

Negociaciones comerciales multilaterales y trilaterales

Diego Luis Castellanos

Diego Luis Castellanos. Economista venezolano. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Autor de libros sobre Mercado y Comercialización. Ex-embajador de Venezuela ante los organismos de Naciones Unidas en Ginebra. Colabora en diversas revistas internacionales. Actual funcionario del SELA.

Antecedentes: un poco de historia

En febrero de 1972, en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se formularon declaraciones conjuntas coincidentes por parte de los Estados Unidos y la Comisión Económica de las Comunidades Europeas (el 9 de febrero) y de los Estados Unidos y el Japón (el 11 de febrero), que habían sido resultado de las discusiones sostenidas entre esas potencias acerca de las proposiciones hechas por los Estados Unidos para resolver los problemas originados por las decisiones que en materia monetaria, comercial y de otra índole, adoptó la administración norteamericana el 15 de agosto de 1971, así como los otros problemas resultantes de esas medidas.

En las referidas declaraciones conjuntas se expresó la necesidad de revisar las relaciones económicas internacionales, con miras a realizar negociaciones para introducir mejoras, habida cuenta de los cambios estructurales acaecidos en los años precedentes. La revisión, a juicio de los proponentes, debería abarcar todos los elementos comerciales, incluso aquellas "medidas que dificultan o deforman los intercambios de productos agropecuarios, de materias primas y de productos industriales". Del mismo modo, expresaron la voluntad de conceder "**especial atención**" a los problemas de los países en desarrollo.

Las declaraciones se comprometieron a "emprender y apoyar activamente la celebración en el GATT de negociaciones multilaterales y de vasto alcance a partir de 1973 (con subordinación a la autorización que sea necesaria en el plano nacional) con el objeto de lograr la **expansión** y la **liberación** cada vez mayor del comercio mundial y la elevación del nivel de vida de la humanidad, fines que pueden alcanzarse ante todo mediante la eliminación progresiva de los obstáculos con que tropiezan el comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrollan las relaciones comerciales". (sn)

El Consejo del GATT apoyó la propuesta de celebrar negociaciones multilaterales desde 1973, en virtud de que las declaraciones formuladas estaban abiertas a la adhesión de las demás partes contratantes del Acuerdo General.

Estos elementos se inscriben dentro de la secuencia de aparición en la escena mundial de la Comisión Trilateral. En efecto, en 1973 el Chase Manhattan Bank crea un nuevo departamento que se denominó Comisión "Trilateral", con el claro objetivo de ofrecer respuestas, dentro del capitalismo contemporáneo, a los problemas económicos y sociales de la época, sin perder las tradicionales posiciones de fuerza. Se diseñó originalmente como un centro de investigaciones de los Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y el Japón, y fue planteada como posibilidad en abril de 1973 en la conferencia anual del Grupo Bilderberg, sociedad que había sido fundada en 1954 y que "hasta entonces cumplía de foro transnacional de los mayores grupos económicos, sociales e institucionales del sistema"¹.

Del mismo modo, representan la manifestación de la pérdida de la hegemonía absoluta norteamericana o, en términos más propios, la consagración de la dispersión del poder en los centros y, por consiguiente, la convicción de que los Estados Unidos no pueden actuar en forma aislada y requiere de alianzas ante las transformaciones mundiales, para apuntalar el orden establecido en Bretton Woods, dentro del cual la liberación del intercambio, la estabilidad de las tasas de cambio y la promoción de los flujos internacionales de capital, eran elementos esenciales.

La situación de la economía mundial para la época es descrita con claridad por Margaret Garritsen de Vries, historiadora del Fondo Monetario Internacional, en estos términos: "En 1970 se preveían sólo algunos de los acontecimientos que iban a sacudir la economía mundial...", se reconocía "que ciertos problemas económicos estaban empezando a poner en peligro las altas tasas de crecimiento y la estabilidad relativa de precios que habían predominado en los grandes países industriales desde 1955. Los principales de éstos se hallaban en medio de una depresión moderada que se había iniciado en 1969 y estaban empezando a experimentar presiones inflacionarias más intensas"... "Los problemas económicos... se intensificaron considerablemente a finales de 1972 y comienzos de 1973, al desencadenarse la inflación mundial..." que "se debió a diversos factores: Estados Unidos financió la guerra de Vietnam de 1966 a 1972, sin establecer los impuestos necesarios" y "durante 1971 y 1972 los países industriales adoptaron políticas monetarias y fiscales demasiado expansionistas para superar la atonía existente desde 1969". "Estas causas se vieron

¹ Enrique Ruíz García: Las transnacionales fase superior del imperialismo. Alianza Editorial, Madrid, 1978. p.35a 47

exacerbadas por la coincidencia inusitada de los puntos máximos de los ciclos en todos los países industriales, en contraste con la tenencia anterior según la cual en todo momento los países se hallaban en fases diferentes del ciclo económico". "Estos factores, unidos a las malas cosechas en 1972 y 1973 y a **la adquisición desenfrenada de productos básicos con fines especulativos, que caracterizó el resto del decenio**, hicieron subir los precios de dichos productos" (sn)²

En esas circunstancias, era necesario promover la concepción trilateral que reflejara la creciente interdependencia de las economías capitalistas más avanzadas y coordinara sus políticas económicas para conformar una posición homogénea frente a los demás países, en especial los socialistas y los en desarrollo; entre éstos, los exportadores de petróleo.

Sobre la base de estos principios, la estrategia trilateral se traza, entre otros, los siguientes objetivos frente a los países en desarrollo³

a) **garantizarse el suministro a precios estables**, de los productos básicos producidos en los países en desarrollo

b) garantizarse la repatriación de beneficios obtenidos por las inversiones extranjeras en los países en desarrollo, y garantías para riesgos comerciales y políticos

c) allegar la cooperación más estrecha de ciertos países en desarrollo más avanzados (advanced developing countries, ADC'S), entre ellos Irán (antes de la crisis), Brasil, México y Arabia Saudita

d) reforzar la libertad del mercado, como medio de defensa frente a las críticas que realizan los países en desarrollo sobre las manipulaciones que sobre el mercado ejercen los países industriales y las empresas transnacionales

e) participar en negociaciones multilaterales, pero reforzar las relaciones bilaterales con los países en desarrollo dispuestos a cooperar en la reconstrucción de las relaciones económicas que la Trilateral se propone

² Boletín del Fondo Monetario Internacional, Volumen 9, Nro. 1 del 14 de enero de 1930, artículo titulado "Panorama del decenio de 1970", pp. 1 a 5.

³ Véase Claudio F Uvencio C.: la estrategia trilateral y los países en desarrollo, publicado en Comercio Exterior, Vol. 29 Nro. 11, México, noviembre de 1979, pp. 1206-1211

f) estimular la liberalización del comercio en los países en desarrollo que disponen de mercados internos amplios, con el propósito de cooptar sus posibilidades de expansión, incluso con procesos industriales

g) fortalecer determinadas instituciones, como el GATT, en las cuales no puedan los países en desarrollo imponer condiciones; al propio tiempo, debilitar las instituciones que, como la UNCTAD, permiten un mayor juego democrático y la participación o interferencia del bloque socialista. Penetrar, además, con las empresas transnacionales, instituciones como la FAO, bajo el pretexto de la asistencia técnica.

Para alcanzar los referidos objetivos, la estrategia de las negociaciones de los países en desarrollo se proponía: a) jerarquizarlos; b) asegurarse el abastecimiento de productos básicos y el control de sus precios; c) diferenciarlos en su tratamiento, y d) procurar abran sus mercados.

El escenario

Todos los elementos indicados configuran también el escenario preparado para celebrar las negociaciones comerciales multilaterales, para lo cual y con el propósito de "facilitar" a la administración norteamericana la presentación de los proyectos de leyes que oficializarían la devaluación del dólar (convenida en el acuerdo alcanzado por el Grupo de los Diez en diciembre de 1971) y autorizarían al presidente de los Estados Unidos a realizar las negociaciones comerciales, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos adelantaron acuerdos comerciales en materia de cereales (aumentos de reservas); rebajas temporales por parte de la CEE, de derechos ad-valorem sobre los críticos; ordenamiento del mercado comunitario del tabaco; aceleración de la adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Noruega (éste último no lo hizo) a la Comunidad Económica Europea (vieja aspiración norteamericana para cooptar ese mercado vía Inglaterra, a todo lo cual se había opuesto tenazmente el general De Gaulle).

Las Negociaciones Comerciales Multilaterales (N.C.M.) propuestas por el Sistema Trilateral y aceptadas por otros países industrializados (incluso algunos socialistas) y países en desarrollo (25 de los cuales - Venezuela entre ellos - no eran partes contratantes del GATT) que habían sido invitados sin que ello significara el compromiso de acceder al GATT, se iniciaron "oficialmente" en Tokio (12 a 14 de septiembre de 1973) bajo los auspicios del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comerciales, con una declaración que lleva el nombre de esa ciudad, adoptada a nivel ministerial (ministros de 90 países).

La Declaración de Tokio estableció un programa de trabajo para las negociaciones en seis áreas: reducciones arancelarias, reducción o eliminación de obstáculos no arancelarios, reducción coordinada de todos los obstáculos al comercio en sectores seleccionados (enfoque por sectores), estudio del sistema de salvaguardia multilateral, liberalización del comercio en el sector agrícola ("teniendo en cuenta las características y problemas especiales de este sector") y tratamiento especial a los productos tropicales. Planteaba, además, que las negociaciones comerciales multilaterales debían tener en cuenta los intereses y problemas especiales de los países en desarrollo.

En este sentido, en los párrafos 5 y 6 de la Declaración se expresaba:

"5.) Las negociaciones se celebrarán 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 referentes a tales negociaciones. Los participantes procurarán conjuntamente alcanzar en las negociaciones, por métodos apropiados, un equilibrio global de las ventajas al nivel más elevado posible. **Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieren en las negociaciones en cuanto a reducir o eliminar obstáculos arancelarios o de otra clase al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el curso de las negociaciones comerciales los países en desarrollo aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio.** Los ministros reconocen la necesidad de adoptar en las negociaciones medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico y de, **cuando proceda**, prestar atención prioritaria a los productos o sectores de interés para los países en desarrollo. Reconocen también la importancia de **mantener y mejorar** el Sistema Generalizado de Preferencias. Reconocen, además, la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo según modalidades que les proporcionen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación **donde sea posible** y apropiado". (s.n.)

"6.) Los ministros reconocen que deberá concederse especial atención a la situación y los problemas particulares de los menos adelantados de los países en desarrollo y subrayan la necesidad de asegurar que estos países reciban un trato especial en el contexto de cualesquiera medidas generales o específicas que se tomen en favor de los países en desarrollo durante las negociaciones".

El párrafo 7 plantea, además, que:

"7.) La política de liberalización del comercio mundial no se puede seguir con éxito si no se realizan esfuerzos paralelos con miras a establecer un sistema monetario que ponga a la economía mundial al abrigo de sacudidas y desequilibrios como los que se han manifestado estos últimos tiempos. Los ministros no perderán de vista que los esfuerzos que van a desplegarse en la esfera del comercio suponen la continuación de los esfuerzos para mantener unas condiciones ordenadas e instaurar un sistema monetario duradero y equitativo".

Los elementos definidos en la Declaración en favor de los países en desarrollo quedarán como simples enunciados. Hemos subrayado las "condicionantes" que en cada caso agregaron los países industrializados y en especial el relativo a la **no** reciprocidad, que resulta ser, bajo esa versión, un concepto eminentemente filosófico y redactado en los términos que en la famosa Parte IV del Acuerdo General, aprobada el 8 de febrero de 1965, como respuesta a los planteamientos críticos que los países en desarrollo habían hecho en la primera Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 1964.

Inicialmente se convino que a fines de 1975 se concluirían las N.C.M, pero tuvo que postergarse esa fecha tope debido a que la administración de Estados Unidos sólo obtuvo aprobación legislativa a fines de 1974, cuando fue promulgada la Ley de Comercio Exterior, "refrendada, en ceremonia poco usual, por el presidente Ford en enero de 1975".⁴

Lógicamente el proceso de negociación resultó sumamente difícil, tanto para los países industriales en cuanto a los mecanismos y procedimientos para la negociación, incluidas las fórmulas para las desgravaciones, como para los países en desarrollo que fueron siendo marginados cada vez más en la medida en que se avanzaba en los acuerdos entre los países integrantes del Sistema Trilateral. En efecto, éstos resolvieron, como es costumbre y práctica en el GATT, realizar sus negociaciones entre ellos mismos, por pares de países (CEE-USA; USA-Japón y CEE-Japón), las que presentaban como "hechos consumados" a los demás países; muchos de los cuales, particularmente los países de Europa, tanto occidental como oriental (que

⁴ Véase estudio elaborado por Diego Luis Castellanos y Guillermo Marquez: "La Ley de comercio exterior de los Estados Unidos", publicado en la Revista de Economía Latinoamericana, año XI, Nro. 42, Caracas, 1975, pp. 36-83.

participaban por razones especiales) así como Australia y Nueva Zelandia, tuvieron que aceptar las transacciones que el "Sistema" había realizado

Los países en desarrollo, si bien intentaron presentar posiciones conjuntas en algunas de las esferas de negociación, no actuaron con la debida unidad de acción, con el agravante de que algunos de ellos trataron de lograr ciertas concesiones y ventajas mínimas en determinados productos, ante la angustiosa situación que padecían por la inflación mundial, el deterioro de sus términos de intercambio, la crítica situación de sus balanzas de pago, el endeudamiento externo y las presiones de tipo político y económico que sobre ellos ejercieron las potencias comerciales⁵. Los únicos países en desarrollo que mantuvieron una relativa unidad, con excepción de los centroamericanos, fueron los miembros del Grupo Andino. Su unidad fue, sin embargo, muy precaria y constantemente socavada.

Prácticamente los N.C.M. concluyeron el 12 de abril de 1979, con la "aprobación" del texto de las actas que se sometió posteriormente a la firma de los países participantes bajo un complejo "entendido" de orden jurídico, razón por la cual la mayoría de los países en desarrollo se negó a firmarla, y solamente Argentina se apresuró a hacerlo, acompañando a Australia, Austria, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia, Suiza y la Comunidad Económica Europea (CEE) y sus países miembros; delegaciones que convinieron someter los textos pertinentes a la consideración de sus gobiernos para que fueran aprobados de acuerdo con los procedimientos internos respectivos.

"Técnicamente (expresa un documento elaborado por la Secretaria de la UNCTAD)⁶, las NCM no fueron una operación del GATT, ya que no se iniciaron por decisión de las partes contratantes, por lo que no estaba claro si para aprobar los instrumentos de las NCM se podrían invocar las normas sobre adopción de decisiones del GATT (artículos 28 y 29 del Reglamento de las Partes Contratantes y los artículos XXV, XXIX - párrs. 1 y 5 - y XXXIII) que correspondiera aplicar". "Los países en

⁵ El grupo de los 77 no existe en el GATT y en tal virtud la escasa coordinación se hizo en la UNCTAD, (donde sí puede reunirse), el amparo del "Proyecto interregional PNUD/UNCTAD sobre negociaciones comerciales multilaterales" que ofreció importante auxilio técnico, aunque no siempre se siguieran sus recomendaciones: No obstante, parece que desde comienzos de 1980 se ha abierto al posibilidad de que el Grupo 77 pueda reunirse en el GATT; pero lo cierto es que sólo existe un "Grupo informal de Países en Desarrollo" el cual integra, además, a España (que recién calificó en el FMI como país desarrollado), Israel y Turquía, todos los cuales no son miembros del grupo 77 sino que, por el contrario, forman parte de los países incluidos en la lista "B" de países de la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que creó a la UNCTAD.

⁶ Doc. TD/B/778 del 8 de febrero de 1980, Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales Informe de la Secretaría de la UNCTAD, párrafos 229 y 230.

desarrollo se interesaron en esta cuestión, especialmente durante la última parte de las negociaciones. Por ello, pidieron que se estableciera una norma para la adopción de decisiones en las NCM, conforme a la cual no se aceptaría la aprobación de ningún documento de negociación a menos que la gran mayoría de los participantes se pronunciara en favor del mismo. Durante la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, celebradas los días 11 y 12 de abril de 1979, se examinaron estas dos propuestas, apoyadas fundamentalmente por los países en desarrollo: a) que en el párrafo de las disposiciones finales de los instrumentos relativos a su aceptación se incluyeran las palabras "tras su aprobación por el Comité de Negociaciones Comerciales", y b) que los instrumentos entrarán en vigor cuando los hubieran aceptado las dos terceras partes de los participantes en las NCM. Sin embargo, las propuestas no pudieron prosperar por las diferencias de opinión existentes. Todos los textos preparados por los distintos grupos y subgrupos de las NCM se presentaron al Comité de Negociaciones Comerciales **sin comprobar si tenían o no el apoyo de la mayoría**, y se incluyeron como anexo en el acta **sin haber sido oficialmente aprobados**".

"Sólo incluyeron en el acta como anexos los textos de los acuerdos sobre los obstáculos técnicos al comercio, las compras del sector público, las subvenciones y medidas compensatorias, los procedimientos para el trámite de licencias de importación, la carne de bovino, el comercio de aeronaves civiles, el marco agrícola, los productos lácteos, el código antidumping, la valoración en aduana y el marco jurídico. En los tres casos en que existían textos alternativos, a saber, la valoración en aduana, el código antidumping y los productos lácteos, **prosiguieron las negociaciones entre unos cuantos países, fundamentalmente países participantes desarrollados**. Con respecto a la continuación de las negociaciones sobre las salvaguardias, se previó en el acta la continuación de esas negociaciones".

..."Tras nuevas consultas y negociaciones oficiosas entre un número limitado de participantes, se llegó a un acuerdo sobre un Protocolo al Acuerdo relativo a la Valoración de Aduana... y al Código Antidumping revisado. Se llegó a un acuerdo con respecto a los textos definitivos de estos últimos instrumentos al margen de los órganos establecidos de las NCM porque habían dejado de funcionar el Comité de Negociaciones Comerciales y sus órganos auxiliares. En consecuencia, igual que en el caso de otros instrumentos de las NCM, muchos países en desarrollo **no** pudieron participar plenamente en estas negociaciones. Como temían los países en desarrollo, la inexistencia de una norma oficial relativa a la aprobación de los instrumentos de las NCM tuvo como consecuencia no sólo la falta de transparencia, sino

también una participación marginal de los países en desarrollo en las negociaciones y que éstos no pudieran defender plenamente sus intereses en ellas". (s.n.)

Posiblemente el más importante de los resultados de las N.C.M. es el cambio que se introduce en la legislación nacional de los países participantes para la aplicación de los acuerdos concertados en las negociaciones. Esto introduce una variante muy especial dentro de las normas del comercio internacional, por cuanto el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se aplica todavía "provisionalmente"⁷, en cambio la mayoría de los acuerdos de las NCM van a tener aplicación "definitiva"; esto es, los signatarios adquieren el compromiso de introducir en su legislación los cambios consiguientes. El interés de los Estados Unidos - y de la Comisión Trilateral - en esos acuerdos y la manera como los favorece, se pone de manifiesto en que ha sido el primer país que adapta su legislación a los resultados de las N.C.M. al promulgar aceleradamente la Ley de Acuerdos Comerciales en 1979, aprobada por el Congreso de ese país el 25 de julio del referido año.

En este sentido cabe destacar que Estados Unidos no ha accedido formal y oficialmente al GATT, es decir, son miembros de hecho y no de derecho, por cuanto el Congreso siempre se ha opuesto, desde los tiempos en que consideraban "inconvenientes" los postulados de la Carta de la Habana (que no ratificaron), a que ese país "someta su política comercial a los dictados de otros países o grupos de países". Es por ello por lo que ese país utiliza un procedimiento especial mediante el cual el Congreso "autoriza" al "Presidente" a "negociar", con un mandato limitado en sus alcances y en el tiempo. Por esto también llamó la atención que la administración y el Congreso se apresuraran a poner en vigencia los resultados de las N.C.M., promulgando la ley referida, como medio de estimular a los otros miembros del Sistema Trilateral a hacerlo y presionar a los otros países, desarrollados y en desarrollo, a "aceptar" los códigos.

Resultados decepcionantes y contraproducentes

Buena parte de los objetivos que se trazara la Comisión Trilateral y dentro de ella, la política norteamericana, se alcanzan indudablemente en el largo proceso negociador, especialmente en lo relacionado con respecto a los acuerdos sobre medidas no arancelarias, cuya finalidad era lograr cierta transparencia y disciplina en el uso de esas medidas y establecer mecanismos y procedimientos para examinarlos, aplicarlos o resolver las controversias que pudieran presentarse. En lo que se refiere al

⁷ Véase el estudio elaborado por Eric Alvarez Gurza: "El ingreso al GATT de países en desarrollo - Elementos jurídicos que deben tomarse en cuenta" publicado en Comercio Exterior, Vol. 29, Nro 2, México, febrero de 1979, pp. 171- 178

marco jurídico, los textos - según la Secretaría del GATT parecieran proporcionar una mejor base jurídica para el sistema generalizado de preferencias y, en menor medida, para el comercio preferencial entre los países en desarrollo y para "algunas formas de trato diferenciado para esos países", incluyendo un tratamiento especial para los menos adelantados.

Pero en realidad, para los países en desarrollo, en cuanto a lograr una liberalización del comercio, proporcionar un marco más favorable para la realización y expansión del comercio mundial y asegurarles mejoras substanciales en el acceso a los mercados de los países desarrollados, así como para adoptar medidas tendientes a lograr precios estables, equitativos y remuneradores para los productos básicos, los resultados de las N.C.M. son no solamente "modestos y deficientes" como los califica la Secretaría de la UNCTAD, sino más bien decepcionantes y contraproducentes, y pueden representar, para muchos de ellos, elementos que contribuirán a acentuar su dependencia de los centros industriales. Además, constituyen factor de distorsión y alejamiento el proceso hacia la implantación del Nuevo Orden Económico Internacional.

Las aspiraciones y posibilidades de los países en desarrollo de alcanzar un "trato diferenciado y más favorable" no han sido logradas. No existen medidas concretas y específicas para aplicarlas en los códigos, en los cuales se incluyen algunas disposiciones generales que resultan ser "vagas" o "inadecuadas". Los márgenes de preferencia obtenidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (S.G.P.) y que beneficiaban a las exportaciones de los países en desarrollo, se erosionarán como consecuencia de las reducciones arancelarias, entre los países industriales, con lo cual se reducirán ciertas ventajas de que disfrutaban los países en desarrollo. Por otra parte han sido excluidas de las reducciones arancelarias muchos productos que no disfrutaban de preferencias y que son exportados por los países en desarrollo.

Elemento importante de incertidumbre es la ausencia de acuerdo en materia de "salvaguardias", que constituye un área importante para los países en desarrollo. Más grave aún, se institucionalizan los conceptos de **condicionalidad y gradualidad** con profundas consecuencias para los países en desarrollo, en la medida en que los expone a tratamiento discriminatorio arbitrario.

Posiblemente, el elemento más negativo para los países en desarrollo sea la profunda reestructuración del régimen jurídico de las relaciones comerciales mundiales consignado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: en efecto, resurge el principio de la **aplicación condicional** del trato de la nación más

favorecida; se forman dentro del GATT, **grupos segregados**, integrados por los países que pueden participar en los acuerdos y adoptan su legislación a los mismos; surge la posibilidad muy cierta de que los problemas que se susciten en el comercio mundial sean considerados, tratados y hasta resueltos en **grupos selectos y cerrados**, como en el caso de los problemas en el sistema monetario internacional, donde la mayoría de los países se ven obligados a aceptar decisiones que les son contrarias a sus intereses. El nuevo sistema creará, en fin, graves y grandes dificultades a los países en desarrollo, "por diversas razones, incluidas las de carácter técnico"

En cuanto a los países socialistas que participaron en las N.C.M., según Informe de la Secretaría de la UNCTAD, "opinan que si bien los resultados globales no se pueden considerar insignificantes, temen que se siga discriminando contra ellos a causa de su sistema económico diferente". Los otros países socialistas que no participan, han expresado que es posible que en la legislación que se promulgue para poner en práctica los resultados de las N.C.M., se intente legalizar ciertas medidas discriminatorias; por ejemplo, patrones diferentes para los participantes y no participantes de las NCM o condicionamientos y limitaciones en el trato de la nación más favorecida.

En el campo **arancelario**, la erosión general de los márgenes del Sistema Generalizado de Preferencias hace más gravosa ahora la posibilidad de acceso a los mercados de los países desarrollados con economía de mercado para las manufacturas producidas por los países en desarrollo.

En materia de **productos tropicales**, la CEE y otros países desarrollados anunciaron que su liberalización del comercio (mejoras en los esquemas del SGP y reducciones de derechos arancelarios NMF para ciertos productos (café, entre ellos) entrarían en vigencia el 1° de enero de 1977. Otros tres países desarrollados anunciaron concesiones posteriormente. Estados Unidos, en cambio, hizo ofertas de reducciones de los derechos N.M.F. y exigió contribuciones" (reciprocidad), negándose a hacer efectivas las concesiones u ofertas si no recibía esas contribuciones. Las concesiones no satisficieron a los países en desarrollo (casi los únicos productores de productos tropicales y cuya dependencia de sus exportaciones es alta), ya que aspiraban a franquicia aduanera total, la supresión de barreras no arancelarias y el reconocimiento del principio de no reciprocidad.

En el campo de las **barreras arancelarias** no fue posible lograr fórmulas que permitieran liberalizar las restricciones cuantitativas y las prohibiciones a la importación,

cuya importancia como obstáculos al comercio internacional es cada día mayor; fue así como - de acuerdo con las previsiones de la Comisión Trilateral -, el problema de estas barreras se abordó por medio de negociaciones bilaterales que condujeron al establecimiento de códigos multilaterales de conducta, los cuales se refieren a: 1) Procedimiento para el trámite de licencias de importación; 2) Valoración aduanera; 3) Obstáculos técnicos al comercio (código de normas); 4) Subvenciones y medidas compensatorias; 5) Código Antidumping y 6) Compras del sector público.

En lo general los códigos, lejos de mejorar o aliviar la situación para los países en desarrollo, en la práctica representan la consagración del proteccionismo, cual es el caso concreto de las **licencias de importación**. El **código de valoración** aduanera, por ejemplo, lejos de conducir a reducir la protección arancelaria, tiende a incrementarla: Estados Unidos ya realizó ajustes para "mantener" el nivel de protección y Canadá ha anunciado algo similar. Por otra parte, el acuerdo conducirá a distorsionar los valores de transacción en favor de partes vinculadas, lo que beneficiaría a las empresas transnacionales y perjudicará a los países en desarrollo, especialmente en sus recaudaciones aduaneras. Además, el Acuerdo impide que se incluyan en el valor de transacción ciertos elementos de los costos de preimportación, que "son componentes legítimos del valor de importación", y prohibirá los valores mínimos en aduanas (precios mínimos u oficiales).

El **código de normas** crea dificultades importantes en los países en desarrollo que superan las escasas ventajas o beneficios que puedan derivar, y no eliminará ninguno de los obstáculos al comercio". Lo propio ocurre con el **acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias**, que introduce la cláusula de graduación que obliga a los países en desarrollo a "comprometerse a reducir o suprimir las subvenciones de la exportación, si tales subvenciones no se ajustan a sus necesidades en materia de competencia y desarrollo"; establece, además, criterios muy rigurosos y desconoce el derecho de los países en desarrollo a subsidiar sus exportaciones, aumentando la posibilidad de que se apliquen medidas compensatorias en contra de sus exportaciones subvencionadas. Del mismo modo, el **Código Antidumping** contiene elementos que tendrán efectos francamente negativos.

El acuerdo sobre **compras del sector público** no solamente no prevé el trato preferencial a que los países en desarrollo aspiraban, sino que limita las posibilidades de creación o expansión de empresas públicas nacionales y multinacionales que estos países deben auspiciar y estimular dentro de sus programas de cooperación horizontal.

En lo que se refiere al **"marco jurídico en que se desarrolla el comercio"**, los comentarios que al respecto hace la Secretaría de la UNCTAD en su análisis sobre el particular son suficientemente reveladores de los propósitos concretos de la Trilateral. "Los resultados de las negociaciones sobre el marco jurídico son en general modestos en comparación con las disposiciones correspondientes de la declaración de Tokio. Los textos a que han llevado esas negociaciones, aunque representan alguna mejora en relación con las disposiciones vigentes de la Parte IV del Acuerdo General, no pueden ser considerados como un gran progreso hacia un nuevo orden económico internacional. Los países en desarrollo pedían que, para establecer en el GATT una amplia base jurídica para el trato diferenciado y la no reciprocidad en todos los aspectos de las relaciones comerciales. En lugar de ello, se les ha dado un trato diferenciado, limitado, en una declaración en la que figura **la no reciprocidad junto con la idea de la graduación**. El resultado de las negociaciones sobre el marco jurídico, en lugar de ser un nuevo marco jurídico mejorado que respondiera mejor a los intereses comerciales de los países en desarrollo, constituye sobre todo la consagración jurídica, en forma de "decisión" o de "entendimiento", de principios ya aceptados por otras organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas la UNCTAD, y ya aplicados de hecho en el GATT desde hace muchos años. Parece confirmarse la opinión de que, habida cuenta de la Declaración de Tokio y de los objetivos de los países en desarrollo, los resultados de las negociaciones sobre el marco jurídico **son decepcionantes e incompletos desde el punto de vista de los intereses de tales países y probablemente demuestran que es inútil tratar de reformar las normas del comercio internacional desde dentro del propio sistema del GATT**". S.N.⁸

El compromiso de no exigir reciprocidad adoptado en Tokio (párrafo 5 de la Declaración), que aunque con carga filosófica representa aspiraciones de vieja data de los países en desarrollo, no tuvo expresión concreta. Por el contrario, ya se ha señalado la posición inflexible de los Estados Unidos en cuanto que sus ofertas en productos tropicales sólo podían ser puestas en práctica a cambio de compensaciones de los países en desarrollo. Por otra parte, en los acuerdos celebrados sobre Códigos, se ha previsto que los países en desarrollo otorguen contribuciones por la vía de aceptar "obligaciones cada vez mayores en la medida que sus economías crezcan", lo que se ha dado en llamar el principio de graduación.

Cabe recordar, en este contexto, que tal como lo ha expuesto con toda claridad el Dr. Raúl Prebisch, en las concesiones que puedan otorgar los países desarrollados a

⁸ Doc. TD/B/ 778 Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, op cit párrafos 195 a 197.

los países en desarrollo existe, de hecho, una "reciprocidad implícita" por parte de los últimos, ya que, en la medida en que se facilite su acceso a los mercados de los primeros y que, en consecuencia, puedan mejorar sus ingresos por exportaciones, éstos permitirán la adquisición de los bienes esenciales y de capital que requieren y, por supuesto, aumentarán las exportaciones de los países industrializados con efectos estimulantes para su empleo e inclusive con resultados altamente beneficiosos sobre la inflación, como se revela en estudio reciente del Overseas Development Council, citado en documento de H. W. Swell, titulado ¿Pueden los ricos prosperar sin el progreso de los pobres? (mimeografiado).

¿Quiénes disfrutarán de los supuestos beneficios?

Los países en desarrollo miembros del GATT se han preocupado por conocer si, de conformidad con el principio de la cláusula de la nación más favorecida establecida en el artículo 1º del Acuerdo General, disfrutarán o no automáticamente de los "beneficios" que puedan derivarse de los instrumentos adoptados, en especial debido a que algunos de ellos tienen por objetivo aplicar o interpretar determinados artículos del GATT. Pero de los instrumentos, y según el juicio de los expertos que los han analizado, "parecería desprenderse que el trato de la nación más favorecida se aplicará con carácter condicional solamente", lo que hace perder al Acuerdo General su más valiosa palanca para liberalizar el comercio.

Sobre éste y otros problemas, la Secretaría de la UNCTAD, en el documento citado (TD/B/778) párrafos 226 y 227, resume los aspectos más importantes, advirtiendo la falta de claridad acerca de las consecuencias jurídicas de las disposiciones, de la siguiente manera:

"Una cuestión conexas que preocupa igualmente a los países en desarrollo es la evidente compartimentación de la estructura jurídica del Acuerdo General. Se examinarán cuestiones decisivas del comercio internacional, se resolverán problemas y se celebrarán nuevas negociaciones en pequeños grupos restringidos (comités o consejos de signatarios) formados por las partes que se adhieran a los instrumentos. Las atribuciones de esos grupos exceden ampliamente las de cualquiera de los órganos comparables que existen actualmente en la estructura del GATT. En muchos aspectos, estos consejos o comités tienen funciones y atribuciones que anteriormente sólo eran de la competencia de las partes contratantes. De conformidad con las disposiciones finales de los instrumentos negociados en las NCM, los comités han de "informar" a las partes contratantes, pero no pedir su aprobación, respecto de las decisiones que adopten.

Dada la importancia del principio establecido en el Acuerdo General, de que se aplique incondicionalmente el trato de la nación más favorecida, y a fin de preservar la unidad y la autoridad general de las partes contratantes, el Consejo del GATT examinó la cuestión de la relación entre los instrumentos negociados en las NCM y el Acuerdo General. Después de celebrar conversaciones oficiosas, las partes contratantes preparan un texto, que aprobaron en su 35º período de sesiones, según el cual:

a) Reafirmaron su intención de asegurar la unidad y coherencia del sistema del GATT y, con este fin, acordaron vigilar el funcionamiento del sistema en su conjunto y adoptar las medidas que fuesen adecuadas

b) Tomaron nota de que, como resultado de las negociaciones comerciales multilaterales, se habían concertado varios acuerdos referentes a determinadas medidas no arancelarias y al comercio de la carne de bovino y los productos lácteos. Asimismo tomaron nota de que dichos acuerdos entrarían en vigor entre las partes en los mismos a partir del 1º de enero de 1980 o del 1º de enero de 1981, según los casos, y para otras partes en las fechas en que se adhieran a ellos

c) Tomaron también nota de que los derechos y beneficios que el Acuerdo General otorgaba actualmente a las partes contratantes que no fueran partes en estos acuerdos, con inclusión de los dinamantes del artículo primero, no se verían afectados por los acuerdos

d) Recibirán, en el contexto de los párrafos a) y c), la debida información acerca de las novedades que se registren en relación con el funcionamiento de cada uno de los acuerdos, y a este fin los comités o consejos correspondientes presentarán regularmente informes a las partes contratantes; éstas últimas podrán solicitar informes adicionales sobre cualquier aspecto de las tareas de los diversos comités o consejos, y

e) Entendieron que las partes contratantes interesadas **que no fueran signatarias** podrían seguir las sesiones de los comités o consejos en calidad de observadores, y que los comités o consejos elaborarían procedimientos satisfactorios para tal participación."

En lo que se refiere a los países como Venezuela, que no son parte contratante del GATT pero participan en las N.C.M., no han obtenido seguridad sobre si podrían

tener derecho a los "beneficios" resultantes de las negociaciones sin tener que acceder al Acuerdo General. En tal sentido, el presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (organismo encargado de la coordinación general y supervisión de las negociaciones), después de celebrar consultas con algunos participantes declararon que "los artículos pertinentes de las disposiciones finales de cada acuerdo establecen que el acuerdo estará abierto a la adhesión de un gobierno que no sea parte contratante en las condiciones que, respecto de la aplicación efectiva de los derechos y obligaciones dimanantes del mismo, convengan dicho gobierno y las partes en el acuerdo. Queda entendido que el propósito o la finalidad de las negociaciones sobre las condiciones sería lograr una paridad global de derechos y obligaciones entre las partes en el acuerdo que sean partes contratantes del Acuerdo General y las que no lo sean, habida cuenta de la situación de cada país en lo relativo, por ejemplo, a sus necesidades en materia de desarrollo, de finanzas y de comercio. De esta manera, la base para las negociaciones sería que una parte que no sea parte contratante del Acuerdo General no anulará ni menoscabará directa o indirectamente los beneficios resultantes del acuerdo para otras partes mediante la adopción de medidas que, si fuese parte contratante del Acuerdo General, no podría adoptar por impedírsele las obligaciones que le impondría éste último. Del mismo modo, una parte que sea parte contratante del Acuerdo General no anulará ni menoscabará directa o indirectamente los beneficios resultantes del acuerdo para otras partes mediante la adopción de medidas que, si esas otras partes fuesen partes contratantes del Acuerdo General, no podría adoptar por impedírsele las obligaciones que le impone este último". Según versión del documento citado de la UNCTAD, párrafo 232.

La oscuridad y forma enrevesada de la redacción del párrafo es característica del GATT, esto permite a los hermeneutas del Acuerdo General interpretar los textos en beneficio de las potencias comerciales y en perjuicio de los países en desarrollo. No obstante, parece concluirse del texto que los países que no son miembros del GATT, si no acceden al Acuerdo General deben "aceptar obligaciones adicionales superiores a las previstas en los acuerdos concertados en las N.C.M." y que esas obligaciones deberán ser negociadas en forma específica con cada uno de los países que ya hayan adherido a los acuerdos.

Durante el 35º período de sesiones de las partes contratantes, el presidente trató de hacer aclaraciones sobre la situación de los países que no son miembros del GATT con relación a los acuerdos en las N.C.M., en el sentido de que "las dificultades que pudieran surgir durante el período comprendido entre la solicitud de adhesión presentada por países no miembros del GATT y la conclusión de las negociaciones

necesarias (para su acceso definitiva) se resolverían, en la medida de lo posible, concertando acuerdos temporales, **en el entendimiento de que se mantendría el equilibrio de derechos y obligaciones**" (paréntesis y subrayado nuestros).

Resultados antidesarrollo

Es conveniente poner de relieve, a manera de resumen, que los resultados de las N.C.M. a) no colman los objetivos de los países en desarrollo; b) no concretaron el trato más diferenciado y más favorable a que aspiraban los países subdesarrollados; c) erosionan los márgenes de preferencias en el S.G.P.; d) institucionalizan los conceptos de "**condicionalidad**" y "**gradualidad**", que exponen a los países en desarrollo a trato discriminatorio y arbitrario, además que tiende a dividirlos; e) reestructuran el régimen jurídico de las relaciones comerciales consignado en el GATT en detrimento de los países subdesarrollados; f) hacen resurgir el principio de aplicación condicional del trato de la nación más favorecida; g) instituye la formación en el GATT de grupos segregados, con países que pueden participar en los acuerdos y adaptar eventualmente su legislación a ellos; h) promueven la creación de grupos selectos cerrados que tratarán los problemas; i) no condujeron a la reducción - y mucho menos a la eliminación - de las barreras arancelarias, sino que, por el contrario, se perpetúan en los códigos, y j) institucionalizan o consagran el proteccionismo de las grandes potencias.

Estos resultados, unidos a los procedimientos de bilateralismo y de no transparencia utilizados, así como los altos precios que se exigen a los países en desarrollo participantes y a otros países participantes; contribuyen a hacer menos planetario o global el GATT, a lo que se suma el hecho de que solamente participaron 99 países, de los cuales 26 no son miembros del GATT, por lo que su representatividad con respecto a la UNCTAD (160 Estados Miembros) es precaria, más aún cuando 61 Estados miembros de esta última no participaron en lo absoluto en las N.C.M., incluidos algunos países socialistas de Europa Oriental y China, y sólo participaron pocos países miembros de la OPEP (Gabón, Indonesia, Nigeria y Venezuela) de los cuales tres de ellos son miembros del GATT por herencia colonial, así como Kuwait (que no participó en las N.C.M.). Todo esto excluye un importante sector del mundo.

Durante el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - (UNCTAD (V) -, celebrada en Manila, en mayo de 1979, en la consideración del tema relacionado con las "Negociaciones Comerciales Multilaterales: evaluación y nuevas recomendaciones basadas en ellas", el Grupo

de los 77 elaboró una declaración en la cual consigna su pesar y preocupación por los resultados obtenidos en las N.C.M. e indica los diferentes aspectos que, a juicio del Grupo, constituyeron elementos negativos así como los que deben ser objeto de medidas encaminadas a corregir situaciones adversas a los países en desarrollo.

La referida declaración, leída en la 161a. sesión plenaria de la Conferencia, el 3 de junio de 1979 (2 a.m.) fue precedida por una breve intervención del portavoz del Grupo de los 77, representante de la India, en la cual lamentó "no hubiese sido posible aprobar una resolución sobre las negociaciones comerciales multilaterales". "El Grupo de los 77 había presentado un proyecto de resolución en el que se ponía de relieve las deficiencias de los procedimientos seguidos en esas negociaciones y las insuficiencias en los sectores de principal interés para los países en desarrollo, y había instado a que, antes del cierre de las negociaciones, se desplegaran esfuerzos para corregir esas deficiencias y se prosiguiesen las negociaciones hasta que se hubieran alcanzado los objetivos de la Declaración de Tokio".⁹

Esa intervención ponía de manifiesto, una vez más, el interés del Grupo de los 77 en buscar la concertación. Pero ese interés no coincide con los propósitos y la estrategia de la Comisión Trilateral. Para los países del Sistema Trilateral, según declaró el portavoz del Grupo B (que integra los países desarrollados de economía de mercado) durante la misma plenaria referida, esos países consideraban que las N.C.M. "marcaban un hito importante en los esfuerzos para mantener y mejorar el sistema de comercio mundial abierto" y estimaban que "las negociaciones habían tenido una importancia especial para el comercio de todos los países, incluidos los países en desarrollo".

Contrasta la declaración formulada por el Grupo de los 77 en la UNCTAD con la posición de los países en desarrollo en el GATT, expresada en ocasión del XXXV período de sesiones de las partes contratantes, en Ginebra, en noviembre del mismo año 1979, cuando coincidieron con las apreciaciones que en ese mismo período de sesiones hicieron los países industriales acerca de los resultados de las N.C.M.; las que, para éstos, "significaban el nacimiento de un nuevo esquema en el comercio mundial para la década de los 80, dentro de la cual al GATT le corresponderá jugar un papel de primer orden". Es oportuno recordar a este respecto que los países en desarrollo en el GATT "no son todos los que están, ni están todos los que son".

⁹ Junta de Comercio y Desarrollo: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su quinto período de Sesiones. Doc. TD/268/Add. I, del 20 de julio de 1979. pp. 9 - 16 de la versión castellana.

Los problemas

No parece necesario insistir, a la luz de los antecedentes delineados en páginas anteriores y de los resultados comentados, sobre la pobreza de éstos con respecto a los objetivos y a las expectativas de algunos países industrializados. De esta manera pareciera, a juzgar por la prisa en "legalizar" los mismos, que para Estados Unidos sí resultan positivos y se adaptan a su propia estrategia, así como a los propósitos que ese país abrigaba dentro de la estrategia de la Comisión Trilateral.

Evidentemente el problema se plantea no sólo en términos económicos, sino también y quizás preferentemente en términos políticos, ya que se trata de un complejo de relaciones vinculantes y vinculadas en las cuales se confunden ambos elementos de manera tan entrelazada que resulta difícil separar cuando termina uno y comienza el otro. Esto dificulta el análisis en términos del instrumental disponible para el examen de cada uno de ellos, no obstante son tan claras algunas de las relaciones que lógicamente los actores revelan con facilidad su participación en la trama.

Es así como el problema económico o las implicaciones del mismo se insertan en la crisis del sistema de relaciones económicas internacionales y la problemática mundial, con sus características esenciales de ausencia de desarrollo, en todo lo cual el orden existente resulta ser, en su fracaso de gestión uno de los actores a los que se atribuye mayor responsabilidad.

No debe olvidarse a este respecto que este orden encomendó la administración económica internacional (que debía basarse en el comercio libre, tasas de cambio estables, respaldadas por el acceso asegurado al financiamiento de la balanza de pagos, y la promoción activa de los flujos de capital) al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y la fundamentó en "reglas de juego" diseñadas para regir relaciones entre países en etapa de desarrollo aproximadamente iguales, no para inducir la eliminación de las desigualdades, que más bien debería preservar; y mucho menos para regular relaciones entre países con sistemas económicos y sociales diferentes. Por lo tanto su misión era, además, mantener la relación colonial o semicolonial de la época de su creación y contribuir al aislamiento de los países socialistas.¹⁰

¹⁰ Véase: Declaración formulada por el Dr. K.K. Dadzie, Director General para el Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, de las Naciones Unidas, en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 en Nueva York el 12 de marzo de 1980. (mimeografiado)

La evolución histórica, política y económica del planeta en constante mutación, ha conducido a la crisis múltiple de la economía internacional, en la cual ni el orden existente ni las instituciones a su servicio logran: a) sustituir la estanflación por una expansión continuada; b) romper el círculo vicioso de contracción de la producción, inflación de precios y acentuado proteccionismo en el mundo desarrollado; c) detener el deterioro de los términos de intercambio y balanza de pagos, el peligro de insolvencia y/o la mayor reducción de los programas de inversión en los países en desarrollo y d) evitar las dislocaciones sociales y políticas que padece el orbe.

Este escenario es, indudablemente, enmarcado por lo político y por lo social, y se revela en el etnocentrismo del sistema que elude o trata de evitar la participación, tanto en las decisiones como en la conducción de sectores mayoritarios de la población mundial (más de 80% de la población del mundo); así como en la dimensión militar estratégica, cuya gravedad excede el equilibrio del terror en el Norte, dentro de la confrontación Este-Oeste, y parece asociarse con la respuesta de algunos países del Norte a la amenaza que perciben del Sur contra su poder económico y político.

Todo ello tiende a preservar las relaciones de dependencia y dominación, al tiempo que permite cooptar nuevos centros secundarios de poder y hacerles participar de un amplio proceso de submilitarización, al cual sucumben las élites del Tercer Mundo, porque les permite compensar sus frustraciones políticas y económicas.¹¹

Obviamente, los resultados de las N.C.M. no pueden contribuir a resolver la problemática mundial y mucho menos a conjurar la crisis en las relaciones económicas internacionales, antes bien, las promueven y acentúan.

Las N.C.M. y sus resultados plantean un doble problema: en lo económico, atrasan las posibilidades de transformación que el Nuevo Orden Económico Internacional supone y exige; y en lo político, preservan las condiciones de dominación y de ausencia de planificación y participación que aspiran los países en desarrollo corregir con la instauración del Nuevo Orden. Ambos aspectos se ubican dentro de la estrategia trilateral de mantenimiento del status-quo.

A este respecto cabe hacer algunas consideraciones sobre el GATT, que, debe recordarse, no fue concebido como una organización de comercio, sino como acuerdo

¹¹ Diego Luis Castellanos. "Perspectivas de la economía venezolana en el contexto de la economía mundial", Caracas, Nueva Sociedad Nro. 49, Julio-agosto, 1980.

comercial, dentro del marco de las ideas elaboradas "por un grupo de funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial" y contiene "la mayoría de las decisiones sobre política comercial apoyada en los años cuarenta por tales funcionarios"¹² y que fueron presentadas a manera de "borrador" de la Carta de La Habana y de la Organización Internacional del Comercio (OIC). Pero, al quedar la Carta llena "de transacciones para satisfacer las solicitudes de tal o cual interés" y acabar "por tener en cuenta todas las exigencias sobre las cuales insistieron estos países", sus proponentes decidieron constituir el GATT que hasta el presente existe como una "**no organización**" sobreviviente del fracaso de la tentativa realizada en 1954-55 para otorgarle una estructura institucional estableciendo una organización de Cooperación Comercial¹³.

Como se ha visto, Estados Unidos no pretendió, como tampoco los otros 22 signatarios del GATT, que éste fuera tan amplio como la O.I.C. Del Acuerdo General se excluyeron disposiciones contenidas en la Carta de La Habana sobre empleo y actividad económica, corrientes de capital, arreglos preferenciales, prácticas comerciales restrictivas y convenios sobre productos básicos. En la práctica se ha limitado el objetivo fundamental de sus proponentes; esto es, reducir barreras arancelarias entre los países industriales con economía de mercado y mantener bajas las de las excolonias de esos mismos países para garantizarse sus mercados, arropado todo ello en la filosofía del concepto clásico "según el cual el libre juego de las fuerzas de la economía internacional lleva por sí solo a la expansión óptima del intercambio y al mejor aprovechamiento de los recursos productivos del mundo"; en consecuencia, establece "reglas y principios para asegurar este libre juego", claro está que su eficacia ha sido asimétrica en cuanto a los países industriales y a los países en desarrollo "porque la observación de esas reglas y principios no ha sido siempre estricta; y aunque su texto parezca respetarse en ciertos casos, se ha vulnerado el espíritu que los había dictado". Cabe repetir que "el concepto de libre juego es admisible entre países de estructura similar, pero no entre países de estructura francamente diferente..."¹⁴

El proceso de gestión del GATT para responder a los requerimientos del convenio mundial se atribuye "a la ausencia de una base institucional, al lento aumento del

¹² Santiago Macario: "El papel de la política mundial de comercio: un punto de vista latinoamericano", en "América Latina en la economía internacional", compilación de Víctor Urquidí y Rosemary Thorp, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 82a 116.

¹³ Ver S. Enke y V. Salera. Economía Internacional. Universidad Javeriana, Bogotá, 1963, p. 346.

* Estos problemas se consideraron posteriormente en la UNCTAD.

¹⁴ Véase doc. TD/B535 del 30-12-074: "Cuestión del establecimiento de una organización internacional de comercio de índole general" Informe del Secretario General de la UNCTAD al Sexto período extraordinario de sesiones (Ginebra 10/3/75), de la Junta de Comercio y Desarrollo p. 7 párrf. 19.

número de sus miembros, que hace que esté todavía muy lejos de la universalidad y a su estrecho campo de acción".¹⁵ La proporción del comercio mundial que se canaliza por acuerdos preferenciales entre países desarrollados, y entre éstos y países en desarrollo (Convenciones de Lomé); y el que se rige por convenios bilaterales entre países socialistas y de éstos con países en desarrollo, es cada vez mayor; así como el comercio que se desenvuelve de acuerdo con las prácticas internas de las empresas transnacionales (ya en 1971 un tercio del comercio internacional estuvo constituido por exportaciones de filiales de empresas extranjeras, y del 20 al 25% o de las exportaciones de los países industriales correspondieron a transacciones realizadas en el interior de las mismas empresas).¹⁶

Aunque 83 países (noviembre de 1979) son miembros del GATT y se estima que el 85% de las corrientes comerciales del mundo se realiza entre ellos, la mayor parte de ese comercio se concentra entre los países industriales miembros (entre 1974-77, el 72%), es evidente que, confirmando lo dicho anteriormente, importante proporción del comercio (incluido el que se lleva a cabo entre los miembros) no se realiza con sujeción a las normas y principios del GATT; antes bien, se efectúa como excepciones o como transgresiones a las reglas. Por otra parte, y dado el creciente volumen del comercio preferencial y del resultado de convenios bilaterales, prácticamente es escasa la corriente comercial que opera al amparo de la cláusula de la nación más favorecida, la piedra angular del GATT. Agrégase que la erosión del principio de la nación más favorecida, consecuencia de la proliferación de acuerdos preferenciales, particularmente entre países desarrollados y subdesarrollados, permitidos por el Acuerdo General o "dispensados" por el mismo, está conduciendo al proceso de regionalización y verticalización de las relaciones comerciales y económicas generales entre el Norte y Sur, cristalizando de este modo la división del planeta en esferas de influencia que condena a los países en desarrollo a mayor dependencia.

Actualmente el comercio internacional no sólo es posible por las condiciones de competencia. Cada vez influyen otros factores como la diferenciación de los pro-

¹⁵Véase "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo" Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Raúl Prebisch), Naciones Unidas, Nueva York, 1964, Doc. E/CONF. 46/3, Nro. de venta: 64 11 B. 4 p. 29 y 30 y Javier Matus Pacheco: Elementos para evaluar la conveniencia del ingreso de México al GATT, Comercio Exterior, Vol. 30, Nro. 2, México, febrero de 1980, pp. 118-122.

¹⁶Secretaría de la UNCTAD: Doc. T/D. 225. "Cuestiones de política general en las esferas comercial, financiera y monetaria, y sus relaciones con los cambios estructurales en el plano mundial", material para la UNCTAD (V) Manila, 1979 pág. II párrafo 31. Publicado en la Revista de Economía Latinoamericana, Nro. 59, enero-marzo 1980, bajo el título: El Nuevo Orden Económico Internacional y los cambios que requiere la Economía Mundial.

ductos en función de calidad, presentación, publicidad, tiempo de entrega, seguridad de suministro, crédito y precios; los acuerdos de integración regional, convenios preferenciales y bloques económicos o políticos; las distancias geográficas y el tiempo; la monopolización o cartelización posible; los acuerdos de intercambio compensado, las estrategias de las empresas internacionales; el comercio atado a condiciones impuestas por los otorgantes de crédito o vendedores de tecnología. Todos estos elementos son posibles como excepciones, salvaguardias o transgresiones al Acuerdo General.

La aparición en el escenario del comercio internacional de un número cada vez mayor de países en desarrollo y de los países socialistas, con aspiraciones e intereses que no encuentran respuestas apropiadas en el GATT, sino todo lo contrario, ha conducido a replantear la necesidad de constituir la Organización Internacional del Comercio (O.I.C.), desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 1964).

La necesidad de transformar el marco institucional para la consideración de los problemas del comercio y el desarrollo se pone en evidencia ante las realidades de la situación internacional, entre las cuales se puede mencionar, en **primer lugar**, la tendencia creciente a que las relaciones internacionales adquieran dimensión planetaria: pasan de 160 Estados Miembros de la UNCTAD y de las Naciones Unidas, de los cuales alrededor de 117 son países en desarrollo. Ni sus problemas, ni los de los países socialistas, fueron considerados apropiadamente por los encargados de establecer el marco institucional de la post-guerra. "El mundo actual exige tener presente el bienestar de todos los miembros de la comunidad internacional".

En **segundo lugar**, el código de conducta establecido como base del marco institucional del orden existente, "incluía los principios de no discriminación, reciprocidad y beneficio mutuo", y se fundamentaba "en la hipótesis de que el comercio mundial seguiría estando en manos de empresas privadas, que operarían en condiciones de competencia, y de que la intervención del Estado en la economía se reduciría al mínimo". Tales reglas son hoy objetadas no sólo por los países en desarrollo y los socialistas, si no también por muchos de los que participaron en su elaboración. De allí la tendencia creciente a ponerlos en tela de juicio.

En **tercer lugar**, existe la tendencia creciente de los países industriales al bilateralismo, como refugio ante los problemas críticos de la economía mundial y de las crisis en las relaciones entre las economías capitalistas, así como por los problemas entre ellas en los campos comercial, financiero, monetario y energético. A todo esto se

une la tendencia a tratar los problemas económicos mundiales en círculos cerrados de países supuestamente "más importantes" o "interesados" como elemento singular de la Estrategia Trilateral, sin que medie mecanismo de coordinación y sobre el supuesto de que los países "menos importantes" o "no interesados" tendrán que aceptar a ajustarse a las decisiones de aquéllos.

En **cuarto lugar**, existe la realidad de la transnacionalización de las relaciones económicas internacionales, en lo cual juega papel importante el carácter "privado" de sus principales actores, cuyas operaciones y decisiones con frecuencia tienen más peso y gravitación que las de los gobiernos o van abiertamente en contra de éstos, pero que no están sujetos a normas internacionales y, en principio, sólo son guiados por su propio y exclusivo interés lucrativo. "Cabe señalar que en una situación en que las sociedades transnacionales desempeñan papel tan importante, la reducción de las barreras comerciales contribuye a disminuir la capacidad de los gobiernos para planificar el desarrollo de la economía nacional, reduciendo al mismo tiempo la posibilidad de limitar las actividades de esas empresas"¹⁷

Se precisan nuevas reglas

Lo planteado pone en evidencia la urgencia de disponer de reglas del juego que tengan en cuenta a todos los participantes y sean reflejo de las realidades del mundo presente, de manera que sean válidas y útiles, tanto para corregir las dificultades económicas como para mantener y estimular la prosperidad mundial. Tales reglas deberían fundamentar las disposiciones de tipo institucional para tratar los problemas del comercio y el desarrollo. Cabe agregar que la realidad de la interdependencia, "no sólo en su sentido corriente de relación entre todos los países en busca de bienestar sino también en un sentido conceptual, de relación entre los problemas del comercio y el desarrollo. Una organización de comercio de alcance general debe a) tener carácter planetario en la participación; b) disponer de reglas de juego apropiadas; c) responder a un enfoque integrado en cuanto a la relación entre las políticas y los problemas comerciales, monetarios y financieros, y la necesidad de coherencia y complementariedad en los criterios y decisiones que se adopten en esas tres áreas y, d) debe institucionalizar la interdependencia. El GATT no fue, antes de 1979, el organismo apropiado para esta tarea. Menos lo es después de las N.C.M.

¹⁷ UNCTAD, doc. TD/B/535 cit párrafo 9 pág. 4.

Es evidente que en las N.C.M. se cumple parte importante de los objetivos de la Estrategia Trilateral en cuanto a: 1) tratar de jerarquizar a los países en desarrollo de acuerdo con su grado de industrialización o disponibilidad de recursos naturales; b) otorgarles tratamiento diferencia en lo comercial, financiero y tecnológico; 3) procurar retomar o mantener el control sobre el abastecimiento y los precios de las materias primas y 4) mantener presión sobre los países en desarrollo avanzados para que "abran" sus economías, liberalizando sus políticas de importación y de inversiones extranjeras, con el fin de facilitar la "reconversión industrial" de acuerdo con los intereses de los países del centro.

La Comisión Trilateral, "como mecanismo de cooptación de dirigentes empresariales, líderes políticos y especialistas en asuntos internacionales" se propuso la "administración colectiva" del orden internacional existente por los principales países bajo la dirección de los Estados Unidos. El nuevo GATT, resultante de las N.C.M" sirve clara y objetivamente, a los propósitos de los países en desarrollo y de los países socialistas, e incluso tampoco a los propósitos y aspiraciones de los pueblos de los países industriales que integran el Sistema Trilateral. Ello es así porque no es absolutamente cierto que lo que es bueno para la General Motors, lo sea para los Estados Unidos.

El problema radica en que la conjunción de intereses entre el Gobierno de los Estados Unidos y la Comisión Trilateral, no responde exactamente a los intereses del pueblo norteamericano. La Comisión, como mecanismo de acción privado, que actúa más en beneficio y sostén de las empresas transnacionales; prácticamente controla el poder en los Estados Unidos y aspira a mantener también el control sobre las otras potencias. Tal control, arropado con el manto de una democracia de la cual surgen serias dudas, sólo se orienta al lucro, sin importarle la suerte de miles de obreros norteamericanos, ingleses, alemanes occidentales, franceses, canadienses, japoneses, etc. cuya ocupación y nivel de vida se ve amenazada por el "maldesarrollo" de sus economías. Menos aún puede importarle la suerte de millones de gente del Tercer Mundo y del Segundo Mundo, sus "enemigos naturales".

Otra cara del problema radica en "el compromiso creciente de amplios sectores sociales", en los países en desarrollo, con "los nuevos modelos de desarrollo vinculados a la imitación de las pautas de consumo y las tecnologías existentes en el mundo desarrollado", que promueve la "nacionalización de la dependencia". Esos sectores se comprometen cada vez más con el estilo de desarrollo vinculado a los centros de poder internacional (la Comisión Trilateral)

Propósitos diferentes

Las diferencias de propósitos, concepciones y casi hasta de filosofía entre países en desarrollo y países industrializados surge claramente de los análisis hechos y se manifiesta más objetivamente si examinamos algunos de los elementos fundamentales que animan, o deben animar las posiciones de los actores principales.

En efecto, para los países en desarrollo, el elemento fundamental es la aspiración de modificar sus sistemas de vida, como elemento central de su desarrollo, y lo que ello supone en términos de la modificación de sus estructuras económicas. Esto exige que actúen conscientes y deliberadamente sobre los patrones de consumo y sobre la estructura productiva; es decir, ir más allá de la acción sobre precios, tasas de interés, tipos de cambio, derechos arancelarios, etc.

En la mayoría de los países del Tercer Mundo; elemento característico común es el grave problema de la distribución de la riqueza y del ingreso, y no bastan los mecanismos del mercado para lograr la reorientación requerida en la estructura productiva y en los patrones de consumo, que permita corregir esas dificultades. En economías en las cuales los sectores privilegiados pueden adquirir bienes de consumo conspicuo a precios que duplican o triplican los de los países industrializados, la liberalización comercial no puede orientar apropiadamente la acción sobre el desarrollo, por más que esa liberalización se afinque en el manejo de precios, tipos de cambio, tasas de interés, etc.

El peso, poder de compra, los estímulos imitativos de consumo exigente, en cuanto a calidad y renovación de los bienes, que caracteriza los sectores privilegiados del capitalismo periférico e imitativo en los países del Tercer Mundo, particularmente en los latinoamericanos, determina en la práctica que no exista realmente nivel arancelario que sea apropiadamente protector de las industrias que ese mismo modelo imitativo ha venido promoviendo, con el agravante de que muchas de esas promociones son hechos por firmas extranjeras que saltan las barreras arancelarias en los países en desarrollo para conservar sus mercados, en connivencia con esos sectores privilegiados, y luego obligan a los Estados - para preservar la escasa ocupación creada - a mantener y renovar la protección de actividades que no son precisamente las que esos países requieren; con todo lo cual, además, surgen las contradicciones entre los Estados desarrollados de los que son originarias esas firmas y los beneficiarios de esas promociones manufactureras e ensambladoras. Lógicamente resulta difícil encontrar también un nivel arancelario que promueva eficiencia y competitividad, lo que obliga necesariamente a adoptar otras medidas correc-

tivas de las deformaciones estructurales y actuar deliberadamente sobre las fuerzas del mercado.

En la medida en que el GATT, viejo y remozado (con las N.C.M.), se fundamente en el funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado (particularmente exigida a los países distintos a los que integran el Sistema Trilateral), no es fácil a los países en desarrollo actuar sobre los patrones de consumo y la estructura productiva. Por estas razones la participación de los países en desarrollo, consecuencia, en la mayoría de los casos, de la relación colonial o semicolonial con las antiguas metrópolis o potencias, resulta no sólo marginal si no contraproducente y perjudicial para su desarrollo. Obviamente, esa participación no estimula, antes bien limita, las posibilidades de la expansión de sus exportaciones, más aún cuando éstas no pueden ser estimuladas con subsidios indispensables para equilibrar las diferencias de productividad.

Vale destacar en el mismo sentido la relación importación-exportación y las posibles garantías de que la misma asegure un aumento sustancial de las segundas: El desmantelamiento arancelario exigido por el GATT, impuesto muchas veces por el FMI y "sugerido" directa o indirectamente por el Banco Mundial, representa en la mayoría de los casos un precio, en términos de desarrollo mismo, empleo y estabilidad, excesivo para los países en desarrollo, con el agravante de que las "ventajas" tarifarias que obtienen no garantizan la apertura de los mercados de los países del centro, porque éstos mantienen la progresividad arancelaria, que condena los primeros a ser exportadores de materias primas en bruto; así como el innumerable conjunto de restricciones no arancelarias, de todo orden, hoy más consagradas y legalizadas con los códigos aprobados en los N.C.M, amén de todo un complejo de otras medidas proteccionistas.

Las capacidades de los países en desarrollo para acceder a los mercados de los países del centro queda entonces en función de sus posibilidades de defender sus propios mercados y de diseñar un aparato manufacturero y agropecuario, adecuado a los requerimientos nacionales y fundamentado en sus disponibilidades de recursos naturales y en el desarrollo tecnológico. Pero acá también el GATT constituye obstáculo, en la medida en que reduce las posibilidades de los países periféricos para desarrollar una capacidad tecnológica propia y que respalda a los objetivos de su desarrollo, lo que se evidencia en las características del intercambio comercial.

Otro elemento importante en estas consideraciones es el estímulo que el GATT otorga a la competencia comercial entre los países en desarrollo para acceder a los

mercados del centro cuando existe o puede producirse cierta apertura. Esta genera promoción de esas actividades en los países en desarrollo inducida por las empresas importadoras en los países industriales o por las Transnacionales, pero a la vez engendra fuerte competencia entre los países en desarrollo, tanto por los mercados como por la tecnología y el capital, con lo cual les hace más dependientes.

En el mismo sentido, la reestructuración industrial, cuyos lineamientos racionales se discuten en los foros internacionales pero que está siendo llevada a cabo por las Transnacionales de manera calculada, ha venido propiciando el desplazamiento de industrias con alto grado de obsolescencia y contaminantes. La estrategia de la reestructuración, al igual que la del maquillaje, consiste en ofrecer u otorgar rebajas arancelarias para los productos determinados y garantizarse a la vez reducciones o eliminación de las restricciones para los productos intermedios en los países en desarrollo. Con esto, se logra, además, mantener deprimidos los salarios y los costos de producción. El GATT no participa en estos procesos de reestructuración, pero tampoco los obstaculiza, antes bien, al ignorarlos, los favorece.

Como vimos en párrafos anteriores, la estrategia norteamericana en la Trilateral se orientaba a obtener **reciprocidad** de los países en desarrollo y **gradificarlos** para asegurarse esa reciprocidad. Esto resulta particularmente importante para los Estados Unidos y ésta es la razón por la cual ha sido especialmente activo en las presiones para que los países en desarrollo, de alguna manera, participaran en las N.C.M. y adhieran a los códigos acordados. En igual forma se propone hacer valer los derechos que ha logrado en las negociaciones y mantener vigilancia sobre el cumplimiento, por parte de los otros países, de las obligaciones adquiridas en los acuerdos. Podría decirse que la vocación de guardián que se atribuye a Estados Unidos se extiende ahora con más fuerza a la vigilancia internacional de las prácticas del comercio internacional, para ello ha tomado la iniciativa de reorganizar la administración interna.

El interés de los Estados Unidos en que los países en desarrollo adhieran a los códigos en el mayor número posible, se evidencia en las presiones directas e indirectas que ejercen, así como en el expediente de **acuerdos bilaterales** que a la larga pueden obligar, al (o los) país (es) en desarrollo comprometido (s), a su adhesión. Este afán de los Estados Unidos surge de la posibilidad que ello le brinda de abrir mercados con ventajas garantizadas para sus exportaciones, al propio tiempo que se aseguran que la contrapartida exportadora de los países en desarrollo estará sujeta a las reglas establecidas en los códigos y de esa manera no habrá posibilidades de perjuicios para sus industrias poco competitivas. A estos fines, y para estar cubiertos, los códigos y la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 que los incorpora a la le-

gislación de los Estados Unidos, otorgan suficiente discrecionalidad a las autoridades para su aplicación.

Referencias

- Alvarez-Gura, INFORME DE LA SECRETARIA DE LA UNCTAD. Doc. TD/B/778 - 1980; Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales.
- Anónimo, BOLETIN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 9, 1. p1-5 - México. 1979; La estrategia trilateral y los países en desarrollo.
- Anónimo, COMERCIO EXTERIOR. 30, 2. p118-122 - México. 1980;
- Anónimo, ECONOMIA INTERNACIONAL. p346 - Bogotá, Universidad Javeriana. 1963; Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo.
- Anónimo, INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD AL SEXTO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DE LA JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO. TD/B535. p17 - Ginebra. 1975; Elementos para evaluar la conveniencia del ingreso de México al GATT.
- Anónimo, REVISTA DE ECONOMIA LATINOAMERICANA. XI, 47. p36-83 - Caracas, Venezuela. 1975; Urquidi, Víctor; Thorp, Rosemary -- La Ley de comercio exterior de los Estados Unidos.
- Castellanos, Diego L., INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO ACERCA DE SU QUINTO PERIODO DE SESIONES. Doc. TD/268/Add. p9-16 - 1979; Perspectivas de la economía venezolana en el contexto de la economía mundial.
- Castellanos, Diego L.; Marquez, Guillermo, REVISTA DE ECONOMIA LATINOAMERICANA. 59 - 1980;
- Enke, S.; Salera, V., AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL. p82-116 - México, Fondo de Cultura Económica. 1976; Cuestión del establecimiento de una organización internacional de comercio de índole general.
- Junta de Comercio y Desarrollo, COMERCIO EXTERIOR. 29. p171-178 - México. 1979; El ingreso al GATT de países en desarrollo - Elementos jurídicos que deben tomarse en cuenta.
- Matus-Pacheco, Javier, INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. - Nueva York. 1964; El Nuevo Orden Económico Internacional y los cambios que requiere la Economía Mundial.
- Ruiz-García, Enrique, LAS TRANSNACIONALES FASE SUPERIOR DEL IMPERIALISMO. p35-47 - Madrid, Alianza Editorial. 1978; Panorama del decenio de 1970.
- Santiago, Macario, NUEVA SOCIEDAD. 49 - Caracas, Venezuela. 1980; El papel de la política mundial de comercio: un punto de vista latinoamericano.
- Uvencio, C., COMERCIO EXTERIOR. 29, 11. p1206-1211 -

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 56-57 Septiembre- Octubre/ Noviembre- Diciembre de 1981, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.