjudicación.

“El acuerdo se aplica a los productos más que a los servicios, en el caso de

que el contrato supere los 150,000 Derechos Especiales de Giro. De otra parte, a través de una lista negociada de entidades de compra de cada país, anexa al Acuerdo, se limita igualmente el universo de aplicación del mismo.

“En esencia, lo que se pretende es una real transparencia de los procedimientos y prácticas del sector público en sus compras internacionales, buscando que, a través de los mismos, no se proteja la producción nacional con elementos diferentes a la aplicación de los aranceles aduaneros, ni se discrimine en favor de una determinada fuente internacional de abastecimiento.”³⁷

Las naciones toman medidas para asegurarse de que este mercado “multibillonario” se reserve a los productos nacionales a través de técnicos que califican mediante “márgenes formales de preferencias”, tal como los que se exponen en Ley Americana de compras, para excluir los postores foráneos. Todas estas prácticas constituyen barreras no arancelarias al comercio que no se apoyan en las actuales normas del GATT.³⁸

Estados Unidos “implementa la legislación para mantener las preferencias de “compra americana” y respecto de otros sectores reservados para compras inferiores a \$195,000.00 dólares de margen y para compras hechas por agencias que no están sujetas al Convenio. Los beneficios del convenio para compras por encima de ese margen hechas por agencias destinadas a la cobertura, se debe extender a productos de todos los signatarios.”³⁹

Desde el proyecto de convenio se hizo hincapié en el principio de la NMF y en la igualdad de trato, lo que significa que todas las partes se obligan a aplicar a los proveedores de otros países, en las prácticas relativas a las compras del sector público, condiciones no menos favorables que las concedidas a los proveedores nacionales o extranjeros.

Asimismo, se deja constancia que las especificaciones técnicas en la esfera de compras del sector público no deben tener por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio. No se harán referencias relativas a marcas, diseños, patentes, ni orígenes o fabricantes concretos, a menos que no haya otra opción e incluso se harán figurar en el pliego de condiciones las palabras “o equivalente”.

La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Convenio correrá a cargo de un Comité de Compras del Sector Público, integrado por representantes de todas las partes del convenio, que es asistido por un grupo de expertos en el desempeño de tareas de investigación y otras conexas. Las reclamaciones se reciben y examinan con arreglo a un procedimiento.

b3) Otras materias

Respecto de productos tropicales, en la NCM se otorgan concesiones NMF y SGP para unas 2.930 líneas arancelarias, habiéndose distribuido ellas en par-

³⁷ El Gatt y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Rueda Tokio - INCOMEX, Colombia, p. 19.

³⁸ Results of the Tokyo Round, ya citada p. 165. T. Graham.

³⁹ Ibidem, p. 166.

ESTADO DE LA NCM, FIRMAS Y ACEPTACIONES
A ENERO 16 DE 1981

Códigos	Países aceptantes	Aceptación con reserva	Firmas bajo ratificación
Protocolo de aranceles	Argentina, Austria, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, Islandia, Irlanda, Jamaica, Japón, Luxemburgo, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, S. África, Suecia, Suiza, EUA.		Canadá, Israel, España y Yugoslavia.
Suplemento de protocolo de aranceles	Australia, Rep. Dominicana, Egipto, CEE, India, Indonesia, Malasia, Perú, Singapur, Uruguay.		Brasil, Canadá, Chile, Israel, Costa de Marfil, España, Zaire.
Tecnología	Austria, Brasil, Canadá, Hungría, CEE, Finlandia, Japón, N. Corea, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, Singapur, Suecia, Suiza, EUA.		Argentina, Bélgica, Chile,
Compras del sector Público	Austria, Canadá, CEE, Finlandia, Japón, Noruega, Singapur, Suecia, Suiza, Reino Unido (para Hong Kong) y EUA.		
Subsidios	Austria, Brasil, Canadá, CEE, Finlandia, India, Japón, N. Corea, Noruega, Pakistán, Suecia, Suiza, Reino Unido (sus territorios) EUA.		Chile, Yugoslavia.
Protocolo de valuación aduanera	CEE, Finlandia, Hungría, India, Japón, Noruega, Rumanía, Suecia, Suiza, Reino Unido (ref. Hong Kong) EUA.		Argentina, Austria, España, Suiza, Yugoslavia.
Licencias	Australia, Austria, Canadá, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, Libia, Japón, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, S. África, Suecia, Suiza, Reino Unido (ref. territorios) EUA.		
Antidumping	Austria, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, India, Japón, Noruega, Rumanía, Suiza, Suecia, Reino Unido (ref. territorios), EUA.		España, Yugoslavia.

FUENTE: Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos.

tes iguales entre los capítulos 1 al 24 y 25 a 99 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). Las concesiones a agropecuarios se refirieron especialmente a productos tales como el café, el té, las especias, el cacao y diversos productos cárnicos.

Se buscaron soluciones multilaterales para lácteos, cereales y carnes.

c) *Omisiones*

Aun cuando el cuerpo de normas que la NCM contienen es vasto, sus omisiones son considerables.

Así, aunque la Declaración de Tokio expuso que las NCM deben contener "un examen de la adecuación del sistema multilateral de salvaguardia" y las restricciones voluntarias a la exportación, no se ha alcanzado un acuerdo en la materia sobre todo en lo que respecta al perjuicio, a las condiciones de imposición y aplicación de la salvaguardia y medidas, notificaciones, consultas y procedimientos de solución.

También, se rechazó la propuesta conjunta de los países en desarrollo en pro de la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas mantenidas por los países desarrollados.

En lo que respecta a valoración aduanera, se omitió un procedimiento que cautelara algún grado de protección a las industrias nacientes contra la competencia desleal por exceso o por defecto en la valoración.

No hubo en la NCM un reforzamiento del Sistema de Arbitraje del GATT para las disputas, a fin de llevarlas a una conciliación.

d) *Los efectos*

d1) *Para los países en desarrollo*

El cuadro V da un panorama de los efectos potenciales de las NCM para los países en desarrollo respecto de EUA, Japón y la CEE, en base a cálculos estimativos de la UNCTAD.

Según esta estimación basada en datos de datos de 1976, al tener que compartir las rebajas arancelarias con países industrializados a causa de las NMF, los países en desarrollo deben ver afectadas sus preferencias generalizadas y su competitividad en la creación de mercados. Tomados en consideración los tres principales mercados, ya citados, esa erosión significa, según la UNCTAD algo más de 1,661 millones de dólares.

Las ganancias causadas por la creación de mercados con motivo de los nuevos aranceles en esa estimación es de unos 1,569 millones de dólares, por lo que, para estos países en desarrollo hay un deterioro a raíz de las NCM, estimable en 92 millones de dólares.

Posiblemente, donde radique más claramente la erosión de la condición

competitiva de los países en desarrollo es respecto del S.G.P., puesto que si sobre los mismos productos de la cobertura de este beneficio y para países que no son sus beneficiarios, sino para otros que son más altamente competitivos, se disminuye la diferencia en aranceles, los afectados son los países en desarrollo que ya no gozan de la misma rebaja arancelaria comparativa, sino de una muy inferior.

Los cálculos de la UNCTAD de la erosión del S.G.P. a causa de las NCM se estiman en un 32%⁴⁰ en base a 1976, lo que hace que este estímulo por el que tanto pugnaron sus beneficiarios, vaya perdiendo su efectividad, si se considera que también está afectado por la salvaguardia de los países otorgantes (cláusula de la Necesidad Competitiva en el caso de EUA), por los problemas del aprovechamiento, por el desaliento que provoca su plazo de vigencia, etc. De esa manera, la declaración hecha en la Ronda Tokio, de que se mantendría y mejoraría el S.G.P., ha quedado totalmente fallida.

CUADRO V

PÉRDIDAS Y GANANCIAS EN EXPANSIÓN POTENCIAL DEL COMERCIO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, A CAUSA DE LAS NCM, RESPECTO DE EUA, JAPÓN Y LA CEE

(millones de dólares)

Mercado	Pérdidas por cambio de aranceles	Ganancia por creación de comercio	Resultado neto
EUA	743.1	1,210.0	+ 466.9
Japón	185.3	164.8	— 20.5
CEE	733.3	195.0	— 538.3
Total	1,661.7	1,569.8	92.1

FUENTE BÁSICA: Secretaría de la UNCTAD.

d2) Para los países que no son miembros del Acuerdo General

Las rebajas arancelarias de las NCM aprovechan o perjudican a los países sean o no miembros del Acuerdo General, en los términos ya analizados.

En lo que respecta a si los países que no son miembros del Acuerdo puedan gozar de los beneficios resultantes de las Negociaciones, sin pasar a constituirse en parte de ese Acuerdo, de los textos de los Códigos consta que tales países

⁴⁰ UNCTAD, El Sistema Generalizado de Preferencias y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Nueva York, 1978.

pueden adherirse a ellos, a condición de que se comprometan a observar las disposiciones del Acuerdo General y todas las de más disposiciones, con la aplicación efectiva de los derechos y obligaciones que fueren convenidos.

Sin embargo, hay Códigos que no interpretan artículos del Convenio General.

Uno de los problemas que se presenta para los países que no son adherentes del Código sobre subsidios e Impuestos Compensatorios es que pueden ser sancionados por los Estados Unidos con este impuesto sin que exista perjuicio a la industria americana, bastando con que sólo haya subsidio, lo que hace fácil e injusta la medida, más aún si se considera que la ley americana concibe el subsidio con una amplitud inusitada.

d3) Para los países desarrollados

En un estudio hecho por el Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos en Junio de 1979, se señala que los principales efectos esperados de las NCM para los Estados Unidos y los otros principales países industrializados, son:

- 1) Respecto del empleo, que se incrementará en cifras bajas en todos los países, salvo Japón y Suiza. El incremento para EUA se estima en la modesta cifra de 15 mil trabajadores. Se considera que en porcentaje, los cambios alcanzarán sólo unos pocos décimos de la fuerza laboral de esos países y menos aún en EUA;
- 2) Según el mencionado estudio, las tasas de cambio, se modificarán escasamente. El dólar americano se depreciará lentamente (2 décimas de uno %), tal como, también, lo harán las monedas como el franco y la libra esterlina;
- 3) Los precios al consumidor caerán al máximo posible, salvo en EUA, en que sólo será de 1 décimo de 1%.
- 4) El bienestar económico se incrementará en todos los países, excepto Suiza. El bienestar a ganarse en EUA se estima entre \$ 1 y 1.5 billones de dólares, lo que es inferior a 1% del producto Doméstico Bruto americano.⁴¹

Naturalmente, este planteo luce un tanto remoto de la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). — Consecuencias de las reducciones arancelarias de la Ronda Tokio para el comercio de los países en desarrollo, Ginebra, febrero de 1980.

⁴¹ An Economic Analysis of the Effects of the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the United States and the other Major Industrialized Countries, Committee on Finance, United States Senate, June 1979.

- El Sistema Generalizado de Preferencias y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, 1978.
- Negociaciones Comerciales Multilaterales, evaluación y nuevas recomendaciones basadas en ellas, Manila, mayo de 1979.
- Evaluación de los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, mayo de 1980.
- 2. Congreso de los Estados Unidos, oficina del Presupuesto. El efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en la Economía de E.U.A., 1979.
- 3. Gerard Curzon, La Diplomacia del Comercio Multilateral, F.C.E., México, 1969.
- 4. Sidney Dell, Bloques de Comercio y Mercados Comunes, F.C.E., México, Primera Reimpresión, 1973.
- 5. Thomas R. Graham
 - El Impacto de los Convenios de la Ronda Tokio en la Competitividad de las Exportaciones de E.U.A., Significant Issues-Series, Georgetown University, Wash., D.C., 1980.
 - El Congreso de los Estados Unidos y la Ronda Tokio: lecciones de una Historia exitosa, The World Economy, Volumen 3, junio de 1980.
 - Reformas del Sistema de Comercio Internacional: las Negociaciones de la Ronda Tokio en su etapa final, Cornell International Law Journal, Vol. 12-1, 1979.
 - Resultados de la Ronda Tokio Ja. L. International and Comp. L., Vol. 9, 153, 1979.
 - Una Guía Práctica sobre las Negociaciones de la Ronda Tokio, North Carolina Journal of International Law and Commercial-Regulations, 1979, Volumen 4.
- 6. Robert E. Hundec, Conflictos surgidos después de la Ronda Tokio: Asuntos no concluidos, Cornell International Law Journal, Volumen 13, Verano de 1980.
- 7. Incomex, Colombia, Subdirección de Política Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, 1979.
- 8. Charles P. Kindleberges, Economía Internacional, Editorial Aguilar, Séptima edición, 1978.
- 9. Organización de los Estados Americanos (OEA), Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), El Comercio Latinoamericano y la Cooperación Interamericana para el Desarrollo, agosto, 1977.
- 10. Ramón Tamames, Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, Madrid, sexta edición, 1980.
- 11. Senado de los Estados Unidos
 - Comité de Finanzas, Un Análisis Económico del Efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en los Estados Unidos y los otros principales países industrializados, junio de 1979.
 - Oficina del Presupuesto, Política Comercial de los Estados Unidos y la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales, mayo de 1979.
- 12. Delbert A. Snider, Introducción a la Economía Internacional, The Irwin Series in Economics, Georgetown, Sexta Edición, 1975.
- 13. Vicente Querol, El Sistema Generalizado de Preferencias, Expansión, México, 1978.

LA DICTADURA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y EN OTROS PAISES

MANUEL RUIZ DAZA

CAPÍTULO I

“La Dictadura es la lucha de la ambición de uno
contra la ambición de todos.”

Napoleón.

INTRODUCCIÓN

El Estado por definición envuelve y encierra entre sus elementos el concepto de Gobierno. Imposible concebir al Estado como tal, sin organización jurídica, sin un ordenamiento legal que encauce su vida. El Estado como entidad política soberana tiene pleno derecho para autolimitarse, para constreñirse, para autodeterminarse. Con base en el principio de autodeterminación el Estado se da normas, leyes y preceptos de diverso rango, en las que encontramos disposiciones de carácter fundamental y de carácter secundario. Las primeras constituyen y organizan la vida del Estado, las segundas la complementan y ambas en su totalidad constituyen el orden legal. Indudablemente que las leyes constitucionales son de rango superior, constituyen las Leyes Supremas del Estado. Pues bien, cuando el Estado vive en condiciones de normalidad, cuando las leyes ordinarias bastan para mantener el orden jurídico, cuando la vida de los ciudadanos y, lo que es más, la propia vida del Estado no se encuentra amenazada por ningún movimiento armado, revuelta interior, guerra extranjera, tanto autoridades como simples ciudadanos tienen el deber de respetar, obedecer y acatar todas las leyes. Nada de extraño tiene, pues, que en épocas normales, todas las personas gocen de todos sus derechos, de las garantías individuales, de las propias garantías de seguridad jurídica que limitan la actividad de los funcionarios. Cuando se habla del estado de derecho, se entiende un estado normativizado, encuadrado dentro de normas jurídicas previas de carácter general, con delimitación precisa de competencias. Ahora, bien, toda normatividad supone una normalidad; supone, además, como firme y estable el substrato social que hizo posible la edificación del orden jurídico.

Pero el Estado en ocasiones se ve envuelto en situaciones de peligro, de amenaza interior o exterior, de discordias civiles, de guerras intestinas, de con-