

EL INGRESO DE MÉXICO AL GATT:

LA PROBLEMÁTICA DE NUESTRA ADHESIÓN

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *El proceso de creación del GATT.* 2.1. *La situación en el período posbélico (1945-1948);* 2.2. *El surgimiento del GATT;* 2.3. *El GATT y la Carta de La Habana;* 2.4. *Objetivos de la Carta de La Habana;* 2.5. *Fracaso de la Carta de La Habana;* 2.6. *El origen del GATT como obstáculo para nuestro ingreso.* 3. *Naturaleza jurídica del GATT.* 4. *Mecanismos institucionales del GATT.* 5. *Estructura normativa;* 5.1. *Objetivos del GATT;* 5.2. *Partes componentes del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio.* 6. *Principios que rigen al GATT;* 6.1. *El principio de la no discriminación;* 6.2. *El principio del tratamiento nacional;* 6.3. *El principio de reciprocidad;* 6.4. *La cláusula de la nación más favorecida.* 7. *El GATT y los países en desarrollo;* 7.1. *La parte IV del GATT y los países en desarrollo;* 7.2. *Resultados de la acción del GATT.* 8. *México y el GATT;* 8.1. *La posición tradicional mexicana frente al GATT;* 8.2. *El porqué de la adhesión de México al GATT;* 8.3. *Alternativas para México;* 8.3.1. *La incorporación incondicional al GATT;* 8.3.2. *Incorporación parcial al GATT;* 8.3.3. *Aplazamiento del ingreso al GATT.*

1. INTRODUCCIÓN

El 17 de enero de 1979, la Secretaría de Comercio comunicó al señor Olivier Long, Director del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas en inglés GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) la decisión del gobierno mexicano de comenzar las negociaciones con las partes contratantes del Acuerdo para adherirnos a él.

Este documento, exigido por los mecanismos del Tratado, se denomina "Carta de intención" y en ella se expresa que, desde el punto de vista jurídico, el ingreso tiene el carácter de "eventual" por el momento. México ya participaba desde hace algún tiempo con la calidad de "observador activo" en dicho organismo y recientemente desplegó una gran actividad con motivo de las "negociaciones comerciales multilaterales" conocidas como Ronda Tokio.

El 29 de enero de 1979, el Consejo Permanente del GATT, una vez analizada la comunicación y siguiendo el procedimiento establecido para la adhesión de nuevos miembros, acordó integrar un grupo de trabajo para que negociara con las autoridades mexicanas.

"Para cumplir con la disposición del GATT que establece que cada país presente al comité especial que estudia las condiciones de su acceso,

un 'informe' para describir su régimen de comercio exterior, México entregó, por medio de sus representantes en Ginebra, el pasado marzo, dicho informe que de inmediato fue turnado a las comisiones de estudio. Posteriormente, ese informe fue modificado y adicionado con mayores datos.

"Siguiendo la línea de los mecanismos de acceso, los días 26 y 27 de abril pasado, se llevó a cabo en Ginebra, con asistencia de los representantes mexicanos, la primera de dos reuniones del grupo de trabajo en la cual contestó México los cuestionamientos de los integrantes del grupo, en torno del régimen de comercio exterior."¹

La manifestación de voluntad del gobierno mexicano de iniciar formalmente las negociaciones con las Partes Contratantes del GATT, constituye una importante determinación de política comercial que implica el abandono de la filosofía proteccionista que se había seguido hasta ahora, por un enfoque neo-liberal.

Evalüaremos cuidadosa y detenidamente esa determinación, emitiendo un diagnóstico y un pronóstico para medir sus alcances. Desde ahora afirmamos que mucho nos preocupa el ingreso de nuestro país al GATT.

El proceso de adhesión se efectúa mediante una negociación entre el solicitante y las Partes Contratantes, en la cual se establecen de común acuerdo las concesiones que aquél otorgará para compensar los beneficios por recibir derivados de las desgravaciones ya negociadas entre los miembros del Acuerdo.

En efecto, si un país desea incorporarse al Acuerdo, debe observar la disposición contenida en el artículo XXXIII que dispone textualmente: "Todo gobierno que no sea parte en el presente Acuerdo... podrá adherirse a él en su nombre o en el de dicho territorio, en las condiciones que fijen dicho gobierno y las partes contratantes".

Debido a lo anterior, no se puede precisar *ab initio* el "costo" que implicará para México el incorporarse al GATT, puesto que dicho "costo" no se conocerá sino hasta que concluya el proceso de negociación con las Partes Contratantes.

Por esa razón, resulta prematuro criticar la adhesión desde ahora, sin tener los elementos que permitan enjuiciarla adecuadamente.

No obstante lo expuesto, e independientemente de los resultados económicos que se obtengan, cuestionamos nuestra participación en un Tratado cuyos principios y propósitos no son compatibles con el nuevo orden económico internacional (NOEI) al que aspira el tercer mundo, y cuya filosofía resulta contraria a la política que tradicionalmente ha sostenido nuestro país en materia de comercio exterior.

Debido a que ya tomamos posición frente al probable ingreso de México al Acuerdo, algunos lectores escrupulosos podrían considerar que nuestro trabajo carece de valor científico, porque parte de un juicio estmativo, en lugar de atenerse a describir los pro y los contra.

Aunque hemos adoptado una posición valorativa, lo hemos hecho porque nos parece justificada; además de que no estábamos prejuiciados de

¹ Véase en el periódico *Excelsior* el artículo intitulado "Calidad eventual del ingreso al GATT", correspondiente al día 17 de mayo de 1979.

antemano, sino que esta tesis es el resultado de una investigación en la que hemos pretendido ser objetivos.

La decisión gubernamental mexicana fue comentada en diversas revistas especializadas, como la de *Comercio Exterior* y por la prensa en general. Gran parte del material consultado cuestiona la conveniencia de que México se incorpore al GATT, esgrimiendo diversos argumentos derivados de nuestro estadio de desarrollo, al considerar que no hay posibilidades de crecimiento de nuestras exportaciones y sí en cambio de que aumenten las importaciones de productos originarios de las grandes potencias.

Nuestra posición no se identifica con aquella que pretende que México adopte la actitud del avestruz y se aísle del resto del mundo. Nada más alejado de nuestro pensar. Vivimos en un mundo donde los países son inter-dependientes y, en un mundo así, la aspiración a la autarquía es absurda.

El GATT constituye el foro internacional más completo que existe para llevar a cabo negociaciones comerciales. Ha proporcionado una estructura de normas y procedimientos para regular el comercio, lo que ha permitido resolver en forma pacífica las numerosas controversias que surgen cotidianamente en las transacciones comerciales.

El crecido número de sus miembros, los temas que aborda y el enfoque pragmático que ha adoptado para llevar a cabo las desgravaciones, le han permitido acordar una notable reducción de las barreras arancelarias, así como determinar la política comercial internacional durante las últimas décadas, imponiéndole aquellas características que dictaron sus socios más importantes, que son las potencias industriales.

Sin embargo, si no podemos quedar al margen de la vida internacional tal como se lleva a cabo en los distintos foros, tenemos que medir el costo de esa participación y tratar de atenuarlo.

Hay que ponderar todos los elementos, analizar las variables y formular conclusiones. El examen del comportamiento histórico, la estructura y los objetivos del GATT, nos ha convencido de que no es conveniente la adhesión plena y sin reservas, sino que el proceso de incorporación, si llega a darse, debe efectuarse a través de una negociación hábil, en la que se formulen firmes reservas a aquello que contradice a la política de desarrollo que el país se ha trazado.

Examinaremos el ingreso de México al GATT, aplicando el método de análisis costo-beneficio social, y señalando otras ventajas e inconvenientes estratégicos o políticos, a partir del marco histórico en el que surgió dicho organismo y nos referiremos posteriormente a las características básicas de su estructura normativa y los principios que inspiran su acción.

Indicaremos la forma como funciona, sus logros y limitaciones y su relación con los países en desarrollo, así como la posición de las partes contratantes frente al nuevo orden económico internacional (NOEI).

Finalmente analizaremos las ventajas e inconvenientes que afectarán a nuestro país, si aceptamos el conjunto de reglas definidas por el GATT en materia de política comercial.

Nuestro análisis se ubica en el ámbito del Derecho Internacional Económico, porque describe la estructura y funciones de un importante or-

ganismo regulador del comercio y porque el GATT ha generado importantes normatividades, es decir, un conjunto de reglas jurídicas establecidas consensualmente por sus miembros que se aplican a las transacciones que celebran.

El análisis de la normatividad en el GATT, trasciende el enfoque formalista y atiende a la efectividad de las normas en cuanto a su impacto respecto al proceso de desarrollo de sus miembros.

Desde ese punto de vista el orden jurídico normativo surgido en el Acuerdo se ha mostrado poco eficiente, según demostraremos oportunamente.

El derecho vigente en el GATT ha frustrado las aspiraciones que habían depositado en él los países en desarrollo y todos los intentos de modificación de la estructura normativa han culminado en rotundos fracasos. Ésta es otra grave preocupación que nos asalta al considerar la adhesión de México al GATT.

2. EL PROCESO DE CREACIÓN DEL GATT

2.1. *La situación en el período posbélico (1945-1948)*

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

En efecto, al concluir la Segunda Guerra Mundial, las naciones que en ella participaron emergieron del conflicto bélico profundamente preocupadas respecto de las causas que lo habían originado y con el propósito de repartirse adecuadamente el poder y las zonas de su respectiva influencia, para impedir otra catástrofe.

Existía una gran preocupación respecto al terrible deterioro de las economías europeas, así como por establecer mecanismos que permitieran su recuperación. Esto condujo a la concertación de convenios comerciales de amplio alcance para exportar y conseguir una expansión del comercio internacional. Se inicia así la tendencia a la multilateralidad en las transacciones comerciales y en su regulación jurídica consensual.

"Tanto los vencedores como los vencidos, se encontraron con que la situación económica que los rodeaba, era tan desastrosa que prácticamente era la misma, teniendo además como acreedor único un solo país: los Estados Unidos de América, por lo que de inmediato se inició un gran movimiento para reconstruir al mundo, tratando fundamentalmente de estabilizar los mercados para fortalecer al norteamericano y permitir así la recuperación de los adeudos e inversiones de guerra."²

Europa terminó la guerra con un pasivo de 260,000 millones de dólares, en tanto que Estados Unidos tenía un activo de 42,000 millones, además de un saldo acreedor con respecto a los aliados de 41,751 millones.³

² Cruz Miramontes, Rodolfo, *Legislación restrictiva al comercio internacional: análisis de las instituciones más comunes*. México, 1977, edición propiedad del autor, pp. 14 y 15.

³ Manrique Campos, Irma, *La política monetaria en la estrategia del desarrollo*, citada

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

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

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

En el origen del GATT, como un organismo que impondría al mundo el "libre comercio" encontramos "la necesidad de los Estados Unidos de América de dar salida a sus capitales y a sus mercancías, para sostener su ritmo de crecimiento y su nivel de empleo. Su aparato productivo, intocado durante la guerra y de elevado nivel tecnológico, le permitía competir satisfactoriamente con cualquier país industrializado; lo único que requería entonces, era el libre acceso a todos los mercados internacionales y el seguro aprovisionamiento de materias primas, todo ello realizable mediante la liberación del comercio".⁴

Esta época se caracteriza por la agrupación del llamado "mundo occidental" en torno al sistema capitalista y bajo la hegemonía norteamericana. Estados Unidos dirige la marcha del mundo.

Como señaló el ex director general del GATT, sir Erick Wyndhan White, "inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló una vasta actividad con el fin de establecer la base financiera y económica para un poderoso mundo nuevo. Las agonías del período interbélico todavía se conservaban latentes en las mentes de aquellos hombres que se habían abocado a esta tarea. Los costos de la autarquía, de la discriminación, de la restricción del comercio y pagos, motivados por causas económicas y políticas, habían de ser exorcizados por una Carta de Colaboración Monetaria Internacional (Bretton Woods) y una Carta para el Comercio Internacional (La Habana), siendo la función de esta última llevada a cabo en el campo de la política comercial por el GATT".⁵

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

en la *Gaceta UNAM*, Órgano Informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, 4a. época, volumen III, número 38, México, 7 de junio de 1979, p. 3.

⁴ Cordera Campos, Rolando, Ruiz Durán, Clemente y Ruiz Nápoles, Pablo, *México y el GATT: notas para un informe preliminar*, México, Versión mimeográfica, marzo de 1979, p. 5.

⁵ Wyndhan White, sir Erick, "Causas y efectos de los procesos de integración económica en el mundo actual", *Revista de la Integración, BID-INTAL*, número 11, noviembre de 1972, Buenos Aires, p. 21.

Lo anterior es válido por lo que toca a las relaciones económicas internacionales. Desde el punto de vista político, la Conferencia de Yalta entre los llamados "tres grandes" (Roosevelt, Churchill y Stalin) que se llevó a cabo en febrero de 1945, implicó el establecimiento de un orden bipolar para el mundo, con dos grandes potencias encabezando los polos: por una parte, los países "comunistas" liderados por la Unión Soviética; por la otra, los países "capitalistas" liderados por los Estados Unidos.

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

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

El gajo capitalista del mundo posterior a la segunda guerra, se organizó políticamente subrayando como valor máximo a la libertad. Desde el punto de vista económico se ensalza al "libre intercambio comercial", con el propósito de facilitar las transacciones entre sus principales miembros, o sea los países desarrollados.

Se lleva a cabo un movimiento hacia la integración de la economía occidental, bajo la hegemonía norteamericana, con una división internacional del trabajo y libre acceso a mercancías y capitales, lo que posibilita la colocación de los excedentes estadounidenses.

2.2 *El surgimiento del GATT*

"Así fue como se tomaron medidas en los órdenes monetario y comercial. En el orden monetario, se liberaron los intercambios; eliminando los controles de cambio y los cupos y estableciendo la convertibilidad de las monedas, las paridades monetarias se estabilizaron. En el orden comercial, se fueron bajando y eliminando las tarifas aduaneras. Desde un punto de vista institucional, hubo dos mecanismos fundamentales para aquellos propósitos: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT)."⁶

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

No se piense que esta afirmación es exagerada. Basta tomar en cuenta los resultados de las múltiples desgravaciones llevadas a cabo al amparo del GATT, y los controles que ejerce el FMI en materia de política mo-

⁶ Aftalión, Marcelo E., "Poder Negociador Latinoamericano", *Revista de la Integración, BID-INTAL*, No. 18, enero de 1975, p. 11, Buenos Aires.

netaria, para percatarnos de que se trata de dos organismos en extremo importantes.

En realidad, como ha demostrado el destacado internacionalista mexicano Ricardo Méndez Silva, el GATT no es una pieza aislada, sino que es elemento de un conjunto de instituciones representativas de todo un modelo de desarrollo de alcance mundial que surge y se ha ido implantando gradualmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, con organismos tales como el Banco Mundial y el FMI.⁷

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

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

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

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

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

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

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

"El panorama económico de la postguerra se caracterizó por la pretensión de imponer el principio de la igualdad de los Estados, también en la esfera económica."⁸

⁷ Méndez Silva, Ricardo, *Vinculación entre el GATT y el Fondo Monetario Internacional*, México, Versión preliminar, junio de 1979.

⁸ Veida, Vilma, "La cláusula de la nación más favorecida en los acuerdos de comercio contemporáneos", *Revista Uruguaya de Derecho Internacional de la Asociación Uruguaya de Derecho Internacional*, Año I, número 1, Montevideo, 1972, p. 97

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

Entendía el gobierno norteamericano, promotor de la creación de la OIC, que "la eliminación de las trabas comerciales entre los países llevaría no sólo a una mayor eficiencia económica y a un mayor bienestar internacional, sino que también aseguraría las condiciones de una paz mundial duradera".⁹

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

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

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

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

"Mientras la Carta de La Habana estaba siendo negociada, algunos de los Estados acordaron la creación de un Tratado Multilateral de Comercio, incorporando anticipadamente las cláusulas de política comercial de la Carta. Este tratado, denominado GATT, inicialmente concebido como un proyecto temporal, surgió como el único instrumento regulador del comercio mundial, en vista del fracaso en la creación de la Organización Internacional del Comercio."¹⁰

2.4. *Objetivos de la Carta de La Habana*

"Recién terminada la guerra, el mundo era campo de luchas feroces por conquistar cada quien para sí los mercados mundiales y los grandes países, por la vía de declaraciones humanitarias, pretendían la hegemonía total. Se dijo entonces que el GATT era el escenario para buscar, por los caminos de la colaboración, la reducción de los obstáculos para el comercio."¹¹

⁹ Lafer, Celso, "El GATT, la cláusula de la nación más favorecida y América Latina", *Derecho Internacional Económico*, selección de Francisco Orrego Vicuña, Tomo I, América Latina y la cláusula de la nación más favorecida, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 110.

¹⁰ Álvarez de la Torre, Víctor, "El Derecho Internacional y la Regulación del Comercio de Productos Básicos", *Revista Foro Internacional*, Volumen XVIII, No. 2, octubre-diciembre, 1977, México, p. 248.

¹¹ Cabrera Parra, José, "El GATT: ¿Quiénes lo manejan?", *Periódico Excelsior*, 14 de mayo de 1979, México, p. 18-A.

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

"La Conferencia de La Habana había sido el foro para que discutieran sus diferencias Estados Unidos y la Gran Bretaña que emergían de la Segunda Guerra Mundial con la necesidad de afianzar su hegemonía en Europa. Por ello, tal vez el Acuerdo General (GATT) en que finalmente desembocó la Conferencia de La Habana, es firmado por 23 países, pero significa ante todo un acuerdo de intereses entre Estados Unidos y la Gran Bretaña."¹²

La Carta de La Habana tuvo como propósito fundamental el establecimiento de la *International Trade Organization (ITO)*, concebida como "un organismo de las Naciones Unidas, universal, administrado por un Secretariado Permanente y gran número de expertos asesores y técnicos".¹³

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

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

"El diseño legal de la Carta de la Organización Internacional de Comercio era una mezcla de lo nuevo y lo antiguo. Lo nuevo era más fácilmente discernible. Los hombres que redactaron la Carta querían establecer obligaciones legales más significativas que las de los Acuerdos del período entre las dos guerras."¹⁴

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

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

"El GATT incorpora hoy en día la mayor parte de las proposiciones de política comercial negociadas en La Habana e incluidas en la Carta."¹⁵

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

¹² Cabrera Parra, artículo citado, *supra*, nota 11.

¹³ Hudec, Robert E., "El Sistema Legal del GATT: jurisprudencia diplomática", *Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL*, número 8, abril de 1971, Buenos Aires, p. 37.

¹⁴ Hudec, *op. cit.*, *supra*, nota 13, p. 37.

¹⁵ Lafer, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 111.

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

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

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

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

2.5. *Fracaso de la Carta de La Habana*

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

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

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

Sostenían los negociadores norteamericanos que "en general todas las barreras no arancelarias deberían ser abolidas en el contexto de un código omnicompreensivo que gobernara el comercio mundial" y que las barreras arancelarias "deberían reducirse a través de negociaciones internacionales".¹⁶

Estas tesis encontraron fuerte oposición. En el exterior, algunos países como la Gran Bretaña deseaban conservar ciertas preferencias en favor de los países miembros de la Comunidad Británica ("preferencias imperia-

¹⁶ Dam, Kenneth W., *The GATT, Law and International Economic Organization*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1970, pp. 12 y ss.

les"); otros pretendían abatir el desempleo, independientemente de la eficiencia productiva, y el resto tenía otros objetivos.

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

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

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

En tercer lugar, "los Estados Unidos fallaron al no apreciar adecuadamente la necesidad de un marco institucional apropiado y depositar su fe casi exclusivamente en un acuerdo substantivo".¹⁷

Al no haberse adoptado la Carta de La Habana por los Estados Unidos, ningún otro país la ratificó. Algunos países decidieron, sin embargo, que las concesiones que se habían otorgado mutuamente deberían resguardarse por un instrumento jurídico internacional, que resultó ser el GATT (tomado del Capítulo de Política Comercial de la Carta de La Habana) que entró en vigencia a partir de 1948.

2.6. *El origen del GATT como obstáculo para nuestro ingreso*

Hemos descrito en la parte inicial los antecedentes históricos que condujeron a la formación del GATT.

Su origen obedeció a la voluntad de la gran potencia vecina. Fueron los esfuerzos de la diplomacia norteamericana los que condujeron a la formación del GATT. Nada hay en ello de censurable para dicho organismo, ni para el país promotor.

Hemos querido subrayar el origen del GATT porque es evidente que los Estados Unidos lo crearon, porque así convenía a su interés nacional.

Los Estados Unidos propiciaron la liberalización del comercio para disfrutar de la posibilidad de vender sus productos y exportar sus capitales sin tropezar con restricciones. El GATT, responde a un esquema de acumulación de capital en favor de los países ya industrializados que aparecen claramente en escena como los beneficiarios directos de todo el mecanismo.

"En el clausulado inicial del Acuerdo subyace el hecho de que los grandes países aseguraban su abastecimiento de materias primas por parte de los países pobres, sin que éstos tuvieran realmente trato igual, ni pudieran soñar siquiera con salir de su situación interna. Al pretender que los acuerdos se basaban en igual trato para trato igual, se cometía a la vista una injusticia, porque por esas fechas, casi al igual que hoy, la liberación de los obstáculos aduanales era favorable a quienes producían mucho, no a los que producían sólo para su consumo interno."¹⁸

¹⁷ Dam, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸ Cabrera Parra artículo citado, *supra*, nota 11.

El GATT favoreció los intereses de los países desarrollados, que ya cuentan con una estructura industrial que les permite exportar.

También resulta obvio que los puntos de vista de los Estados Unidos y sus principales aliados, que fueron los creadores del GATT, se imbuyeron en una estructura normativa y en los principios que lo inspiran.

¿Coincidirán esos intereses con los nuestros? Todo indica que no. México es un país en desarrollo, en el que más del 50% de su población sufre carencias y cuya estructura industrial es embrionaria. Los Estados Unidos y los demás países industrializados poseen un gran aparato productivo ya instalado, con capacidad suficiente para exportar y que resulta eficiente y competitivo a nivel internacional.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL GATT

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

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

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

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

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

Dentro de los convenios comerciales más importantes, encontramos los relativos a productos básicos.¹⁹

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

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

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

"Como el GATT es un contrato, tiene por consiguiente sus ventajas y desventajas como tal, y en él se estipulan los derechos y obligaciones contractuales de los miembros, lo que trae por consecuencia una constante vigilancia en su aplicación. A pesar de la rigidez de sus normas, el GATT ha conseguido a lo largo de los años que los obstáculos al comercio mundial

¹⁹ Álvarez de la Torre, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 243 a 286.

se hayan ido reduciendo, y, en realidad, mucho depende de cada país, que las condiciones de su contratación en el GATT sean o no favorables, y en cierta medida no tan desventajosas."²⁰

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

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

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

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

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

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

Estas reglas rigen efectivamente al comercio mundial y las partes contratantes del Acuerdo se han comprometido a vigilar que se observen.

Es evidente que, desde este punto de vista, como ha señalado Héctor Gross Espiell, "el GATT es un instrumento técnico insuperable en el momento actual, para una adecuada regulación del comercio internacional".²¹

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

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

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

La determinación de esta cuestión tiene repercusiones prácticas, para planear las "relaciones" que entablará nuestro país con dicho organismo y lo que se pretende obtener de él.

²⁰ Cabrera Parra, José, "Proteccionismo sólo arancelario", periódico *Excelsior*, 15 de mayo de 1979, México.

²¹ Gross Espiell, Hector, "La cláusula de la nación más favorecida y el sistema general de preferencias", *Gaceta de la UNAM*, *supra*, nota 3, p. 15.

Si no se concibiera al GATT con personalidad jurídica propia, tendríamos que considerar que México se está integrando a un "sistema" carente de forma desde el punto de vista jurídico, en el que no tiene otro interlocutor que el resto de los miembros del sistema, que son las partes contratantes.

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

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

Para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo, sus redactores crearon una maquinaria institucional muy simple, casi esquemática, que al principio no se distinguía de las partes contratantes, pero que evolucionó aceleradamente desde entonces.

Los gobiernos interesados en la creación del GATT impusieron dos importantes limitaciones a los hombres que iban a negociar el tratado: la aceptación "provisoria" de las obligaciones legales derivadas del acuerdo, e inclusive sólo cuando no fueran incompatibles con la legislación nacional vigente y, segunda, "la decisión de que el GATT no podía ser una organización internacional formal".²²

La primera limitación derivó del propósito de los Estados Unidos de obtener su rápida ratificación, sin tropezar con obstáculos que le pudieran poner sus órganos legislativos y, la segunda, del pragmatismo propio de los Estados Unidos y, además, del hecho de que se planeaba crear la OIC, y por lo tanto no debían duplicarse los organismos internacionales, para evitar costos excesivos, así como interferencias competenciales.

Como señaló Hudec, "es importante hacer notar que esas limitaciones eran consecuencia de exigencias a corto plazo. Las consecuencias de este mosaico, muchas de ellas molestas, en gran parte fueron aceptadas suponiendo que la OIC pronto tendría existencia y que los gobiernos podían vivir con casi cualquier tipo de monstruosidad durante algunos años".²³

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

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

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

²² Hudec, *op. cit.*, *supra*, nota 13, p. 45.

²³ *Ibidem*, p. 46.

Esta situación ha evolucionado. Al no haberse ratificado la Carta de La Habana por el gobierno norteamericano, no llegó a crearse la Organización Internacional de Comercio y, consecuentemente, se hizo necesario ir fortaleciendo al Secretariado del GATT, que es precisamente lo que ha ocurrido.

Con el transcurrir del tiempo, el GATT ha ido desarrollando mecanismos institucionales que en un principio se crearon de manera casi vergonzante, porque, como señaló el delegado norteamericano: "La idea de que las partes contratantes constituyan una organización, disgustó particularmente a algunos gobiernos..."²⁴

4. MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL GATT

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

A. PARTES CONTRATANTES, que representan a los Estados que se han incorporado al Acuerdo y que sesionan una vez por año.

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

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

B. CONSEJO DE REPRESENTANTES. Creado por las Partes Contratantes tiene facultades para revisar la estructura de las propias Partes Contratantes, hacer propuestas al respecto, examinar los asuntos que surgen entre sesiones e informar de ellos... revisar el trabajo de los comités, grupos de trabajo y otros cuerpos... examinar sus informes... y tiene autoridad para designar cuerpos auxiliares, consultar a los gobiernos y redactar informes.²⁵

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

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

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

b) *Grupos.* Hay dos clases de grupos: los de consulta (artículo XXII) y de trabajo.

²⁴ Documento GATT/CP.2/SR.17 que contiene la minuta de la reunión de las partes contratantes correspondiente al 2 de septiembre de 1948, p. 5.

²⁵ Álvarez Gurza, Eric, "El Ingreso al GATT de Países en Desarrollo", revista *Comercio Exterior*, Volumen 29, No. 2, febrero 1979, México, p. 177.

Los consultivos que se han establecido hasta el momento de escribir este trabajo, son los siguientes:

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

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

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

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

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

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

C. COMITÉ DE COMERCIO Y DESARROLLO. Es un Comité de alto nivel, cuyos informes se transmiten directamente a la reunión de las Partes Contratantes y no al Consejo de Representantes.

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

D. COMITÉ DE NEGOCIACIONES COMERCIALES. No es parte integrante de la organización regular del GATT. Tiene una vida provisorio, puesto que se creó para llevar a cabo la negociación de la "Ronda Tokio".

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

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

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

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

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

Erick Wyndhan White, quien fuera Director Ejecutivo del GATT, manifestó "Que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, como su nombre claramente lo indica, es jurídicamente hablando, un acuerdo comercial

y nada más que eso. Pero precisamente porque se trata de un acuerdo multilateral y contiene disposiciones para la acción común y la decisión de sus miembros tiene la potencialidad para convertirse, y de hecho se ha convertido, en una organización internacional para la cooperación comercial entre los Estados signatarios.²⁶

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

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

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

Nuestra conclusión es que el GATT actúa como un organismo y constituye el foro internacional más importante para la discusión de los problemas que acarrea el intercambio comercial entre los Estados.

Por eso, si nuestro país se adhiere al GATT, entablará relaciones oficiales con dicho organismo y se incorporará, como Parte Contratante, a los mecanismos institucionales descritos. Pero lo que resulta más importante a nuestro juicio es que participará en un "sistema" para comerciar, con reglas específicas que antes no nos vinculaban.

Indicaremos, por último, que nuestra incorporación no veda la posibilidad de continuar negociando convenios comerciales con otros países, sean o no miembros del GATT, fuera del Acuerdo, pero tales pactos tendrán que ajustarse a las reglas del propio GATT.

5. ESTRUCTURA NORMATIVA

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

Según Verbit, "un convenio comercial es una codificación de aquellos principios conforme a los cuales se llevará a cabo el comercio entre las partes contratantes. Aunque varía considerablemente en forma y contenido, el objetivo básico del convenio es la eliminación o el mejoramiento de restricciones sobre el comercio para **aumentar su volumen** y, por ende, elevar el bienestar económico de las partes".²⁷

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

En la actualidad, el esfuerzo más reciente para el perfeccionamiento de la estructura se llevó a cabo por el grupo de trabajo sobre el "marco

²⁶ Wyndham, citado por Dam, *op. cit.*, *supra*, nota 16, p. 335.

²⁷ Verbit, Gilberto P., *Técnicas en los convenios comerciales para países en desarrollo*, México, Editorial Limusa-Wiley, S. A., 1971, p. 13.

institucional" que se integró en la Ronda Tokio sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales.²⁸

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

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

De ahí que la estructura normativa del GATT resulte *sui generis*, en el sentido de que, si bien el Acuerdo está constituido por un conjunto de disposiciones legales que parecen inclusive excesivamente detalladas, varias de las cuestiones sustantivas más importantes se dejan sin regular.

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

Ciertamente ello se ha hecho con el fin de evitar controversias y dicho objetivo se ha alcanzado con gran éxito, puesto que hasta ahora en el seno del GATT no se han verificado confrontaciones serias entre las partes contratantes.

A mayor abundancia de razones, la paradójica mezcla de ambigüedad y casuismo que caracteriza a la estructura normativa del GATT, ha permitido que el enfoque "pragmático" que predomina en el Secretariado aleje los problemas.

Por todo ello, el GATT se ha vuelto un instrumento tremendamente ágil y, por lo tanto, muy adecuado para adaptarse al dinamismo propio del mundo del comercio y en última instancia, esto ha facilitado las transacciones mercantiles y ha promovido el comercio mundial.

Héctor Gros Espiell ha escrito que el GATT "actuando con un criterio empírico, pragmático y efectivo, ha demostrado una capacidad de supervivencia que la ha permitido actuar, desde 1947 hasta hoy, en un proceso de crecimiento y de aumento de su importancia, que ha llevado al número de sus miembros (partes contratantes) de 22 en 1947 a 74 en octubre de 1967, que ha significado que el 80% del comercio internacional esté regido por sus normas".²⁹

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

²⁸ Véase el documento MTN/FR/W/20/Rev. 1 de fecha 23 de diciembre de 1978, que contiene el programa de trabajo del Grupo.

²⁹ Gros Espiell, Héctor, "La cláusula de la nación más favorecida. Su sentido actual en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 1968, pp. 30 y 31. Montevideo, Uruguay.

"La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales es uno de los objetivos principales fijados en el Acuerdo General. Este objetivo se ha ido cumpliendo mediante toda la serie de conferencias aduaneras y comerciales celebradas por el GATT desde 1947."³⁰

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

"Gracias a esas conferencias se han reducido o consolidado los derechos de aduana de millares de productos que son objeto de comercio internacional. Las reducciones acordadas en estas conferencias han afectado a una elevada proporción del comercio de las partes contratantes e indirectamente del de otros muchos países. El GATT representa la empresa más completa jamás emprendida para reducir y estabilizar los derechos de aduana y ha contribuido así poderosamente al crecimiento espectacular del comercio internacional en estos últimos años."³¹

5.1. *Objetivos del GATT*

De acuerdo con el preámbulo, los objetivos fundamentales del Acuerdo son: a) contribuir al mejoramiento de los niveles de vida; b) lograr el pleno empleo; c) aprovechar los recursos mundiales; d) desarrollar la producción y el intercambio de mercancías; y e) fomentar el desarrollo económico.³²

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

Esta tesis responde a la pretensión de equiparar el "desarrollo" con el "consumo", al que se dirige, como etapa final, la actividad mercantil.

Walter Elkan define al desarrollo como "un proceso que hace que la gente en general mejore, mediante el incremento de su capacidad de compra de bienes y servicios y de sus posibilidades de elección".³³

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

No corresponden los objetivos del GATT con las acciones que ha llevado a cabo en su ya larga historia de más de 30 años, puesto que de las

³⁰ Long, Olivier, *El GATT y el comercio exterior en los años 70*. Mercado Común Internacional, Barcelona, España, 1972, p. 5.

³¹ Long, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 5.

³² Véase el texto actualizado del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

³³ Walter Elkan, *Introducción a la teoría económica del desarrollo*, versión española de Antonio Ruiz Díaz, Madrid, Alianza Editorial, S. A., 1975, p. 13.

cinco metas, ha sido la cuarta, o sea el desarrollo de la producción y del intercambio comercial, la que ha privilegiado.

Consideramos que el GATT no ha conseguido mejorar los niveles de vida, ni ha logrado el pleno empleo, ni la utilización más racional de los recursos o el desarrollo económico.

5.2. *Partes componentes del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio*

El GATT postula como medios para alcanzar sus finalidades, los acuerdos negociados entre las partes contratantes, tendientes a obtener sobre una base de reciprocidad y de mutuas ventajas, una reducción substancial de los aranceles y de las barreras no arancelarias y la total eliminación del trato discriminatorio entre las naciones.

El texto del acuerdo se divide en cuatro partes:

a) La primera parte contiene dos artículos:

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

b) La segunda parte contiene normas que pretenden desterrar las prácticas comerciales restrictivas. Constituye como lo llama Celso Lafer "Un Código sustantivo de buen comportamiento comercial".³⁴

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

c) La tercera parte que comprende los artículos XXIV a XXXV se refiere a la reglamentación de los procedimientos relativos al funcionamiento del acuerdo y algunas disposiciones de carácter sustantivo como el artículo XXIV que se refiere a las uniones aduaneras o a las zonas de libre comercio.

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

6. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL GATT

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

6.1. *El principio de la no discriminación*

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

³⁴ Lafer, Celso, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 115.

da o tránsito de productos en un territorio aduanero determinado, cualquiera que sea su origen o destino."³⁵

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

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

"La eliminación del tratamiento discriminatorio en materia de comercio internacional, constituye una preocupación obsesiva del GATT. Este objetivo es recordado con particular insistencia en los distintos artículos del Acuerdo."³⁶

6.2. *El principio del tratamiento nacional*

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

No es un principio privativo del GATT puesto que aparece en varios otros tratados internacionales. Una de sus primeras formulaciones, es la del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, firmado en 1886.

La presencia de esta disposición en la estructura normativa del Acuerdo lesiona en la práctica el proceso de desarrollo de las naciones del Tercer Mundo, porque, por ejemplo, obliga a tratar igual a los escasos, deficientes y a veces costosos productos fabricados en ellas que a los provenientes de los países industrializados, dando como resultado, en lugar de un "trato igual" un trato preferencial a éstos en razón de su precio y calidad.

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

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

6.3. *El principio de reciprocidad*

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

¿En qué consiste la reciprocidad? Desde el punto de vista gramatical, es "la correspondencia mutua de una persona o cosa con otra", el adjetivo "recíproco" significa "igual en la correspondencia de uno a otro".³⁷

³⁵ Ons-Indart, Carlos, "El principio de reciprocidad en el Tratado de Montevideo", *Revista Derecho de la Integración BID-INTAL*, número 6, abril de 1970, p. 50, Buenos Aires.

³⁶ Fernández Lalanne, Pedro, "Dumping", en la *Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL*, número 4, abril de 1969, p. 33, Buenos Aires.

³⁷ Raluy Poudevida, Antonio, *Diccionario de la Lengua Española*, 9a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1976, p. 636.

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

El concepto de la **reciprocidad** se emplea tanto en el derecho interno como en el derecho internacional.

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

"El dominio en el cual la reciprocidad se ha generalizado —ha escrito la Secretaría de la ALALC— es el de las relaciones económicas internacionales en especial en aquellas de carácter multilateral."³⁸

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

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

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

6.4. *La cláusula de la nación más favorecida*

No debe equipararse el principio de no discriminación con la cláusula de la nación más favorecida. Aquél es de índole general. Ésta es sólo un medio o instrumento para implementar aquél, e inclusive pueden usarse otros mecanismos, para lograr ese mismo fin. La relación entre ambos es de género a especie.

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

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

³⁸ Secretaría Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). "El principio de reciprocidad en el sistema de la ALALC". (Documento ALALC/SEC/PA/3, junio de 1973), reproducido en *Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL*, Volumen VII, número 15, marzo de 1974, p. 163, Buenos Aires.

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

De esta forma, ambas partes se comprometen a extenderse mutuamente todos los beneficios que con posterioridad a la conclusión del convenio concedan a un tercero, impidiendo esto el otorgamiento de tratamientos preferenciales en detrimento de los contratantes originales. Se evita así que un país conceda mayores ventajas en el comercio a sus clientes principales en perjuicio de terceros países.³⁹

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

Como ha señalado Félix Peña, los estudios jurídicos sobre la c.n.m.f. son muy numerosos⁴⁰ puesto que contra lo que pudiera pensarse de primera intención, los mecanismos operativos, las modalidades, alcances y limitaciones de la cláusula son muy complejos.⁴¹

Entre las diversas variables que tiene la cláusula respecto a su extensión y alcance jurídicos, la seleccionada por los redactores del GATT en el artículo I, fue la versión más amplia en su modalidad incondicional, con las excepciones clásicas, como la de las uniones aduaneras o zonas de libre comercio, aunque los preceptos de la Parte IV que se añadió posteriormente al Acuerdo, autorizan otras excepciones.

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

La c.n.m.f. pretende imponer la igualdad en el intercambio comercial y su fundamento filosófico es también la igualdad entre los Estados soberanos.

La c.n.m.f. se inspira en el liberalismo comercial absoluto, impuesto por la Gran Bretaña en sus tratos con el resto del mundo y que heredaron los Estados Unidos.

La cláusula supone que las partes que celebran el tratado en el que se le incluye, están colocadas en una situación de igualdad. Esta situación de igualdad no ha existido nunca. Por eso, el funcionamiento de la cláusula

³⁹ Sepúlveda Amor, Bernardo, "GATT, ALALC y el trato de más favor" en el libro de Francisco Orrego Vicuña, *et. al.*, *Derecho Internacional Económico*, volumen I, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 134 y 135.

⁴⁰ Véanse a ese respecto los dos tomos de la obra intitulada *Derecho Internacional Económico*, *op. cit.*, *supra*, nota 41. Igualmente puede leerse el trabajo de Pescatore Pierre, *La Cláusula de la nación más favorecida en las convenciones multilaterales* y los de Gross Espiell, Héctor y Adolfo Vieira, Manuel.

⁴¹ Para ilustrar su funcionamiento en la ALALC, también puede leerse, de Álvarez Sobranis, Jaime, "La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo", en la *Revista Foro Internacional*, de El Colegio de México, volumen XI, número 4, abril-junio de 1971, pp. 602 a 618, México.

no ha beneficiado a los países en desarrollo, sino que por el contrario, ha acentuado sus déficits con el mundo industrializado.

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

Como ha señalado Vilma Veida, "la cláusula de la nación más favorecida, más que un instrumento igualador, es preservador de la igualdad en caso de que ésta sea preexistente, en caso contrario tiende a profundizar el desequilibrio entre los Estados. A esto hay que agregar que su inclusión en un acuerdo multilateral con pretensiones universalistas, paraliza toda posibilidad de emplear políticas comerciales heterodoxas para acelerar el desarrollo económico".⁴²

En el siglo pasado, época en que predominaba el liberalismo de corte individualista tradicional, un gran espíritu latinoamericano, don Andrés Bello, ya expresaba sus temores con relación a los efectos prácticos que podría traer el que nuestra región celebrara tratados comerciales con las grandes potencias que contuvieran la versión irrestricta de la cláusula.

En efecto, escribía don Andrés Bello en su libro *Principios del Derecho de Gentes*, en 1832: "Una nación obrará cuerdamente si en sus relaciones con otras se abstiene de parcialidades y preferencias siempre odiosas, pero ni la justicia ni la prudencia reprueban las ventajas comerciales que franqueamos a un pueblo en consideración a los privilegios o favores que éste se haya dispuesto a concedernos".⁴³

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

7. EL GATT Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Hasta ahora el acuerdo no ha contribuido al proceso de desarrollo de las naciones pobres. Si para ejemplificar esta aseveración analizamos la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, tenemos que aquellos que no exportan petróleo tenían en 1970 el 12% de todos los intercambios y en 1977 conservaron la misma participación. La principal función del GATT ha sido la liberalización del intercambio comercial respecto de productos originarios de los países desarrollados.

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

⁴² Veida, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 101.

⁴³ Bello, Andrés, *Principios del Derecho de Gentes*, (Santiago, 1832), edición de las obras completas por la Universidad de Chile, Tomo X, Santiago, 1886, p. 127.

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

Ésta es, también, una de las más poderosas razones que se han esgrimido para justificar la adhesión de México, por lo que conviene analizarla con detenimiento.

El intercambio comercial a nivel internacional se ha incrementado, pero la razón del incremento es, por una parte, la tendencia natural al aumento de la producción y, por la otra, el aumento del intercambio comercial entre los países industrializados, ya que, en concreto, la balanza comercial de los países en desarrollo no ha obtenido mejoría.

A partir de 1965, los países en desarrollo, cuyo número ha crecido dentro del GATT, presionaron al Secretariado para obtener algunas reivindicaciones y el resultado de esta acción fue la modificación de la estructura normativa con la inclusión de la Parte IV del Acuerdo, cuyo contenido ya describimos antes.

Esto puede calificarse válidamente como un avance, con tal de que no se exagere su importancia, puesto que, en definitiva, el otorgar preferencia a las naciones pobres sigue estando en manos del mundo industrializado.

Esta enmienda no satisfizo las aspiraciones del mundo en desarrollo. Por eso Brasil y Uruguay a principios de la presente década, sugirieron una nueva enmienda, respecto a una posible indemnización a países en desarrollo afectados por medidas restrictivas injustificadas del principal comprador, que no fue aceptada.

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

Como ha señalado Schiavone: "el principio de la no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida —verdadera piedra angular del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio— resultan hoy evidentemente inadecuados para regular los intercambios comerciales mundiales, por lo menos en lo que concierne a las relaciones entre los países desarrollados, por una parte y los países en vías de desarrollo, por la otra".⁴³

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

Lo anterior se pone de manifiesto en el método y los resultados de las negociaciones. Hasta antes de la Ronda Kennedy, "las negociaciones normalmente se realizaban producto por producto y la organización de los grupos bilaterales resultaba del principio del **principal proveedor**, entendido como el país de mayor volumen de exportación del producto. El prin-

⁴³ Schiavone, Giuseppe, "Restricciones cuantitativas y principio de no discriminación", *Revista Derecho de la Integración, BID-INTAL*, volumen VI, número 12, marzo de 1973, P. 148. Buenos Aires.

cipio del principal proveedor polarizaba las negociaciones en función de las grandes corrientes del comercio internacional, atendiendo y registrando consecuentemente, en una unidad de local, la multipolaridad de la economía internacional y permitía, paralelamente, un equilibrio de las concesiones sobre la base de la reciprocidad".¹⁵

Debido a este sistema, los países en desarrollo "se situaban en la periferia de las discusiones, pues no eran el principal de ninguno de los productos cuyas reducciones tarifarias se negociaban en aquel organismo. En otras palabras, los países en desarrollo no tenían en el hecho *locus standi* en las negociaciones, que se concentraban en las más grandes potencias económicas como los Estados Unidos, los países del actual Mercado Común Europeo, la Gran Bretaña y el Japón. En el desarrollo de esta situación los intereses de los países en desarrollo fueron relegados a un segundo plano. Basta señalar que en el Dillon-Round (1960-1962), de las 4,400 concesiones tarifarias logradas, apenas 160 se referían a *items* relevantes para las exportaciones de los países en desarrollo".¹⁶

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

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

Así se reconoce expresamente en el editorial de la prestigiada revista *Comercio Exterior*, al afirmarse que "el tercer mundo está prácticamente al margen de los últimos acuerdos de liberación comercial" y que hasta "el Fondo Monetario Internacional reconoce la discriminación comercial de los países ricos contra los periféricos", y culmina indicando que "las reuniones del GATT han resultado — pese a sus dificultades — tan provechosas para las naciones hegemónicas como infructuosa ha sido — por su falta de logros — la junta de los pobres en Arusha".¹⁷

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

Antes de la reforma de 1965, una sola norma aludía a dichos países. En efecto, el artículo XVIII se refiere expresamente a aquellos países "cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desenvolvimiento" y ésta es una clara alusión a los países en desarrollo.

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

¹⁵ Lafer, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 118.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Comercio Exterior*, "Rebajas arancelarias a la medida de los ricos", volumen 29, número 2, febrero de 1979, pp. 143 a 146. México.

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

Estas disposiciones resultaban insuficientes y pobres, porque no desvirtuaban la dinámica propia de la normatividad del Acuerdo, que es el trato igual.

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

"En 1965, los países en desarrollo urgieron a los desarrollados a proveer mayor asistencia para el mejoramiento de sus economías. Por ello, la Parte IV sobre 'Comercio y Desarrollo' fue adherida al acuerdo. El GATT buscó así cambiar su papel respecto de los países de menor desarrollo participantes: de guardián pasivo de un instrumento legal multilateral, se convirtió en Organismo Internacional."⁴⁸

Es cierto que la presión del tercer mundo y el surgimiento de la UNCTAD han llevado al GATT a preocuparse más por mejorar la posición de negociación de los países en desarrollo, pero los resultados prácticos de la preocupación han sido muy limitados.

En efecto, las negociaciones arancelarias, que es en lo que el GATT se ha mostrado más exitoso, se han referido a productos manufacturados, de los que son grandes productores los países industrializados, y han sido escasos los bienes de otra índole que se han liberado.

De hecho, la participación del mundo en desarrollo en las exportaciones totales mundiales que ascendieron a 1,280 miles de millones de dólares en 1978 continúa siendo muy reducida, pues representa sólo el 23% del total y el GATT no ha podido mejorar dicha participación.⁴⁹

7.1. La Parte IV del GATT y los países en desarrollo

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

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

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

Consideramos que este principio no se ha respetado en la práctica comercial internacional, e inclusive así lo han denunciado ante el propio GATT varios países en desarrollo, a quienes no se les ha atendido en sus demandas.

⁴⁸ Álvarez de la Torre, Victor, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 248.

⁴⁹ Comercio Exterior, "Rebajas arancelarias...", *cit.*, *supra*, nota 49, p. 143.

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

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

"La justificación del sistema preferencial —ha escrito Vilma Veida— está en la protección de las industrias incipientes de los países en desarrollo frente a la competencia de los productos similares provenientes de países desarrollados en el mercado internacional, trasladando a éstos los costos de maduración industrial."⁵⁰

"La conclusión a que por tanto se puede llegar es que, hasta ahora la Parte IV no ha remediado la falta de *locus standi* de los países en desarrollo, pues las normas contenidas en ella constituyen un reconocimiento de las aspiraciones, sin una contrapartida de obligaciones, estando toda la mecánica de su aplicación sujeta a negociaciones."⁵¹

7.2. Resultados de la acción del GATT

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

Esta declaración, solemnemente formulada por los países que participaron en la Ronda, no se ha llevado a la práctica, ni se ha traducido en instrumentos jurídicos que protejan adecuadamente los intereses del mundo en desarrollo.

Por eso volvemos a insistir, en que una de las grandes omisiones del GATT, es la de un *tratamiento preferencial* claramente definido en favor de los países en desarrollo. Es cierto que se han hecho algunos intentos que se contienen en la Parte IV del Acuerdo, pero los resultados prácticos han sido muy pobres, entre otras razones, porque varios países industrializados no han aceptado esta Parte.

El GATT no ha logrado sus ambiciosos objetivos en cuanto a los niveles de vida, empleo y uso racional de recursos productivos en lo que respecta al tercer mundo. Esto ha obedecido no tanto a causas imputables al propio organismo, sino al comportamiento de algunos de sus miembros.

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

⁵⁰ Veida, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 101.

⁵¹ Lafer, *op. cit.*, *supra*, nota, 9, p. 123.

8. MÉXICO Y EL GATT

8.1. *La posición tradicional mexicana frente al GATT*

Los economistas están acordes en considerar que la Segunda Guerra Mundial (1939-45) implicó la gran oportunidad de América Latina para alcanzar el desarrollo autosostenido, sobre todo porque, ante la crisis, los países desarrollados se percataron del valor estratégico de las materias primas existentes en el área y, consecuentemente, las exportaciones zonales se vieron impulsadas.

Así pues, la segunda conflagración marca el momento en que las economías latinoamericanas echan a andar vigorosamente y en que el panorama se presenta optimista. En México, este periodo coincide con el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, quien orienta la estructura del poder para favorecer el crecimiento económico, a través de la aceleración del proceso de industrialización, mediante estímulos fiscales y exenciones a las empresas, postergando las reivindicaciones sociales de los sectores marginados. Y este caso de México, no es el único en el sub-continente, sino que con él coinciden otros países del área. Parece que ahí se tomó una vía en la encrucijada que se le presentaba a Latinoamérica.

México, al igual que el resto de las naciones latinoamericanas, abrazó el proceso de sustitución de importaciones a través de un sistema de protección a la industria nacional destinado a favorecer la producción local de toda suerte de satisfactores, así fueran aquellos que no convenía producir aquí.

Esta estrategia de industrialización, si bien permitió el establecimiento y desarrollo de la planta productiva y la multiplicación de satisfactores generados localmente, ocasionó graves distorsiones en la estructura industrial, así como una concentración de la riqueza en un sector de la población.

El proteccionismo a ultranza permitió la industrialización, aunque a un alto costo social derivado de la ineficiencia de la industria local, capaz sólo de producir para el mercado interno en el que actuaba monopólicamente, liberada de la competencia del exterior.

Es esta filosofía proteccionista sustentada sistemáticamente por el gobierno mexicano la que lo ha conducido a no incorporarse al GATT.

En efecto, ya desde el principio nuestro país no aceptó adherirse a la Carta de La Habana, que es el antecedente remoto del GATT, y ha mantenido siempre frente al Acuerdo una actitud de reserva... "Desde entonces México procuró no comprometer su autonomía en materia de política comercial para poder adaptarla a las necesidades de su desarrollo económico, que requería el empleo de las tarifas aduaneras y otras medidas para crear o estimular nuevas actividades productivas en el país".⁵²

8.2. *El porqué de la adhesión de México al GATT*

El agotamiento paulatino del proceso de sustitución de importaciones que se había apoyado en el "proteccionismo a ultranza" que enriqueció

⁵² Cordera Campos, Rolando; Ruiz Durán, Clemente; Ruiz Nápoles, Pablo, *op. cit.*, *supra*, nota 4.

a la clase empresarial nacional, ha conducido a un abandono gradual de la actitud proteccionista por parte del Estado mexicano hasta llegar al actual régimen de gobierno que ha promovido la transformación radical de la política comercial, abandonando el proteccionismo para seguir una estrategia de desarrollo diferente.

Como una medida que se inserta en el contexto de esa nueva política, cuyo propósito fundamental es el aprovechamiento racional de los recursos productivos existentes, el gobierno mexicano ha solicitado la incorporación de nuestro país al GATT.

Estiman algunos técnicos del gobierno mexicano, que nuestra participación en el GATT "se inscribe en los esfuerzos para modernizar racional y eficientemente la economía nacional, toda vez que el país debe caminar aceleradamente para perfeccionar su economía de mercado..."³⁵

Otros técnicos gubernamentales han sostenido que el propósito de la incorporación es superar el "desarrollo estabilizador" que condujo a la desigual repartición del ingreso nacional para pasar a una etapa superior, que es la de la competitividad internacional de los productos locales.

Hay algunas otras opiniones en el sentido de que la adhesión asestará un duro golpe a la inflación. Al abrirse las puertas a la competencia proveniente del exterior, los precios de los artículos fabricados localmente tendrán que descender, porque de lo contrario, perderán demanda. Finalmente, uno de los argumentos invocados con más frecuencia es el que se refiere a que el ingreso hará más competitiva a la industria nacional, la forzará a producir bienes de mejor calidad a mejor precio y con ello resultará beneficiado el público consumidor.

Varios de estos argumentos no resisten un análisis crítico. La modernización de la estructura productiva, objetivo deseable, puede alcanzarse si el gobierno mexicano, a través de una decisión soberana, disminuye o suprime las barreras arancelarias en ciertas áreas, por lo que la incorporación al GATT no es el medio idóneo para lograrlo. Dígase lo propio de los otros fundamentos. No es que sean falsos, sino que, aunque representen *desiderata* valiosos y deseables, el costo de alcanzarlos a través de sumarnos al GATT aparece como muy elevado.

La coyuntura de nuestra adhesión al Acuerdo se presentó con motivo de la participación del gobierno mexicano en las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) de la Ronda Tokio.

México aceptó participar en las Negociaciones Comerciales Multilaterales que se iniciaron a petición del GATT en el año de 1973, en la ciudad de Tokio, Japón, y que se conocen con el nombre de "Ronda Tokio".

La razón fundamental para la participación mexicana fue la consideración de que su presencia era importante no sólo para obtener desgravaciones de los productos que le interesaban, cuestión que se vio muy difícil desde el inicio mismo de las negociaciones, sino **sobre todo para co-laborar** en la adecuación de la estructura del GATT a las necesidades de los países en desarrollo.

³⁵ Pereyra, Carlos. "El GATT: para quitarnos lo que nos paguen por el petróleo", revista *Proceso*, abril de 1979, pp. 34 y 35.

La Ronda Tokio ha constituido el intento de liberalización del comercio más importante que ha efectuado el GATT, según lo ha declarado el señor Olivier Long, director de dicho organismo.

No obstante lo dicho, ese esfuerzo tropezó con múltiples dificultades que impidieron la rápida conclusión de las negociaciones y no fue sino hasta el mes de abril de 1979 que culminaron, por lo que fueron las que más se prolongaron en el tiempo.

La Ronda privilegió la negociación de productos, así como la formulación de códigos de conducta para regular las relaciones comerciales internacionales.

Según el señor Olivier Long:

los resultados alcanzados imprimían un vigoroso impulso al comercio internacional en los próximos años y supondrán un importante freno para el proteccionismo renaciente. Permitirán acelerar la integración de los países en desarrollo en el sistema mundial del comercio, al mismo tiempo que darán por vez primera una base jurídica y permanente para la concesión de preferencias comerciales a los países en desarrollo y en el seno de este grupo de países.⁵¹

Nuestro país concurrió a la Ronda y, con motivo de su participación, se le invitó a adherirse al GATT y a aceptar los principales códigos de conducta, redactados con motivo de las NCM.

Es más, según el director ejecutivo del GATT, son más importantes estos acuerdos multilaterales relativos a diversas medidas no arancelarias y a la puesta al día de algunas disposiciones del acuerdo, que las propias desgravaciones aduaneras.

Los Estados Unidos de América han recomendado insistentemente a nuestro gobierno que México se incorpore al GATT, aduciendo que ese hecho facilitaría la relación comercial entre los dos países, al existir un conjunto de reglas comunes que las regulen. También se ha mencionado el hecho de que, en caso de problemas de interpretación de las reglas comerciales, la común pertenencia al GATT permitiría concurrir a un mecanismo multilateral de solución de controversias.

Esta actitud del gobierno norteamericano, que inicialmente fue moderadamente persuasiva, hoy en día de ha vuelto presión directa y sin ambages, irrespetuosa de nuestra soberanía nacional, tal como se manifiesta en las declaraciones del señor Fred Bergsten, subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales del Gobierno Norteamericano, publicadas en los principales diarios de la ciudad de México.⁵²

En posición antagónica a la de los Estados Unidos y de otros países industrializados que pregonan las ventajas de la incorporación al GATT, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) ha cuestionado la adhesión, indicando que una estructura económica más abierta y con menor protección puede limitar el proceso de industrialización de la región.⁵³

⁵¹ Long, Olivier, "Los resultados de la 'Ronda de Tokio'", *Revista Comercio Exterior*, volumen 29, número 5, mayo de 1979, p. 584, México.

⁵² Véase el periódico *Excelsior*, de fecha 10 de marzo de 1979, p. 26.

⁵³ Véase el periódico *Excelsior*, de fecha 9 de abril de 1979, p. 16-A.

8.3. *Alternativas para México*

Frente al panorama descrito se abren tres alternativas que son:

a) *Incorporación incondicional al Acuerdo*. La entendemos como una aceptación del texto del acuerdo y de los códigos más importantes que se han elaborado a su amparo.

b) *Incorporación parcial al GATT*. Aceptando únicamente los compromisos que no contradigan la política de desarrollo que el país se ha fijado y rechazando aquellos que de alguna manera puedan obstaculizarlo.

c) *Aplazamiento de la decisión de incorporación*. Esta tercera opción implica abandonar o no continuar el proceso de adhesión que se inició en enero de 1979.

Cada una de las alternativas tiene méritos e inconvenientes que a continuación analizaremos.

8.3.1. *La incorporación incondicional al GATT*

El actual régimen ha expresado su propósito de abandonar el proteccionismo que tanto contribuyó a la ineficiencia de la industria nacional. Esta política nos parece digna de implementarse a la brevedad posible, pero no debe inducir a una apertura total del mercado a la competencia del exterior, como si México fuera un país desarrollado. Por eso la adhesión plena no es una alternativa recomendable.

Compartimos la tesis del Colegio Nacional de Economistas, respecto a que la incorporación incondicional "es inconveniente para el desarrollo nacional, para los esfuerzos de programación y para el aprovechamiento racional de los probables ingresos petroleros".⁵⁷

Expliquemos lo anterior, por nuestra cuenta. La programación se afectará porque las clases media y alta podrían destinar una parte mayor de su ingreso a la adquisición de bienes importados, lesionándose el proceso de capitalización interno al desviarse recursos que podrían aprovecharse para la inversión y el ahorro.

En cuanto a los ingresos petroleros, hay que tomar en cuenta lo que les ha ocurrido a los países exportadores de crudo como Venezuela, en cuanto a que esos recursos han revertido hacia sus clientes por la vía de adquisiciones de toda suerte de bienes. Se propiciaría un mayor desequilibrio de la balanza de pagos. Es evidente el riesgo de que los países desarrollados quisieran vendernos sus productos a cambio de petróleo.

En especial, los Estados Unidos tratarán de recuperar por la vía de las exportaciones de productos manufacturados a México, las divisas que pagan por importar nuestro petróleo.

El último aumento (julio de 1979) de los precios al petróleo (15%) decidido por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha incrementado este riesgo.

En efecto, el editorial de la revista *Time* sostiene que la única fórmula que tienen los Estados Unidos para "reducir el poder de la OPEP es com-

⁵⁷ Véase el periódico *Excelsior*, del día 20 de marzo de 1979, p. 27.

prarle más petróleo y gas a las naciones que están fuera del cartel, especialmente aquéllas situadas en América. Es urgente la necesidad de crear un Mercado Común Norteamericano. Canadá tiene vastas fuentes de abastecimiento de gas natural y los Estados Unidos pueden negociar, proveer mercados garantizados y el capital de retorno que se requiera a cambio de un seguro abastecimiento de gas. México es orgulloso y sensitivo acerca de su patrimonio en petróleo y gas, pero los Estados Unidos **podrían adquirir más** admitiendo más inmigrantes mexicanos, otorgando preferencias comerciales a las exportaciones de México e intercambiando tecnología agrícola para ayudar a alimentar a una de las poblaciones que crecen más rápidamente en el mundo y tratando a su vecino como un socio igual".⁵⁸

Es evidente que esta recomendación podría en breve ponerse en práctica y hay que aquilatar sus riesgos y evitar que los ingresos provenientes de las ventas de petróleo y gas regresen a través de compras crecientes de productos norteamericanos y la adhesión al GATT facilita esta última hipótesis.

Como señaló Carlos Pereyra: "El ingreso al GATT entorpecerá el control estatal sobre las divisas incorporadas al país a través de la exportación de energéticos. Si una explotación desproporcionada en este sector introduce mayores elementos deformantes y se corre el riesgo de que se abran pozos sólo para tapar otros agujeros en la economía mexicana, el libre-cambismo nos agrava el peligro al comprometer las divisas en bienes de consumo suntuario... es muy conocido el *mecanismo de reciclaje* de los recursos del petróleo y ninguna prudencia en la política comercial sería excesiva para evitar que los petrodólares regresen con celeridad al extranjero por la vía de importaciones superfluas crecientes."⁵⁹

"Al aceptar ser miembro del GATT, México limita la posibilidad de aplicar las divisas disponibles a los requerimientos de empleo, abasto alimenticio y de un desarrollo industrial nacional e independiente. Aun siendo gradual la liberalización arancelaria, propicia la entrada indiscriminada de importaciones, genera la desaparición de pequeñas y medianas empresas nacionales, descentralización de la inversión y mayor desempleo".⁶⁰

El propio sector empresarial mexicano está preocupado por el ingreso de nuestro país al acuerdo y así lo han expresado varios de sus dirigentes".⁶¹

Algunos sectores, sin embargo, favorecen el ingreso. Quienes así piensan son aquellos empresarios vinculados a las empresas extranjeras. Son ilustrativas de esta posición las declaraciones formuladas por el presidente de la Cámara Mexicano-Alemana de Industria y Comercio.⁶²

Los industriales que apoyan la adhesión, sostienen que es perjudicial pretender aislar la economía mexicana del contexto internacional. La política

⁵⁸ "How to Counter OPEC", en la revista *Time*, Time-Life International, julio 9, 1979, p. 17. La traducción es nuestra.

⁵⁹ Pereyra, Carlos, *op. cit.*, *supra*, nota 55, p. 35.

⁶⁰ Colegio Nacional de Economistas, citado en la revista *Transformación*, Quinta Época, Volumen III, No. 35, marzo, 1979, pp. 20 y 21. México.

⁶¹ Véase el artículo "El GATT, un instrumento de los industrializados para exportar: CNIT", en el periódico *El Sol de México*, martes 10 de abril de 1979.

⁶² Véase el periódico *Uno más Uno*, el día 4 de junio de 1979, p. 19.

comercial "aislacionista", que se identifica con las barreras arancelarias y no arancelarias limita la integración industrial de las grandes empresas transnacionales, que tienen establecidas sucursales en nuestro país.

En la revista *Transformación*, órgano oficial de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, que es una de las principales agrupaciones empresariales y bajo el título "Entrar o no al GATT: he ahí el dilema", se expresa el siguiente punto de vista:

La mayor parte de las opiniones (respecto al ingreso), coinciden en que los países de alto desarrollo, se muestran angustiados al ver que su mercancía no tiene salida al exterior y para ello han buscado la fórmula del GATT para poder inundar a nuestros países con dichos artículos. En esas condiciones no vendrán inversiones, sino más bien los productos que ellos elaboren.⁶³

De nuestra lectura del material informativo publicado por la prensa, hemos llegado a la conclusión de que una parte considerable del sector empresarial local considera riesgosa la incorporación de México al GATT.

Dos son los argumentos básicos de quienes pugnan en México por la incorporación del país al GATT.

a) El inobjetable hecho de que aprovechando la protección aduanera, los empresarios mexicanos se apoltronaron en la ganancia excesiva, fácilmente arrancada a un mercado cautivo al que no procuran satisfacer con calidad ni precio, y

b) Que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, agotó sus posibilidades, de donde se sigue que este proceso sólo podrá continuar sobre escalas de producción mayores que sólo el mercado exterior puede absorber.⁶⁴

Se pretende que la adhesión fuerce a los empresarios locales a elevar su eficiencia y a ofrecer mejor calidad y precio, bajo la presión de ser desplazados por los productores externos.

Es indudable que la presión puede traer consigo efectos favorables a la economía mexicana, pero nos preocupan las industrias mediana y pequeña, que podrían verse lesionadas por la competencia proveniente del exterior.

El proteccionismo a ultranza es lesivo para el proceso de desarrollo del país, pero la mejor forma de combatirlo no es a través de una adhesión incondicional a las reglas del GATT, sino propiciando una competencia gradual y equilibrada, en el ámbito interno y en el internacional.

Teóricamente esa política se puede implementar a través de un proceso gradual de supresión de las restricciones en aquellas áreas en que esto sea aconsejable, pero sin tratar de suprimirlas todas al mismo tiempo, de manera indiscriminada.

"La consecuencia inmediata del ingreso de México al GATT, serán las dificultades para que el gobierno establezca restricciones adecuadas para proteger la industria local frente a la competencia del exterior."⁶⁵

⁶³ Revista *Transformación*, ya citada, pp. 20 y 21.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Pereyra, Carlos, *op. cit.*, *supra*, nota 55.

Nuestro ingreso al GATT afectará seriamente la política de programar nuestro desarrollo económico a través de distintas medidas de planificación que ha tratado de implementar el actual régimen de gobierno y especialmente se pondrá en entredicho el plan de desarrollo industrial.

Se debilitará el sector industrial, en beneficio del sector comercial, debido al incremento en la importación de bienes provenientes del exterior.

De todo lo expuesto concluimos que es inconveniente para México su adhesión plena y sin reservas al GATT.

8.3.2. *Incorporación parcial al GATT*

Aunque no lo parece a la primera impresión, la hipótesis de la participación limitada o adhesión parcial es muy distinta a la discutida anteriormente y debe analizarse cuidadosamente.

Hemos reseñado a lo largo del trabajo algunos de los argumentos expresados en favor de la adhesión al Tratado y a todos les hemos formulado objeciones, pero en ningún caso los hemos desechado radicalmente. Ello significa que la participación ofrece algunas ventajas que el país puede aprovechar.

No debemos suponer temerariamente que el ingreso al GATT implicará necesariamente una catástrofe económica nacional. México no tiene por qué aceptar incondicionalmente las reglas de dicho organismo. Es cierto que es una nación en vías de desarrollo y, por lo tanto, padece serias carencias, pero es de aquellas que, dentro de ese grupo, tiene un *status* avanzado. Por otra parte, la existencia de recursos energéticos en el territorio nacional, ha fortalecido la capacidad de negociación que la convivencia con un vecino poderoso ha generado en nuestros diplomáticos.

Ya mencionamos que la adhesión no significa el abatimiento total y de golpe de las barreras arancelarias, sino que entre el solicitante y las partes contratantes se establecen las condiciones de incorporación.

Debido a lo anterior, la capacidad de negociación del solicitante es un elemento básico para que pueda obtener su ingreso en condiciones favorables. Consideramos que México posee *locus standi* aunque no podemos prever los resultados de la negociación. La gama de posibilidades es, en esta alternativa de la adhesión parcial, sumamente amplia.

Existe la posibilidad de que nuestro país acepte el texto del Acuerdo, pero no los Códigos negociados en la Ronda Tokio e inclusive podría formular salvedades respecto a la aceptación de la propia estructura normativa.

La adhesión negociada cuidadosa y prudentemente, formulando las salvedades que aconseja nuestro estadio de desarrollo es una alternativa aceptable.

El camino que se sigue en el GATT para una adhesión es comenzar con una serie de negociaciones en materia de aranceles o de prácticas de comercio para llegar a un paquete de concesiones. Se dio el caso en Annecy (1949) y Torquay (1951) de que las negociaciones para ingreso de ciertos países se efectuaron en el contexto de "rondas" generales de negociación arancelaria.

La práctica ha demostrado que la negociación del paquete de admisión puede ser un asunto prolongado. Es posible que el país que quiere ingresar necesite algún tiempo para ajustar sus prácticas de comercio exterior a fin de hacerlas coincidir con las obligaciones que aceptará en el GATT. Por ello se ha desarrollado el procedimiento de tal forma que los países pueden seguir una serie de pasos para adherirse al GATT.

Un primer paso puede consistir en obtener la calidad de "observador", según los artículos 8 y 9 del Reglamento Interno de los Periodos de Sesiones de las Partes Contratantes.⁶⁶

México tiene el carácter de observador desde hace ya algún tiempo, por lo que ese requisito se ha satisfecho.

"Durante este proceso se crea un grupo de trabajo, en el que participa un número limitado de partes contratantes para examinar las disposiciones económicas y de comercio exterior aplicadas por el país de que se trate. El grupo le pide a éste toda la información necesaria para realizar dicho examen".⁶⁷

Este grupo ya se formó, e inclusive las negociaciones se están llevando a cabo.⁶⁸

En efecto, los días 26 y 27 de abril de 1979, se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra la reunión del Grupo de trabajo en la que los representantes del gobierno mexicano proporcionaron información acerca del régimen local al comercio exterior.

El proporcionar información veraz y objetiva es muy importante para alcanzar un buen resultado en el proceso de negociación, ya que el GATT no exige un cambio radical de la legislación comercial vigente a la fecha de aceptación del Tratado, sino que se negocian con el solicitante los términos del proceso paulatino de adaptación, que inclusive pueda llevar varios años.

México puede aspirar a mantener el sistema de "permiso previo" que ha tenido en vigor hasta ahora y que es el medio de control más eficaz que utiliza para impedir importaciones de bienes suprefluos y así proteger su balanza de pagos.⁶⁹

Dentro de la amplia gama de argumentos que se han utilizado para justificar la adhesión parcial al GATT, uno muy importante en la actual coyuntura es que la apertura del mercado combatirá la inflación, que es uno de los más graves males que padece nuestro sistema económico.

Otra ventaja importante es que la competencia del exterior colaborará a hacer más eficiente la industria local, mejorándose la calidad y los precios de los bienes que produce, en beneficio del público consumidor.

Cierto que los costos y beneficios de la incorporación parcial no se pueden evaluar *ab initio*, puesto que no conocemos los resultados finales del proceso de negociación que está llevando a cabo México con las Partes

⁶⁶ Álvarez Gurza, *op. cit.*, *supra*, nota 27, p. 174.

⁶⁷ *Idem*, pp. 174 y 175.

⁶⁸ Véase el artículo de José Cabrera Porras, intitulado "Calidad 'eventual' del ingreso al GATT", en el periódico *Excelsior* del 17 de mayo de 1979, p. 11.

⁶⁹ *Ibidem*.

Contratantes, pero tenemos confianza en que el esfuerzo que están realizando los órganos competentes desembocará en un resultado positivo.

Es evidente que podemos obtener ventajas de la adhesión al GATT, con tal de que éstas queden debidamente reconocidas en el protocolo de adhesión.

Una de las más importantes es que se conceda el trato de "país en desarrollo" que, por otra parte es el que corresponde a nuestro *status*.

Hay tres formas de acceso parcial al GATT, que son:

I) *Ingreso provisional*. Se conviene en aceptar al solicitante en condiciones diferentes a las aplicadas para la adhesión total. La adhesión provisional se concede generalmente por un período de tres años, al cabo del cual los gobiernos son libres de retirarse. Los derechos del gobierno que solicita ingreso provisional son los mismos, salvo el derecho a tomar parte en las votaciones anuales. Esta limitación no tiene verdadera importancia porque las decisiones suelen tomarse en base a un consenso de opiniones.

Éste es precisamente el tipo de régimen que México ha solicitado a las Partes Contratantes.

II) *Asociación*. Hay casos en los que es difícil llegar a un acuerdo sobre la adhesión, incluso sobre bases provisionales. Así ha sucedido en los casos en los que el solicitante desea pasar un período de prueba, para enterarse a fondo de las ventajas del GATT. Otro motivo que indujo a las partes contratantes a pensar en esta forma especial de participación, fue la dificultad de aplicar las normas del GATT a economías centralmente planificadas, que suelen someter su comercio exterior a restricciones cuantitativas.

III) *Casos especiales*. En otros casos, las partes contratantes han convenido en autorizar a un país a participar en las actividades del GATT sin someterse a las formalidades de la adhesión o asociación. Esta clase de arreglo se ha utilizado cuando existen problemas jurídicos que requieren de tiempo para resolverse. Se espera que los miembros con este *status* eventualmente se conviertan en miembros regulares.

La opción de incorporación parcial y con carácter provisional implica el solicitar una serie de salvedades que deben consignarse en el protocolo de incorporación previa negociación de los términos y condiciones de las mismas.

La incorporación de México debe darse en función de los resultados obtenidos en el proceso de negociación. Nuestra recomendación es en el sentido de que nos incorporemos solamente si nos conviene.

Este tipo de acceso, por su carácter ideal, quizá es utópico, pero es al que tenemos que aspirar porque resultaría ventajoso. Insistimos en que la alternativa de la adhesión parcial no puede ser evaluada adecuadamente *ab initio* porque implica un rango muy amplio de posibilidades y sin embargo es la más adecuada en las actuales circunstancias.

Finalizaremos el análisis de esta opción con un somero enjuiciamiento de las metas u objetivos de negociación:

La adopción del texto del acuerdo no nos beneficia, puesto que la parte cuarta que se refiere a trato especial a países en desarrollo, no ha operado adecuadamente hasta el momento.

Debe tratarse de obtener un trato especial y diferenciado y rechazar enérgicamente la reciprocidad. Así lo aconseja nuestra incipiente estructura industrial y el propósito definido de incrementar y diversificar las exportaciones mexicanas.

En cuanto a las negociaciones de productos, algunos estudiosos de la materia sostienen que el rango probable de la negociación, nos llevaría a obtener ganancias muy marginales, a las que de todas maneras debemos aspirar.

En cuanto a la posible suscripción de los códigos que se negociaron en la Ronda Tokio y que son:

- a) Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios;
- b) Código de Valoración Aduanera;
- c) Código de Compras del Sector Público;
- d) Código de Salvaguardias;
- e) Código de Obstáculos Técnicos al Comercio;
- f) Código de Licencias.

Ninguno de estos códigos representan un beneficio directo para México debido a que no contienen un verdadero trato preferencial en favor de los países en desarrollo.

Como conclusión final del análisis de costos y beneficios, se pone de manifiesto que aún la adhesión parcial y provisional ofrece graves riesgos, pero es tal vez la alternativa más viable.

Recomendamos un acceso parcial con un paquete de salvedades tan amplias como lo requieren las circunstancias concretas del país, negociándose su aceptación por las partes contratantes del GATT.

8.3.3. *Aplazamiento del ingreso al GATT*

Esta opción nos parece la menos viable de ocurrir, puesto que concretamente la negociación de las condiciones de ingreso se está llevando a cabo y consideramos que sería muy difícil dar marcha atrás a este proceso.

La gran ventaja de posponer la adhesión es darnos tiempo para analizar a fondo punto por punto, lo que significa para el país. Sin embargo, ese análisis costo-beneficio se ha estado dando desde hace algún tiempo, lo que hace nugatoria la ventaja.

Por otra parte, siendo realistas, no sabemos si el país tiene la capacidad de resistencia requerida para absorber las presiones que es estén ejerciendo para que ingrese al GATT.

No obstante lo dicho, de no ser aceptadas por el GATT las salvedades propuestas por México, recomendamos firmemente que se posponga el acceso.

Existe la posibilidad de que se nieguen las salvedades y, de todas maneras, los Estados Unidos tomen represalias si México se niega a entrar al GATT, pero consideramos que se trata de una posibilidad remota porque nuestro país es muy importante actualmente para los Estados Unidos en su calidad de suministrador de petróleo. Quizá en otro momento histórico las represalias se hubieran dado y hubiéramos cedido a la presión

del vecino poderoso que tanto ha influido en el destino nacional, pero por fortuna se ha ido afianzando nuestra independencia y hoy no es tan fácil forzarnos.

La conclusión final de este estudio sobre la problemática de la adhesión de México al GATT es que no debemos quedar al margen de la vida internacional y es éste un foro muy importante, por lo que aun cuando el ingreso puede acarrear riesgos, hay que enfrentarlos con decisión y plantear nuestra participación en términos y condiciones que favorezcan el proceso de desarrollo en que está empeñado el país.

JAIME ÁLVAREZ SOBERANIS