

María José Brunetto

Los países en desarrollo
y el Sistema Multilateral
del Comercio Internacional

Surgimiento y transformaciones
del Tratamiento Especial y Diferenciado
Investigaciones pasadas, replanteo
y avances recientes



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



bibliotecaplural

María José Brunetto

LOS PAÍSES EN DESARROLLO
Y EL SISTEMA MULTILATERAL
DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Surgimiento y transformaciones
del Tratamiento Especial y Diferenciado

Investigaciones pasadas, replanteo
y avances recientes



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones de la Facultad de Derecho Ruben Santos Belardo y Óscar Sarlo.

© María José Brunetto, 2012

© Universidad de la República, 2016

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1372-8

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Roberto Markarian</i>	5
INTRODUCCIÓN.....	7

PRIMERA PARTE.

UN MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO.....	I I
¿Quiénes son los países en desarrollo?.....	I I
Los fundamentos del sistema multilateral del comercio en sus inicios.....	23

SEGUNDA PARTE

LA HISTORIA DEL RELACIONAMIENTO LEGAL DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL SURGIMIENTO DEL TRATAMIENTO ESPECIAL Y MÁS FAVORABLE.....	33
Los debates y negociaciones previos a la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.....	33
El GATT: sus reglas para los países en desarrollo y su aplicación.....	35
Caracterización y análisis del tratamiento especial y más favorable a los países en desarrollo en el Sistema Multilateral de Comercio antes de la creación de la Organización Mundial del Comercio.....	53
Presentación y análisis de sus principales instrumentos.....	54
Análisis crítico de la implementación del tratamiento diferenciado y más favorable acordado en el ámbito del GATT a los países en desarrollo.....	73

TERCERA PARTE

EL TRATAMIENTO ESPECIAL Y DIFERENCIADO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.....	89
Las transformaciones negociadas durante la Ronda Uruguay del Acuerdo General.....	89
El tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo en el marco de los acuerdos de la OMC.....	91
REFLEXIONES FINALES.....	I I I
BIBLIOGRAFÍA.....	I I 7

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de la grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

Roberto Markarian

Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

Introducción

Las bases y principios del actual Sistema Multilateral del Comercio (SMC) nacen al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando, en octubre de 1947, los gobiernos de 23 países firmaron el Acta Final del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). De este modo, este acuerdo se constituía en el marco legal que propiciaba la reducción mutua de los aranceles —primera obligación de los gobiernos signatarios del acuerdo—, pero, simultáneamente, conformaba un código de conducta a seguir por los países, con el fin de regular las otras formas de interferencia gubernamental en el comercio internacional.

Este código de conducta descansaba en tres principios centrales:

1. La arancelización de la protección comercial. Ello suponía que si bien los gobiernos no estaban impedidos de proteger sus industrias domésticas de la competencia extranjera, todos los instrumentos de política comercial utilizados por estos gobiernos para este fin, solo podían ser aranceles. De este modo, los signatarios asumían el compromiso de eliminar todos los otros tipos de instrumentos no arancelarios vigentes durante el período de entreguerras.
2. La progresiva desgravación arancelaria adoptada a través de rondas de negociaciones es decir una liberalización gradual del comercio internacional de la mayoría de los bienes. Ello implicaba que mientras no existían a priori, topes a los aranceles imponentes, los gobiernos asumían el compromiso de participar en negociaciones periódicas tendientes a reducir los niveles arancelarios vigentes.
3. El principio de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), que suponía que los países debían tratar por igual a todos sus *partners* comerciales. De tal modo, toda preferencia arancelaria otorgada a un signatario, automática e incondicionalmente, debía extenderse a los demás firmantes.

Así, este código de conducta suponía una victoria política para los defensores del libre comercio. Sin embargo —y en el marco de este código—, en su origen, el Sistema Multilateral del Comercio no diferenciaba a sus actores según el grado de desarrollo, por lo que sus disposiciones se aplicaban a todos los miembros —países signatarios o futuros adherentes— por igual, de modo que son mucho más recientes las estipulaciones del sistema para un tratamiento especial y diferenciado para los países con economías en desarrollo o subdesarrollados y en especial para aquellos que tienen un muy bajo nivel de desarrollo relativo y son considerados como formando parte del elenco de Países Menos Avanzados (PMA).

El presente trabajo se enmarca dentro del plan de trabajo de la autora en el marco del régimen de dedicación total y su objetivo es doble. Por un lado, busca aclarar la historia del relacionamiento entre los países en desarrollo y el Sistema Multilateral del Comercio, marcada por las demandas de estos países para el establecimiento de reglas que supusiesen por un lado excepciones a las obligaciones generales contenidas en el GATT y por otro lado, un tratamiento especial y diferenciado, más favorable para ellos y las respuestas a estas demandas que da el propio sistema. En segundo término, pretende analizar las características esenciales de este tratamiento especial y diferenciado (TED) para los países en desarrollo, en el actual Sistema Multilateral del Comercio Internacional, tanto en el marco de lo establecido en el GATT como en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, realizar un análisis como el que se pretende implica primero precisar el concepto de cómo define el SMC, la condición de «país en desarrollo». Ello se funda en la necesidad de saber a quienes está dirigido ese TED, así como supone descubrir cuál es el marco teórico de referencia que se encuentra detrás de este tratamiento.

Por estos motivos, el análisis estará estructurado en tres partes. La primera pretende, como se señaló, introducir un marco conceptual en el que se plantea cómo el Sistema Multilateral del Comercio Internacional precisa las categorías de economía en desarrollo y de PMA. A continuación, en esta primera parte, se incluirá un análisis de un marco teórico que justifica la necesidad de la existencia de tratamiento diferenciado del que se brinda al resto de los miembros del sistema que favorezca a los países, cuyas economías pertenecen a estas categorías.

La segunda parte incluye el análisis del proceso de origen del «tratamiento especial y más favorable», que se aplica especialmente a las dos categorías de países anteriormente nombradas y su posterior transformación, a partir del estudio del relacionamiento entre estos países y la institucionalidad del SMC, a través del GATT y sobre todo con los países con economías más desarrolladas. Asimismo, en esta parte se incluye el análisis del impacto que ha tenido este tratamiento en la evolución y en el posicionamiento comercial de los países beneficiados en el contexto comercial internacional.

Por último, se presenta el análisis de las características del nuevo tratamiento especial y diferenciado bajo las nuevas reglas del SMC, que entraron en vigor con el proceso de creación y la instauración de la OMC.

PRIMERA PARTE

Un marco conceptual y analítico

¿Quiénes son los países en desarrollo?

Desde el momento en que los países en desarrollo comenzaron a reclamar un tratamiento diferenciado entre los miembros del SMC y sobre todo a partir de que este tratamiento comenzó a funcionar, la cuestión fundamental para su funcionamiento efectivo pasó a ser identificar con precisión cuál era el universo de países, objetivo y beneficiario del mismo. Y esto es porque este conjunto de países plantea una realidad muy compleja y problemática.

Una de las características más destacables de esta realidad es que el universo de países en desarrollo se caracteriza en primera instancia, por su *gran heterogeneidad*. A este elenco de países pertenecen los cuatro quintos de la población mundial. Sin embargo, esta amplia categoría de países incluye países que se encuentran en muy diferentes situaciones macro económicas y de desarrollo. De este modo, son países en desarrollo, países como Corea del Sur o Kuwait, que presentan un producto bruto interno (PBI) per cápita que ronda en el entorno de los niveles asociados a los países desarrollados y países como Timor Oriental, cuyo PBI¹ per cápita ronda en el entorno de los 400 dólares americanos.² Además, son países en desarrollo, países cuya tasa de crecimiento económico es muy alta, como China que en el período 1995-2010, creció a un tasa promedio anual del 9,89% o como Guinea Ecuatorial que en el período 1995-2010, lo hizo a una tasa del 22,91% y países, cuya tasa de crecimiento ha sido muy baja, como en el caso de Jamaica, lo hizo a una tasa del 0,94% en el período 1995-2010 o ha sido negativa, como Zimbawe, que en el período 1995-2010, decreció a una tasa del 3,99%. Son países en desarrollo, países de gran mercado, como Brasil, China o India y países con un mercado muy pequeño como las Islas Salomón. Son países en desarrollo, países que como Guinea Ecuatorial tenían en 1995 un PBI per cápita que apenas superaba los 1000 dólares y en 2010, este rondaba en el entorno de los 16.000 dólares americanos. Del mismo modo, son países en desarrollo, países con diferentes características sociales y políticas, pues mientras algunos son países con sólidos regímenes democráticos como Uruguay, otros tienen un desarrollo sustentable muy cuestionado como consecuencia de sus regímenes democráticos poco sólidos o maduros. Sin embargo, esta heterogeneidad del conjunto, no impide que entre sus componentes existan características estructurales comunes.

1 El PBI es la medida del valor total de la producción de todos los agentes productores residentes en un país en un período específico. Como las actividades productivas medidas por el PBI se dan dentro del territorio nacional de un país, este indicador es una buena medida del tamaño de la economía de dicho país.

2 De acuerdo a datos de PBI per cápita expresados en dólares constantes a tipo de cambio constante (2005).

Esta gran heterogeneidad implica una dificultad adicional para la elaboración de una definición operacional de la categoría «país en desarrollo», pues no solo hace más difícil la identificación de criterios técnicos que sean objetivos, consistentes y suficientes, sino además permite que países en situaciones diferentes tengan intereses no solo diferentes sino conflictivos entre sí.

Otro rasgo del conjunto de países en desarrollo está asociado al *gran dinamismo de los cambios en el desempeño económico de estos países*, pues todo país tiende a experimentar altas y bajas en su desempeño económico y de desarrollo muy profundas.

Algunas veces, estas altas y bajas pueden ser tan drásticas que países que como Guinea Ecuatorial, pueden pasar de ser uno de los más pobres del mundo a uno de los más ricos, en un período tan reducido como quince años. En otros casos, los cambios pueden ser estructuralmente tan profundos que los transforman de economías de bases agrícolas a nuevos países industrializados como es el caso de los países como Corea del Sur, o Singapur, en algo más de treinta años. Y eso nos lleva a no olvidar que para algunos de sus sectores como el agrícola, estos mismos países continúen reclamando su estatus de país en desarrollo, en las rondas de negociaciones del sistema, aún cuando su nivel de desarrollo industrial los coloca en un nivel más cercano a los países desarrollados.³ En otras ocasiones, un mismo país puede disfrutar de altas tasas de crecimiento económico en algún período y de tasas de decrecimiento en otros períodos.⁴

Por lo que de existir una definición operacional de la categoría país en desarrollo, esta definición debería permitir una lista de países dinámica, cambiante año a año, según el desempeño económico del país.

Más allá de las características mismas que presenta el conjunto de países en desarrollo, otra cuestión que se debe considerar a la hora de precisar quiénes son los principales beneficiarios del TED, está vinculada a *la complejidad innata que presenta el concepto de desarrollo*, pues este concepto aparenta ser tan elusivo como el concepto *país en desarrollo*. Se trata entonces de un concepto «multidimensional», que incorpora en sí, no solo una dimensión económica, sino una social que implica mejoramiento de las condiciones de vida de la población del país⁵ y una dimensión política también. Y esta multidimensionalidad dificulta aún más la tarea de definir la categoría «país en desarrollo», ya que hace que tomar en consideración exclusivamente para medir el grado de desarrollo, el nivel y el crecimiento del PBI per cápita o del ingreso per cápita sea un criterio muy restrictivo. Además, hay que tener en cuenta la forma más igualitaria en que este ingreso se

3 Como ocurre en el caso de Corea. Ver Yahoo Finance Singapore, S. Korea Aims to Hold onto Developing Country Status, disponible en: <sg.biz.yahoo.com/060623/16/41p07.html>, accedida el 28 de setiembre 2011.

4 Este es el caso del Congo que entre en 1995 y 2000 decreció a una tasa promedio anual del 3,82% y en el período 2000-2010, creció a una tasa del 5,5%.

5 Ello supone eliminación de la pobreza, desnutrición, analfabetismo, incremento de la esperanza de vida, mejoramiento de las condiciones de acceso a agua potable, saneamiento, servicios de salud, al conocimiento.

distribuye entre la población del país, por lo que existe una biblioteca mayoritaria que sostiene que para medir el desarrollo se debe tomar algún criterio adicional al del nivel y de la tasa de crecimiento del PBI per cápita. Sin embargo, la dificultad se presenta a la hora de precisar cuáles son esos criterios adicionales. A su vez, el criterio del PBI per cápita presenta una dificultad adicional; esta es, que cuando se quiere precisar cuál es la base de medición que se debe tomar, un PBI expresado en dólares a precios corrientes y a un tipo de cambio corriente, dólares a precios constantes y a un tipo de cambio constante, etcétera.

Por lo que precisar el conjunto de países miembros objetivo del TED previsto en el marco del SMC, implica primero, identificar si en los diferentes textos legales existe una definición clara y precisa del concepto «país en desarrollo». Y en segundo lugar, supone precisar si existen métodos para la identificación de los países como en desarrollo

La problemática de la definición legal del concepto «país en desarrollo» en el Sistema Multilateral de Comercio

La identificación de quiénes son los países en desarrollo ha sido siempre un problema difícil para el SMC, pues ni el GATT firmado en 1947, ni en los diferentes acuerdos celebrados en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, existe una definición legal precisa de quiénes son los países en desarrollo.

De hecho, el único intento de definición de esta categoría de países se encuentra en el texto del GATT, en su artículo XVIII tanto en su versión de 1947 como en su versión de 1994. En esta disposición se hace un bosquejo de definición, al señalar que lo allí dispuesto se aplica a «aquellos miembros, cuyas economías tengan bajos niveles de vida y se encuentren en las primeras etapas del desarrollo» (GATT, art. XVIII) y entiende que solo estos países pueden invocar lo establecido en este artículo. Sin embargo, hablar de países, con economías con bajo nivel de vida que se encuentren en las primeras etapas de desarrollo no constituye una definición precisa de lo que se considera país en desarrollo. Solo implica plantear dos criterios que deben cumplir toda economía para ser considerada de país en desarrollo y estar en condiciones de aplicar lo previsto en dicho artículo. No es una definición precisa y legalmente vinculante porque esta disposición no aclara cuán bajo debe ser el nivel de vida. Además, la expresión «primeras etapas de desarrollo» tampoco es muy feliz, porque habilita a que la casi totalidad de los países del mundo se encuentre en esta etapa.

Tampoco presenta una definición legalmente vinculante, clara y precisa sobre qué países en desarrollo son los que presentan los mayores niveles de subdesarrollo y que por lo tanto, integran la categoría de PMA.

La problemática de la metodología empleada para la identificación de los miembros del sistema como países en desarrollo

La ausencia de una definición de esta categoría de países permite señalar que existen varios y diferentes métodos para la identificación de un país como «en desarrollo». En este sentido, para la biblioteca dominante, el método básico

del sistema para designar a un país como «en desarrollo», es la «autodesignación» o «autodeterminación». Según este método son los propios países quienes se consideran a sí mismos como países en desarrollo. De hecho, esta idea predominante se ve reforzada por la propia página web oficial de la OMC, en el apartado «¿Quiénes son los países en desarrollo dentro de la OMC», cuando establece:

No existen definiciones de «país desarrollado» y «país en desarrollo». Los Miembros se proclaman a sí mismos si son «desarrollados» o «en desarrollo. Sin embargo, otros miembros pueden no aceptar la decisión de un miembro de acogerse a las disposiciones previstas para los países en desarrollo (ver https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/d1who_s.htm).

La utilización de esta metodología trae una complicación adicional, pues si algún miembro cuestiona la autocalificación de un país miembro como país en desarrollo o desarrollado, la carga de la prueba de lo contrario, recae en el miembro cuestionante, y no en el cuestionado. Este cuestionamiento puede lugar a una controversia entre el país proclamante de su estatus como país en desarrollo y el país cuestionante que puede terminar en una disputa, cuya solución se alcance mediante el recurso al arbitraje, al Mecanismo de los Paneles o mediante al Órgano de Apelación de la OMC. Sin embargo, en la práctica, ante estas situaciones, el Órgano de Solución de Controversias de la OMC ha sido muy cauto en el sentido de no emitir un verdadero juicio sobre el estatus de un país como en desarrollo.

Esto ha llevado a que casi todos los países se han autocalificado como «país en desarrollo» en alguna ocasión. Las únicas excepciones a este comportamiento han sido la Unión Europea (UE), Estados Unidos (EE.UU), Canadá, Japón, Suiza, Noruega, Australia y Nueva Zelanda. Lo anterior muestra una falta de precisión tal que pone en evidencia su dificultad de implementación práctica. Porque siempre crea incertidumbre.

Sin embargo, este método puede ser restringido de varios modos. En el caso de los PMA, esta calidad no se adquiere por medio de este método. Esta calidad se obtiene en forma denominativa. En algunos Acuerdos del sistema, como en el caso del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC), los países pueden autoproclamarse como países en desarrollo, pero no pueden elegirse a sí mismos, para beneficiarse del tratamiento de país menos avanzado o de país incluido en el listado del anexo VII.

En algunos casos, la autoproclamación como país en desarrollo puede encontrarse limitada por la existencia de algún acuerdo bilateral o multilateral. A nivel bilateral, en virtud del artículo XXXV del Acuerdo General, las partes en dicho acuerdo, se establece que los signatarios puedan declarar la no aplicación del tratamiento especial y diferenciado a la contraparte si la contraparte es un nuevo miembro del sistema. Además, el Protocolo de Adhesión o el Informe del Panel de Admisión de un nuevo miembro pueden restringir la aplicación del tratamiento especial y diferenciado al nuevo miembro de algún modo.⁶ De este

6 Ejemplo de esto es el informe del Panel de Admisión de China como miembro de la OMC dónde se resguardó las reservas de alguno de los miembros del Panel respecto a la aplicación

modo, el reconocimiento general del estatus de un país como «en desarrollo» no lo hace automáticamente beneficiario del tratamiento especial y diferenciado en su plenitud. Por lo que el miembro que se autocalifica como país en desarrollo tiene gran parte de la carga de la prueba de que cumple con los requerimientos necesarios para recibir el tratamiento especial y diferenciado que se atribuye a todo país en desarrollo.

Si bien la autocalificación es el método básico y más aceptado, no es el único. Existen otros y estos, a menudo son utilizados como complementos del primero, a fin de despertar menos atención.

Uno de estos métodos alternativos y complementarios, es la autodesignación en virtud de ajustarse a los dos criterios básicos —un bajo nivel de vida y encontrarse en una etapa inicial del desarrollo—, establecidos en el artículo XVIII del GATT. Sin embargo, como ya fuera señalado anteriormente, esta caracterización de los países en desarrollo a partir de estos dos criterios adolece de precisión. Por un lado, está la cuestión de cuán bajos deben ser los niveles de vida para que un país pueda ser considerado en desarrollo. Por otro, está la cuestión de cuál debe ser la etapa para ser clasificada de etapa inicial. En este sentido, el anexo I del GATT aporta alguna guía, pues, por un lado, al referirse a «un bajo nivel de vida» señala que:

Las partes contratantes tendrán en consideración la posición normal de la economía y no basarán su determinación en circunstancias excepciones tales como aquellas que pueden resultar de la existencia temporal de condiciones excepcionales favorables para la exportación de productos originarios del país en cuestión (anexo I del Acuerdo General de Aranceles y Comercio).

Y, por otro lado, al referirse a «una etapa inicial del desarrollo», el anexo establece que:

El término no se debe aplicarse solo a las partes contratantes que han recién iniciado su desarrollo económico, sino también a las partes contratantes, cuyas economías están en un proceso de industrialización para corregir una dependencia excesiva de los productos primarios (anexo I del Acuerdo General de Aranceles y Comercio).

De este modo, estas precisiones suplementarias dejan claro que los conceptos de bajos niveles de vida y etapas iniciales del desarrollo deben ser entendidos en un sentido amplio. Pero tampoco hay indicación alguna de cuan abarcativo debe ser el alcance con el que se tome ambos conceptos. El informe del panel de expertos, activado por la solicitud de Sri Lanka (antigua Ceilán) de invocar el artículo XVIII, a fines de los años cincuenta, puede ser clarificador en este

del Tratamiento Especial y Diferenciado a China en virtud del tamaño de su mercado, su potencialidad y velocidad del crecimiento económico china, al sostener que en el caso de este país se debía tener un enfoque pragmático al determinar las necesidades chinas para este tratamiento. (Ver WTO, Informe del Panel de Admisión para el caso de China, WTO doc, WT/ACC/CHN/49 (1.º de octubre de 2001), para 9). En virtud de lo cual, por ejemplo, el período de transición de ocho años que el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias otorga a los países en desarrollo, no se aplica para el caso chino.

sentido, puesto que antes de proceder con el examen mismo de la solicitud de Sri Lanka, el Panel procedió a examinar si este país podía ser elegible como país, cuya economía estuviese en la situación prevista en el artículo XVIII. En este sentido, en cuanto al primer criterio, el panel encontró que para 1955, Sri Lanka tenía un nivel de ingreso nacional bruto per cápita que rondaba los 128 dólares americanos, nivel este superior a los de Birmania o India, pero inferior a los de Grecia, Cuba o República Dominicana y sustancialmente muy inferior si se lo compara con los de los países de Europa occidental. En cuanto al segundo criterio, el panel tomó en consideración la participación colectiva de la producción manufacturera, minera y de construcción en el PBI. Y encontró que para el caso del país invocante, en 1955, la participación de estos tres sectores, en colectivo, rondaba en el entorno del 10% del PBI, participación que era inferior a la que tenían estos mismos tres sectores en el PBI griego y sustancialmente muy inferior a la que tenían en el caso de cualquier país industrializado.⁷

Un tercer método es la designación como país en desarrollo por quienes reconocen que un país debe tener un tratamiento especial y diferenciado. Si bien este procedimiento también puede ser cuestionado por un país que se considera a sí mismo como en desarrollo, en la práctica, este cuestionamiento puede tener menores oportunidades de éxito.

Este es el método especialmente usado bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en virtud del cual, los países desarrollados pueden conceder preferencias comerciales a los países en desarrollo. Si bien este sistema es reconocido por el SMC, los programas que lo integran son en sí mismos, instrumentos unilaterales de política comercial de los países desarrollados, que pueden ser notificados al SMC (tanto a la UNCTAD como a la OMC), pero no requieren de su aprobación. Por lo que otorgar un tratamiento especial y diferenciado no es una obligación en el marco de los programas del SGP, de acuerdo a las reglas del sistema multilateral. De este modo, las listas de beneficiarios dentro de los programas nacionales que se enmarcan en el SGP, son decididas por lo países otorgantes, con plena autonomía. De este modo, los países designados como beneficiarios de estas preferencias y quienes se sienten como acreedores de ellas tienen poco margen de reclamos. El único argumento válido para este cuestionamiento puede provenir que el programa en sí viola el artículo I del GATT y no se encuentra justificado por la Cláusula de Habilitación. Sin embargo, aún cuando este sea un argumento válido, el país cuestionante debe brindar prueba de que el programa de preferencias comerciales bajo las reglas del SGP, no contiene criterios objetivos que los países deben cumplir para acogerse al tratamiento preferencial que otorga.

Este método ha sido utilizado por los países a la hora de establecer por ejemplo, salvaguardias, que de acuerdo al normativa al respecto⁸ no deben

7 GATT Informe del Panel, Ceilán —aplicación del artículo XVIII. GATT, Doc L/751 (26 de noviembre de 1957)—, disponible en http://www.wto.org/gatt_docs/English/SUL-PDF/90710077.pdf.

8 El artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ser aplicadas a productos, originarios de un país en desarrollo en la medida en que la parte que le corresponda a este país no exceda el 3% de las importaciones de este producto realizadas por el país importador, a condición de que colectivamente los países en desarrollo exportadores de este producto no superen el 9% del total de importaciones de dicho producto realizadas por el país importador.⁹

Un elemento que debe quedar claro es que cualquiera sea el método utilizado para la identificación de los países en desarrollo, este debe basarse en criterios objetivos. Sin embargo, en la práctica, esto no ha sido siempre así, porque detrás de cualquiera de los métodos utilizados para identificar a los países en desarrollo, están los intereses tanto de quien reclama esta calidad como de quien la reconoce.

Diferente es la situación de los países menos avanzados, pues si bien aún tampoco hay una definición legal de esta subcategoría de países en desarrollo, si existe un listado de los países que se consideran por el Sistema de Naciones Unidas como PMA. La existencia de este lista tiene la ventaja de que proporciona certeza a la hora de identificar a los países como economías como mayor grado de subdesarrollo, puesto que estos son todos los países incluidos en este listado.

Esta lista es elaborada por el Comité de Políticas para el Desarrollo, bajo mandato del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc) y revisada cada tres años. En la actualidad, este listado incluye cincuenta países, seleccionados a partir de los siguientes criterios:

1. bajo nivel de ingresos, medido a partir una estimación promedio de tres años, del nivel de ingreso nacional bruto per cápita;
2. alta vulnerabilidad económica, medida a partir del índice de vulnerabilidad económica especialmente construido;
3. bajo nivel del Índice de Activos Humanos;
4. una población que no supere los 75 millones de habitantes.

Y aunque no todos los países que se encuentran así identificados son miembros del SMC, la existencia de esta lista es una indicación precisa de quienes son los beneficiarios del Tratamiento (muy) Especial y Diferenciado que se les otorga.

Si bien en el SMC, no existe una indicación clara de quienes son los países en desarrollo, en uno de sus acuerdos —el de Subsidios y Medidas compensatorias—, se incluye en su anexo VII un listado de veinte países en desarrollo que tienen un PBI per cápita inferior a los mil dólares al año, que expresamente se benefician de la no aplicación de la prohibición de subsidios a la exportación. Con este listado, cuya elaboración supuso un compromiso político, por parte de las partes contratantes, se buscó que países que no cumplieran con alguno de los requisitos exigidos para ser PMA, pero que igual son economías muy pequeñas,

9 Ejemplo de esto ha sido la decisión de EE.UU de aplicar salvaguardias a las importaciones de acero, y la aplicabilidad de esta salvaguardia a los países en desarrollo se dio con base en los criterios establecidos por los EE.UU en la lista de beneficiarios de su programa de SGP. Esta decisión dio origen a una disputa con China

fuesen acreedoras para recibir un tratamiento más diferencial que el resto de los países en desarrollo.

Sin embargo, las dificultades en la identificación de los países en desarrollo, provocadas tanto por la ausencia de una definición legal clara como por la ausencia de métodos objetivos claros que no dependan de los intereses de los países, ha causado que algunos actores del sistema reclamaran consistentemente una definición operacional de país en desarrollo.¹⁰ Sin embargo, esta definición operacional hasta el momento no se ha logrado, pese a su utilidad que permitiría solucionar muchos de los problemas que se enfrentan dentro del funcionamiento del SMC.

La problemática de la diferenciación de los países en desarrollo por subcategorías

Esta es una tercera problemática que se enfrenta a la hora de aplicar el TED a los países en desarrollo pues, con excepción de las disposiciones especiales aplicables exclusivamente a los PMA, el TED se aplica todos los países en desarrollo por igual, sin diferenciación alguna según su nivel de desarrollo o situación macroeconómica. Por lo que del mismo modo, y por las mismas razones, algunos países han reclamado la necesidad de diseñar un método legalmente vinculante, que permita identificar cuáles son los países en desarrollo elegibles para recibir el TED, otros han propuesto un mecanismo que permita clasificar a los países en desarrollo en diferentes subcategorías, distinta a la de PMA, a fin de otorgarles un tratamiento diferencial según subcategoría a la que pertenezcan, de acuerdo al enfoque de «similitud de situación».¹¹ En un principio las propuestas de clasificación de los países en desarrollo, comprenden la identificación de dos subcategorías adicionales a la de PMA. Estas son las de «pequeñas economías vulnerables» y de «países en desarrollo avanzados». Sin embargo, esta posible clasificación adolece de no indicar criterios adicionales precisos que no son solo el del tamaño de la economía.

Sin embargo, a nivel particular de algún sector del SMC, este método ya es utilizado. Este es el caso del ASMC, dónde los países en desarrollo son clasificados en cuatro grupos:

1. los PMA;
2. las economías pequeñas muy vulnerables señaladas expresamente en el anexo VII;
3. los países, cuyas economías se encuentran en proceso de transformación en economías de mercados y de libre empresa, como consecuencia de su pasado de economías de planificación central;¹²
4. el resto de los países en desarrollo.

10 Ver al respecto las Notas de las reuniones en el marco de la Sèptima Sesión Especial del Comité de Comercio y Desarrollo, realizadas entre el 7 y el 18 de octubre de 2002. WTO doc. TN/CTD/M/7 (2002), para. 06.

11 Partidario de esto es la UE.

12 Esta categoría tiene un carácter temporal, en la medida en que se habla de un proceso que no puede ser eterno en el tiempo.

De este modo, a cada una de estas subcategorías les otorga un tratamiento diferente sobre todo en lo referido a la duración de los períodos de transición.

Fuera del smc, organismos como el Banco Mundial (BM) clasifican a los países en desarrollo en diferentes categorías. Y esta categorización se ajusta anualmente en julio. El criterio de clasificación adoptado para establecer los grupos que reconoce el BM es el del Ingreso Nacional Bruto (INP o GNI¹³ en su sigla en inglés) per cápita. Por lo que de acuerdo al nivel de ingreso, existen cuatro categorías:

1. países con un GNI per cápita bajo (inferior a 1000 dólares al año);
2. países con un GNI per cápita medio-bajo (entre 1000 dólares y 3500 dólares al año);
3. países con un GNI per cápita medio-alto (entre 3500 y 11.000 dólares al año);
4. países con un GNI per cápita alto (superior a 11.000 dólares al año).

La cuestión de los criterios objetivos

Sin embargo, el establecimiento de un método de identificación de los países en desarrollo elegibles para el TED, exige ponerse de acuerdo sobre algún criterio objetivo de naturaleza cuantitativa. Pero la pregunta que se plantea tiene que ver con ¿cuáles pueden ser estos criterios?

Identificar estos criterios puede no ser tan difícil, especialmente si se tiene en cuenta la experiencia del Comité de Políticas para el Desarrollo del ECOSOC a la hora de determinar cuáles son los PMA y la del BM al momento de clasificar a los países en desarrollo. A continuación se presentan algunos de los criterios que pueden ser utilizados.

Uno de ellos puede ser el *nivel anual de ingreso nacional*. En este sentido, este puede ser el mejor indicador para medir el grado de desarrollo de una economía, que normalmente es calculado de acuerdo al Sistema de Naciones Unidas para Cuentas Nacionales. Los indicadores más usados son el PBI per cápita y el GNI per cápita, calculados a precios corrientes de mercado o a precios constantes con base en el tipo de cambio corriente del mercado o al tipo de cambio oficial o basado en la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Ello explica la gran variedad de cifras asociadas al GNI o al PBI per cápita de un mismo país, que se pueden encontrar en las bases económicas de datos, según sea la metodología de cálculo empleada.

Dentro del smc se han utilizado ambos indicadores, para identificar a los países en desarrollo. En el caso de la controversia generada por la solicitud de Sri Lanka para aplicar el artículo XVIII, el panel de expertos formado utilizó el GNI per cápita para demostrar el bajo nivel de desarrollo del país solicitante.

13 El Ingreso Nacional Bruto mide el ingreso total obtenido por los residentes de un país, sin importar si las actividades productivas son desarrolladas dentro o fuera del territorio nacional de dicho país. Por lo que es una medida del bienestar económico de los residentes de dicho país.

Este mismo indicador es utilizado por el BM y por la ONU para identificar a los PMA. El segundo indicador ha sido utilizado por el ASMC para categorizar a los países en desarrollo.

Sin embargo, existe un consenso entre los analistas económicos internacionales, que el GNI per cápita puede ser una mejor medida del desarrollo de una economía, pues si bien no es un indicador de medida completo, permite capturar los aspectos más importantes del desarrollo.

Del mismo modo, existe otro consenso, que en teoría, señala que sí se quiere medir con mayor precisión el nivel o el grado de desarrollo de una economía, es mejor que el GNI per cápita se encuentre calculado sobre la base de precios constantes y al tipo de cambio PPA,¹⁴ como forma de reflejar que los precios de todos los bienes transables y no transables se reflejen en el tipo de cambio. Sin embargo, las dificultades que presenta el cálculo del tipo de cambio PPA y la inalterabilidad del ranqueo de los países que se obtiene tanto de calcular el GNI per cápita con base en el tipo de cambio corriente o en el tipo de cambio PPA muestran que para identificar a los países en desarrollo no es necesario utilizar un GNI per cápita convertido por la PPA.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que ya sea el PBI per cápita, ya sea el GNI per cápita presenta otras deficiencias como instrumento de medición del grado de desarrollo de un país en desarrollo. Estas deficiencias tienen que ver con el sesgamiento que puede tener este indicador, como consecuencia de las carencias en los registros contables del PBI y de las cuentas nacionales de los países que hacen que los valores del PBI puedan no ser exactos y omnicomprensivos.

Desde este punto de vista, una de las señales más evidentes del subdesarrollo o del escaso desarrollo de un país es el bajo nivel de GNI o PBI per cápita. Sin embargo, cuál es el nivel techo que puede alcanzar el PBI o el GNI per cápita para que el país sea considerado país en desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la velocidad de crecimiento de este indicador a lo largo del tiempo.

Además, hay que tener en cuenta *la distribución del ingreso nacional entre la población del país*. Uno de los rasgos característicos de un país en desarrollo, es la gran desigualdad en la distribución del ingreso nacional entre sus habitantes. Y aquí nos referiremos como indicador al porcentaje del ingreso nacional concentrado entre la población más pobre y la población más rica del país. Esta desigualdad en la distribución queda evidenciada en que en promedio, en los países en desarrollo, los dos primeros quintiles de la población que representan el porcentaje de habitantes que percibe los niveles de ingresos más bajos, ganan en promedio el 15% del ingreso nacional total, mientras que el último quintil de la población que representa la porción de habitantes que percibe los ingresos más altos, concentran la mitad del ingreso nacional generado. Esto porcentajes pueden variar según el nivel anual del GNI per cápita, de modo que los países

14 En la práctica este nivel del tipo de cambio es difícil de calcular. Sin embargo, este es el método más frecuentemente utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

más pobres en cuanto a su GNI per cápita presentan mayores desigualdades en su distribución del ingreso que los países más ricos.

Sin embargo, identificar a los países en desarrollo a partir de un único criterio económico, medido sobre la base del GNI per cápita como indicador, puede ser o no ser suficiente, dependiendo de cómo se defina el concepto de desarrollo, es decir qué se entienda por desarrollo. Si se tiene una definición de desarrollo muy amplia que no incluya solo aspectos económicos sino aspectos sociales y políticos de las condiciones de vida dentro de un país, evidentemente medir el grado de desarrollo a partir del único criterio del GNI per cápita no es suficiente. Se hace pues necesario incluir otros criterios objetivos.

Uno de estos criterios adicionales puede ser el que considera *la calidad de la vida humana y la capacidad de construir los instrumentos que mejoren las condiciones de vida dentro del país.*

Una muestra de ello es que dentro de los criterios establecidos para identificar a los PMA, la ONU incluyó este criterio, medible a través del Índice de Activos Humanos. Entre sus componentes, este índice incluye *la cantidad de calorías ingeridas por persona como porcentaje de los requerimientos nutricionales; la mortalidad infantil; los niveles de matriculación en la enseñanza secundaria; la tasa de alfabetización adulta.*

Sin embargo, se pueden tomar otros indicadores para medir la calidad de vida y crear las capacidades que mejoren las condiciones de vida, como pueden ser el Índice de Desarrollo Humano (IDH),¹⁵ que se construye teniendo en cuenta los datos de *esperanza de vida al nacer; la tasa de alfabetización adulta, la tasa de matriculación bruta combinada en los niveles primarios, secundarios y terciarios de enseñanza, y el PBI per cápita.* Otros indicadores del desarrollo humano que se pueden utilizar pueden ser la tasa de mortalidad infantil, la población con acceso a agua potable, a sistemas de saneamiento en sus viviendas.

Un segundo criterio que puede ser tomado en cuenta es el de la *estructura económica* de los países. A tales efectos, para determinar la lista de PMA, el indicador utilizado es el Índice de Vulnerabilidad Económica, construido a partir de la combinación de variables como *la participación de los servicios y las manufacturas en el PBI, la concentración productiva de las exportaciones del país, la inestabilidad de la producción agrícola, la inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios.*

Otro indicador que permite la medición de este segundo criterio, puede ser el índice de desempeño competitivo de la producción industrial, que refleja el grado de industrialización y la competitividad de la producción industrial. Este índice creado por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), ha sido construido teniendo en cuenta las siguientes variables: el valor agregado per cápita en la producción manufacturera, la intensidad industrial, y la calidad y la competitividad de las exportaciones, que puede ser medida a través del Índice de Ventaja Comparativa Revelada.

15 Índice elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Otro indicador que puede reflejar la estructura económica de un país, es el que mide la estructura mono-productiva de las exportaciones de los países.

La tercera pata de los nuevos criterios adicionales que pueden ser considerados a la hora de identificar a los países en vías de desarrollo es la relativa a la *sustentabilidad del desarrollo*. Este criterio puede ser medido con varios indicadores. Algunos de ellos como el Índice del Planeta Feliz,¹⁶ pueden ser muy apropiados para reflejar el bienestar humano y el impacto ambiental, y de este modo medir la sustentabilidad del desarrollo pero no constituyen una buena medida del grado de desarrollo de un país. Este índice puede dar un ranqueo de los países, que en general muestra que los países denominados ricos, es decir los desarrollados, se encuentran sistemáticamente ranqueados por debajo de muchos países en desarrollo, como consecuencia del gran consumo de sus recursos naturales. Otros como el Índice de Comercio y Desarrollo, elaborado por la UNCTAD, reflejan mejor el desempeño comercial y de desarrollo de un país, pero no son muy apropiados para medir la sustentabilidad del desarrollo.

Una cuarta pata de estos criterios adicionales puede estar asociada al *tamaño del país*. La inclusión de este cuarto criterio para identificar a los países en desarrollo puede ser muy discutible, pues no existe evidencia empírica que el tamaño del país tenga una correlación directa con el nivel de desarrollo de ese país, aunque sí la tiene con respecto a su grado de apertura al comercio internacional. Además, el tamaño del país incide en la naturaleza de las características del tratamiento especial y diferenciado que reciben los países en desarrollo. De este modo, un país pequeño puede requerir que ese tratamiento implique una mayor compromiso de asistencia técnica por parte de las organizaciones internacionales o países desarrollados para ajustarse a las reglas del SMC en lugar de una mayor flexibilización para la implementación de las mismas. En cambio, un país grande requiere que ese tratamiento especial y diferenciado implique mayores plazos de transición para la implementación de los compromisos acordados en los acuerdos y entendimientos del sistema multilateral, y que a la vez, suponga un deber de tener que ajustarse más a las disciplinas que un país pequeño, como consecuencia del «daño» que pueden provocar a los demás países, como consecuencia de su posición en el mercado y de su poder de mercado.

Sin embargo, si se toma en cuenta el tamaño del país como criterio para identificar a los países en desarrollo, la pregunta que se plantea es cómo se mide este tamaño. Un posible instrumento de medida puede ser el tamaño de la población. De hecho, para identificar a los PMA, la ONU considera este criterio, identificando a un país menos avanzado como aquel país que tiene una población inferior a los 75 millones de habitantes. Pero económicamente hablando, este indicador puede no tener sentido, al asociar el tamaño de la población al grado de desarrollo de un país o a sus necesidades de tener un tratamiento especial dentro

16 Índice es construido por la Fundación Amigos de la Tierra en colaboración con la Fundación Nueva Economía. Ambas fundaciones son dos organizaciones no gubernamentales (ONG) de reconocido prestigio internacional.

del sistema multilateral, ya que un país con una gran población en condiciones de pobreza puede tener mayores dificultades domésticas y mayores problemas para ajustarse a las reglas del SMC que un país pequeño. De este modo, el tamaño de la población puede no ser un buen indicador de medida del tamaño del país. Uno mejor puede ser el PBI o el Ingreso Nacional Bruto.

Los fundamentos del sistema multilateral del comercio en sus inicios

El propósito final del SMC tanto a través del GATT (1947) como de la OMC (1994) es mejorar los niveles de vida de sus miembros y por ende su bienestar económico y social, mediante la continua reducción de las barreras al comercio y el desmantelamiento de las políticas comerciales discriminatorias a fin de incrementar el comercio internacional. Ello supone no solo la promoción del crecimiento económico y del incremento del ingreso per cápita, sino además la mejora de las condiciones de vida en los países miembro.

Para alcanzar este propósito, el marco analítico era el de la escuela clásica y neoclásica del comercio internacional, para quienes, la idea central era que el libre comercio —es decir el comercio sin ninguna intervención gubernamental orientadora de su direccionalidad— conducía efectivamente a expandir las posibilidades productivas de los países y a maximizar su bienestar económico, pues llevaba a un equilibrio óptimo en el sentido paretiano, que permitía maximizar el bienestar económico general mediante la especialización económica en los sectores productivos que aprovechaban la ventaja comparativa de que disponían los países —definida por David Ricardo en 1819—.

La relación entre comercio y crecimiento económico ha sido profundamente analizada por la teoría ortodoxa del comercio internacional, sobre la cual se sustenta esta idea de que el comercio libre es la mejor forma de garantizar que los países crezcan y aumenten sus ganancias provenientes del comercio. Ya decía Ricardo que el comercio permitía el incremento y la acumulación del capital que era la base del crecimiento económico por tres vías. La primera de estas vías era la vinculada a que los mayores ingresos que reportaba a los comerciantes o el descenso en el gasto de los consumidores; favorecían el ahorro, el cual a su vez aceleraba la acumulación de capital. La segunda vía era que el comercio internacional libre permitía el aumento de las tasas de beneficios, al facilitar el acceso de los trabajadores a los productos por ellos consumidos a un precio menor. La tercera vía estaba relacionada con la idea de que el comercio facilitaba el crecimiento de la oferta de bienes, tanto en cantidad física como en variedad.

Del mismo modo, los autores neoclásicos en general presentan al comercio como la forma más eficiente de asignar los recursos productivos a las actividades económicas que proporcionan los mayores beneficios porque son las más eficientes. Y esta es la fuente del crecimiento económico.

Sin entrar en el origen y la determinación de esta ventaja comparativa —ya sea diferencias tecnológicas, ya sea diferencias en las dotaciones de recursos económicos en su sentido genérico, ya sea diferencias en las preferencias de los consumidores, ya sea diferencias en las condiciones de generación y explotación de economías de escala entre los países—, este concepto supone que el comercio aparece como una actividad productiva o de transformación alternativa que permite obtener un mejor resultado, en cuanto a mejora del bienestar cuanto más libre sea. Ello implica que cualquier desviación de esa mejor solución mejora el bienestar de uno, pero a expensas del bienestar de otro. De este modo, el libre comercio conduce a que todos mejoren su bienestar. Dentro de esta lógica, los aranceles (a la exportación o a la importación) y demás barreras al comercio impiden la inserción de los mercados nacionales al global. Del mismo modo, en los mercados nacionales segmentados unos de otros, obstaculizan que se alcance el equilibrio paretiano, ya que, como señala Stuart Mill, los aranceles y demás barreras al comercio introducen una perturbación de la demanda internacional que puede ser beneficiosa o no para el país que aplica esas medidas, en función de las elasticidades —precio de su demanda nacional y de la demanda de sus socios comerciales—.

Asimismo, los enfoques tradicionales ortodoxos del comercio internacional, tanto en la visión clásica ricardiana como en la visión neoclásica, justifican la opción por el libre comercio, como una alternativa de la que todos los integrantes del sistema se podrían beneficiar, es decir obtener ganancias del comercio que impliquen una mejora en sus bienestar nacionales en forma simétrica.

Sin embargo, este mismo marco analítico justificaba una eventual desviación al libre comercio mediante la aplicación de aranceles y demás barreras al comercio, como una situación excepcional solo admitida por tres razones posibles.¹⁷ La primera de ellas es la subsistencia, principalmente válida para gravar las exportaciones de alimentos desde una perspectiva nacional. La segunda razón la constituyen los motivos de defensa nacional. Y la tercera justificativa es el conocido «argumento de la industria naciente», que en palabras de John Stuart Mill se enuncia de la siguiente manera:

El único caso en el cual pueden defenderse los derechos protectores basándose en principios de la economía política, es cuando se imponen temporalmente (sobre todo en una nación joven y progresista) esperando poder naturalizar una industria extranjera que es de por sí adaptable a las circunstancias del país (Stuart Mill, 1848: 137).

Este marco analítico se operacionalizó a través de los dos principios pilares del sistema. El primero de estos principios es el de la no discriminación tanto entre el producto nacional y el extranjero (cláusula del trato nacional) como entre productos extranjeros en el mercado nacional de una economía, según su origen o procedencia (cláusula de la nación más favorecida). El segundo es el principio de la reciprocidad (garantías de acceso a los mercados de exportación

17 Estas tres razones fueron señaladas por John Stuart Mill.

a cambio de liberalización de los mercados de bienes y servicios nacionales). Y la excepcionalidad quedó plasmada en la redacción del artículo XVIII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

La construcción teórica de la evolución hacia un tratamiento especial y diferenciado

Sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, bajo la nueva regulación del comercio internacional sobre la base de esos principios pilares del Sistema, el funcionamiento del comercio internacional marcó la existencia de realidades diferentes a las conclusiones aportadas por su marco analítico. Ello no solo es consecuencia de las rigideces y la no adecuación a la realidad de los supuestos en los que se sustentan y estructuran las argumentaciones teóricas, sino es consecuencia de la operacionalidad misma del comercio internacional y del funcionamiento mismo del sistema económico mundial en un entorno liberal.

En este sentido, las ganancias que se obtienen del comercio no se distribuyen en forma equitativa y simétrica entre todos los miembros del sistema. Y no siempre todos los miembros ganan, de modo que a veces, el comercio se torna un juego de «suma cero», en el que la ganancias de unos supone las pérdidas del otro. Ello es resultado de las inflexibilidades estructurales que presentan algunos miembros del sistema y en especial los países en desarrollo. Estas inflexibilidades estructurales están relacionadas con fallas en los mercados de trabajo sobre todo que provocan que se dé en esos países, altos índices de desempleo, bajos niveles salariales, una inorganicidad de la fuerza laboral. Del mismo modo, están vinculadas con la baja elasticidad de la demanda mundial de los productos usualmente exportados por estos países, con respecto tanto a los precios como a los ingresos.

Esta desigualdad en la captación de las ganancias del comercio internacional ya había sido considerada por otro autor clásico del siglo XIX, Friederich List. Para quien un entorno económicamente libre, como el que promueve las reglas del Sistema Multilateral del Comercio, impuestas por el GATT (en 1947), no era universalmente beneficioso para los actores del Sistema, pues solo servía a los intereses de una minoría de países que ya estaban industrializados (List, 1966). Por lo que, como ya señalara este autor, para corregir esta desigualdad era conveniente implementar aranceles y otras medidas de protección y de promoción industrial en los países más pobres, para dar tiempo al proceso de industrialización. En este sentido, las argumentaciones de List fueron retomadas por economistas más modernos como Bairoch (1993) y Chang (2002), cuando identificaron que comparativamente en el siglo XIX, países como Reino Unido crecieron más lentamente como consecuencia de sus bajos aranceles de lo que lo hicieron países como Canadá, EE.UU o el imperio alemán, mediante sus aranceles más elevados para proteger y promover sus industrias incipientes.

Asimismo, este fenómeno también es tomado en cuenta por un conjunto de enfoques teóricos del comercio internacional que se conocen bajo el nombre de los enfoques heterodoxos. Para aquellos autores de la perspectiva internacionalista

de la escuela marxista, como Lenin, Bujarin o Rosa Luxemburgo, esta desigualdad se deriva mismo de la división internacional del trabajo o patrón de especialización internacional inherente al sistema capitalista, que al interior de una economía consagra la explotación de una clase social —la proletaria— por otra —la burguesa— y a nivel internacional, crea una división internacional del trabajo, en la que existen una minoría de países explotadores imperialistas, productores de bienes con alto valor agregado —países desarrollados— y una mayoría de países explotados y dominados, productores de materias primas y bienes con escaso valor agregado —países en desarrollo—. De este modo, las relaciones comerciales entre estos dos conjuntos de países se caracterizan por un intercambio desigual que tiene su origen en las diferencias salariales entre los dos conjuntos de países (Emmanuel, 1973).

En cambio para los autores de la teoría de la dependencia económica y del estructuralismo latinoamericano, las relaciones económicas y comerciales entre estos dos conjuntos de países se caracterizan no solo por el intercambio desigual, sino por una dependencia estructural del segundo conjunto de países —la periferia— respecto al primero de ellos —el centro—, pues mientras la periferia está especializada en la producción de bienes considerados primarios —materias primas, productos con escaso grado de procesamiento, producidos con tecnologías poco avanzadas—, y exporta esos bienes, explotando sus ventajas comparativas, importa desde el centro, los bienes tecnológicamente más avanzados —bienes industrializados—. De este modo, la estructuración de un sistema económico internacional asimétrico en dos polos, uno central y uno periférico, supone ganancias para el centro, mientras que la periferia pierde, en una especie oposición binaria de varias dimensiones que tienen que ver con:

1. el tipo de producción ya reseñado;
2. las estructuras diferentes de mercado según los tipos de productos: el alto grado de incidencia de monopolios en los productos manufacturados y de mayor competencia perfecta en la periferia;
3. el acceso a la innovación tecnológica más directo para el centro y más lejano en la periferia;
4. el diferente grado de apertura comercial: mayor en la periferia que en el centro;
5. las diferencias en las tendencias cíclicas: la mayor inestabilidad de los ciclos económicos en el centro, fácilmente transmitida a la periferia como consecuencia de la mayor vulnerabilidad de esta;
6. las características diferentes de las debilidades estructurales del centro y la periferia: la periferia marcada por la escasez de ahorro y la baja tasa de formación bruta de capital y por una inflación estructural.

En el mismo sentido, las ganancias que obtienen los países en desarrollo tienden a reducirse en el largo plazo, como consecuencia de dos factores. Por un lado, está la fuerte inestabilidad de las ganancias que obtienen los países en desarrollo de sus exportaciones, fruto de la fuerte variabilidad de sus ingresos

de exportación asociada a la volatilidad de los precios mundiales de sus bienes exportados. Por otro, está el deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo que implica una transferencia de ingreso mayor desde los países en desarrollo hacia a los países desarrollados, que provoca que los países desarrollados mejoren su bienestar económico, en una proporción mayor que los países en desarrollo.

Este deterioro de la relación de términos de intercambio fue estudiado y caracterizado por autores como Prebisch y Singer (1950) como una de las causas del subdesarrollo. Además para estos mismos autores es un fenómeno que tiene tres posibles explicaciones y razones de ser. Una de ellas, está asociada a la baja elasticidad —ingreso de la demanda por los bienes exportados por estos países y a la alta elasticidad ingreso de la demanda de los bienes usualmente por ellos importados—. Siendo que estas diferencias de elasticidad ingreso de las demandas, las que explican el porqué de que los precios de los productos primarios tienen una tendencia decreciente respecto a los de los productos manufacturados. Otra fuente posible de explicación es la incidencia de la innovación tecnológica que al sustituir el uso de materias primas por productos sintéticos, restringe la demanda de las materias primas y por ende estimula la caída de los precios de las materias primas. Una tercera explicación se vincula con las diferencias en las estructuras de mercado según el tipo de producto comercializado.

En cambio, para otros autores este fenómeno tiene otras razones como son la presencia y el comportamiento a la hora de establecer los precios de los bienes comercializables que tienen las empresas trasnacionales y las debilidades estructurales de los mercados de trabajo en los países en desarrollo, así como la inexistencia de mercados financieros organizados en estos países.

De este modo, las diferencias estructurales y los obstáculos y desafíos mayores que tienen los más pobres en contraposición a los más ricos, se encuentran en el corazón del debate teórico a favor del tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, asociados a la condición de pobres, como consecuencia de que estos países son diferentes a los países desarrollados (los ricos).

En este sentido, quienes apoyan la identificación de un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, como un cuerpo separado de reglas dentro del marco del smc, señalan que los países en desarrollo enfrentan siete grandes obstáculos que impiden o dificultan su proceso de desarrollo económico. Entre estos obstáculos se encuentran:

1. relaciones de términos de intercambio relativamente desfavorables;
2. baja participación en el comercio mundial;
3. una base tecnológica mínima o lo que es lo mismo fuerte rezago tecnológico.
4. debilidades de infraestructura;
5. restricciones productivas que impiden que se exploten las economías de escala necesarias para promover la competitividad internacional de las actividades industriales;

6. una débil capacidad institucional y administrativa (Bartel, 2005; Myrdal, 1968);
7. déficit crónicos en sus balanzas de pago.

Por lo que la construcción de mecanismos que supongan un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo aparece para estos autores como un medio de asistir a estos países a superar estos obstáculos que en sí aparecen como fallas del mercado. Detrás de esta idea está la argumentación de que la liberalización comercial puede obstaculizar el desarrollo económico.

Además, esta misma cuestión pone en evidencia el debate teórico sobre la relación entre comercio internacional y desarrollo económico, entendiendo al desarrollo en un sentido lo más amplio posible, pues el comercio genera efectos estáticos y dinámicos sobre el desarrollo económico, favorables y desfavorables. Estos son efectos los que escapan a los enfoques teóricos tradicionales sobre el comercio internacional y que son especialmente considerados por los enfoques teóricos de la economía del desarrollo.

De este modo, para la mayoría de los autores enmarcados dentro de los enfoques sobre la economía del desarrollo, el comercio internacional dentro de un escenario de plena libertad no conduce necesariamente a una aceleración del proceso de modernización y de crecimiento económico de los países más atrasados, por lo que estos países deben caminar hacia un proceso de transformación estructural de sus economías que suponga un proceso de industrialización, que solo se puede llevar adelante mediante la protección, temporal en el mejor de los casos, de las industrias nacientes.

Sobre esta base analítica, para los enfoques «desarrollistas», este proceso de transformación estructural tenía que ser estimulado en el entorno internacional a través de un tratamiento especial y diferenciado que favoreciera a los países en desarrollo en el plano comercial y en el ámbito nacional, a través de programas de industrialización por sustitución de importaciones, como punta pie inicial del proceso de desarrollo económico y con el objetivo de evitar la salida innecesaria de divisas en escenarios donde la tasa de ahorro nacional era baja. Sobre este último punto, estos enfoques son coincidentes con las tesis del estructuralismo latinoamericano de Raúl Prebisch y de Wolfgang Singer.

De este modo, dado que los esquemas de industrialización hacia adentro, implícitos en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, resultaron en precios domésticos más elevados en el corto plazo, el tratamiento especial y diferenciado del SMC debía crear una ventaja temporal para los países en desarrollo, que se mantendría hasta que las exportaciones resultantes este proceso fuesen competitivas internacionalmente. En esta lógica, dentro de este sistema, el GATT parecía como el mecanismo más adecuado para permitir restricciones a las importaciones y otorgar accesos preferenciales.

Sin embargo, para los enfoques desarrollistas, el establecimiento de un sistema de reglas especiales y diferenciadas para el comercio internacional para beneficio de los países en desarrollo en el marco del SMC, no es suficiente para

promover el desarrollo económico de estos países. Este debía estimularse a través de la concesión de préstamos internacionales y apertura de líneas de créditos por parte de otras organizaciones internacionales y de la adopción de programas de ayuda al desarrollo por parte de los países desarrollados.

De este modo, y bajo los auspicios de las tesis desarrollistas y de los nuevos enfoques heterodoxos del comercio internacional, dentro del smc Internacional se desarrollaron un conjunto de acciones que supusieron el surgimiento de un tratamiento especial y preferencial que implicaron reglas diferentes y excepcionales. Sin embargo, en esta primera era del TED, se incluyeron medidas poco adecuadas para ayudar a superar los desafíos de los países en desarrollo, pues no atacaban directamente las causas de las fallas del mercado.¹⁸

18 Especialmente, aquellas medidas como las restricciones a las importaciones.

SEGUNDA PARTE

La historia del relacionamiento legal del Sistema Multilateral del Comercio con los países en desarrollo: el surgimiento del Tratamiento Especial y Más favorable

Los debates y negociaciones previos a la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio

El tratamiento legal de los países en desarrollo en el marco del SMC, nada le debe a la historia anterior a la Segunda Guerra Mundial, pues antes de 1939, la situación de estos países o bien era la de un pasado colonial —como en el caso de la mayoría de los países africanos y asiáticos que eran colonias de jure de las potencias europeas—; o bien era la de un pasado de fuerte dependencia comercial y financiera respecto a los países desarrollados —como en el caso de los países de América Latina y del Caribe que estaban en las zonas de influencia económica comercial de las potencias europeas o de los EE.UU.—.

Sin embargo, al finalizar la guerra, el diseño de un nuevo Sistema Multilateral del Comercio Internacional estuvo marcado por las negociaciones internacionales entre 1946 y 1948, que tuvieron como antecedentes a las conferencias interaliadas entre EE.UU y el Reino Unido durante el desarrollo del conflicto bélico mismo¹⁹ y que dieron origen a dos documentos importantes:

1. La nunca ratificada carta constitutiva de un organismo internacional regulador del comercio internacional —denominado Organización Internacional del Comercio, que junto con el FMI y el Banco para la Reconstrucción y Fomento constituirían los tres pilares de un nuevo orden económico internacional—.
2. El GATT (octubre de 1947).

Ni en las actas finales, ni en los documentos emanados de las negociaciones anglo estadounidenses, ocurridas durante la guerra misma, ni en las que se sucedieron en la inmediata pos-Segunda Guerra Mundial, hay nada que estableciera los elementos característicos para un tratamiento especial y diferencial a favor de los países en desarrollo. Todos ellos se basaban en la idea de un único conjunto de reglas, aplicables a todos los países. Por ejemplo, la Carta del Atlántico promovía en este sentido la «búsqueda por el acceso, por igual y para todos los Estados, vencidos y vencedores, grandes y pequeños, pobres y ricos, al comercio y a las

19 En especial conviene hacer referencia al apoyo directo al principio del libre comercio como principio central del nuevo orden económico internacional en materia comercial contenido en la Carta del Atlántico de agosto de 1941 y también señalado en el preámbulo del acuerdo angloestadounidense de Préstamos y Arriendo de 1942 y en los acuerdos de Bretton Woods de julio de 1944.

materias primas que garantizaran la prosperidad de los mismos» (OMC, 2008). Del mismo modo, los Acuerdos de Bretton Woods sobre la constitución de un FMI, si bien establecían el voto ponderado y otras disposiciones que trabajaban diferentemente para países pobres y países ricos, estos se basaban en criterios objetivos y no diferenciaban a los miembros por categorías.

Además, tanto los planes y propuestas individuales tanto de Reino Unido como de los EE.UU referidos al nuevo orden comercial mundial tampoco contenían estipulaciones referidas a un tratamiento excepcional para con los países en desarrollo ni a favor de su desarrollo económico. Sin embargo, ello no implicaba que ni los EE.UU, ni el Reino Unido, no reconocieran la necesidad una atención especial para con estos países. Esta atención especial debía canalizarse a través de la Subcomisión para el Desarrollo Económico del Ecosoc de la ONU. Simplemente suponía que esta atención especial no debía implicar ni excepciones, ni un trato favorable en materia de las reglas del comercio internacional.

La clave para entender la postura inicial de los EE.UU contraria a todo tratamiento comercial diferenciado está en la idea central de que el desarrollo industrial de un país se alcanzaba apostando a captar las inversiones extranjeras en especial de capitales privados, acompañada por una apertura de los mercados nacionales a la competencia de los productos extranjeros. En este sentido, los EE.UU poco acompañaban el argumento de la protección para promover el crecimiento de las industrias nacientes, en la medida, que desde su punto de vista este argumento promovía el desarrollo de industrias ineficientes en materia de asignación de recursos productivos. No hay que olvidar que la política económica internacional de los EE.UU al finalizar la Segunda Guerra Mundial, buscaba como doble objetivos:

1. reducir la protección comercial como medio de impedir que el mundo repitiera el camino que lo había conducido a la crisis y a la situación desestabilizadora del período de entreguerras; y
2. eliminar toda forma de discriminación y en especial la discriminación inherente al sistema colonial.

Sin embargo, si bien tanto Francia como el Reino Unido podían acompañar el objetivo y la postura estadounidense en materia de reducir la protección comercial al menos en el largo plazo, no lo apoyaban en su objetivo de eliminar la discriminación, ya que ambas apostaban a conservar sus amplios sistemas de tratamiento arancelario preferencial para con sus colonias y simultáneamente mantener su libertad de maniobra para utilizar mecanismos de protección comercial de sus propios mercados nacionales, para promover sus respectivas reconstrucciones económicas. Sin embargo, estas pretensiones suponían una visión egoísta, en la medida en que buscaban mantener una discriminación que los favoreciera, es decir que permitiera sus propias reconstrucciones económicas.

Sin embargo, pese a estas diferencias entre el campo estadounidense y el campo europeo occidental, los documentos oficiales de las negociaciones internacionales no contienen disposiciones a favor de un trato especial y diferenciado,

favorable a los países en desarrollo. Y esto es así también porque si bien los países en desarrollo presentes en estas negociaciones presentaron una amplia gama de propuestas, estas no tuvieron eco en los oídos de los representantes de los países desarrollados involucrados. Muchas de estas propuestas llamaban a la transferencia de recursos económicos de los países ricos a los países pobres y en materia comercial. Más aun, estas propuestas en general apostaban a obtener nuevas preferencias arancelarias de otros países en desarrollo y de países desarrolladas y nuevas concesiones arancelarias de los países desarrolladas sin contrapartida. También apostaban a permitirles adoptar medidas de excepción para proteger sus industrias nacionales, sustentándose en el argumento de la industria naciente. Ello ponía en evidencia la postura de rechazo de los países en desarrollo presentes en las negociaciones con relación a los objetivos y pretensiones de los EE.UU.

Si bien el primer resultado de estas negociaciones internacionales —la Carta constitutiva de lo que sería la OIC— no contiene disposiciones específicas referentes a reglas que otorguen a los países en desarrollo un trato especial, más favorable y que implicase también excepciones a las reglas establecidas para todos los suscriptores, los países en desarrollo lograron el reconocimiento del principio, por el cual el desarrollo económico, podía ser una razón legítima implantar medidas comerciales distorsivas del comercio que de otro modo se encontraban prohibidas por la carta, pues en el documento, se estableció el derecho de los gobiernos de proteger sus industrias nacientes mediante restricciones comerciales que de otro modo estarían prohibidas. Estas medidas podían ser a) un incremento en los aranceles consolidados, b) la imposición de restricciones cuantitativas, o c) la obtención de preferencias arancelarias de los países desarrollados u otros países en desarrollo, siempre y cuando la aplicación de estas medidas excepcionales fuesen sometidas previamente a la aprobación de la organización.

El GATT: sus reglas para los países en desarrollo y su aplicación

En cambio, luego de la no ratificación de la Carta de la OIC, por el Congreso de los Estados Unidos, las negociaciones continuaron y alcanzaron un segundo resultado positivo: el GATT. Mediante este nuevo acuerdo, se buscó preservar algunas de las disposiciones contenidas en la Carta de la OIC. Sin embargo, en lo referente al tema del desarrollo económico, el nuevo acuerdo, en su artículo XVIII, referido a la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico, no incorporó todas las excepciones a la prohibición de aplicar restricciones al comercio, basadas en el argumento de la industria naciente incorporadas en la Carta de la OIC, pues si bien el GATT consagró el derecho de los países a elevar sus aranceles consolidados o a imponer restricciones cuantitativas excepcionales, no garantizó la concesión de nuevas preferencias arancelarias.

De este modo, el nuevo documento se encontraba más cerca de las posiciones y preocupaciones de los EE.UU en lo referido a eliminar la discriminación mediante la no admisión de la existencia de regímenes preferenciales para el

comercio. Esto se produjo pese a que de los veintitrés países signatarios del GATT, diez eran países en desarrollo.²⁰

Si bien el GATT nació sin la existencia de disposiciones especiales que consagraran un tratamiento excepcional y diferenciado para con los países en desarrollo, la adhesión de nuevos países en desarrollo y los cambios en el balance de la composición de las partes contratantes, hicieron que esta situación cambiara.

Si analizamos la evolución de la adhesión de nuevos países al mismo, observamos los siguientes cambios. Al finalizar la Tercera Ronda de negociaciones del GATT —la Ronda Torquay (1951), la cantidad de estados parte se había incrementado a treinta y cuatro países miembro, de los cuales catorce eran países en desarrollo²¹ y los veinte restantes eran países desarrollados.²²

Asimismo, durante el resto de los años cincuenta, la adhesión de países en desarrollo al acuerdo poco había cambiado. Para 1957, solo dos de estos países, habían adherido al mismo. Y estos eran Ghana y Malasia, por medio del mismo procedimiento especial que aseguraba que los territorios recientemente independizados pudiesen suceder a sus metrópolis como miembros del acuerdo con los mismos derechos y obligaciones que tenían ellas. Este procedimiento ya había permitido que en 1949, Indonesia adhiriera al mismo. Al comenzar los años sesenta, la cantidad de partes contratantes del acuerdo ascendía a treinta y siete países, veintiuno de los cuales eran países desarrollados —siendo aún la mayoría de los países miembros—.

Los años sesenta marcaron un cambio en el balance países desarrollados-países en desarrollo. En estos años, mientras la cantidad nuevas adhesiones de países desarrollados, ascendió a cuatro, la cantidad de países en desarrollo que adhirieron al acuerdo, fue de treinta y seis países, siendo que entre estos, siete lo hicieron, negociando concesiones arancelarias²³ y otros veintiocho países lo hicieron mediante el mecanismo previsto para la adhesión de nuevos territorios independientes.²⁴ De este modo, la cantidad de Estados contratantes del acuerdo pasó a ser de setenta y siete países, cincuenta y dos de los cuales —una amplia mayoría— eran países en desarrollo. La cantidad de nuevas solicitudes y adhesiones de facto, ascendían a catorce países. Todos los cuales eran países en desarrollo.

Hasta 1987, la cantidad de partes contratantes ascendió a noventa y cinco países. Todas las dieciocho nuevas adhesiones fueron de países en desarrollo.

20 Estos diez países en desarrollo eran Brasil, Birmania, China —la China Nacionalista—, Ceilán —actual Sri Lanka—, Chile, Cuba, India, Pakistán, Líbano, y Siria. De estos diez, en los primeros años de vigencia y aplicación del GATT, China, Líbano y Siria denunciaron el acuerdo y de este modo, quedaron desligados de las disposiciones contenidas en él.

21 A saber Brasil, Birmania, Ceilán —actual Sri Lanka—, Chile, Cuba, Haití, India, Indonesia, Pakistán, Perú, República Dominicana, Turquía y Uruguay.

22 Estos incluían a las principales potencias comerciales del momento con excepción de Japón —que adhirió al GATT en 1955— y Suiza —que lo hizo en 1966—.

23 Estos fueron Argentina, Israel, Corea, Portugal, España, la República Árabe Unida —unión entre Egipto, y Siria— y Yugoslavia.

24 Estos eran principalmente países caribeños y africanos, entre los cuales los más importantes fueron Nigeria y Jamaica.

El cambio en la composición de países miembros repercutió lentamente en el camino hacia la adopción de disposiciones que caracterizaran un tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo, pues, si bien a mediados de los años cincuenta, cuando se produjo la primera Sesión de Revisión del GATT, la participación de los países en desarrollo todavía no era importante, en los hechos, esta instancia implicó una amplia revisión de las operaciones del GATT, buscando crear una institución internacional —la Organización para la Cooperación Comercial—, que una vez más fue rechazada como consecuencia de la no ratificación de su carta constitutiva por el Congreso de los EE.UU. Pero esta instancia revisoria permitió también ajustar sustancialmente las disposiciones del GATT, permitiendo algunos cambios.

En el tema que nos concierne, esta instancia revisoria sirvió para que los aún pocos países en desarrollo participantes renegociaran los compromisos legales del GATT que implicaran crear un esquema legal de trato especial que los favoreciera en alguna medida. Si bien estos países no intentaron negociar la autorización para nuevas preferencias arancelarias, trataron de plantear nuevas demandas para conseguir una mayor libertad para crear nuevas barreras comerciales para proteger sus industrias nacientes y menos presiones a aplicarse en las negociaciones para alcanzar concesiones arancelarias recíprocas. Sin embargo, el ámbito para las negociaciones en esta ocasión era diferente que en la inmediata pos-Segunda Guerra Mundial. En cierta medida, los países en desarrollo habían perdido elementos de presión. Por un lado, era mucho más difícil para un gobierno decidir soberanamente retirarse de un acuerdo que suscribirlo inicialmente o adherir a él con posterioridad. Además, los nuevos países que se estaban independizando aún permanecían fuera del acuerdo, y el conflicto ideológico este-oeste también afectaba la vida de estos nuevos países en desarrollo.

Sin embargo, en la sesión de revisión, se acordaron algunos cambios. Primero, se acordó reescribir el artículo XVIII —las excepciones establecidas sobre la base del argumento de la industria incipiente—. De este modo, la nueva redacción del artículo XVIII señala que:

1. Las partes contratantes reconocen que la consecución de los objetivos del presente Acuerdo será facilitada por el desarrollo progresivo de sus economías respectivas, especialmente en el caso de las partes contratantes cuya economía solo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida* y que se halla en las primeras fases de su desarrollo (OMC, 2008).

Así, en el párrafo introductorio del mencionado artículo, se consagraba el derecho de los países subdesarrollados o con niveles incipiente de desarrollo al desarrollo económico como medio de elevar los niveles de vida de sus poblaciones. El desarrollo económico aparecía como un medio para alcanzar los objetivos del GATT.

Además, consagraba el derecho de los países de que a fin de «ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población», estos países pueden «adoptar

medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones y que tales medidas son justificadas en la medida en que con ellas se facilita el logro de los objetivos del presente acuerdo» (OMC, 2008).

De este modo, el artículo XVIII establece que

deben preverse, en favor de estas partes contratantes, facilidades suplementarias que les permitan: a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de producción, y b) establecer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico (OMC, 2008).

Asimismo, el artículo continúa de la siguiente manera:

3. Por último, las partes contratantes reconocen que, con las facilidades suplementarias previstas en las secciones A y B de este artículo, las disposiciones del presente Acuerdo deberían permitir normalmente a las partes contratantes hacer frente a las necesidades de su desarrollo económico. Reconocen, no obstante, que se pueden presentar casos en los que no sea posible en la práctica adoptar ninguna medida compatible con estas disposiciones que permita a una parte contratante en vías de desarrollo económico conceder la ayuda del Estado necesaria para favorecer la creación de determinadas ramas de producción, con objeto de aumentar el nivel de vida general de su población. En las secciones C y D de este artículo se fijan procedimientos especiales para atender tales casos.

4. a) Por lo tanto, toda parte contratante cuya economía solo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo* podrá apartarse temporalmente de las disposiciones de los demás artículos del presente Acuerdo, según se estipula en las secciones A, B y C de este artículo.

b) Toda parte contratante cuya economía se halle en vías de desarrollo, pero que no esté comprendida en las disposiciones del apartado a) anterior, podrá formular peticiones a las *partes contratantes* de acuerdo con la sección D de este artículo.

5. Las partes contratantes reconocen que los ingresos de exportación de las partes contratantes cuya economía es del tipo descrito en los apartados a) y b) del párrafo 4 anterior y que dependen de la exportación de un pequeño número de productos básicos, pueden sufrir una disminución considerable como consecuencia de una reducción de la venta de dichos productos. Por lo tanto, cuando las exportaciones de los productos básicos de una parte contratante que se halle en la situación indicada sean afectadas seriamente por las medidas adoptadas por otra parte contratante, dicha parte contratante podrá recurrir a las disposiciones, relativas a las consultas, del artículo XXII del presente acuerdo.

6. Las *partes contratantes* examinarán anualmente todas las medidas aplicadas en virtud de las disposiciones de las secciones C y D de este artículo (Organización Mundial del Comercio, 2008).

Sin embargo, estas estipulaciones apenas modificaban lo establecido en el mismo artículo XVIII en el texto del GATT firmado en 1947, pues la necesidad de obtener la aprobación previa por parte de la contraparte para la aplicación de restricciones al comercio basándose en el argumento de la industria incipiente, se mantenía. De hecho, la Sección A del Artículo XVIII establecía eso, al indicar:

- a) Si una parte contratante comprendida en el apartado a) del párrafo 4 del presente artículo considera que es conveniente, con el fin de favorecer la creación de una determinada rama de producción*, para elevar el nivel de vida general de su población, modificar o retirar una concesión arancelaria incluida en la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo, enviará con este fin una notificación a las *partes contratantes* y entablará negociaciones con toda parte contratante con la que haya negociado originalmente dicha concesión y con otra parte contratante cuyo interés substancial en la concesión haya sido reconocido por las *partes contratantes*. En caso de que las partes contratantes interesadas lleguen a un acuerdo, podrán modificar o retirar concesiones incluidas en las listas correspondientes anexas al presente acuerdo, para hacer efectivo dicho acuerdo, incluidos los ajustes compensatorios que en él se establezcan.
- b) Si no se llega a un acuerdo en un plazo de sesenta días a contar de la fecha de la notificación a que se refiere el apartado a) anterior, la parte contratante que se proponga modificar o retirar la concesión podrá plantear la cuestión ante las *partes contratantes*, que la examinarán con toda diligencia. Si estas estiman que la parte contratante que se proponga modificar o retirar la concesión ha hecho cuanto le ha sido posible por llegar a dicho acuerdo y que el ajuste compensatorio ofrecido es suficiente, la citada parte contratante tendrá la facultad de modificar o retirar la concesión de referencia, a condición de que aplique al mismo tiempo el ajuste compensatorio. Si las *partes contratantes* consideran que la compensación que ofrece la parte contratante aludida es insuficiente, pero que ha hecho todo cuanto le ha sido razonablemente posible para ofrecer una compensación suficiente, esta parte contratante tendrá la facultad de llevar a cabo la modificación o el retiro. En caso de que adopte una medida de esta naturaleza, cualquier otra parte contratante de las comprendidas en el apartado a) anterior podrá modificar o retirar concesiones substancialmente equivalentes y negociadas originalmente con la parte contratante que haya adoptado la medida de que se trata (OMC, 2008).

Sin embargo, los requisitos para la imposición de restricciones cuantitativas excepcionales que limitasen o el volumen o el valor de las importaciones, se hicieron más fáciles de satisfacer. Esta facilitación contemplaba especialmente a los países en desarrollo en tiempos de fuertes desequilibrios de sus balanzas de pago, como consecuencia de los esfuerzos realizados por ampliar sus mercados interiores y de la inestabilidad de las relaciones de intercambio. Esto estaba establecido en la sección B del mencionado artículo XVIII, cuando decía que estas medidas eran adoptadas con el fin de «*salvaguardar su situación financiera exterior y de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico*». Estos requisitos quedaban establecidos del siguiente modo:

... las restricciones a la importación establecidas, mantenidas o reforzadas no excedan de los límites necesarios para:

- a) oponerse a la amenaza de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o
- b) aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean insuficientes.

En ambos casos, se tendrán debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan influir en las reservas monetarias de la parte contratante interesada o en sus necesidades a este respecto, incluyendo, cuando disponga de créditos exteriores especiales o de otros recursos, la necesidad de prever el empleo apropiado de dichos créditos o recursos.

Al aplicar estas restricciones, la parte contratante interesada podrá determinar su incidencia sobre las importaciones de los distintos productos o de las diferentes categorías de ellos para conceder la prioridad a la importación de los que sean más necesarios, teniendo en cuenta su política de desarrollo económico; sin embargo, las restricciones deberán aplicarse de tal modo que se evite perjudicar innecesariamente los intereses comerciales o económicos de cualquier otra parte contratante y que no impidan de manera irrazonable la importación de mercancías, cualquiera que sea su naturaleza, en cantidades comerciales mínimas cuya exclusión pueda menoscabar los circuitos normales de intercambio; además, dichas restricciones no deberán ser aplicadas de manera tal que impidan la importación de muestras comerciales o la observancia de los procedimientos relativos a las patentes, marcas de fábrica, derechos de autor y de reproducción u otros procedimientos análogos.

En la aplicación de su política nacional, la parte contratante interesada tendrá debidamente presente la necesidad de restablecer el equilibrio de su balanza de pagos sobre una base sana y duradera y la conveniencia de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica. Atenuará progresivamente, a medida que vaya mejorando la situación, toda restricción aplicada en virtud de esta sección y solo la mantendrá dentro de los límites necesarios, teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 9 de este artículo; la suprimirá tan pronto como la situación no justifique su mantenimiento; sin embargo, ninguna parte contratante estará obligada a suprimir o modificar restricciones, sobre la base de que, si se modificara su política de desarrollo, las restricciones que aplique en virtud de esta sección dejarían de ser necesarias (OMC, 2008).

Además, se acordó relajar el principio de la reciprocidad, al establecer que los procedimientos a seguir en las negociaciones arancelarias, indicando que las partes contratantes negociadoras debían tener en cuenta al «aplicar la reciprocidad, las necesidades especiales de los países menos desarrollados de un uso más flexible de los aranceles para asistir a su desarrollo económico y para mantener aranceles por razones fiscales» (OMC, 2008).

Las modificaciones en la redacción del artículo XVIII no significaban aún la concesión de un trato especial y diferencial para los países en desarrollo. Simplemente, su mayor impacto estaba a nivel de los principios, el respaldo para que los países en desarrollo tuviesen una mayor libertad legal.

Los primeros pasos bajo el régimen del nuevo texto del artículo XVIII no significaron señal alguna de cambio en cuanto al enfoque interpretativo de las reglas del GATT que implicaba su aplicación estricta y exacta. Esto fue puesto en evidencia en 1957, cuando Sri Lanka estableció nuevas restricciones a la importación bajo el argumento de la protección a la industria naciente del artículo XVIII, las partes contratantes del GATT respondieron creando un panel²⁵ para que investigara e hiciera recomendaciones en el caso. En la práctica, la designación de un panel significaba adoptar el compromiso de aplicar las reglas de un modo riguroso y objetivo. Y en este caso, implicaba que las partes contratantes continuaban percibiendo al artículo XVIII como una excepción, cuya invocación había que controlar. Sin embargo, este mecanismo de asignación de un panel, para casos de existencia de restricciones a la importación bajo las reglas del artículo XVIII, solo fue utilizado en el caso de Sri Lanka.

Al principio de los años sesenta, la aplicación con rigor de los procedimientos del artículo XVIII fue perdiendo convicción. Los países desarrollados insistían en el cumplimiento riguroso de los aspectos formales pero solo eso. El desinterés de los países desarrollados en el cumplimiento estricto de los procedimientos previstos en este artículo no se debió a un nuevo embiste de los países en desarrollo para obtener un trato diferenciado y especial, ni se tradujo en ningún nuevo texto legal, sino fue el resultado de un creciente sentimiento de frustración.

Varias son las razones que explican esa frustración creciente con el sistema. Una de ellas y por no decir la más importante, fue la falta de progresos en solucionar los problemas de desequilibrio en las balanzas de pago. Si bien al comenzar los años sesenta, los países desarrollados miembros del Sistema habían superado sus crisis de balanza de pagos de la inmediata posguerra mundial, los nuevos países en desarrollo atravesaron nuevas y profundas crisis de este tipo, permitiendo la invocación de la sección B del artículo XVIII, para adoptar nuevas restricciones a la importación. De hecho, un informe del GATT, realizado en 1960, demostró trece de los dieciséis países en desarrollo miembros habían utilizado restricciones cuantitativas a la importación, invocando problemas de desequilibrio en sus balanzas de pago. Países como Nicaragua y Perú, que nunca antes habían utilizado el mecanismo de la sección B del artículo XVIII, lo hicieron repetidamente en 1958 y en 1959. Comenzaba a aparecer que un mecanismo que estaba pensado para ser una excepción pasaba a ser una regla permanente en los regímenes nacionales del comercio exterior de los países en desarrollo.

Otra de las razones de esa frustración creciente fue el fracaso de la política de reducciones arancelarias negociadas. Los países desarrollados miembros del Sistema se vieron forzados a reconocer que las rondas de negociación comercial de los años cincuenta, no habían logrado limitar los niveles arancelarios de muchos

25 Un panel es un conjunto de individuos representantes, que actuando de acuerdo a sus convicciones personales, hicieran un análisis objetivo de los hechos y de los criterios legales aplicables a un problema.

países en desarrollo. De hecho, para algunos productos, estos países mantenían aranceles prohibitivos, elevando simplemente sus niveles arancelarios.

Esta sensación de frustración llevó a un sutil cambio en la forma de aplicar las reglas. Por ejemplo, en el caso de las restricciones impuestas, invocando desequilibrios en balanza de pagos, en las instancias de revisión periódica, existía una cierta diferenciación en el trato entre países desarrollados y países en desarrollo, pues cuando estas restricciones eran establecidas por los miembros desarrollados del sistema, estas revisiones recomendaban que estas restricciones disminuyeran a medida que se restableciera el equilibrio en la balanza de pagos. En cambio, si estas restricciones eran aplicadas por países en desarrollo, las revisiones se convirtieron en simples instancias formales, a medida que los problemas de desequilibrio de las balanzas de pago se mantenían.

Otro ejemplo de este cambio sutil en el enfoque de aplicación de las reglas para los países en desarrollo fue la desaparición de las demandas contra los países en desarrollo en los años sesenta, mientras que desde 1947 hasta 1959, se habían presentado trece demandas contra países en desarrollo.²⁶

De este modo, sin que hubiese el reconocimiento formal de un trato diferenciado y especial para los países en desarrollo, en la medida en que las formalidades a cumplir se mantenían, en la práctica, el tratamiento diferenciado existía. El hecho de que las formalidades se cumplieran estrictamente, quedaba implícito en el incremento de las solicitudes de autorización de los países en desarrollo para la adopción de medidas no conformes con la disciplina comercial del sistema.

Esta insistencia en el cumplimiento de las formalidades procedimentales era más una actitud asumida por los países en desarrollo que una exigencia de los países miembros desarrollados.

Otros factores incidieron también en esa flexibilización de la aplicación de las reglas a favor de los países en desarrollo pero aún no significaron un cambio en las reglas. Por un lado, uno de estos factores fue el cambio en el enfoque de la relación del GATT con los países en desarrollo miembros del Sistema Multilateral del Comercio. Desde 1958, como consecuencia del cambio del balance entre países en desarrollo y países desarrollados miembros del sistema, los primeros tomaron la iniciativa y presionaron para que el GATT se preocupara más por la conducta de los países desarrollados para con ellos, que por sus propias actitudes y conductas.

De la flexibilización en la aplicación de las reglas a favor de los países en desarrollo al surgimiento de un trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo

Varios factores explican esta evolución. Por un lado, el cambio en el balance entre países en desarrollo y países desarrollados que ya fuera reseñado y que fue el resultado de las transformaciones en el sistema internacional. Estas son:

26 Estas demandas contra los países en desarrollo fueron dirigidas en contra de la India, Cuba, Brasil, Chile, Perú, países que en ese momento se consideraban como países en desarrollo en esa época, Turquía y Grecia.

1. el nacimiento de nuevos Estados como países soberanos como consecuencia del proceso de disolución de los imperios coloniales de los países europeos occidentales;
2. la mayor competencia entre los dos bloques ideológicos militarizados liderados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los EE.UU durante el período de la Guerra Fría y la política de ambos líderes de bloques de buscar nuevos elencos de países clientes entre los nuevos países descolonizados; y
3. las presiones soviéticas por crear en el ámbito de la ONU una organización internacional para el comercio global, que compitiera con el GATT, al cual la URSS no había adherido.

Esta nueva institucionalidad se materializó a través de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en 1964.

De este modo, a partir del comienzo de los años sesenta, las relaciones entre los países en desarrollo y el GATT estuvieron marcadas por la competencia del GATT con la UNCTAD, pues la aparición de esta nueva organización ciertamente aumentó el poder negociador de los países en desarrollo, con la formación del Grupo de los 77. Por lo que este incremento en el poder negociador de los países en desarrollo, no tanto se debió al incremento de la adhesión de los países en desarrollo al GATT como miembros como frecuentemente se cree, ya que la mayoría de los cambios en el enfoque de cómo tratar la problemática comercial de los países en desarrollo en el marco del GATT se produjo a principios de los años sesenta, cuando los países en desarrollo eran una minoría. Además, en el GATT, los cambios se dieron por consenso y no por votaciones mayoritarias, dado que en el marco del GATT no se votaba.

Más importante que el ingreso de nuevos países en desarrollo al GATT, este cambio en el poder negociador de los países en desarrollo se produjo simultáneamente a que estos países comenzaron a modificar sus preocupaciones de política comercial. Para muchos de ellos, este cambio se tradujo en un nuevo enfoque para el desarrollo económico, pues este no era un objetivo que se alcanzara mediante una política de sustitución de importaciones, protegiendo las nuevas industrias mediante altas barreras arancelarias y no arancelarias. El nuevo camino podía ser el aumento de las ganancias de las exportaciones. Sin embargo, en un momento en que la estrategia desarrollista cambia hacia la alternativa orientada hacia la promoción de las exportaciones, la evidencia mostraba que el performance de las exportaciones de los países en desarrollo estaba declinando.

En este nuevo contexto internacional, el mensaje para el GATT era claro, pues si el GATT había nacido para promover el crecimiento de las exportaciones de todas las partes contratantes, este acuerdo estaba fallando en su objetivo central, al menos para los países en desarrollo. Por lo que si el GATT quería mantener la filiación de estos países y si quería atraer a los nuevos países recientemente independizados, debía buscarse caminos para incrementar sus ganancias exportadoras.

Este nuevo desafío para el SMC ya había sido percibido en 1957, en ocasión de la Conferencia de Ministros de noviembre de ese año, cuando los ministros declararon que

... los tres principales problemas que enfrentaba el GATT eran la imposibilidad de que el comercio exterior de los países menos desarrollados creciera a tasas equivalentes a las de los países desarrollados; las fluctuaciones excesivas que experimentaban los precios internacionales de los productos primarios y la protección ampliamente difundida para la agricultura (Hudec, 1987: 43).

Esta decisión de los ministros dio origen a la formación de un Comité de Expertos que en 1958, presentó un extenso informe. Este informe apoyó la percepción general de que las ganancias de las exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo era insuficientes para generar los recursos necesarios para el desarrollo económico. Si bien incluía algunas críticas a las políticas proteccionistas de los países en desarrollo, su principal enfoque estaba en la necesidad de abrir el acceso de los mercados desarrollados a los productos exportados por los países en desarrollo.

Como consecuencia de este informe que fue presentado en una nueva reunión ministerial que tuvo lugar en noviembre de 1958, es que aprobó un programa de acción con tres objetivos precisos. Uno de estos objetivos era el de expandir las ganancias de las exportaciones de los países en desarrollo. Para cumplir con este objetivo se creó el III Comité. Este hecho constituye el primer paso para el establecimiento de un nuevo régimen para los países en desarrollo que significara un trato especial, diferenciado y más favorable a estos países. Además, marcó un cambio en el relacionamiento entre estos países y el GATT.

Casi desde el comienzo de la implementación del programa de acción, su atención estuvo dividida en dos aspectos:

1. las negociaciones arancelarias colectivas que buscaban la reducción de los niveles arancelarios, en las que el esfuerzo estaba orientado a persuadir a los países desarrollados para utilizar su propia capacidad negociadora a su máximo nivel sin insistir en la reciprocidad de las reducciones arancelarias por parte de los países en desarrollo;
2. el llamado para que los países desarrollados liberalizaran su comercio exterior, en forma unilateral, sin que fuese resultado de negociaciones, ni reciprocidades.

El primer año de aplicación del programa concluyó con la XV Sesión de las partes contratantes, realizada en Tokio en 1959, en la que se decidió la apertura de una nueva Ronda de Negociaciones arancelarias en 1960 —conocida como la Ronda Dillon (1960-1961)—.

En el comité encargado de preparar las reglas de procedimiento de la nueva ronda de negociación, los países en desarrollo presentaron un pedido de nuevas reglas especiales que tuviera en cuenta las dificultades de estos países en aplicar la cláusula de la reciprocidad. Sin embargo, esta solicitud fue rechazada en la medida en que se señaló que el artículo XXVIII bis en su párrafo 3 ya contemplaba la situación de los países en desarrollo, al señalar que

... las negociaciones serán efectuadas sobre una base que brinde oportunidades adecuadas para tener en cuenta: [...] b) la necesidad de los países poco desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria para facilitar su desarrollo económico, y las necesidades especiales de estos países de mantener derechos con fines fiscales; [...] (OMC, 2008).

A esto, el III Comité respondió con una nueva forma de liberalización comercial, que suponía el reconocimiento de que los países en desarrollo no podían alcanzar el grado de liberalización necesaria exclusivamente confiando en los tradicionales procedimientos de negociaciones arancelarias que involucraran la reciprocidad de las concesiones. Por lo que se exhortó a que los países desarrollados examinaran sus barreras a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo «con la perspectiva de facilitar el crecimiento de las exportaciones de los países menos desarrollados» (Hudec, 1987: 44).

Además, este Comité tuvo otra preocupación en cuanto a la implementación del Programa de Acción. Esta preocupación estaba centrada en la creciente implementación de controles cuantitativos distorsivos de la competencia por parte de los países desarrollados en contra de las exportaciones textiles provenientes de los países en desarrollo. Este era un sector en el que los países en desarrollo tenían el mayor potencial exportador. En este aspecto, a los países desarrollados les resultaba difícil políticamente hablando, experimentar el rápido crecimiento de sus importaciones de textiles originarios de los países en desarrollo. Por lo que la incompatibilidad entre los objetivos del programa de acción y la política comercial en el sector textil fue evidente.

En 1960, la exhortación del Comité III para que los países desarrollados eliminaran las restricciones a las importaciones originadas en países en desarrollo dio magros resultados, ya que, esencialmente, su resultado fue la remoción de las restricciones adoptadas argumentando desequilibrios en las balanzas de pagos de los países desarrollados.

Además, para 1961, los resultados de la Ronda Dillon fueron considerados insuficientes por las partes contratantes, y se inició la campaña para iniciar una nueva ronda de negociación, adoptando nuevos procedimientos negociadores. Como parte de estos nuevos procedimientos, se acordó «adoptar una actitud más flexible con relación a la reciprocidad que se debía esperar de los países en desarrollo» (Hudec, 1987: 45). Ello supuso el reconocimiento de que en la Ronda Dillon, las exigencias de reciprocidad de los países desarrollados fueron demasiado severas. Asimismo, estos países estuvieron menos dispuestos a disminuir sus requerimientos de reciprocidad.

Asimismo, la Reunión Ministerial de 1961 acordó también presionar a los países desarrollados para que realizaran una liberalización unilateral mayor, precisando con más detalladamente las medidas que debían ser adoptadas, incluyendo la remoción de las restricciones a las importaciones y el libre acceso a los mercados para los productos tropicales. Sin embargo, estas presiones siguieron sin dar el resultado positivo esperado, dado que los gobiernos de los países desarrollados

cada vez eran más reticentes a remover obstáculos a la importación que pudiesen causarles serias dificultades políticas en el campo legislativo interno.

Se aprobó también la convocatoria a nuevas reuniones para acordar objetivos, procedimientos, agenda, y plazos de negociación.

En los procedimientos aprobados, en cuanto a la reciprocidad, se continuó con el principio de que cada contraparte debía juzgar por sí misma la reciprocidad. Ello significaba afirmar que ninguna estaba obligada a otorgar una concesión, sin esperar reciprocidad. Sin embargo, existía una regla especial para los países en desarrollo. Esta regla establecía que «la contribución de los países menos desarrollados al objetivo general de la liberalización comercial debía ser considerada a la luz de las necesidades comerciales y desarrollo de estos países» (Hudec, 1987: 46). Ello implicaba sostener que estos países debían hacer alguna contribución. La cuestión pasaba a ser de qué índole y con qué magnitud debía ser. La respuesta operativa a esta cuestión fue dada en la misma Ronda de Negociaciones —conocida bajo el nombre de Ronda Kennedy—. Los países en desarrollo fueron autorizados a convertirse en «participantes» formales sobre la base de una declaración sobre sus intenciones de contribución, precisando que esta contribución podía no ser expresada en compromisos de reducción arancelaria. Asimismo, la mayoría de los países desarrollados fueron proclives a no exigir contribuciones.

Durante la Ronda, la confrontación respecto a la cuestión de la reciprocidad fue más un asunto de principios y no de consecuencias prácticas. Los países desarrollados intentaron preservar la idea de que el GATT debía ser el marco para relaciones legales bilaterales basadas en el principio de la reciprocidad. Los países en desarrollo rechazaron este principio. Al finalizar las negociaciones, en el campo de las decisiones formales al respecto de la reciprocidad, el resultado puede ser considerado un empate. Desde el punto de vista práctico, la forma en la que se trabajó en este ámbito, fue una victoria política para los países en desarrollo.

Si bien el tema de las preferencias arancelarias no formaba parte del Programa de Acción, aprobado en 1958, para 1961, entró en las discusiones en el seno del GATT y también fue incorporado a la agenda de negociaciones de la Ronda Kennedy. Para el momento, en que este tema comenzó a resurgir en la agenda de negociaciones, el rechazo legal a la discriminación había comenzado a debilitarse. La creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, como una forma de discriminación legal permitida por el artículo XXIV había dado origen a dos formas de discriminación legalmente prohibidas. La primera de estas formas era la concesión de aranceles preferenciales a las antiguas colonias africanas, por parte de la CEE como un todo, no ya por parte de países individuales que habían expresamente autorizados por una excepción al artículo I del GATT. La segunda era el resultado del éxito relativo de la CEE como vehículo de crecimiento económico. Esta segunda forma de discriminación consistía en que algunos países en desarrollo miembros del Sistema comenzaron a ver a la integración regional —bajo la forma de uniones aduaneras y áreas o zonas de libre comercio— como

medios para promover su desarrollo. Ello llevó a la firma de acuerdos creadores de bloques económicos regionales de este tipo, que supusieron el otorgamiento de nuevas preferencias entre los países en desarrollo suscriptores.

Ante ambos casos, el GATT respondió de un modo diferente, pues, respecto al segundo, el GATT brindó apoyo a la cuestión, al revisar los acuerdos que fueran firmados entre los países en desarrollo, creadores de uniones aduaneras o zonas de libre comercio. Los países desarrollados miembros no quisieron aparecer como reticentes a aceptar una posible vía de salida de los países pobres al subdesarrollo.

El debilitamiento del rechazo al tema de las preferencias arancelarias como excepciones a las obligaciones inherentes al principio de la cláusula de la Nación Más Favorecida se debió sobre todo al hecho de que la posición de los países desarrollados se encontraba fragmentada, pues, por un lado estaban los EE.UU con su rechazo a toda forma de tratamiento que supusiera una discriminación entre los miembros en materia comercial y, por otro, los países miembro de la CEE, que mantenía una política de asistencia a los países en desarrollo mediante el otorgamiento de preferencias arancelarias a sus antiguas colonias africanas. Las preferencias arancelarias comenzaban a aparecer como una solución a las presiones crecientes de los países en desarrollo con relación a la liberalización comercial convencional. El otorgamiento de preferencias arancelarias requería menos sacrificios políticos entre la opinión pública nacional, en la medida en que los principales perdedores eran los terceros países.

Para 1964, la convocatoria de la Primera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, por parte de la organización mundial aceleró los trabajos en el ámbito del GATT para demostrar su buena voluntad respecto al compromiso que fuese de interés para los países en desarrollo. Estos trabajos consistieron primero en una nueva reforma del artículo XVIII del GATT, pero en la medida en que el nuevo texto propuesto resultaba demasiado largo, se optó por incorporarlo en una nueva parte —la parte IV— que se anexó al texto original del GATT. Y es esta parte IV, la que establece el principio central sobre el que se basa el trato diferenciado y especial para beneficio de los países en desarrollo.

Aún cuando el análisis de este agregado de artículos al texto del GATT no es objeto de análisis en este momento, se puede decir que los nuevos artículos incorporados no agregan nada a la relación legal entre los países desarrollados y en desarrollo. Más bien, tienen un significado más de una declaración formal de principios que de compromisos vinculantes.

Si bien los países en desarrollo se preocuparon más por darle sustancia a los compromisos de los países desarrollados, no pudieron avanzar más en lo referente a hacerlos verdaderamente vinculantes, pues las delegaciones de los países desarrollados no tenían instrucciones que les permitieran asumir nuevas obligaciones legales.

Además, de la incorporación de los artículos que constituyen la parte IV del GATT, en los años sesenta, los esfuerzos de las partes contratantes del GATT estuvieron en demostrar su valor con relación a la UNCTAD en materia de comercio

y del desarrollo económico. Para lo cual, en 1964 —año en que se convocó a la primera UNCTAD—, la secretaría del GATT publicó un documento sobre el rol del GATT en esta materia. Dicho documento que primariamente estaba dirigido a los gobiernos de los países en desarrollo, no solo hacía a una revisión de los esfuerzos realizados en materia de mejorar la situación de los países en desarrollo, desde la adopción del Programa de Acción de 1958, sino además, daba una perfecta descripción de los derechos y obligaciones que tenían los países como Estados contratantes del GATT y ponía especial atención al apego a la disciplina legal que se esperaba de los países en desarrollo. En este sentido, «enfaticaba la libertad legal que tenían los países en desarrollo como miembros del acuerdo pero a la vez, presentaba el derecho que estos países tenían de beneficiarse por la aplicación del principio de la nación más favorecida por parte de los países desarrollados» (Hudec, 1987: 57).

Además, este documento precisaba la existencia de una especie de regla de no reciprocidad para los países menos desarrollados, al indicar que

... al adherir al Acuerdo, un país menos desarrollado, realiza algunas concesiones arancelarias y obtiene otras de las demás partes contratantes. Sin embargo, las demás partes contratantes esperan una escasa reciprocidad por parte de estos países, pues acepta que los mismos deban, en general, retener cierta libertad de acción para satisfacer sus necesidades de desarrollo es decir que tengan una cierta flexibilidad para aplicar aranceles a la importación, en virtud del argumento de la industria naciente (Secretaría del GATT, 1964: 8).

De este modo, se reconocía que cuando un país menos desarrollado realizaba al adherir al Acuerdo una concesión arancelaria, le resultaba más fácil retirarla posteriormente, haciendo uso del mecanismo y de las razones que el artículo XVIII preveía.

Por otra parte, con relación al artículo XXIV referente a la otra excepción a la reciprocidad de las concesiones arancelarias entre las partes contratantes del Acuerdo, que constituía la formación de Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio, el documento sostenía que varios países en desarrollo habían creado algunos de estos esquemas de integración.

Así, el mencionado documento proporcionaba una descripción detallada del trato que recibían los países en desarrollo.

Otro hito importante en este proceso histórico, lo constituye la denominada Ronda Kennedy, iniciada en 1964. En esta ronda, centrada en alcanzar recortes arancelarios mayores para permitir una mayor liberalización del comercio internacional, veinticinco países en desarrollo se declararon como participantes, reclamando mejorar sus niveles de acceso a los mercados de países desarrollados. Además, se adoptaron procedimientos especiales para asegurar la atención sobre los temas de especial interés de los países en desarrollo. De acuerdo a estas reglas de procedimientos, los principales países desarrollados debían negociar sobre la base de reducciones lineares en sus aranceles, siendo que todas las excepciones a esta regla debían ser listadas y debidamente justificadas. Los países en desarrollo

debían presentar sus demandas de reducciones arancelarias en productos específicos, siendo que los países desarrollados debían tener en cuenta estas demandas a la hora de acordar sus niveles de reducción arancelaria.

Sin embargo, pese a todas las reglas acordadas para las negociaciones, en 1967, la Ronda Kennedy se saldó con un semifracaso. Por un lado, los países en desarrollo se sintieron como si no fuesen verdaderos participantes en las negociaciones. Además, muchos de los productos de especial interés para los países en desarrollo fueron excluidos de la reducción linear acordada por los países desarrollados. Este era el caso de los tejidos de algodón. La razón para ello, era que los países desarrollados no estaban dispuestos a mayores sacrificios políticos internos por no proteger sectores industriales ya debilitados por la competencia extranjera. Las reducciones arancelarias a las importaciones de productos tropicales también fueron decepcionantes, en la medida en que ningún recorte arancelario se aplicó sobre más de la mitad del volumen de importaciones gravables. La reducción arancelaria promedio para las importaciones de productos de interés de los países en desarrollo —26% de reducción— fue menor a la acordada para los productos comercializados por los países desarrollados —36% de reducción—.

De este modo, para los países en desarrollo, la ronda se había saldado con un fracaso. Esta percepción dejó a estos países con un peor sabor de boca. Por lo que presionaron por soluciones más radicales, entre las cuales estaban la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados. Así, en la Segunda Conferencia de la UNCTAD, realizada en 1968, los EE.UU revirtieron su oposición a la concesión de preferencias arancelarias, al apoyar la creación del Sistema Generalizado de Preferencias, por medio del cual los países desarrollados otorgaban preferencias arancelarias a todos los productos originados de todos o casi todos los países en desarrollo, sin exigir reciprocidad,²⁷

Reflejando este gradual cambio de actitud de los EE.UU, para con las preferencias arancelarias, el GATT ya había comenzado a aceptar acuerdos ad-hoc de preferencias arancelarias a partir de 1966. Sin embargo, una vez implementado el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1971; el GATT adoptó dos «waivers», permitiendo dos tipos de esquemas de preferencias. El primero de los cuales, significaba una autorización a apartarse del principio de la nación más favorecida, por diez años, para permitir la aplicación del SGP. El segundo autorizaba a los países en desarrollo a intercambiarse preferencias arancelarias entre sí, bajo los términos de un Protocolo que requería la participación de todos los países en desarrollo, miembros del GATT. Esta autorización quedaba sujeta a revisión al cabo de diez años.

Al iniciarse la década del setenta, las partes contratantes del GATT comenzaron a planear la realización de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Y para 1973, la Conferencia Ministerial, realizada en Tokio, estableció los procedimientos para el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociación Multilateral, conocida con el nombre de Ronda Tokio.

27 Resolución 21 de la UNCTAD (II).

Esta ronda que comenzó lentamente, culminó en 1978. Uno de los aspectos más importantes a destacar para comprender su evolución tiene que ver con la situación económica internacional del momento. Por un lado, los EE.UU comenzaron a experimentar la fuerte competencia de los productos importados, poniendo en evidencia que la economía estadounidense ya no disfrutaba del mismo margen de superioridad competitiva. Japón y la CEE estaban ya experimentando altas tasas de crecimiento económico, que las colocaban como superpotencias económicas, casi en un pie de igualdad con los EE.UU. El colapso del dólar en agosto de 1971 marcó de un modo dramático, el fin del predominio económico de los EE.UU.

Por otro lado, el deterioro de los EE.UU provocó un cambio en el enfoque legal defendido dentro del GATT. Este cambio suponía por un lado que los EE.UU no tenían más la capacidad para tolerar las actitudes desviacionistas de la CEE y del Japón. Pero también implicaba promover nuevas reformas legales de dos formas. La primera de ellas implicaba la adopción de nuevos códigos de conductas en las áreas más problemáticas. La segunda consistía en que tanto las viejas reglas como las nuevas que se adoptaran debían ser debidamente implementadas.

Este cambio en el enfoque legal defendido por los EE.UU dentro del GATT, tuvo un corolario en la forma de tratamiento de los EE.UU a los países en desarrollo. Este suponía que a medida que las exportaciones de los países en desarrollo más competitivos crecieran, se les debía exigir que aceptaran una liberalización mayor de su comercio.

Sin embargo, el cambio en el posicionamiento de los EE.UU respecto al SMC se dio también en un momento en que los países en desarrollo estaban haciendo campaña para cambiar el orden económico internacional, con el objetivo de ampliar el área de tratamiento preferencial a sus productos de exportación. Esta campaña tuvo su auge en 1974, con la aprobación de dos resoluciones históricas de la ONU: la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

En el marco de esta campaña, al iniciarse la Ronda Tokio, los países en desarrollo tuvieron su propia agenda de reforma legal del GATT. En este sentido, reclamaron que las reglas de procedimiento de la nueva Ronda incluyeran cláusulas que reconocieran que los países desarrollados debían otorgar «un trato diferenciado y más favorable» a los países en desarrollo, en todos los ámbitos de la negociación. Este trato diferenciado no solo debía suponer una mejora del acceso a los mercados internacionales para los productos exportados por estos países, sino además, una flexibilización mayor en la disciplina legal del GATT. En el ámbito del acceso a los mercados, ello implicaba una mayor liberalización arancelaria bajo la cláusula de la Nación Más Favorecida o bajo la forma de nuevas preferencias arancelarias —tratamiento discriminatorio—. En el ámbito de la flexibilización mayor, implicaba el otorgamiento de excepciones mas amplias y permanentes a las reglas del GATT.

Pese al aparente conflicto de posturas entre EE.UU y los países en desarrollo, en las negociaciones, EE.UU y algunos países desarrollados aceptaron las

reclamaciones de los países en desarrollo de un «trato diferenciado y más favorable» como base para la participación de estos países en las negociaciones. Y más aún, aceptaron la incorporación de este principio en las dos resoluciones de Asamblea General de la ONU a las que ya hicimos referencia. Recién este conflicto emergió en las últimas fases de la Ronda Tokio, cuando los pequeños países fueron llevados a incorporarse al proceso de negociación. Sin embargo, tampoco fue de la magnitud esperada como para frenar o llevar al fracaso a la Ronda, sobre todo como consecuencia de la flexibilización de las posiciones de los EE.UU.

En el campo de las reducciones arancelarias, en los años setenta, estas fueron dos tipos: por un lado, la del SGP y por otro, las negociadas en la Ronda Tokio. Las primeras continuaron siendo muy criticadas. Por un lado, porque muchos productos estaban excluidos de estos recortes o sus importaciones quedaban limitadas en cantidad, y, por otro, otras limitaciones arbitrarias abundaban en el sistema. Sin embargo, pese a las críticas, las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron con caídas de los aranceles que se les aplicaban en una importante proporción, sin la exigencia de la reciprocidad, aún cuando estas reducciones no eran vinculantes para los países desarrollados.

Además, a pesar de la creciente atención que los países desarrollados comenzaron a dar a la gradualidad de las concesiones, en los esquemas nacionales de preferencias arancelarias generales, otorgadas a los países en desarrollo, los países otorgantes expandieron su nivel general de beneficios comerciales.

Las acordadas en la Ronda Tokio, aunque más aparentes, fueron también importantes. Aunque siguiendo los procedimientos especiales aplicados a los países en desarrollo, que fueron acordados durante la Ronda Kennedy, los países desarrollados presionaron para que los países en desarrollo más competitivos hicieran algunas concesiones por concepto de reciprocidad.

En los hechos, al finalizar la ronda, el recorte promedio para los aranceles aplicables a las importaciones de productos industrializados por parte de los diez más importantes países desarrollados fue de cerca del 33%; mientras que el nivel promedio de reducción arancelaria, aplicada a las importaciones de productos industrializados de especial interés de los países en desarrollo fue del 26%. Si bien estas reducciones comenzaron por los niveles más bajos, tuvieron un menor impacto comercial que las acordadas en la Ronda Kennedy. Sin embargo, no dejaron de tener un alto significado, aunque haya que ponerlas en perspectiva.

Pues, en los años setenta, también se asistió al crecimiento de las restricciones cuantitativas aplicables a las exportaciones disruptivas y sensibles provenientes los países en desarrollo. Muchas de estas nuevas restricciones adquirieron la forma de restricciones voluntarias a las exportaciones. De este modo, si bien los niveles de protección arancelaria de los países desarrollados disminuyeron, el crecimiento resultante de las exportaciones de algunos productos, en los que los países en desarrollo tenían alta competitividad por disfrutar de ventajas comparativa, fue limitado.

La problemática de las restricciones cuantitativas integró también la agenda de la Ronda Tokio. En este sentido, el resultado fue la modificación del artículo XIX del GATT por considerarlo ineficaz y la redacción de nuevas reglas

incorporadas en un acuerdo separado sobre protección en situaciones de emergencia, denominado Código de salvaguardias.

En el marco del SMC, durante la vigencia del GATT, modificar su texto era bastante engorroso, puesto que toda cláusula que se modificaba, derogaba o se incorporaba al mismo, requería la aprobación de la dos terceras partes de los miembros del acuerdo. Por lo que la práctica introducida era la de hacer los cambios necesarios, mediante la aprobación de un acuerdo separado, que se constituían una especie de código. Mediante esta práctica antes de la Ronda Tokio, se había firmado el acuerdo que prohibía el uso de subsidios a la exportación para los productos no primarios y el Acuerdo Anti-dumping.

Este enfoque tuvo importantes implicaciones sobre la relación legal entre los países desarrollados y los países en desarrollo y entre estos últimos y el sistema en general, ya que supuso crear una nueva comunidad legal limitada a aquellos miembros que estuviesen dispuestos a suscribir estas reglas.

Siguiendo este enfoque, se acordaron una serie de nuevas reglas que se conocen bajo el nombre de Acuerdos relacionados con el Código de Conductas para el Comercio Internacional de 1979. Estos acuerdos incluyeron la decisión de las Partes Contratantes denominada Cláusula de Habilitación, que significó una enmienda de facto del Artículo I del GATT. Esta cláusula de habilitación implicó autorizar de un modo permanente:

1. las preferencias acordadas en el marco del SGP;
2. las preferencias comerciales concedidas entre países en desarrollo;
3. el tratamiento más favorable a los países en desarrollo en el marco de otras disposiciones del GATT, regulatorias sobre todo de las restricciones no arancelarias al comercio;
4. el trato especialmente favorable otorgado a los países menos avanzados.

Además, estas nuevas reglas incorporaban el que legalizaba parcialmente la utilización de sobretasas por parte de los países en desarrollo para restablecer el equilibrio en sus balanzas de pago y flexibilizaba otros requerimientos de revisar las restricciones al comercio impuestas por estos países, argumentando desequilibrios en sus balanzas de pago.

Una tercera nueva regla fue la que ampliaba el argumento de la industria naciente implícito en el artículo XVIII al levantar el requisito de acuerdo previo de las partes para implementar nuevas restricciones y ampliar el derecho de proteger las industrias nacientes ya existentes.

También se consagraba el enfoque estadounidense de la gradualidad, al aceptar que:

Las partes contratantes menos desarrolladas esperan que su capacidad para hacer contribuciones o negociar concesiones o para realizar cualquier otra acción mutuamente acordada [...] mejorará con el progresivo desarrollo de sus economías y mejoras en su situación comercial y de ese modo poder participar más activamente en el marco de los derechos obligaciones que poseen como partes contratantes del Acuerdo General (Hudec, 1987: 75).

Sin embargo, el enfrentamiento de posiciones entre EE.UU y los países en desarrollo se dio no por el contenido de los denominados Acuerdos relacionados con el Código de Conductas para el Comercio Internacional de la Ronda Tokio, sino por la forma en que estos acuerdos fueron elaborados, pues la mayoría de ellos fueron propuestos de un modo exclusivo por los EE.UU. Las obligaciones solo se aplicaban a los signatarios de los acuerdos y solo los signatarios tenían voz en su gestión. Más aun, muchos habían sido negociados solo entre los países desarrollados, por lo que no contenían cláusulas especiales, ni excepciones para los países en desarrollo. El diferendo estalló cuando fueron sometidos a los países en desarrollo para que los firmaran y en especial ante los países en desarrollo más avanzados. En esta ocasión, estos países en bloque los rechazaron y se rehusaron a firmarlos a menos que se incluyeran en los mismos disposiciones especiales que aseguraran el cumplimiento del principio de «trato diferencial y más favorable para los países en desarrollo», consagrado en las reglas de procedimiento aprobadas al lanzarse la Ronda en 1973. Fue esta postura firme de los países en desarrollo, la que llevó a los EE.UU y a los demás países desarrollados, a aceptar la inclusión de una serie de cláusulas separadas en la mayoría de los acuerdos²⁸ conocidas con el nombre de «Trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo».

El contenido de estas cláusulas varió según el acuerdo pero un análisis de este no es el objeto en este momento.

Sin embargo, la concesión de este trato diferencial y más favorable en estos acuerdos, no impidió que de los sesenta y cinco países en desarrollo participantes en la Ronda Tokio, solo un puñado de ellos los suscribiera. Para el comienzo de la denominada Ronda Uruguay en 1986, el número de países en desarrollo que formaba parte de estos Acuerdos no superaba la quincena, siendo que la mayoría de los firmantes, eran los más avanzados —los principales candidatos para la aplicación del enfoque graduatorio—. ²⁹

Caracterización y análisis del tratamiento especial y más favorable a los países en desarrollo en el Sistema Multilateral de Comercio antes de la creación de la Organización Mundial del Comercio

Este tipo de tratamiento puede ser concebido como beneficioso para los países en desarrollo, en la medida en que su meta «es mejorar la situación económica de estos países» (Michalopoulos, 2000: 9) presentó las cinco características centrales que debía tener este esquema de este tipo, en la medida en que

28 Existen estas disposiciones en los acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Subsidios a la Exportación, Anti-dumping, Valoración Aduanera, Licencias a la importación, Compras Gubernamentales. La única excepción la constituye el Acuerdo sobre Aeronaves, que remueve todas las restricciones al comercio de aeronaves.

29 La única excepción a esta situación lo constituía el Acuerdo sobre Compras Gubernamentales.

las reglas del comercio internacional que fuesen responsables por satisfacer las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo debían:

1. tener la amplia flexibilidad en el marco de las disposiciones del GATT para proteger a las industrias nacientes de estos países y ampararlos ante sus crónicos desequilibrios de balanza de pagos;
2. no exigir la liberalización del comercio sobre la base del principio de reciprocidad en los escenarios de las rondas de negociaciones multilaterales;
3. permitir el apoyo a las exportaciones, mediante subvenciones y subsidios aún a riesgo de provocar represalias de los demás países;
4. otorgar acceso preferencial a los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados; y
5. crear un fondo de estabilización de los mercados de *commodities*.

Asimismo, se lo considera una

herramienta de desarrollo, al permitir la flexibilidad en la aplicación de aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones en caso de crisis de balanza de pagos que afecten las industrias locales y al ayudar a las exportaciones de estos países compensar sus dificultades de acceso a los mercados internacionales (Tortora, 2003: 5).

Como herramienta de desarrollo, su objetivo era ayudar a los países en desarrollo a superar sus dificultades económicas y sociales.

La más importante expresión de los aspectos que le daban la calificación de más favorable era la de que el mencionado tratamiento significaba un tratamiento preferencial, es decir que supusiera simultáneamente adoptar medidas para proteger sus mercados y facilitar el acceso de sus productos originarios, a los mercados de otros países miembros. De este modo, el trato más favorable tenía una doble cara. Su cara interna permitía a los países en desarrollo restringir el acceso a sus mercados en caso de problemas de balanza de pagos que afectasen a sus economías y a la vez, manejar sus políticas arancelarias con flexibilidad. En cambio, la cara externa hacía que los productos de los países en desarrollo disfrutaran de un acceso fácil a los mercados internacionales tanto de países desarrollados como de otros países en desarrollo.

Presentación y análisis de sus principales instrumentos

Tal como ocurre con los mecanismos e instrumentos que suponen el otorgamiento de Tratamiento Especial y Diferenciado a los países en desarrollo, bajo las nuevas reglas del comercio, establecidos en los acuerdos de la OMC, en este caso, las disposiciones que los establecen, tampoco se encuentran contenidos en único instrumento legal. Sin embargo, a diferencia de aquellos, estos últimos fueron el resultado del devenir histórico y de los procesos de negociaciones entre países desarrollados y una minoría de países en desarrollo, tanto en el marco del GATT como en otras instancias de los órganos que integran el Sistema de Naciones Unidas, tal como fuera ya reseñado.

Así pues, en esta presentación y análisis de los diferentes instrumentos característicos de la existencia de un Tratamiento Especial y Más Favorables a los países en desarrollo, se debe tener en cuenta esta situación.

El artículo XVIII: antes y después de la revisión de 1954-1955

Esta norma, titulada originalmente como Ayuda del Estado a favor del desarrollo económico y la reconstrucción, autorizaba a los países a limitar sus importaciones para facilitar la creación de nuevas industrias (bajo el argumento de la industria naciente), el desarrollo o la reconstrucción de industrias ya existentes o para promover la producción agrícola. Por lo que esta disposición no nació exclusivamente para atender la situación de subdesarrollo de los países de América Latina y de los nuevos países asiáticos que se independizaron entre 1945 y la firma del GATT y los que se conformarían en el futuro. Esta disposición buscaba atender también las necesidades de reconstrucción de los países europeos y asiáticos asolados por la Segunda Guerra Mundial. Por lo primero, consagraba el derecho al desarrollo de todos los países miembros del Sistema.

Pero tradujo las discrepancias entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto al concepto y principio del desarrollo económico, que ya se habían producido al negociar la denominada Carta de La Habana, creadora de la fallida OIC. Para los primeros, el desarrollo económico constituía una meta a alcanzar y el camino más apto para alcanzarla era a través de la participación activa de los países en el sistema multilateral del comercio y de la liberalización comercial. Para los segundos, el desarrollo económico era un objetivo compartido, pero no creían que la liberalización comercial y la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida garantizaran que todos los países aseguraran el máximo crecimiento y desarrollo, pues la evolución histórica del patrón de comercio internacional de los países en desarrollo había puesto en evidencia constreñimientos y rigideces en los sistemas productivos y balanzas de pago de estos países, así como deterioro en sus términos de intercambio y crisis de liquidez internacional que habían bloqueado el progreso en ellos. Por lo que reclamaban un trato especial en el comercio internacional, caracterizado por acuerdos especiales sobre productos primarios para estabilizar los niveles de ingreso de divisas; la capacidad de imponer restricciones al comercio en función de su capacidad de generar nuevas divisas.

Sin embargo, el escaso peso que aún tenían los países en desarrollo impidió que estos países logaran consagrar sus perspectivas en la versión original del GATT, ya que en la versión original del artículo XVIII solo se permitía que los países en desarrollo impusieran restricciones no arancelarias al comercio por motivos de desarrollo, previo consentimiento de las demás partes contratantes de dicho acuerdo. Los países en desarrollo hubieran preferido un mecanismo más automático.

En la práctica, esta disposición fue poco utilizada, dado que el artículo XII también permitía la imposición y el retiro de restricciones a la importación por parte de los países como medidas de emergencia argumentando la existencia de

evidentes desequilibrios en las balanzas de pagos, por situaciones de falta de liquidez, provocadas por insuficiencia de sus reservas internacionales. Por lo que, antes de la reforma del artículo XVIII, las restricciones impuestas por motivos relativos a los desequilibrios en la balanza de pago, fueron más utilizadas que cualquier otro instrumento de protección.³⁰ Por lo que fue la escasa aplicación del artículo XVIII, la que planteó la necesidad de proceder a su reforma en Sesión de Revisión de 1954-1955.

El nuevo texto del artículo XVIII permitía que las «partes contratantes, cuyas economías solo puedan ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se hallen en las primeras fases de su desarrollo» (OMC, 2008), pudiesen:

1. modificar o retirar concesiones arancelarias acordadas, bajo el argumento de la protección a una industria naciente, siempre y cuando estas modificaciones y retiros de productos de las listas con las concesiones arancelarias fuesen notificadas y negociadas previamente con la contraparte beneficiaria de la concesión o a cualquier otra contraparte con interés y en caso de desacuerdo, estos cambios fuesen sometidos al mecanismo de consulta previa entre las demás contrapartes del acuerdo general (sección A del artículo XVIII);
2. emplear restricciones cuantitativas que establecieran límites a los volúmenes o los valores de las importaciones, para solucionar de desequilibrios en las balanzas de pago, siempre y cuando estas restricciones no superasen los niveles necesarios para oponerse a la pérdida de reservas internacionales o para aumentar dichas reservas y sean además provisionales. Además, se preveía que estas medidas quedan sujetas a revisión de los Estados parte del acuerdo general (sección B del artículo XVIII); y
3. utilizar, sujeto a notificación y a consulta previa y en algunos casos, con la concurrencia de las demás contrapartes, cualquier otra medida —aranceles o restricciones cuantitativas— que no fuese consistente con otras estipulaciones del acuerdo general con el objetivo de promover el desarrollo de una industria específica que fuese incipiente (sección C del artículo XVIII).

Esta modificación del texto original del artículo XVIII suponía la incorporación de un modo definitivo de una disposición que atendiera a las necesidades de los países en desarrollo, a través del «reconocimiento de una flexibilidad arancelaria mayor y del relajamiento de los requisitos para establecer y ampliar restricciones cuantitativas a las importaciones y de la exigencia de reciprocidad en las relaciones entre países con diferente grado de desarrollo» (Hudec, 1987: 27-28).

Sin embargo, la necesidad de una negociación previa entre la parte que quisiera retirar una concesión arancelaria y la(s) parte(s) interesada(s) suponía una injerencia intolerable en sus asuntos internos. Por lo que solo recurrieron a lo

30 Entre 1948 y 1954, dieciseis países desarrollados de los veinte que eran en ese entonces miembros del Sistema y nueve países en desarrollo de los catorce que eran partes, adoptaron restricciones al comercio, aplicando el artículo XII y no el XVIII.

establecido en la sección B del mencionado artículo. En la práctica, solo Ceilán (actual Sri Lanka) recurrió a este artículo para solicitar la derogación de algunas obligaciones emanadas del GATT.

Pese a su escasa utilización por parte de los países en desarrollo, su incorporación en el acuerdo general tiene una importancia significativa, ya que implicó:

1. el reconocimiento de que existe una diferenciación entre los países según su nivel de desarrollo;
2. la creencia de que los países en desarrollo tienen una situación especial que merece la incorporación de una excepción al principio de la liberalización comercial. Detrás de la cual, estaba la afirmación del principio de que ante condiciones iguales, un tratamiento único de situaciones económicas y sociales profundamente desiguales, solo contribuía a aumentar las desigualdades; y
3. el reconocimiento del argumento de la industria incipiente como base para esta excepción.

La Promoción del Comercio de los Países Menos Avanzados (1961)

En 1961, en el marco de la Ronda Dillon de Negociaciones Multilaterales de Comercio, se aprobó una declaración que reclamaba el otorgamiento de preferencias arancelarias que facilitara el acceso a los mercados a los productos originarios de los PMA que no se encontrasen cubiertos por los sistemas de preferencias arancelarias como los del Commonwealth británica, o por las preferencias acordadas en el marco de los acuerdos creadores de uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

El Programa de Acción (1963)

A partir de las conclusiones presentadas en el Informe Haberler en 1958 y de los trabajos realizados en el marco del Comité III, encargado de recomendar las soluciones a los problemas detectados en el Informe Haberler respecto a la situación del comercio exterior de los países en desarrollo y como consecuencia de los magros resultados obtenidos en la negociaciones de la Ronda Dillon, y a instancias de las presiones de un grupo de países en desarrollo, liderados por Nigeria, en la Conferencia Ministerial del GATT, realizada en mayo de 1963, aprobó un Programa de Acción.

Este programa tomaba en consideración las preocupaciones de veintiún países en desarrollo, respecto a la adopción de medidas que entendían como fundamentales para promover el desarrollo, en distintos ámbitos:

1. el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias;
2. la eliminación de todos los derechos sobre productos primarios tropicales;
3. la supresión de todas las restricciones cuantitativas que afectasen la importación de productos originario de los países en desarrollo en un período de dos años y

4. la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles a la importación de productos semiprocesados y procesados.

Sin embargo, la implementación de este programa puso en evidencia las dificultades que se enfrentaban en el acuerdo general y las falencias que este tenía, pues, respecto al primer punto del Programa de Acción, la CEE logró excluir su recientemente implementado Arancel Externo Común (AEC). En cuanto al último punto del programa, Austria y Japón declararon su imposibilidad de cumplir con la fecha límite de diciembre de 1965 para realizar las reducciones y remociones arancelarias comprometidas. Por otra parte, los EE.UU también declararon que su legislación nacional requería que las reducciones arancelarias se hicieran sobre un período de cinco años.

Por lo que, las dificultades en la implementación de este instrumento provocaron la creación de un comité que investigara la revisión del GATT a fin de salvaguardar los intereses de los países en desarrollo en materia de la ejecución de sus programas nacionales de desarrollo.

La Parte IV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio

La Conferencia Ministerial del GATT de 1963 creó un comité de redacción encargado de elaborar un borrador que permitiera flexibilizar las obligaciones de los países en desarrollo. Este borrador dio origen a la incorporación de una cuarta parte al texto del acuerdo referida a la problemática del comercio y su relación con el desarrollo económico, a través de la firma de un Protocolo de Enmienda del GATT, en noviembre de 1964 (Srinivasan, 1999).

Este nuevo documento fue el resultado del incremento del poder negociador de los países en desarrollo, quienes sometieron a la aprobación del comité redactor una gran cantidad de propuestas.

Lo establecido en la Introducción de este agregado al texto del GATT, fue la única enmienda sustancialmente importante. Respecto a ella, se puede señalar a modo general que «brinda una base contractual y legal para la acción de las partes contratantes del acuerdo general en materia de desarrollo que es doble. Por un lado, proporciona la autorización de una acción concertada a favor del comercio de los países en desarrollo. Por otro lado, supone el reconocimiento del principio de no reciprocidad» (Ávila *et al.*, 1994: 61).

Este agregado esta compuesto de los artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII. El primero de los cuales establecía los objetivos —«los países desarrollados harán todo lo posible para impulsar el acceso de los productos provenientes de países en desarrollo» (OMC, 2008)— y los principios de la parte IV que supone el reconocimiento que:

La facilitación del progreso económico por parte de los países en desarrollo miembros requiere un acceso más favorable y aceptable a los mercados mundiales para los productos —primarios y manufacturados— en los que los países en desarrollo tienen un interés exportador y que esta facilitación supone un compromiso para los países desarrollados (Jackson, 1997).

Asimismo, el párrafo 8 del mismo artículo establecía el principio de la no reciprocidad, al especificar que «los países en desarrollo, no deberían hacer contribuciones que fuesen inconsistentes con sus niveles de desarrollo, en el proceso negociador comercial» (OMC, 2008).

Por su parte, el artículo XXXVII señalaba los compromisos de los países desarrollados para acordar una «alta prioridad» y prestar especial atención a la eliminación de las barreras al comercio que recayesen sobre los productos para los que los países en desarrollo tuvieran un interés exportador y que entrañaran «una diferenciación irrazonable entre los productos primarios y los manufacturados» (OMC, 2008).

Además, el mencionado artículo comprometía a los países desarrollados a tener en cuenta el impacto de sus políticas comerciales sobre los países en desarrollo y frenar sus intenciones de incrementar sus aranceles y de crear otros nuevos, que afectaran las exportaciones de estos mismos productos por parte de estos países. Pero, los países en desarrollo también asumían los mismos compromisos respecto a otros países de su misma condición. A tales efectos, el texto indica:

... las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible [...] abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas (OMC, 2008).

Por otra parte, el último artículo que integra la parte IV, implicaba la promoción de un mecanismo consultivo para evaluar la implementación de los principios, objetivos y mecanismos acordados en este agregado y de otra instancia de acción colectiva que buscara mejorar la situación de los países en desarrollo. En este sentido, en cuanto a los productos primarios, reconoció la «necesidad de mejorar la situación de los mercados internacionales de estos productos con el fin de que sus precios permitan a los países en desarrollo productores obtener mayores ingresos» (OMC, 2008). Para lo cual, sin brindar un apoyo abierto, reconocía la validez de la celebración de acuerdos internacionales sectoriales, como uno de los métodos posibles para la estabilización de los mercados internacionales de estos productos.

Asimismo, el mencionado artículo creaba también el Comité para el Comercio y el Desarrollo, para monitorear los avances en esta materia y examinar los vínculos entre la ayuda para el desarrollo y el comercio. Asimismo, propugnaba una cooperación estrecha con la UNCTAD.

Sin embargo, la parte IV no suponía ninguna obligación vinculante para que las partes contratantes desarrolladas tomaran acciones específicas para favorecer a los países en desarrollo. Solo contenía una serie de disposiciones que tenían una naturaleza declarativa, tal como lo revela el análisis de los pareceres de paneles y grupos especiales para solucionar controversias surgidas en virtud de aplicación de medidas que pudieran vulnerar las disposiciones contenidas en esta parte.³¹

31 Estas controversias fueron las surgidas por la imposición de restricciones a la importaciones de manzanas de mesa provenientes de Chile por parte de la Comunidad Económica Europea y a las importaciones de azúcar desde Nicaragua, por parte de EE.UU.

Pese al carácter declarativo de las disposiciones de la parte IV del Acuerdo General, el establecimiento de esta parte constituyó un importante avance en el camino de la promoción del desarrollo, pues abrió la puerta a la posibilidad de la creación de nuevas disposiciones. Además, sentó las bases para otorgar preferencias arancelarias a favor de los países en desarrollo.

A partir de su creación, el Comité de Comercio y Desarrollo se convirtió en el foro de discusión de las problemáticas de los países en desarrollo, pero no creó ni implementó nuevos compromisos legales que los favorecieran.

El Sistema Generalizado de Preferencias

Si bien este instrumento no fue creado en el marco del GATT, sino que fue establecido por la UNCTAD en su segunda reunión como organismo internacional permanente, dependiente de la ONU, es importante analizarlo porque es una instancia más del trato diferenciado y más favorable que el SMC otorgaba a los países en desarrollo.

Además, este fue adoptado por el GATT en 1971, mediante una autorización provisoria, con vigencia de diez años y a partir de 1979, con la denominada Cláusula de Habilitación quedó definitivamente incorporado como instrumento de trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo otorgado por el SMC. De este modo, el sistema se convertía en una excepción transitoria primero y definitiva después, a las reglas generales establecidas por el GATT.

Este mecanismo fue adoptado por la UNCTAD, mediante su Resolución 21 en 1968, un año después de finalizada la ronda Kennedy de negociaciones multilaterales de comercio, y una vez que se superó la oposición de los EE.UU a toda instancia que supusiera una excepción a los principios de no discriminación plasmado en la cláusula de la nación más favorecida y de la reciprocidad para todos los países miembros del sistema.

Su adopción había sido reclamada por Prebisch, antes de la primera conferencia de la UNCTAD, argumentando que el crecimiento más lento de la demanda de importaciones de los commodities primarios exportados generalmente por los países en desarrollo, en comparación con el del de la demanda de importaciones de productos manufacturados, originarios de los países desarrollados. En este sentido, Prebisch reclamaba el otorgamiento de un acceso preferencial libre de aranceles a los mercados de países desarrollados, para las exportaciones de países en desarrollo, tal como si fuese la exención lógica del argumento de la industria naciente. Señalaba pues que solo de este modo las industrias de países en desarrollo podían generar las economías de escala necesarias para competir en los mercados internacionales.

Mediante este tratamiento diferenciado y más favorable, todos los países en desarrollo en general y los países menos avanzados en especial se veían beneficiados del otorgamiento de preferencias arancelarias en forma general, no recíproca y no discriminatoria basadas en criterios objetivos, por parte de los países desarrollados. Los objetivos primarios de este esquema eran por un lado, «incrementar

los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo» (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, 1972), y por otro, promover una mejora en el acceso de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países menos desarrollados y los países en desarrollo, a los mercados más desarrollados. Su objetivo final era estimular la industrialización y el crecimiento económico de los países en desarrollo, intentando fomentar una mayor inserción de estos países a la economía mundial (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, 1972). De este modo, era concebido como una herramienta más global de desarrollo.

Una de las características centrales de este instrumento era su universalización, pues superaba los esquemas preferenciales regionales, establecidos de acuerdo al artículo XXIV y a los preexistentes al GATT, basándose en lazos históricos o de proximidad geográfica.

De este modo, dicho Sistema suponía el otorgamiento de preferencias comerciales mediante concesiones arancelarias aplicables a todos los países en desarrollo que supusieran reducciones arancelarias unilaterales. A través de este se esperaba inducir una reasignación de factores de producción de los sectores tradicionales de especialización —productos primarios con escaso procesamiento o elaboración— a actividades manufactureras más beneficiosas. De este modo se pretendía facilitar las transferencias de recursos de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, sobre la base de las relaciones comerciales. Se creía que este sistema era un mecanismo más eficiente para transferir recursos a los países en desarrollo que los programas de ayuda al desarrollo, en la medida en que implicaba una combinación de un subsidio a la capacidad productiva de los países y un impuesto al consumo de productos manufacturados en estos países.

En todo caso, desde su implementación práctica a principios de los años setenta, este esquema constituía la utilización de un instrumento de política comercial autónomo y no convencional —como puede serlo el Protocolo relativo a las Negociaciones comerciales entre países en desarrollo, firmado bajo la égida del GATT en 1973—. Ello implicaba las preferencias arancelarias concedidas no suponían ningún compromiso de consolidación de aranceles, lo que las hacía estructuralmente inestables y discrecionales.

Tal como sucediera en los años setenta, en sí, el sistema se articula sobre la base de diferentes esquemas que agrupan las preferencias arancelarias otorgadas por los países desarrollados. Todos o casi todos estos esquemas de preferencias que fueron aprobados durante los años setenta, han sido periódicamente revisados ya sea en cuanto a los productos beneficiados, ya sea en cuanto a los países comprendidos y han sido renovados. En la actualidad, existen 16 de estos esquemas se encuentran vigentes.

Estos esquemas en sí, no son otra cosa que listas de países, productos y preferencias arancelarias aplicadas en forma de reducciones arancelarias o exenciones de pago de aranceles y de condiciones y restricciones para su concesión. Si bien su aplicación es indiscriminada de modo de beneficiar a todos los países en desarrollo, en la práctica, existen una serie de criterios y procedimientos restrictivos

de cualificación como la denominada graduación, que excluye de las preferencias a los países que por su renta per cápita y a los sectores de un país por la competitividad internacional que este pueda tener. Las preferencias con frecuencia suponen una franquicia arancelaria total para todos los productos incluidos en los esquemas o una reducción de los tipos arancelarios, según el caso.

El estudio de los diferentes esquemas nacionales del SGP creados en los años setenta, por los países desarrollados nos indica que éstos permitían el acceso preferencial más favorable a un conjunto de productos manufacturados y semimanufacturados originarios de países en desarrollo. Además, este análisis nos muestra que dichos esquemas eran muy heterogéneos, tanto en relación con los productos cubiertos como respecto a países beneficiados, niveles arancelarios aplicados, reglas de origen y normativas de tratamiento en frontera. Sin embargo, un elemento común a todos ellos es la existencia de una cláusula de salvaguardia, para limitar la incidencia de las preferencias otorgadas.

Con relación a este instrumento de tratamiento especial a los países en desarrollo, la Decisión del GATT de 1971 supuso el reconocimiento de otros acuerdos preferenciales que no fuesen los que ya estaban en vigor al momento de la celebración del mencionado acuerdo, entre países con diferente grado de desarrollo y a aquellos que estaban autorizados por el artículo XXIV —por ser acuerdos creadores de esquemas de integración regional, bajo la forma de zonas de libre comercio o uniones aduaneras—. Así, a partir de esta, el SGP quedaba autorizado provisoriamente en su implementación, bajo las reglas del GATT.

De este modo, y para ser más precisos, a la categoría de preferencias comerciales pre existentes a la suscripción del GATT toleradas por el SMC pertenecían en un principio:

1. las preferencias entre dos o más territorios enumerados en el anexo A del GATT, denominadas *preferencias imperiales* (artículo I.2.a);
2. las preferencias entre dos o más territorios que el 1.º de julio de 1939 «estaban unidos por una soberanía común o por relaciones de protección o dependencia», conocidas como *preferencias coloniales* (artículo I.2.b);
3. las preferencias entre Estados Unidos y Cuba (artículo I.2.c); y
4. las preferencias concedidas entre países vecinos (artículo I.2.d).

En el anexo A del GATT se indicaba como preferencias imperiales a las preferencias entre

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, territorios dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Commonwealth de Australia, territorios dependientes de la Commonwealth de Australia, Nueva Zelanda, territorios dependientes de Nueva Zelanda, Unión Sudafricana, con inclusión de África Sudoccidental, Irlanda, India (en fecha 10 de abril de 1947), Terranova, Rhodesia del Sur, Birmania y Ceilán (Anexo A del GATT)

Se alude bajo el numeral ii anterior, a las preferencias entre «Francia, África Ecuatorial francesa (cuenca convencional del Congo —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa— y otros territorios), África

Occidental francesa, Camerún bajo administración fiduciaria francesa —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Costa francesa de los Somalíes y Dependencias, Establecimientos franceses del Condominio de las Nuevas Hébridas —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Establecimientos franceses de Oceanía, Indochina, Madagascar y Dependencias, Marruecos (Zona francesa) —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Nueva Caledonia y Dependencias, Saint-Pierre y Miquelón, Togo bajo administración fiduciaria francesa —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa— y Túnez» (anexo B). Así como también hace referencia a la Unión aduanera de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos: «Unión económica belga-luxemburguesa, Congo Belga, Ruanda-Urundi, Países Bajos, Nueva Guinea, Surinam, Antillas Neerlandesas y República de Indonesia». Para la importación en los territorios que constituyen la Unión aduanera solamente (anexo C) y a los territorios enumerados en el anexo D, que tienen un vínculo de dependenciaseudocolonial con los EE.UU —«Estados Unidos de América (territorio aduanero), Territorios dependientes de los Estados Unidos de América, República de Filipinas»—.

En la última categoría de preferencias previas toleradas se encontraban las preferencias entre Chile y sus países vecinos —Argentina, Bolivia y Perú— y las acordadas entre Siria, Líbano, Palestina, Transjordania (anexos E y F respectivamente).

Fuera de estas preferencias preexistentes, el sistema multilateral no autorizaba toda concesión de preferencias arancelarias a no ser que se enmarcaran en el artículo XXIV.

El proceso que lleva a la autorización temporal de la implementación del SGP y de su adecuación a las reglas del GATT es una historia marcada por la superación y sometimiento constantes de la restrictiva política de admisión de nuevas preferencias, a través de derogaciones o waivers especiales, adoptados en el marco del artículo XXV párrafo 5. Este texto dice así:

En circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del presente acuerdo, las *partes contratantes* podrán eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo, pero a condición de que sancione esta decisión una mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes. Por una votación análoga, las *partes contratantes* podrán también:

- i) determinar ciertas categorías de circunstancias excepcionales en las que se aplicarán otras condiciones de votación para eximir a una parte contratante de una o varias de sus obligaciones; y
- ii) prescribir los criterios necesarios para la aplicación del presente párrafo (OMC, 2008).

Estos waivers o derogaciones suponían aún autorizaciones específicas, caso a caso, para el establecimiento de un régimen aduanero especial, para un conjunto

limitado de productos, provenientes de un país específico. Y la Decisión de 1971, no es más que otra instancia en este proceso. Sin embargo, es una muy significativa en el proceso del surgimiento y consolidación de los mecanismos del Tratamiento Especial y Más Favorable a los Países en Desarrollo, pues, mediante ella, el sistema multilateral incorporaba el artículo 15 de la Carta de La Habana, que nunca entró en vigor. Asimismo, esta decisión suponía también una derogación provisoria del artículo I del GATT.

Si bien el procedimiento de adopción de esta decisión a través del párrafo 5 del artículo XXV fue duramente criticado por la doctrina³² y no fue considerado como la opción más satisfactoria para los intereses de los países en desarrollo, este se constituía uno de los habilitados posibles, junto con una declaración de las partes contratantes³³ y una enmienda al acuerdo, de acuerdo al artículo XXX.³⁴

El preámbulo de esta decisión señala la vinculación estrecha entre comercio, crecimiento económico y desarrollo, a través de la cual, el comercio aparece como un instrumento para el desarrollo. Por este motivo, la derogación o suspensión provisoria de la aplicación del artículo I del GATT debía tener un vigor de diez años. Durante este período se autorizaba a los países desarrollados a otorgar un trato preferencial diferenciado y más favorable a los productos originarios de los países en desarrollo³⁵. Pero no solo contemplaba la posibilidad de que fuesen los países desarrollados, quienes facilitasen la inserción internacional de los productos provenientes de países en desarrollo, sino además se abría esta posibilidad a otros países en desarrollo.

Con la aprobación de la denominada «Clausula de Habilidadación» durante la Ronda Tokio del GATT, se superaba una de las críticas más importantes que presentaba la Decisión de junio de 1971, respecto al funcionamiento del GSP, dentro del SMC. Esta crítica tenía que ver con la provisionalidad y lo exiguo del plazo de autorización para el mantenimiento del GSP.

Sin embargo, pese al avance que la adopción del GSP por parte de la UNCTAD y su incorporación temporal por parte del GATT, este mecanismo presentaba algunos puntos débiles. Por un lado, no se establecían obligaciones precisas para la adopción de esquemas nacionales de preferencias arancelarias que favorecieran el acceso de los productos de países en desarrollo, en los mercados desarrollados. Por el contrario, la adopción de estos esquemas tenía un carácter esencialmente voluntario, para los países desarrollados. Además, estas preferencias arancelarias no se consolidaban dado el carácter temporal de la habilitación del GSP como excepción a la vigencia de los principios del sistema multilateral. Por último,

32 Ver las críticas plantadas por Gros Espiell (*Accommodating Generalized Preferences*, 1974) y Long (*La Place du Droit et ses limites dans le Systeme Multilatéral du GATT*, 1983)

33 Esta creaba una cierta inseguridad jurídica, porque podía ser derogada por una declaración posterior.

34 Esta proporcionaba una base jurídica formalmente más firme y permanente al introducir en el propio articulado del Acuerdo, disposiciones que previeran este tratamiento.

35 Decisión del Acuerdo General de Aranceles y Comercio del 25 de junio de 1971.

tampoco, abarcaban todo el universo de productos exportados por los países en desarrollo, en la medida en que en estos esquemas nacionales quedaban excluidos de las preferencias, aquellos productos que para los países otorgantes eran considerados como productos sensibles.

Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo

Esta fue adoptada en noviembre de 1979³⁶ y fue uno de los mayores logros de la Ronda Tokio, en materia de desarrollo. Fue también la primera vez que en el smc se habló explícitamente del término de Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo. Además, fue el resultado de la amplia participación y actividad realizada por los países en desarrollo, impulsados el entorno favorable generado por las dos Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas referidas al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Su adopción se enmarca en las negociaciones para reformar el GATT, a fin de crear un Sistema Multilateral de Comercio más eficaz y equitativo.

En este sentido, la decisión adoptada a fines de 1979 suponía la superación del carácter excepcional de las preferencias comerciales según la Decisión de 1971, y, en consecuencia, proporciona una base jurídica permanente a su establecimiento, sin exigir reciprocidad, ni la obligación de extender este tratamiento preferencial a las demás partes contratantes, como establecía la denominada Cláusula de Habilitación, al indicar en su primer párrafo: «No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes» (OMC, 2008).

Esta clausula se circunscribe a cuatro ámbitos de aplicación:

1. las preferencias arancelarias otorgadas por países desarrollados a productos originarios de países en desarrollo, en el marco del SGP (párrafo 2.a. de la Decisión);
2. las preferencias no arancelarias reguladas en los códigos negociados multilateralmente bajo los auspicios del acuerdo general³⁷ (párrafo 2b de la Decisión);
3. Las preferencias arancelarias y en ciertas condiciones, también las no arancelarias³⁸, establecidas en los «acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las *partes contratantes* [...]» (párrafo 2c de la Decisión);

36 En esa fecha se adoptaron otras cuatro decisiones que son complementarias de la Decisión, creadora de la Cláusula de Habilitación

37 Estos códigos se refieren a los acuerdos sobre subvenciones a la exportación y derechos compensatorios; sobre obstáculos técnicos al comercio y sobre antidumping.

38 Cuando estas medidas no arancelarias fuesen aplicadas a los productos importados en el marco de su comercio mutuo.

4. «al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo» (párrafo 2d de la Decisión).

Sin embargo, la enumeración de las situaciones que constituyen el ámbito de aplicación de la Decisión, no es ni taxativa, ni cerrada, dado que los Estados miembros del Sistema pueden acordar otras preferencias comerciales que no entren en estas cuatro situaciones, pues la nota al pie del segundo párrafo de la Decisión establece que los Estados miembro conservan el derecho de considerar caso a caso, todas las propuestas sobre trato diferenciado y más favorable que no estén comprendidas en estas cuatro situaciones. Sin perjuicio de esto, parte de la doctrina considera que toda nueva preferencia comercial posible debe tener como base jurídica, o una Decisión adoptada en virtud del artículo XXV en su cuarto párrafo, o una derogación *ad hoc* (párrafo 5 del mismo artículo).

Además, el establecimiento de toda preferencia queda supeditado a la existencia de determinadas condiciones materiales y procedimentales. En este sentido, en cuanto a las condiciones materiales, el tercer párrafo de la Decisión es claro al señalar que las preferencias no pueden crear obstáculos nuevos al comercio de otros Estados miembros del Sistema, ni impedir la reducción o eliminación de aranceles o de otras restricciones comerciales no arancelarias, así como también debe responder a las necesidades financieras y comerciales de desarrollo de los países en desarrollo, cuando estas preferencias sean otorgadas por países desarrollados a países en desarrollo. A texto expreso, el párrafo indica que

Todo trato diferenciado y más favorable otorgado de conformidad con la presente cláusula:

- a) estará destinado a facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo y no a poner obstáculos o a crear dificultades indebidas al comercio de otras partes contratantes;
- b) no deberá constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio de la nación más favorecida;
- c) deberá, cuando dicho trato sea concedido por partes contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo (OMC, 2008).

El párrafo cuatro de la Decisión hace referencia a las cuestiones de procedimiento que hay que seguir para el establecimiento de estas preferencias. En este sentido, indica que la concesión de preferencias comerciales debe ser notificada a los demás Estados miembros del sistema, a los efectos de que estos puedan realizar todas las consultas que consideren necesario.

Además, este instrumento jurídico introdujo la noción de graduación, al establecer en su párrafo siete que existe el compromiso de eliminar progresivamente las ventajas concedidas a los países en desarrollo, a medida que su nivel de desarrollo evolucione.

Si bien la existencia de esta cláusula permitió consolidar las preferencias concedidas en virtud del SGP, o de acuerdos regionales o generales de comercio y superar su carácter excepcional, derivado de la derogación provisoria de 1971, lo cual fue un gran avance, su adopción ha generado un problema de interpretación en lo referido al alcance las preferencias, ya que la Decisión no menciona las preferencias establecidas sobre la base de vínculos históricos y geográficos, por lo que se puede suponer que quedan al margen de ella. En este sentido, las principales preferencias afectadas eran las convenidas en el marco de los Acuerdos de Lomé,³⁹ por lo que se debió analizar su compatibilidad con el SMC. Así, en 1976, en la primera ocasión en la que se analizó la cuestión, se creó un Grupo de Trabajo, en donde los países signatarios del Acuerdo de Lomé I, defendieron la compatibilidad de estas preferencias con la parte IV del GATT, a partir de los artículos I párrafo 2, XXVI y XXXVI del acuerdo. Sin embargo, este grupo de trabajo concluyó que el GATT disponía de un marco jurídico adecuado para el establecimiento de preferencias. Por lo que el régimen preferencial establecido en los Acuerdos de Lomé requería de una derogación especial para mantenerse.

Asimismo, aún cuando la adopción de la Cláusula de Habilitación supuso un avance muy importante, esta no creó nuevas obligaciones vinculantes para los países desarrollados: solo hizo posible la introducción de un acceso preferencial y no recíproco para productos originarios de países en desarrollo en los países desarrollados, aunque el alcance de las preferencias y los niveles de reciprocidad quedaba a discreción de los países otorgantes. Al permitir conjuntar los elementos claves para el acceso a mercados con carácter preferencial —la no reciprocidad y la flexibilización en la implementación de las reglas y compromisos—, la Cláusula de Habilitación implicó una sumatoria de los esfuerzos hechos desde 1954 para atender las preocupaciones de los países en desarrollo en el marco del SMC.

Como se señalara, esta decisión se acompañó de otras cuatro que actuaron como complemento de la primera. Una de estas decisiones fue la referente a las acciones de salvaguarda adoptadas por motivos de desarrollo. Esta flexibiliza las condiciones para retirar o modificar concesiones arancelarias incluidas en las listas correspondientes, anexadas al GATT, cuando un país en desarrollo anhela promover el establecimiento de una nueva rama de producción, o nuevas estructuras de producción o la modificación o ampliación de las ya existentes, a fin de lograr un aprovechamiento pleno y más eficaz de los recursos (en virtud de la sección A del artículo XVIII) o en casos de desequilibrios de balanza de pagos, que hiciesen no factible la implementación de medidas compatibles con el

39 Bajo esta denominación, se conoce a los cuatro acuerdos de intercambio comercial establecidos entre la CCE —actual UE— y los países en desarrollo localizados en el continente africano y en las regiones del Pacífico y del Caribe —que eran antiguas colonias de países europeos—. Cada uno de estos acuerdos tenía una vigencia de cinco años. El primero de los cuales fue celebrado en 1975 y el cuarto, se firmó en el año 2000. En la actualidad, estos acuerdos fueron reemplazados por el Acuerdo de Cotonou, firmado en el año 2000. Desde la firma del primero de estos acuerdos, las cantidad de países en desarrollo beneficiados de las preferencias otorgadas en su marco, se ha incrementado, pasando de 45 a 71.

acuerdo. Si bien esta decisión flexibiliza estas condiciones, estipula, sin embargo, que al retirar o modificar estas concesiones, el país en desarrollo debe tener en cuenta «los objetivos del acuerdo general y la necesidad de evitar todo perjuicio innecesario al comercio de otras partes contratantes» (párrafo 1 de la Decisión).

El Tratamiento diferenciado y más favorable establecido en los Códigos de la Ronda Tokio⁴⁰

En todos estos acuerdos se establecieron disposiciones que aseguraban a los países en desarrollo un trato diferenciado y más favorable. Sin embargo, pese a eso, estos acuerdos pusieron en evidencia la no participación plena de los países en desarrollo, en el sistema, pues muchos de estos países prefirieron no suscribirlos, argumentando que los países en desarrollo fueron tardíamente a participar en el proceso de negociación.

Sin embargo, las modalidades que adquirió este tratamiento diferenciado y más favorable variaba en los diferentes códigos. En algunos casos, simplemente se establecían cláusulas de reconocimiento de las necesidades especiales en materia comercial, financiera y de desarrollo y de la situación especial de estos países. En otros casos, este tratamiento especial supuso simplemente una flexibilización de los compromisos asumidos por los países en desarrollo. Entre estos, esta flexibilización ha significado disposiciones particulares aplicables a los países menos adelantados o con un menor grado de adelanto tecnológico. En otros, se ha establecido el principio de la gradualidad de la flexibilización.

En otros casos, este tratamiento ha supuesto además, asunción de compromisos adicionales de los países desarrollados, al tener que cumplir la obligación de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo, para que estos estuviesen en condiciones de cumplir con las obligaciones correspondientes a los países signatarios de los Acuerdos, emanados en la Ronda Tokio.

En materia de subvenciones a la exportación y derechos compensatorios⁴¹

La parte III del acuerdo, en el artículo 14, estableció este trato, al estipular que «este Acuerdo no impedirá que los países en desarrollo signatarios adopten medidas y políticas de asistencia a sus producciones, incluidas las del sector exportador. En particular, el compromiso del artículo 9⁴² no será de aplicación a los países en desarrollo signatarios, a reserva de lo dispuesto en los párrafos 5 a 8 del presente artículo» (párrafo 2 del acuerdo).

40 Bajo el término de los Códigos de la Ronda Tokio, se conoce a los acuerdos y entendimientos aprobados por las partes —especialmente países desarrollados—, en esta Ronda de negociaciones comerciales. Estos acuerdos supusieron la adopción de estándares de buena conducta, en una serie de aspectos: subvenciones y derechos compensatorios, compras públicas, valoración en aduana, obstáculos técnicos al comercio. Estos acuerdos complementaron el ya adoptado acuerdo antidumping, aprobado al finalizar la Ronda Kennedy.

41 Esta cuestión está reglada en el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General (1947).

42 Este artículo impide que los países apliquen subvenciones a las exportaciones de otros productos que no sean primarios.

Así como también indicó que no se presumiría que una subvención a la exportación aplicada por un país en desarrollo produjera efectos desfavorables para el comercio o la producción de otro país, sino que la existencia de estos efectos debía ser demostrada con pruebas positivas mediante un análisis económico objetivo del impacto de la subvención en la economía del otro país.

Pero condicionó esta tolerancia, a que en materia de productos manufacturados, las subvenciones a la exportación adoptadas por los países en desarrollo no fueran utilizadas para causar perjuicio grave al comercio o la producción de otros países. Además, señaló que todo país en desarrollo procuraría asumir el compromiso de reducir o eliminar estas subvenciones, en la medida en que estas no fueran compatibles con las necesidades en materia de competencia y de desarrollo. Asimismo, permitía que a petición de cualquier país miembro del sistema, el Comité de Subvenciones examinara una práctica determinada de subvención de las exportaciones de un país en desarrollo con objeto de ver en qué grado esa práctica estaba en consonancia con los objetivos del acuerdo. Sin embargo, se hacía la reserva de que en caso de que el país en desarrollo hubiese asumido el compromiso de reducir o eliminar las subvenciones a la exportación, este examen no se produciría mientras durara dicho compromiso.

Eximía también a los demás países de aplicar contramedidas (derechos compensatorios), cuando un país en desarrollo hubiese contraído el compromiso de reducir o suprimir sus subvenciones a la exportación, siempre y cuando estas fueran acordes con los términos del compromiso.

Este trato diferenciado y más favorable comprendía la imposibilidad de que se tomasen contramedidas, cuando un país en desarrollo aplicara una subvención que no fuese a la exportación, a no ser que se hubiese concluido que tal subvención causara anulación o menoscabo de concesiones arancelarias u otras obligaciones, emanadas del GATT, que significaran desplazar u obstaculizar las importaciones de productos similares al mercado del país importador o que causara un daño a la producción nacional del país importador.

Además, para el caso de estos países, no todas las intervenciones gubernamentales fueron consideradas como subvenciones y se remitía para ello, a las prácticas gubernamentales enumeradas en forma no taxativa, en el párrafo 3 del artículo 11. En este párrafo, el acuerdo proporcionaba ejemplos de formas que pudiesen adoptar las subvenciones destinadas a dar una ventaja a determinadas empresas. Citaba así a la financiación por el Estado de empresas comerciales, incluso mediante donaciones, préstamos o garantías; prestación por el Estado, o con financiación estatal, de servicios públicos, de distribución de suministros u otros servicios o medios operacionales o de apoyo; financiación por el Estado de programas de investigación y desarrollo; incentivos fiscales, y suscripción o aportación por el Estado de capital social.

*En materia de dumping*⁴³

El artículo 13 del Acuerdo Anti-Dumping reconoció la especial situación de los países en desarrollo, particularmente cuando los países desarrollados contemplasen la aplicación de medidas antidumping.

En particular, señalaba que «antes de aplicar derechos antidumping, se explorarán las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas previstas en este acuerdo, sobre todo cuando estos derechos pudiesen afectar los intereses fundamentales de los países en desarrollo» (artículo 13 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT).

En materia de compras gubernamentales

El Acuerdo sobre este tópico, en su artículo III, preveía especialmente un trato diferenciado y especial para los países en desarrollo. El análisis pormenorizado de esta cláusula nos indica que lo establecido en ella, tuvo como objetivo, permitir que los países en desarrollo pudiesen:

1. «salvaguardar la situación de su balanza de pagos y garantizar un nivel de reservas suficiente para la realización de programas de desarrollo económico;
2. promover la creación o el desarrollo de ramas de producción nacionales, incluidas las pequeñas industrias y la artesanía en las zonas rurales o atrasadas, y el desarrollo de otros sectores de la economía;
3. apoyar a los establecimientos industriales en tanto dependan totalmente o en gran parte de las compras del sector público; y
4. fomentar su desarrollo económico mediante acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo presentados a las *partes contratantes* del Acuerdo General y no desaprobados por ellas» (OMC, 2008).

Para lo cual, las partes contratantes se comprometieron al momento de preparar y aplicar sus normas relativas a las compras del sector público, a facilitar el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo, teniendo presentes los problemas especiales de los países menos adelantados y de aquellos países que se hallaban en niveles bajos de desarrollo económico.

Asimismo, indicaba que a fin de que los países en desarrollo pudieran adherir a este acuerdo particular, la existencia de necesidades especiales en materia de desarrollo, comercial y financiera debía ser tenida en cuenta al negociar las listas de las entidades de los países en desarrollo comprendidas en este acuerdo y al momento de que los países desarrollados elaborasen sus propias listas de entidades que comprasen productos, cuya exportación fuese de interés de los países en desarrollo.

Se habilitaba también a los países en desarrollo a negociar excepciones mutuamente aceptables a la aplicación de las reglas de trato nacional, para algunas entidades o productos comprendidos en sus listas, en virtud de las circunstancias particulares de cada caso.

43 Esta cuestión queda reglada en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT.

Asimismo, se reconocía el derecho de los países en desarrollo a modificar sus listas de entidades comprendidas en este acuerdo, siguiendo los procedimientos establecidos para este mismo fin y a solicitar la concesión de excepciones a la aplicación de la regla de trato nacional para algunas entidades o productos comprendidos en sus listas.

Lo novedoso de este acuerdo en materia de trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo fue que no solo implicó una flexibilización de los compromisos adoptados en virtud de las necesidades especiales comerciales, financieras y de desarrollo de estos países, sino que estipuló un compromiso de los países desarrollados de prestar, a solicitud de parte, asistencia técnica para la solución de los problemas en materia de las compras del sector público. Asimismo, se establecía que esta asistencia se brindaba sin discriminación entre países. En este sentido el párrafo 9 del acápite sobre asistencia técnica enumeraba específicamente las situaciones (los problemas) en que esta asistencia se debía brindar:

- a solución de los problemas técnicos especiales que presente la adjudicación de un contrato determinado;
- cualquier otro problema que la Parte solicitante y otra Parte convengan en abordar en el marco de esa asistencia (OMC, 2008).

Además, otro aspecto novedoso de este tratamiento especial, fue que este acuerdo contemplaba el compromiso de los países desarrollados de crear centros de información para responder a las solicitudes razonables de información formuladas por los países en desarrollo, que se refirieran, entre otras cosas, a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a las compras del sector público, los avisos de las compras proyectadas que hubieran sido publicados, las direcciones de las entidades comprendidas en el acuerdo, y la naturaleza y el volumen de los productos comprados o que fuesen a ser comprados, incluida la información disponible sobre futuras licitaciones.

Dentro de la categoría de países en desarrollo, el acuerdo preveía una especial atención merecieron los países menos adelantados, al señalar que

11. Teniendo presente el párrafo 6 de la Declaración de Tokio, se concederá un trato especial a los países menos adelantados Partes y a los proveedores en ellos establecidos, en relación con los productos originarios de dichos países, en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo Partes. En lo que se refiere a los productos originarios de los países menos adelantados que no sean Partes, las Partes podrán también conceder los beneficios que se derivan del presente Acuerdo a los proveedores establecidos en dichos países (OMC, 2008).

Para estos países, el compromiso de los países desarrollados en materia de asistencia técnica era más amplio, al estipular que esta asistencia debía ser prestada a solicitud de parte, y sus destinatarios debían ser los posibles licitadores de los países menos adelantados para la presentación de sus ofertas y la selección de los productos que pudieran interesar a las entidades de los países desarrollados y los proveedores establecidos en los países menos adelantados. Además, debía

implicar una ayuda para observar los reglamentos técnicos y normas, relativas a los productos que sean objeto de la compra proyectada.

En materia de obstáculos técnicos al comercio⁴⁴

En esta materia, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo quedó establecido en el artículo 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio cuyo principal objetivo era velar que los reglamentos técnicos, normas, métodos de prueba, sistemas de certificación y métodos de evaluación de la conformidad no creasen obstáculos técnicos innecesarios al comercio exterior de los países. En él, quedaba estipulado que «las Partes otorgarán a los países en desarrollo que sean partes, un trato diferenciado y más favorable, tanto en virtud de las disposiciones siguientes como de las demás disposiciones pertinentes contenidas en otros artículos del presente Acuerdo» (párrafo 12.1 del acuerdo).

A tales efectos, se acordaba que los países debían prestar especial atención a las disposiciones del acuerdo que afectaran los derechos y obligaciones de los países en desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades especiales de estos países en materia comercial, financiera y de desarrollo y la etapa del desarrollo en que estos se encontrasen, al momento de aplicar lo dispuesto en el mencionado acuerdo en materia de reglamentos técnicos, normas, métodos de prueba o sistemas de certificación, tanto en el plano nacional como en el ámbito institucional. Además, se reconocía específicamente que los países en desarrollo pudiesen tener problemas especiales tanto de orden institucional como de infraestructura, al momento de preparar y aplicar reglamentos y normas técnicas, métodos de prueba y sistemas de certificación

Este tratamiento especial suponía el reconocimiento de los países de que los países en desarrollo podían adoptar reglamentos técnicos o normas, con inclusión de métodos de prueba, encaminados a preservar las tecnologías, los métodos y procesos de producción autóctonos compatibles con sus necesidades de desarrollo, aún cuando existiesen normas internacionales al respecto. De este modo, se estaba reconociendo que los países en desarrollo quedaban exentos de utilizar como base obligatoria de sus reglamentos y normas técnicas, las normas internacionales que resultasen inadecuadas a sus necesidades.

Además, como parte de este tratamiento, se acordaba que los países tomaran las medidas necesarias que estuviesen a su alcance para lograr que las instituciones internacionales con actividades de normalización y los sistemas internacionales de certificación estuviesen organizados y funcionasen de modo de facilitar la participación activa y representativa de las instituciones competentes de los países en desarrollo al igual que de los países desarrollados. Al mismo tiempo, se debía estimular que estas instituciones internacionales a solicitud de los países en desarrollo, examinasen la posibilidad de elaborar normas internacionales referidas a los productos que fuesen de especial interés de estos países y que las creasen.

44 Cuestión regulada en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Asimismo, este tratamiento especial creaba una obligación para las demás partes y en especial para los países desarrollados de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo, cuando estos así lo solicitasen, para que la elaboración y aplicación de los reglamentos y normas técnicas, métodos de prueba y sistemas de certificación no creasen obstáculos innecesarios a la expansión y diversificación de las exportaciones de estos países. Se establecía además, al momento de determinar las modalidades y condiciones de la asistencia técnica se tuviese especialmente en cuenta la etapa del desarrollo en que se encontrase el país solicitante, particularmente cuando el solicitante fuese un país menos avanzado.

En la medida en que tanto las necesidades especiales de los países en desarrollo como la etapa del desarrollo tecnológico en la que estos países se encontrasen pudieran minar su capacidad para cumplir íntegramente las obligaciones asumidas en la materia, se habilitaba al Comité de Normas Técnicas a que concediera excepciones especiales y limitadas en el tiempo, totales o parciales, al cumplimiento de obligaciones emanadas del acuerdo.

*En materia de valoración aduanera*⁴⁵

La parte III del Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del GATT, en su único artículo —el 21— estableció el trato especial y más favorable para los países en desarrollo. En él, este tratamiento especial suponía la posibilidad de retrasar la aplicación de las disposiciones contenidas en el acuerdo por un período que no excediera a los cinco años, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Además, este tratamiento implicó también que los países desarrollados asumieran el deber de brindar asistencia técnica a los países en desarrollo, que lo solicitaran, en la forma que fuese mutuamente convenida. Para lo cual, los países desarrollados podían elaborar programas de asistencia técnica que pudiesen comprender: capacitación del personal, asistencia para preparar las medidas de aplicación, acceso a las fuentes de información relativa a los métodos de valoración en aduana, y otras formas de asesoramiento técnico, sobre la aplicación de las disposiciones del acuerdo.

Análisis crítico de la implementación del tratamiento diferenciado y más favorable acordado en el ámbito del GATT a los países en desarrollo

Al iniciarse los años ochenta, al momento de comenzar a implementarse la globalidad de las disposiciones que aseguraban a los países en desarrollo un tratamiento diferenciado y más favorable, las estadísticas de la evolución de las exportaciones nos muestran los siguientes resultados.

45 Esta cuestión está regulada en el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General.

Cuadro 1. Tasa media anual de evolución del valor de exportaciones (1950-1980)

Porcentaje					
	Períodos				
Economías	1950-1980	1950-1960	1960-1980	1960-1970	1970-1980
En desarrollo	10,63	3,53	16,57	6,82	25,71
Desarrolladas	11,81	7,50	15,01	10,02	18,79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNCTAD

Este cuadro nos indica que globalmente entre 1950-1980, y bajo las reglas y principios originales del GATT, las exportaciones de los países en desarrollo crecieron a una tasa muy inferior de lo que lo hicieron las correspondientes a los países desarrollados. De este modo, todas las rondas de negociaciones comerciales producidas a lo largo del período, permitieron un crecimiento desproporcionado de las exportaciones a favor de los países desarrollados. Ello fue resultado de que a lo largo de estas negociaciones, las desgravaciones y recortes arancelarios adoptados beneficiaron sobre todo a los productos de exportación, de interés para las economías desarrolladas más que a los de las economías en desarrollo. Este resultado puede ser producto quizás de que estas economías no son los principales exportadores de los bienes que son de su interés. Además, los países en desarrollo tuvieron poco que ofrecer en materia de porcentajes de reducción arancelaria en la medida en que sus aranceles de importación sobre bienes de capital y otros bienes manufacturados ya eran sumamente bajos o casi nulos.

Pero también muestra que esta situación de un crecimiento desproporcionado de las exportaciones de las economías desarrolladas con respecto a las de los países en desarrollo, era más agudizada entre 1950 y 1970. Sin embargo, al iniciarse el camino que llevó a la adopción de las disposiciones que supusieron la adopción de un tratamiento especial y más favorable para estos países en los sesenta, la tasa de crecimiento anual de sus exportaciones se fue elevando, aún cuando globalmente, en el período 1950-1980, las exportaciones de los países en desarrollo continuaron creciendo a un ritmo levemente inferior (10,63% anual) al que lo hicieron las de las economías desarrolladas (11,81% anual).

A partir del momento en que el SMC comenzó a reconocer las necesidades especiales tanto en materia comercial como de desarrollo de las economías menos adelantadas, en los años sesenta, con la anexión de la Parte IV al texto original del GATT y en los años setenta con la incorporación como excepción temporal al principio de la Cláusula de la Nación Más favorecida del GSP, las exportaciones de las economías en desarrollo no solo crecieron a tasas mucho más elevadas del 3,53% de los años cincuenta: 16,57% para el período 1960-1980, 6,82% en los años sesenta y 25,01% en los años setenta. Además, lo hicieron a ritmos más acelerados de lo que lo hicieron las exportaciones de las economías desarrolladas.

De este modo, al iniciarse los años ochenta, en apariencia, los países en desarrollo habían alcanzado su meta de obtener del SMC, la concesión de un

tratamiento especial y más favorable que los beneficiara y les permitiera mejorar su acceso a los mercados. Sin embargo, ya desde su implementación y aplicación, este mecanismo que les brindaba oportunidades diferenciadas con relación a los países de economías más desarrolladas —principales actores del sistema—, presentaba sus fallas.

Los problemas que enfrentaban los países en desarrollo bajo las reglas del tratamiento especial y más favorable del Sistema Multilateral del Comercio

Bajo las reglas que gobernaban el comercio de los países en desarrollo, estos países se enfrentaban a tres conjuntos de problemas. El primero de ellos hacía referencia a las condiciones de acceso que los productos de países en desarrollo tenían en los mercados de países desarrollados, pues estas condiciones eran peores de lo que se esperaba dada la existencia del SGP y de las extensivas reducciones arancelarias concedidas durante las rondas de negociaciones comerciales anteriores (Kennedy y Tokio) y aplicadas a las manufacturas. El segundo hacía referencia al surgimiento de un clima de cuestionamiento de las bases mismas de este mecanismo. Y el último grupo provenían de las propias fallas en las estrategias de desarrollo adoptadas por los países en desarrollo.

Estos problemas e inconvenientes que se enfrentaban, ponían en evidencia el hecho de que el proceso de surgimiento de los mecanismos de Tratamiento Especial y Más Favorable se hizo en un escenario de una escasa participación de los países en desarrollo en el proceso negociador del GATT, pues fue el resultado de las presiones de una minoría muy reducida de estos países, encabezada por aquellos que se estaban convirtiendo en actores importantes del comercio mundial.

Los inconvenientes de acceso a mercados que continuaron enfrentando los países en desarrollo

Hagamos un recuento de los problemas de acceso a los mercados que enfrentaban los países en desarrollo. El primero de estos se refería a los *cambios en la naturaleza de los instrumentos de protección de las producciones domésticas, que compiten con las importaciones*. En este sentido, se daba que mientras que las manufacturas producidas por los países en desarrollo e importadas por países desarrollados se beneficiaban de importantes reducciones arancelarias, los países desarrollados mantuvieron intactas sus barreras no arancelarias. Además, estos instrumentos no arancelarios se aplicaron crecientemente a las importaciones de algunos productos de especial interés para los países en desarrollo, como los textiles y la vestimenta —cuyo mercado se encontraba organizado, a través de la adopción de un régimen convencional especial que derogaba las disposiciones del acuerdo general⁴⁶ o de productos como calzados, hierro, acero y metales no ferrosos.⁴⁷

46 El comercio internacional de productos textiles y de artículos de vestimenta se regía por el Acuerdo Multifibras, celebrado en 1974.

47 Las exportaciones de estos productos empezaron a sufrir la exigencia de los países desarrollados de que se les aplicara restricciones voluntarias a las exportaciones.

Un segundo problema bastante frecuente era el de la *progresividad arancelaria* que era sustancial. Este fenómeno limitaba la entrada de productos procesados originarios de los países en desarrollo a los mercados de países desarrollados e inhibía sus esfuerzos de industrialización.

Otra dificultad consistía en que el *comercio de productos agrícolas continuaba estando por fuera de las reglas del SMC*, permitiendo que los países desarrollados limitaran sus importaciones, subsidiando simultáneamente sus exportaciones. Este problema era sumamente perjudicial para los países en desarrollo, especialmente cuando se trataba de productos agrícolas en donde tenían un especial interés exportador.

Además, los recortes arancelarios negociados y las concesiones arancelarias alcanzadas sobre la base de la aplicación del principio de la nación más favorecida durante las Rondas Kennedy y Tokio, tendieron a ser menos favorables a los productos en los que los países en desarrollo tenían un fuerte interés exportador en comparación a los beneficios que aportaba a los productos, cuya exportación más interesaba a los países desarrollados.

Asimismo, se había multiplicado el recurso a la celebración de acuerdos bilaterales que implicaban que los países en desarrollo se viesan obligados a restringir voluntariamente sus exportaciones a los países desarrollados. Estos acuerdos aparecían como sustitutos más viables para la implementación de medidas de salvaguarda en las condiciones estipuladas en el artículo XIX del GATT, pues este tipo de acuerdos que aparecía como medidas de «zona gris», podían despertar menos reacciones adversas entre los países en desarrollo que las acciones adoptadas al amparo del artículo XIX.

A ello se suma la constatación de que el impacto del SGP fue menor e más irregular del que se esperaba tener al ser concebido. Para algunos productos, países y en ciertos momentos, este impacto fue positivo. Sin embargo, este impacto no era suficiente como para que el SGP se convirtiera en la fuerza impulsora que fortaleciera el inserción de los países en desarrollo en el SMC, pues el ser un esquema voluntario implicaba que los países en desarrollo carecían de la certidumbre necesaria respecto a sus condiciones de acceso a los mercados que proporcionaba los mecanismos convencionales, negociados sobre bases contractuales.

Además, este mecanismo del SGP era unilateral, no vinculante y fácilmente revocable. De este modo, solo dependía de la inclinación política del país que lo otorgaba. Al ser unilateral, suponía que su ofrecimiento podría no ser sobre base de criterios económicos, dando origen a situaciones en las que los países desarrollados tuvieran completo control sobre la decisión de la elección del beneficiario. Al ser fácilmente revocable, estos esquemas carecían de la previsibilidad necesaria para los países beneficiados respecto a su renovación. Por lo que los países desarrollados podían usarlos como medios de presión para obtener de los países en desarrollo beneficiados ventajas a cambio del mantenimiento de estos países dentro de los esquemas (Hart y Dymont, 2003). Por lo que se podría argumentar que las preferencias bajo estos esquemas dejaban de ser no recíprocas. (Sutherland *et al.*, 2004: 24).

Más aún, existieron ejemplos en los que «los países en desarrollo fueron rechazados como beneficiarios de los esquemas de SGP por razones políticas e ideológicas» (MacPhee y Oguelo, 1991: 19).⁴⁸

Además, la discrecionalidad de los países desarrollados a la hora de elegir que productos quedaban incluidos en sus esquemas de SGP era total. Por lo que normalmente, quedaron fuera de estos programas productos de gran interés para los países en desarrollo tales como los productos agrícolas, textiles y bienes de baja tecnología.

Más aún «los mayores márgenes de preferencia arancelaria se aplicaron a productos que ya se encontraban sujetos a aranceles bajos, con un nivel promedio del 6%. En cambio, los menores márgenes de preferencia se daban en productos con niveles arancelarios muy altos» (Cline, 2004: 74).

De este modo, los incentivos proporcionados por los esquemas del SGP eran muy marginales. Por lo que estos esquemas del SGP estaban lejos de generar un clima apropiado para las inversiones de capital extranjero en muchos de estos países en desarrollo. Un ejemplo de este fenómeno, fue las preferencias otorgadas bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, adoptada por los EE.UU en 1984.

Además, de estas fallas que pueden estar asociadas al diseño y a la implementación de los esquemas de SGP, está el hecho de que su aplicación pareció mostrar que los beneficios de las preferencias bajo las reglas del SGP aparentaban estar concentrados en los países en desarrollo más avanzados, que por definición no requerían quizás de acceso preferencial alguno. La evidencia empírica mostró que cuatro países en desarrollo que eran a la vez, países con un grado de avance mayor (Brasil, Hong Kong, Corea y Taiwán) se beneficiaron de más del 50% de las preferencias otorgadas bajo el SGP (Karsteny y Laird, 1987). Además, productos de especial interés exportador para los países en desarrollo, como textiles, o estaban excluidos de los esquemas nacionales del SGP o tenían un acceso preferencial muy restringido.

Los márgenes de preferencia acordados bajo las reglas del SGP se vieron erosionados como consecuencia de las reducciones arancelarias negociadas bajo las reglas del GATT, durante la Ronda Tokio.⁴⁹

Estos programas del SGP solo fueron superficialmente diseñados para facilitar el desarrollo, pues en una era de reducciones de las asignaciones presupuestales para programas de ayuda al desarrollo, los esquemas del SGP aparecían como una alternativa barata para proveer fondos directos, a los países en desarrollo y mantener así a estos países bajo la influencia de los países desarrollados y de sus agendas particulares.

48 Se negaron el estatus de beneficiarios a países en desarrollo, acusados de ser «comunistas», terroristas, violadores de los derechos humanos o miembros de la OPEP.

49 Los márgenes de preferencia arancelaria aplicados a las importaciones por parte de EE.UU, Japón y la Comunidad Económica Europea, cayeron un 27,3% como resultado de los recortes arancelarios asumidos por estos países en la Ronda Tokio (UNCTAD, 1980).

En palabras de Bhagwati, «los esquemas del SGP eran el «cáliz venenoso» en el que la elegibilidad de los productos era limitada y las preferencias finalizaban cuando las exportaciones eran exitosas» (Bhagwati, 2005: 27) (o cuando la cuota permitida era alcanzada).

Por otra parte, los países desarrollados comenzaron a recurrir a las cláusulas de graduación de las preferencias cuando se trataba de importaciones provenientes de países en desarrollo con un nivel de ingreso per cápita elevado o altamente competitivo en los mercados internacionales. De este modo, creció la importancia relativa que tenía la liberalización comercial recíproca, con concesiones «limitantes».

Simultáneamente, con el tiempo, empezaron a aparecer otros sistemas preferenciales que se aplicaban a diferentes agrupamientos de países en desarrollo, que otorgaban preferencias más profundas y seguras que la de los esquemas del SGP.

El cuestionamiento a las bases mismas del Tratamiento Especial y Más favorables

El segundo conjunto de problemas que afrontaba el tratamiento especial y más favorable otorgado a los países en desarrollo bajo las reglas vigentes del Sistema Multilateral de Comercio tenía que ver con el cuestionamiento a las bases mismas de este tratamiento que empezó a producirse.

Este cuestionamiento tuvo una base analítica muy importante, que se sustenta en que las medidas preferenciales adoptadas por los países en desarrollo en el marco de sus políticas comerciales y que se encontraban incluidas en este tipo de tratamiento, se basaron en supuestos mal interpretados. Es por esto que estas medidas eran poco adecuadas para corregir las fallas del mercado que los países en desarrollo sufrían, en la medida en que no iban al origen de estas últimas.

En el origen de la discusión sobre la racionalidad de la existencia de un tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo, estaba que estos países sufrían de déficits crónicos en sus balanzas de pago (GATT, 1958) y de una escasez de divisas internacionales. A ello se sumaba el hecho de que estos países carecían de la experiencia y el conocimiento con relación al papel que desempeñan los tipos de cambios en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el comercio. Y sobre esta base, la escasez de divisas internacionales podía dificultar el desarrollo de las nuevas industrias, sobre todo si estas dependían de insumos extranjeros.

Esta idea se había plasmado en la corrección de la redacción del artículo XVIII del Acuerdo General en su sección B, en un intento de que este primer esbozo del tratamiento especial y más favorable, protegiera las industrias nacientes mediante restricciones a las importaciones temporales, en momentos de crisis de balanza de pagos, pues este artículo, pretendía permitir que mediante restricciones comerciales, los países pudieran reducir las salidas de divisas, mientras les daba tiempo para hacer las correcciones macroeconómicas necesarias para solucionar la crisis (Eglin, 1987).

Sin embargo, un análisis más profundo de esta idea mostró que estas restricciones no eran adecuadas para alcanzar el objetivo de estabilizar las balanzas de pago. Porque estas restricciones no atacaban el desequilibrio entre el nivel de ingreso nacional y el nivel de gastos que es la real causa del déficit de balanza de pagos (Lerner, 1936). Estos «no se reducen cuando se dejan de consumir bienes manufacturados importados pues estos bienes son sustituidos por otros producidos internamente a costos mayores y vendidos a precios mayores o por bienes que de otro modo, serían exportados» (Eglin, 1987: 2). Además, en el escenario de los países en desarrollo, este nivel de gasto tampoco se reduce cuando para desarrollar esas nuevas industrias se tienen que importar bienes intermedios y bienes de capital, de los que tampoco disponen (Wolf, 1987).

Por lo que las restricciones comerciales fallan en alterar el desbalance original o incluso en revertir el deterioro de la balanza de pagos (Eglin, 1987: 3). Además, crean un sistema de incentivos perversos, que las convierten en una herramienta muy débil para promover el desarrollo.

De este modo, el empleo de instrumentos fiscales y monetarios revelaba ser de una eficacia superior a la de las medidas comerciales y de control cambiario para corregir desequilibrios de balanza de pagos, en la medida en que los primeros no conducen a los costos asociados a una mala asignación de recursos, que son inherentes a los segundos, por lo que había poca justificación para que los países utilizaran restricciones comerciales para corregir sus problemas de balanza de pago, en virtud de lo establecido en la sección B del artículo XVIII (Bhagwati, 1978).

A este cuestionamiento desde la teoría, se suma el que se dio en el seno mismo de algunos países en desarrollo. Este último hizo que se produjera una revisión profunda acerca de cual debería ser el tratamiento comercial más apropiado para promover el desarrollo que debían tener estos países. Ya a comienzos de los años setenta, pero sobre todo a lo largo de la década, muchos empezaron a cuestionarse seriamente la efectividad de la protección otorgada bajo el argumento de la industria naciente, inherente en el artículo XVIII del GATT. Si bien este artículo permitía, bajo el argumento de la protección a una industria o actividad productiva incipiente, la modificación o el retiro de una concesión arancelaria, también habilitaba la adopción, previa consulta a las demás contrapartes del acuerdo, de otras medidas de protección de naturaleza comercial o no comercial.

Las fallas en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones

Bajo las condiciones generadas por los primeros esbozos de un tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo, la mayoría de estos países habían adoptado mecanismos de restricciones cambiarias y otros mecanismos de control comercial, siguiendo la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, como vehículo para promover su industrialización y desarrollo sustentable a largo plazo.

Esta estrategia de desarrollo era sesgada hacia adentro, en la medida en que suponía que los incentivos comerciales e industriales buscaban promover

la producción doméstica para abastecer el mercado nacional y no tanto para ser exportada. Por lo que de alguna manera, la restricciones cambiarias⁵⁰ y comerciales⁵¹ implicaban una especie de impuesto a las exportaciones. De este modo, sus tasas de protección efectiva de los mercados domésticos eran muy elevadas

Sin embargo, esta estrategia de desarrollo presentaba varios problemas. En primer lugar, las barreras comerciales diseñadas para proteger las nuevas industrias creaban desincentivos para exportar, en la medida en que altas tasas de protección arancelaria efectiva distorsionaban los precios relativos de los productos para favorecer a los productores nacionales del producto que competían con el extranjero. Como resultado de esto, muchas de estas industrias nacientes eran ineficientes y fracasaban en alcanzar una competitividad exportadora. En los casos en los que los regímenes comerciales de protección lograron estimular selectivamente las exportaciones, estos regímenes demostraron ser difíciles de administrar.

En segundo lugar, la evidencia empírica demostró que el empleo de restricciones cuantitativas y de controles cambiarios incrementaron las actividades especulativas de búsqueda constante de ganancias financieras.

En tercer lugar, la ineficiencia implícita en algunas políticas de sustitución de importaciones condujo a incrementar la vulnerabilidad de las economías a los shocks externos, incluso en aquellos países que experimentaban elevadas tasas de crecimiento de su ingreso real.

Simultáneamente, esta estrategia de desarrollo discriminaba al sector agrícola, aumentando la incidencia de la pobreza rural (Kruger *et al.*, 1988).

Además, las políticas diseñadas en el marco de esta estrategia, dañaron las oportunidades de desarrollo de estos países por dos vías. La primera de ellas fue a través de un mecanismo internacional de supervisión insuficiente e ineficaz para impedir los abusos y la segunda fue mediante la creación de oportunidades de corrupción.

Con relación al primer camino, el Comité creado dentro de la incipiente estructura orgánica del GATT para prevenir los abusos en la aplicación del artículo XVIII así como para asistir a los países en desarrollo a realizar los ajustes macroeconómicos necesarios fue ineficaz en esta tarea, pues aunque se establecía que a la hora de adoptar restricciones comerciales, bajo el argumento del artículo XVIII, un país en desarrollo debía concurrir a dicho comité, en la práctica, esto raramente se dio (Eglin, 1987). Además, bajo el temor de que la acción del comité pudiese violar la soberanía de los Estados, los países en desarrollo redujeron la frecuencia con la que concurrían a este comité. Por otra parte, en presencia de abusos flagrantes de las reglas, bajo la forma de restricciones comerciales repetidamente injustificadas, dicho comité carecía de capacidad sancionadora. Rara vez concluyó que ese mal uso de la norma era ilegítimo y nunca adoptó acciones punitivas.

50 Estas conducían al mantenimiento de monedas nacionales sobrevaluadas.

51 En general estas restricciones comerciales consistían básicamente en controles directos (restricciones cuantitativas, regímenes de licencias de importación no automáticas)

Por otra parte, la segunda debilidad de las políticas diseñadas bajo una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, amparada en el artículo XVIII, sección B fue que creó incentivos para la corrupción, a través de dos elementos. El primero de ellos era que los países en desarrollo tenían una total discrecionalidad en la elección de los productos, cuyas importaciones quedaban sujetas a restricciones. El segundo de estos elementos era que tanto las licencias de exportación como de importación eran otorgadas sobre una base discrecional. Por lo que quedaban abiertas las oportunidades para que los grupos de interés minoritarios en su búsqueda de aumentar sus rentas intentaran corromper a los administradores de los programas de industrialización a fin de obtener un trato preferencial (Elliott, 1997). Simultáneamente, este fenómeno minaba la capacidad gubernamental para resistir las presiones proteccionistas.

De este modo, a medida que «las restricciones comerciales tuvieron como efecto pernicioso el promover la adopción de regímenes comerciales corruptos y corruptibles, su utilidad como instrumento para facilitar el desarrollo económico quedó seriamente comprometida» (Hart y Dymond, 2003: 397). Y aunque se establecieron mecanismos de salvaguardias mediante las consultas y el monitoreo por parte de representantes del GATT, estas salvaguardias eran inconsistentes e insuficientes. Además, eran altamente costosas para los países en desarrollo, pues elevaban sus costos de transacción. Por lo que estos tuvieron pocos incentivos utilizar estos mecanismos de consultas y monitoreo. Más aún, estas políticas preferenciales dieron origen a comportamiento de riesgo moral, pues en la medida en que el proceso de consultas estaba diseñado para ser seguido cuando se producía una crisis de balanza de pago, existía el incentivo para mantener sus políticas macroeconómicas descuidadas y para mantener los stocks de sus reservas internacionales a niveles inferiores al del equilibrio.

De hecho, en 1987, el Banco Mundial realizó un estudio sobre las estrategias de desarrollo de cuarenta y un países en desarrollo que representaban el 66,5% del Producto Bruto total producido por esta categoría de países en dos períodos (1965-1973 y 1973-1985). Este estudio demostró que veintiocho países de los países estudiados siguieron estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro en el período 1965-1973 respecto a los trece países que en el mismo período siguieron una estrategia por el contrario orientada hacia afuera.⁵²

Sin embargo la experiencia acumulada en materia de los lazos entre estrategia de desarrollo y desempeño macro-económico, en los años sesenta y setenta, parecía sugerir que los países en desarrollo que habían implementado políticas comerciales más «abiertas», que balancearan los incentivos a los productores nacionales que competían con los bienes importados con incentivos que favorecían las exportaciones de manufacturas, fueron más exitosos y experimentaron tasas más elevadas de crecimiento tanto en materia de Producto Bruto Interno real y de ingreso real per cápita como en materia de las exportaciones de productos manufacturados.

52 Este tipo de estrategia supone que no existe discriminación entre producción destinada a abastecer el mercado doméstico y producción doméstica para la exportación.

Más aun tomando como variables para analizar el desempeño macroeconómico de los países en desarrollo, las tasas medias de crecimiento del PBI real, las tasas medias de crecimiento del Ingreso real per cápita, las tasas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados, las tasas anuales promedio de inflación, las tasas promedio de ahorro bruto doméstico⁵³ y la tasa de incremento promedio de la relación entre capital y producto⁵⁴, los países en desarrollo que tuvieron una estrategia más abierta de desarrollo tuvieron en todas ellas, resultados mejores o virtualmente iguales que aquellos que en cambio, mantuvieron estrategias sesgadas hacia adentro. Esto es puesto en evidencia en los cuadros 2 y 3.

Cuadro 2. Desempeño macroeconómico de los países en desarrollo según la naturaleza de la estrategia adoptada de desarrollo (1965-1973)

	Países con una estrategia fuertemente sesgada hacia adentro	Países con una estrategia fuertemente sesgada hacia afuera
Tasa media de crecimiento anual del PBI real	4,1%	9,5%
Tasa media de crecimiento anual del ingreso real per cápita	1,6%	6,9%
Tasa anuales de ahorro doméstico bruto	13,7%	13,1%
Tasa de incremento promedio de la relación capital-producto	5,2%	2,5%
Tasas anuales promedio de inflación	6%	5%
Tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas	5,7%	14,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (1987)

Cuadro 3. Desempeño macroeconómico de los países en desarrollo según la naturaleza de la estrategia adoptada de desarrollo (1973-1985)

	Países con una estrategia fuertemente sesgada hacia adentro	Países con una estrategia fuertemente sesgada hacia afuera
Tasa media de crecimiento anual del PBI real	2,1%	7,7%
Tasa media de crecimiento anual del ingreso real per cápita	-0,1%	5,9%
Tasa anuales de ahorro doméstico bruto	17,2%	31,4%
Tasa de incremento promedio de la relación capital-producto	8,7%	4,5%
Tasas anuales promedio de inflación	12%	10%
Tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas	3,7%	14,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (1987)

53 Esta mide el nivel de ahorro doméstico como porcentaje del PBI

54 Esta mide la relación entre la inversión bruta y el incremento del PBI. Por lo que menores valores de esta relación sugiere inversiones más productivas.

Cuadro 4. Características de la industrialización (1965-1973 y 1973-1985 según orientación de la estrategia comercial

	Crecimiento anual promedio del valor agregado real de la producción manufacturera		Crecimiento anual promedio del valor agregado real de la producción agrícola		Incidencia del valor agregado manufacturero en el PBI		Nivel de empleo de la producción industrial		Crecimiento del empleo de la producción manufacturera	
	1965-1973	1973-1985	1965-1973	1973-1985	1965-1973	1973-1985	1965-1973	1973-1985	1965-1973	1973-1985
Orientación hacia adentro	6,8	4,3	2,6	2,1	15,2	15,8	12,7	14,1	3,3	4,2
Orientación hacia afuera	10,3	5,2	3,7	3,3	20,1	23,0	13,2	23,0	6,1	4,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (1987)

Del mismo modo, las estrategias orientadas hacia afuera condujeron una distribución del ingreso más equitativa, que las estrategias orientadas hacia adentro.

Asimismo, en el marco analítico en el que se sustenta el tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo, se identificaba el desarrollo económico con la industrialización. Por lo que una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro buscaba promover la industrialización mediante la sustitución de los bienes manufacturados importados por bienes de producción nacional. Sin embargo, la evidencia empírica mostró que también en este aspecto, una estrategia orientada hacia afuera registró un mejor desempeño como promotoras de la industrialización.

Para contrastar esta relación tomamos como variables indicativas al crecimiento de los valores agregados de la producción agrícola y de la manufacturera, la incidencia del valor agregado manufacturero en el PBI, el nivel de empleo en la industria⁵⁵ y el crecimiento del empleo en la producción manufacturera.

Los datos registrados en el cuadro 4 nos permiten comentar lo siguiente:

1. el crecimiento del valor agregado en la producción manufacturera fue mayor en los países que siguieron estrategias orientadas hacia afuera que en aquéllos, que adoptaron mecanismos sesgados hacia adentro;
2. algo similar a lo anterior ocurrió en lo que se refiere al crecimiento del valor agregado en la producción agrícola;
3. los países con estrategias orientadas hacia afuera tuvieron una mayor incidencia del valor agregado manufacturero en el PBI que los otros países;
4. la industria generó mayores empleos en los países con estrategias orientadas hacia afuera que en los otros países; y

55 En este sentido se definió una industria en un sentido amplio para permitir incluir la producción minera, la construcción y la producción de maquinarias, además de la producción de manufacturas como bienes de consumo.

5. el empleo en el sector manufacturero creció más fuerte en los países con estrategias orientadas hacia afuera.

Toda la evidencia anteriormente reseñada condujo a que a principios de los años ochenta, un cierto número de países en desarrollo optaran por adoptar regímenes comerciales más «abiertos» y emprendieran el camino de una liberalización comercial unilateral y autónoma, siguiendo la idea de que tales regímenes comerciales eran más propicios para alcanzar sus objetivos de desarrollo. De este modo, estos países en desarrollo adoptaron programas de ajustes y de estabilización, bajo los auspicios del FMI o del BM, que frecuentemente supusieron procesos de arancelización de las restricciones comerciales, recortes arancelarios, eliminación selectiva de subvenciones a las exportaciones, y liberalización de sus mercados cambiarios. Sin embargo, el estudio anteriormente citado, demostró que de los cuarenta y un países en desarrollo analizados, aún treinta de ellos continuaban manteniendo una estrategia fuerte o moderadamente sesgada hacia adentro en el período 1973-1985. Sin embargo, estos cambios de estrategias y de regímenes comerciales se realizaron por fuera del GATT, y no supusieron ningún cambio en los compromisos formales asumidos por estos países.

De hecho, el principal argumento que sustentaba que estos cambios se hicieran por fuera de la institucionalidad del GATT, era que el énfasis de las disposiciones del Sistema Multilateral del Comercio referidas al tratamiento especial y más favorable otorgaban un margen de maniobra que permitía la adopción de estrategias de desarrollo con consecuencias diversas, pues al permitir una amplia flexibilidad en la implementación y aplicación de las reglas del SMC y en la adopción de los compromisos, las disposiciones del tratamiento especial y más favorable pudieron introducir un sesgo a favor de la protección de las industrias y mercados nacionales y en contra de la promoción de las exportaciones al formular los países en desarrollo sus políticas y regímenes comerciales.

La escasa participación de los países en desarrollo en las rondas de negociación del GATT

A este panorama de problemas que enfrentaba los mecanismos que caracterizaban el tratamiento especial y más favorable a los países en desarrollo, se suma que hasta a mediados de los años ochenta, estos países no tuvieron una participación activa más eficaz en las diferentes rondas de negociación comercial realizadas en el marco del GATT, como consecuencia de su limitada influencia y capacidad de maniobra durante estas, en virtud de la coexistencias de una serie de factores restrictivos. Entre estos, se pueden citar:

1. el pequeño tamaño de sus economías;
2. el número limitado de sus productos de exportación;
3. la gran vulnerabilidad de sus economías frente a las constantes fluctuaciones de los términos internacionales de intercambio;
4. el carácter endémico de sus problemas de balanza de pago; y
5. su débil capacidad institucional.

De este modo para mediados de los años ochenta y previo al lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT, un nuevo panorama del SMC estaba presente. Para los países en desarrollo, este nuevo panorama estaba marcado por una combinación de factores. En primer lugar, estaban los problemas relativos a las condiciones de acceso a los mercados desarrollados que los países en desarrollo continuaban experimentando a pesar de los recortes arancelarios aplicados y las preferencias arancelarias acordadas. En segundo lugar, como ya se viera, estaban las dificultades relacionadas con el cuestionamiento de las bases mismas del tratamiento especial y más favorable, tal como estaban establecidas. En tercer lugar, se deben señalar los cambios de orientación de los regímenes y políticas comerciales de muchos de estos países hacia actitudes liberalizadoras implementadas en los años ochenta. Y por último, estaba el fracaso de los mecanismos adoptados por fuera de la institucionalidad del Sistema Multilateral.

Simultáneamente, se produjo un reconocimiento emergente del valor y la importancia de la participación activa de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales para asegurar el acceso a los mercados en áreas de su especial interés que llevaron también a la conclusión de acuerdos sobre la base de compromisos y concesiones recíprocas, tanto dentro del marco del SMC como por fuera de este.

Sin embargo, el cuestionamiento progresivo respecto a la utilidad de los acuerdos de estabilización de los mercados de los commodities, la fuerte dependencia que las exportaciones de muchos de los países en desarrollo continuaban teniendo con respecto a estos productos primarios, el persistente deterioro de los términos de intercambio para muchos de ellos y el fracaso de estos acuerdos de estabilización en detener la caída de los términos de intercambio contribuyeron a cambiar la percepción que aquellos países en desarrollo que todavía no formaban parte del sistema, tenían respecto al mismo.

Ante este nuevo panorama, los países en desarrollo no solo experimentaron el despertar de un nuevo y mayor interés por el debido funcionamiento del sistema multilateral. Además, modificaron su percepción acerca del enfoque que dentro del SMC se le debía dar al tratamiento de sus necesidades especiales, teniendo en cuenta no solo las similitudes de estas necesidades entre los diferentes países sin importar cuál fuese su grado de avance tecnológico o la etapa del desarrollo en la que se encontraran. Buscaban con esta nueva percepción que este tratamiento se adecuara a la etapa del desarrollo de los países.

TERCERA PARTE

El tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo en la Organización Mundial del Comercio

Las transformaciones negociadas durante la Ronda Uruguay del Acuerdo General

La Ronda Uruguay del GATT y una nueva dimensión para el desarrollo

La apertura de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales en 1986, supuso empezar un camino tendiente a fortalecer y profundizar el Sistema Multilateral del Comercio, al incorporar en la agenda de negociación temas como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las medidas de inversión para promover el comercio —y las reglas particulares según rubros de productos— productos agrícolas, manufacturas, textiles, servicios —que hasta ese momento, encontraban fuera del Sistema y al mejorar el sistema de solución de controversias—.

La Declaración Ministerial de lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones, adoptada por los ministros de Economía y Comercio de los Estados miembro del GATT, en setiembre de 1986, anunciaba entre sus objetivos a alcanzar o «mandatos», el otorgar a los países en desarrollo un tratamiento especial y diferenciado que los favoreciera durante el proceso de negociaciones. Con ello, se pretendía inaugurar una nueva etapa de fortalecimiento del potencial de estos países para permitir su mayor inserción internacional. De hecho, el impacto de largo plazo de esta nueva ronda de negociaciones sobre la situación de los países en desarrollo fue mayor que el de cualquier otra anterior. Esto fue el resultado por un lado, del mayor grado de involucramiento de los países en desarrollo en esta nueva ronda de negociaciones, como consecuencia de la amplia variedad de temas de la agenda de negociaciones y de la inclusión en esta agenda de asuntos que eran de interés de los países en desarrollo.

En este sentido, a lo largo de los ocho años que duraron las negociaciones, hubo dos temas de suma importancia para los países en desarrollo. El primero de ellos, precisamente, tenía que ver con la profundización y reforzamiento del mecanismo de solución de controversias comerciales, al reclamar que en este mecanismo se introdujera una mayor certeza en la adopción de las decisiones cuasijudiciales por parte de los paneles, puesto que esto ofrecía casi la misma protección que proporciona el sistema judicial a los más débiles en contra de los más poderosos. Además, se mejoraba las oportunidades de que los países en desarrollo pudiesen «ganar» en las disputas comerciales bilaterales. El segundo de estos temas se refería a alcanzar una mejora sustancial en el acceso a los mercados en sectores de especial interés para estos países. Estos asuntos incluían el comercio en

los sectores agrícola y de los textiles y vestimenta. Pero no solo en estos sectores, el objetivo de mejorar el acceso a los mercados también abarcaba otros sectores de manufacturas industriales, mediante reducciones arancelarias importantes y la eliminación de otras barreras de protección como podían ser las restricciones voluntarias a las exportaciones adoptadas como medidas de salvaguarda.

Por otra parte, el mayor impacto se debió también a que muchos de estos países ya habían asumido unilateralmente compromisos de liberalización de sus comercio exteriores. Pero también, la nueva ronda de negociaciones brindó a un más amplio conjunto de países en desarrollo mayores oportunidades para participar activamente. Ello implicó que un mayor número de países en desarrollo asumiera mayores compromisos al participar en las negociaciones sobre temas tales como el comercio de servicios, aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, las medidas de inversión para promover el comercio. De este modo, estos países aceptaban las reglas y disciplinas en áreas en las que antes disfrutaban de una completa autonomía de acción. Del mismo modo, al incorporarse en las negociaciones relativas a subsidios, barreras técnicas al comercio, valoración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, permitieron que los viejos acuerdos aprobados en contextos con escasa participación de países en desarrollo, se transformaran en acuerdos generales, con amplia adhesión de países.

Además, supuso una evolución de la actitud de los países en desarrollo con respecto al tratamiento a su favor, pues estos países entraron en las negociaciones dispuestos a reclamar menos énfasis en la no reciprocidad que implicaba incluso aceptar una dilución del tratamiento en su favor, a cambio de obtener un mejor acceso a los mercados y el fortalecimiento de las disciplinas y reglas. De este modo, no buscaban una excepcionalidad en la aplicación de los acuerdos y reglas multilaterales. De este modo, creyeron obtener mayores ganancias del SMC, si los países desarrollados abolían las barreras a su comercio, especialmente en los sectores agrícola y de textiles y vestimenta. Además, los países en desarrollo creían más conveniente apoyar la liberalización multilateral del comercio, bajo los auspicios del Sistema Multilateral que continuar insistiendo en la obtención de preferencias unilaterales que los países desarrollados les otorgaban bajo las reglas del GSP.

Este cambio de actitud permitió la modificación en la concepción de la dimensión del Desarrollo y del tratamiento a favor de los países en desarrollo como componente clave de esta nueva dimensión.

En la nueva dimensión del desarrollo y dentro de las nuevas reglas que se quería dar al Sistema Multilateral de Comercio, el desarrollo era un objetivo secundario, en la medida en que se entendía que el primer paso para alcanzar al mismo era ajustarse a las nuevas reglas del SMC. Ello implicaba que el principal instrumento para este ajuste era brindarle a los países en desarrollo, un tratamiento que fuese especial y diferenciado.

Esta nueva visión del tratamiento para los países en desarrollo, no solo implicaba una sustitución de términos el de «más favorable» del tratamiento

otorgado bajo las reglas del GATT por el de «especial», aún cuando en ningún momento se intentó definir que se entendía por «especial» y «diferenciado». Sin embargo, la idea predominante era que este tratamiento especial y diferenciado podía definirse como la verificación legal de la diferencias económica entre un país desarrollado y uno en desarrollo.

A diferencia de la concepción anterior para el tratamiento a los países en desarrollo, en la nueva concepción, el anterior mecanismo de tratamiento no proporcionaba a los países en desarrollo algún grado o tipo de protección específica, sino que regulaba simplemente el proceso de ajuste a las nuevas reglas del SMC. De este modo, el objeto de este tratamiento bajo esta nueva concepción, solo era desarrollar la capacidad del marco legal doméstico a las nuevas reglas del comercio internacional. Para los negociadores, este ajuste beneficiaría automáticamente a los países en desarrollo en su proceso de desarrollo. En otras palabras, más que apuntar a desarrollar la capacidad productiva doméstica, la nueva concepción del tratamiento apuntaba a ajustar el marco legal e institucional de los países en desarrollo a las nuevas obligaciones comerciales.

Así, el tratamiento especial y diferenciado asumía un carácter casuístico y no es el resultado de las asimetrías de participación de los países en desarrollo en el comercio mundial y de las necesidades comerciales y financieras especiales que estos países pudieran tener.

El tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo en el marco de los acuerdos de la OMC

En un principio, el Acta de Marrakesh reconoce el esfuerzo realizado por el SMC, y por todos sus actores para estimular y fortalecer la inserción económica internacional de las economías en desarrollo en general y las menos desarrolladas en particular. Este reconocimiento quedó plasmado en el segundo párrafo del Preámbulo del acuerdo de Marrakesh, creador de la OMC. De este modo, se estaba aceptando implícitamente los esfuerzos pasados y todos los instrumentos creados desde 1947,⁵⁶ tendientes a tomar en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo y se estaba además indicando que estos esfuerzos e instrumentos iban a ser suplementados por otros nuevos, que iban a constituir los componentes integrales del tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo.

Las disposiciones que componen este tratamiento especial y diferenciado para con los países en desarrollo parten de una serie de premisas conceptuales. La primera de ellas, es que los países en desarrollo son y han sido intrínsecamente desfavorecidos en su participación efectiva anterior dentro del SMC y en su inserción comercial internacional. Por lo que los acuerdos multilaterales que los involucren junto con los países desarrollados, deben tener en cuenta su debilidad intrínseca al especificar sus derechos y responsabilidades.

56 El artículo XVIII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, la parte IV del este y la denominada cláusula de habilitación.

Relacionada con la premisa anterior, es que las políticas comerciales que maximicen el desarrollo sustentable de estos países en desarrollo son diferentes de las de los países desarrollados. Por lo que las reglas políticas aplicables a los segundos deben ser diferentes a las de los primeros.

La premisa final es que es de interés de las economías desarrolladas el asistir a los menos desarrollados a mejorar su inserción internacional y su participación efectiva en el SMC. Además, este tratamiento supone la existencia de las dos dimensiones siguientes:

1. mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los países beneficiarios, a partir de la adopción de acciones positivas por parte de los países desarrollados y de las instituciones internacionales y
2. permitir a los países en desarrollo una cierta flexibilización en la aplicación de las reglas del comercio internacional establecidas.

Esta segunda dimensión supone permitir a los países en desarrollo, la adopción de excepciones para todas las reglas contenidas en los acuerdos (Michalopoulos, 1998). Además, esta dimensión adquiere una mayor importancia bajo las nuevas características del SMC, sobre todo porque los actores integrantes no pueden optar por no formar parte de la mayoría de los acuerdos y decisiones contenidas en el Acta de Marrakesh, salvo aquellos acuerdos que por definición tienen un carácter plurilateral y como tales, solo comprenden a algunos de los países miembros del Sistema.

Asimismo, en este sentido, dentro del SMC reformado por estos acuerdos, se prevé una flexibilización mayor en la aplicación de las reglas así como en la implementación de disposiciones especiales que suponen un tratamiento diferente, para los países considerados como menos avanzados,⁵⁷ en virtud de las difíciles circunstancias y situaciones económicas que ellos enfrentan. Más aún, la Decisión Ministerial relativa a la adopción de medidas a favor de los PMA, les otorga a estos países un tratamiento especial con relación a todos los aspectos de todos los acuerdos que integran el Acta de Marrakesh y exige que se proceda a una revisión periódica de sus necesidades. De este modo, estos países quedan autorizados a implementar solo aquellos compromisos acordes con sus necesidades de desarrollo y con sus capacidades individuales, y crea también un marco legal para que los demás países, al formular e implementar sus políticas comerciales, tengan en consideración su situación y adopten los mecanismos que les sean de ayuda. Por último, exhorta a los demás miembros a cooperar con estos países, cuando sus intereses se encuentren involucrados.

De este modo, en el marco legal de los acuerdos aprobados en Marrakesh, todas las disposiciones del Tratamiento Especial y Diferenciado son bastante heterogéneas, aún cuando es posible clasificarlas en categorías. La clasificación más difundida es aquella que las divide en:

57 Para categorizar a estos países se tomaba implícitamente la definición que hace el Sistema de Naciones Unidas. De este modo, esta categoría de países en desarrollo, quedaba mucho más específicamente definida. A diferencia de lo que sucede con la delimitación de la categoría país en desarrollo, que depende de la autoproclamación de los países como tales.

1. disposiciones que establecen períodos de transición;
2. cláusulas que suponen compromisos positivos de los países miembros desarrollados;
3. disposiciones que implican obligaciones positivas para los países en desarrollo;
4. cláusulas de Salvaguardias de interés a los países en desarrollo;
5. asistencia técnica; y
6. disposiciones referentes a los países menos desarrollados.

A continuación se presenta un análisis detallado de estas disposiciones de acuerdo a las categorías identificadas.

Acciones positivas a adoptar por los países desarrolladas

Estas acciones pueden ser de tres tipos:

1. acciones para proveer a los países en desarrollo de un acceso preferencial a sus mercados nacionales y para mejorar las condiciones de acceso en general a los mercados internacionales;
2. acciones tendientes a brindar a los países en desarrollo una asistencia técnica; y
3. Acciones tendientes a implementar los acuerdos del modo más favorable a los países en desarrollo.

El acceso preferencial y mejorado a los mercados de los países desarrollados

En este sentido, este tipo de acciones buscan brindar a los países en desarrollo de un acceso preferencial a sus mercados nacionales, a través del otorgamiento de preferencias arancelarias adoptadas sobre una base individual a países en desarrollo específicos, en el marco general del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (apartado a de la cláusula de habilitación) o en el marco del tratamiento diferencial a los países menos desarrollados (apartado d de la cláusula de habilitación).

Con ello, se busca permitir que los países en desarrollo puedan diversificar la estructura por productos de sus exportaciones y por ende sus patrones de especialización internacional, al facilitar mediante estas preferencias arancelarias, el acceso a los mercados de los países desarrollados a los productos manufacturados exportados por los países en desarrollo.

El Sistema Multilateral del Comercio a través de los diferentes acuerdos, decisiones y entendimientos aprobados en Marrakesh, en 1994, establecen disposiciones en este aspecto, buscando aumentar las oportunidades de comerciales de los países en desarrollo, que lleven a un «incremento rápido y sostenido de los ingresos de exportación de las economías poco desarrolladas» (párrafo 2 del artículo XXXVI del GATT), a fin de que estas economías puedan «obtener una parte en el incremento del comercio internacional acorde a las necesidades de su desarrollo» (párrafo 3 del artículo XXXVI del GATT).

Así, por ejemplo, la parte IV del Acuerdo General de Comercio y Aranceles establece:

Dado que numerosas partes contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores, que permitan la expansión del comercio y de la demanda mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para su desarrollo económico (párrafo 4 del artículo XXXVI).

Las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible —es decir, excepto en el caso de que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico—, cumplir las disposiciones siguientes:

a) conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas, incluidos los derechos de aduana y otras restricciones que entrañen una diferenciación irrazonable entre esos productos en su forma primaria y después de transformados (párrafo 1 del artículo XXXVIII)

Individualmente, los diferentes acuerdos contenidos en el Acta Final de Marrakesh, prevén un abanico amplio de acciones para mejorar el acceso a los mercados para los productos originarios de países en desarrollo.

En este sentido, el Acuerdo sobre la Agricultura, señala:

Habiendo acordado que, al aplicar sus compromisos en materia de acceso a los mercados, los países desarrollados miembro tengan plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo miembro y prevean una mayor mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para estos miembros —con inclusión de la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales, como se acordó en el Balance a Mitad de Período— y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos (Preámbulo del Acuerdo).

Del mismo modo, el párrafo 18 del artículo 2 del Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta establece:

En cuanto a los miembros cuyas exportaciones estén sujetas el día anterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC a restricciones que representen el 1,2 por ciento o menos del volumen total de las restricciones aplicadas por un Miembro importador al 31 de diciembre de 1991 y notificadas en virtud del presente artículo, se establecerá, a la entrada en vigor del Acuerdo

sobre la OMC y para el período de vigencia del presente Acuerdo, una mejora significativa del acceso, avanzando una etapa los coeficientes de crecimiento establecidos en los párrafos 13 y 14 o mediante los cambios, como mínimo equivalentes, que puedan convenirse de común acuerdo en relación con una combinación diferente de los niveles de base, los coeficientes de crecimiento y las disposiciones en materia de flexibilidad [...].

La obligación de brindar asistencia técnica y financiera para los países desarrollados

Este tipo de acción busca permitir que los países en desarrollo puedan ajustarse a las nuevas reglas del comercio internacional y sacar así provecho de dicha actividad económica. En este sentido, los acuerdos de la OMC contienen numerosas referencias a la deseabilidad de que los países desarrollados y las instituciones internacionales proporcionen asistencia técnica a los países en desarrollo y a los países menos avanzados, a solicitud de parte, siendo que esa asistencia debe ser adecuada a las condiciones y necesidades de los países solicitantes. Con ello se busca que tal asistencia permita fortalecer las capacidades institucionales de los países solicitantes de modo de que puedan cumplir con las obligaciones asumidas.

La base conceptual de estas disposiciones establece que estas medidas de acción se relacionan con el emergente consenso analítico que indica que las restricciones institucionales son un factor clave para entender el porqué los países más pobres y menos desarrollados se ven inhibidos de alcanzar una integración más efectiva en el SMC. Y este mismo factor hace que sea más difícil desarrollar las capacidades para sacar un mayor provecho de las oportunidades que el comercio internacional les ofrece. Las debilidades de las infraestructuras físicas e institucionales así como las de las capacidades humanas relacionadas con el comercio internacional han sido identificadas como los principales impedimentos para que estos países puedan sacar provecho de estas oportunidades, por lo que la cooperación y la asistencia técnica y financiera de países desarrollados y de instituciones internacionales son consideradas como herramientas para permitir que estos países puedan crear esa capacidad para aprovechar las ventajas comerciales que se les brinda.

En este marco, existen disposiciones que suponen la asunción de nuevos compromisos de acción por parte de países desarrollados u organizaciones internacionales, en los siguientes acuerdos, anexos y decisiones relativos a:

1) MECANISMO DE REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

A fin de lograr la mayor transparencia posible, todos los países miembros deben proporcionar al Comité de Revisión de las Políticas comerciales con información estadística anual, reseñas especiales, cuando existan cambios significativos de políticas y cuando los países deban a revisión, presentar sus informes completos que describan sus políticas y prácticas, comerciales. Como consecuencia de la carga administrativa que esto puede representar, la Secretaría de la OMC proporcionará a los países en desarrollo y a los países menos desarrollados la asistencia técnica necesaria (sección D del anexo 3 del GATT, 1994).

2) ENTENDIMIENTO SOBRE LAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES Y COMERCIO RELATIVA A LAS BALANZAS DE PAGO

Asistencia técnica se encuentra disponible a cualquier país en desarrollo brindada por parte de la Secretaría de la OMC, para ayudarlos a preparar los informes para las consultas sobre Balanzas de Pago (párrafo 12 del Entendimiento)

3) LAS MEDIDAS CONCERNIENTES A LOS POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA PARA LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO QUE IMPORTADORES NETOS DE ALIMENTOS

Las solicitudes de un país menos desarrollado o de un país en desarrollo que sea un importador neto de alimentos, de asistencia técnica y financiera, para que este pueda mejorar su productividad agrícola y su infraestructura, serán tenidas en consideración en el marco de los países desarrollados de programas de ayuda (párrafo 3 (iii) de la Decisión relativa a estas medidas).

4) ACUERDO DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

A fin de ayudar a los países en desarrollo a ajustarse o cumplir con los requerimientos sanitarios y fitosanitarios de un socio comercial, los miembros facilitarán la provisión de asistencia técnica bilateral o multilateral en áreas tales como tecnologías de procesamiento, investigación, infraestructura, adiestramiento de personal. Esta ayuda puede adquirir la forma de concejo, créditos y donaciones (artículo 9.1 del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias).

Si se requieren inversiones sustanciales para que un país en desarrollo exportador, pueda cumplir con los requerimientos sanitarios y fitosanitarios exigidos por un país importador, este último debería considerar el proporcionarle la asistencia técnica necesaria» (Artículo 9.2 del Acuerdo).

«Los miembros deberían estimular y facilitar la activa participación de países en desarrollo en las organizaciones internacionales relativas a las regulaciones sanitarias y fitosanitarias (artículo 10.4 del Acuerdo).

La Secretaría de la OMC llamará la atención de los países en desarrollo sobre cualquier notificación relativa a productos que sean de su especial interés (anexo B, párrafo 9 del Acuerdo).

5) ACUERDO SOBRE BARRERAS U OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

La Secretaría de la OMC llamará la atención de los países en desarrollo sobre cualquier notificación relativa a productos que sean de su especial interés (artículo 10.6 del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio).

En algunos aspectos, los miembros están obligados a brindar concejo o asistencia técnica a otros países, especialmente a países en desarrollo, a solicitud de parte y sobre bases mutuamente acordadas, y dando prioridad a los países menos avanzados. Esta ayuda incluye asistencia técnica para preparar regulaciones técnicas, establecer estándares nacionales y participar en los estándares internacionales, establecer órganos evaluadores de la conformidad de los

productos a los estándares y reglamentos técnicos, identificar los pasos a seguir para que los productores de un país en desarrollo puedan acceder a los requerimientos técnicos de los reglamentos y normas técnicas del país importador de sus productos, y establecer marcos institucionales y legales para cumplir con sus obligación de participar en los sistemas internacionales y regionales de evaluación de la conformidad. Los miembros estimularan que las instituciones en sus territorios aconsejen a otros países, especialmente a los países en desarrollo, para establecer órganos evaluadores de la conformidad así como para establecer los marcos legales e institucionales para que estos órganos participen en los sistemas regionales e internacionales de evaluación de la conformidad (artículo 11 del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio).

Los términos y condiciones de cualquier asistencia técnica prestada de acuerdo al artículo 11 será determinada a la luz de la etapa del proceso de desarrollo en la que se encuentre el país solicitante y particularmente será brindada si el país solicitante es un país menos desarrollado. A fin de evitar la creación de obstáculos innecesarios para la expansión y diversificación de las exportaciones del país en desarrollo, los miembros prestarán asistencia con relación a la aplicación de los reglamentos técnicos, estándares y procedimientos de evaluación de la conformidad del país solicitante (artículo 12.7 del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio).

6) DECISIÓN SOBRE MEDIDAS A FAVOR DE LOS PMA.

A los países menos avanzados, se les debe proporcionar una asistencia técnica sustancialmente creciente para desarrollar, fortalecer y diversificar sus bases de producción y exportación (incluyendo servicios), así como también sus esfuerzos de promoción comercial (párrafo 2(v) de la Decisión sobre Medidas a favor de los PMA).

7) DECISIÓN SOBRE PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACIÓN

Cuando el Consejo para el Comercio de Mercaderías implemente una revisión de las obligaciones y procedimientos de notificación, deberá tener en cuenta que algunos países en desarrollo pueden necesitar asistencia para cumplir con estas obligaciones administrativas (parte III de la Decisión sobre Procedimientos de Notificación).

8) ACUERDO SOBRE VALORACIÓN ADUANERA

Los países en desarrollo pueden requerir programas de asistencia técnica de los países desarrollados que deben ejecutarse sobre la base de términos mutuamente acordados. Esto puede incluir adiestramiento de personal, asistencia para la preparar la implementación de medidas, acceso a fuentes de información relativa a metodologías de valoración aduanera, y consejos sobre la aplicación del acuerdo (artículo 20.3 del Acuerdo sobre Implementación del Artículo VII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, 1994).

Si un país en desarrollo encuentra problemas con relación a la no inclusión en el valor de aduana, de descuentos especiales y comisiones obtenidas por un único agente, concesionario, y distribuidor, puede requerir la realización de un estudio (anexo III:5 del Acuerdo sobre Implementación del Artículo VII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, 1994).

El Comité de Valoración Aduanera exhorta al Consejo de Cooperación Aduanera a realizar investigaciones a áreas de potencial interés para los países en desarrollo, incluyen aquellas relacionadas con las importaciones realizadas por un único agente, distribuidor y concesionario (Decisión sobre Textos relativos a valores mínimos e importaciones por únicos agentes, distribuidores y concesionarios, parte II).

9) ACUERDO SOBRE INSPECCIONES PREEMBARQUE

A solicitud, los países exportadores proporcionarán a los países en desarrollo importadores, de la asistencia técnica sobre una base bilateral, plurilateral o multilateral y de acuerdo a los términos convenidos (artículo 3.3 del Acuerdo sobre Inspecciones preembarque)

10) ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS

La Secretaría de la OMC debe prestar asistencia técnica a los países en desarrollo, a nivel multilateral a partir de una decisión del Consejo para el Comercio de Servicios de la OMC (artículo XXV.2 del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios)

Reconociendo que la existencia de una infraestructura avanzada y eficiente de telecomunicaciones es esencial para la expansión del comercio de servicios, particularmente para los países en desarrollo, los miembros estimularán la plena participación de los gobiernos nacionales, proveedores públicos de servicios de telecomunicación, y otras entidades en el desarrollo de programas regionales e internacionales, a través de organizaciones tales como la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Banco Mundial (anexo sobre Telecomunicaciones, Parágrafo 6(b)).

Los miembros estimularán y apoyarán la cooperación en materia de telecomunicaciones, entre países en desarrollo, a nivel internacional, regional y subregional (anexo sobre Telecomunicaciones, Parágrafo 6(b)).

Cuando y dónde sea posible, los miembros facilitarán a los países en desarrollo, la información sobre servicios de telecomunicación, desarrollos sobre telecomunicaciones y sobre tecnologías de la información. Esto debería asistir a fortalecer los servicios nacionales de telecomunicación en cooperación con las organizaciones internacionales relevantes (anexo sobre Telecomunicaciones, Parágrafo 6(c)).

Se harán especiales consideraciones a los países menos avanzados para estimular a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones y asistirlos

a transferir tecnología, entrenamiento y otras actividades que apoyen el desarrollo de la infraestructura y comercio de telecomunicaciones (anexo sobre Telecomunicaciones, Parágrafo 6(d)).

En temáticas que afecten el comercio de servicios, el Comité Sectorial de la OMC proveerá de asistencia técnica a los países en desarrollo miembros de la OMC (Decisión respecto a los Arreglos Institucionales para el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, parágrafo 2(e)).

II) ACUERDO SOBRE ASPECTOS RELATIVOS A LA PROPIEDAD INTELECTUAL RELATIVOS AL COMERCIO

Los países desarrollados proveerán de incentivos a las empresas e instituciones dentro de sus territorios para que ayuden a promover la transferencia de tecnología a los países menos avanzados (artículo 66.2 del ADPIC).

Los países desarrollados están dispuestos a proveer, a solicitud de parte y de acuerdo a condiciones mutuamente convenidas, cooperación técnica y financiera a los países en desarrollo y menos avanzados. Esta cooperación puede incluir asistencia para la preparación de legislación nacional sobre protección y reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual así como también para la prevención de cualquier abuso de estos derechos. Las medidas de apoyo pueden incluso enfocarse en el establecimiento o reforzamiento de instituciones y agencias domésticas relevante, incluyendo el entrenamiento de personal (artículo 67 del ADPIC)

Sin embargo, el cumplimiento de los mandatos establecidos por estas disposiciones, ha despertado grandes preocupaciones en relación con dos aspectos. El primero de ellos tiene que ver con los altos costos y los requisitos para viabilizar la implementación de las disposiciones de los acuerdos en esta materia. Y el segundo está relacionado con la suficiencia o insuficiencia, la adecuación, la eficacia y la efectividad de la asistencia y cooperación técnicas y financieras como única herramienta para que los países en desarrollo puedan construir y ampliar las capacidades institucionales y humanas de que disponen, en virtud de las grandes inversiones que se requieren y los altos costos humanos y físicos que se enfrentan.

La obligación de los países desarrollados de implementar los acuerdos y decisiones de la OMC de la forma más favorable a los países en desarrollo y menos avanzados

Este tipo de acción busca asegurar la implementación de todos los acuerdos en la forma de que dicha aplicación sea beneficiosa o a lo sumo, menos dañina a los intereses de los países en desarrollo y de los países menos avanzados.

En este sentido, los acuerdos de la OMC contienen muchas referencias en sus preámbulos, así como en cláusulas específicas, comprometiendo a los países a implementar los acuerdos en una forma que tenga en cuenta los intereses de los países en desarrollo y menos avanzados. Estas referencias son de dos tipos.

Por un lado, algunas de estas referencias son de naturaleza general y se expresan a través del empleo de términos como «mejores esfuerzos».

En otros existen disposiciones más explícitas acerca de cómo se espera que los países en desarrollo sean tratados de un modo más favorable o en formas de que resulten menos dañinos a sus intereses. Con respecto a esto último, en los preámbulos de los diferentes acuerdos, se incluyen declaraciones que implican un reconocimiento general de los intereses especiales de los países en desarrollo y PMA. Así pues podemos citar a los preámbulos del acuerdo que crea la OMC, del acuerdo sobre la Agricultura, del acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y al del acuerdo sobre la Implementación del artículo VII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio o de Valoración Aduanera.

En el primero de los preámbulos señalados, se indica que:

Es el objetivo de la OMC el asegurar que los países en desarrollo y menos avanzados, tengan una participación en el crecimiento del comercio internacional, que sea acorde a sus necesidades económicas de desarrollo. Alcanzar esto requerirá del esfuerzo positivo de todos los miembros.

Por su parte, el preámbulo del acuerdo sobre la Agricultura, señala que:

Al implementar sus compromisos de mayor acceso a los mercados a los productos agrícolas de especial interés de los países en desarrollo, los países desarrollados tomarán completamente en consideración las necesidades particulares y condiciones de los países en desarrollo, proveyéndolos de mejores oportunidades y términos de acceso para estos productos.

Por otra parte, el acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en su preámbulo se establece que:

Los países en desarrollo pueden encontrar dificultades especiales a la hora de formular y aplicar los reglamentos y normas técnicas y los procedimientos de evaluación de la conformidad. Dado sus desafíos, y el reconocimiento de que la estandarización internacional puede contribuir a transferir tecnología, los miembros de la OMC están dispuestos a asistir a los países en desarrollo en este aspecto.

Por último, el preámbulo del acuerdo sobre Implementación del artículo VII del GATT, dispone que: «Mediante este Acuerdo, los miembros desean asegurar beneficios adicionales del comercio a los países en desarrollo».

Asimismo, otras disposiciones específicas suponen un reconocimiento general de la forma en que los países en desarrollo y menos desarrollados deben ser tratados a los efectos de que puedan sacar beneficios o obtener menos pérdidas con el comercio internacional.

Al respecto se puede citar el Artículo 24.1 del Entendimiento sobre reglas y procedimientos aplicables en materia de Solución Pacífica de Controversias. En este artículo se dispone que:

Si una controversia involucra a un país menos avanzado, se debe otorgar una consideración particular a su especial situación. En tales casos, los miembros se refrenarán al presentar una controversia al procedimiento de solución de la misma y al pedir una compensación, o una autorización para adoptar alguna represalia o que el país menos avanzado asuma una nueva obligación.

También podemos citar como disposiciones de este tipo, los artículos 12.2 y 12.3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el artículo 15 del Acuerdo sobre Implementación del artículo VI del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

De este modo, en las disposiciones del Acuerdo Sobre Barreras Técnicas al Comercio, ya señaladas, se indica que:

Los miembros darán especial atención a las provisiones de este acuerdo que conciernen a los derechos y obligaciones de los países en desarrollo, al implementar este acuerdo tanto nacionalmente como multilateralmente. Los miembros se cuidarán de no crear obstáculos innecesarios a las exportaciones de países en desarrollo, al preparar y aplicar sus reglamentaciones y normas técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

En cambio, el artículo 15 del Acuerdo sobre Implementación del Artículo VI del Acuerdo General de Aranceles y Comercio dispone que «Al considerar la aplicación de medidas anti-*dumping*, los países desarrollados prestarán especial atención a la situación de los países en desarrollo».

Otra disposición de este tipo a la que se puede hacer referencia, es el artículo 27.13 del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, que establece al respecto que «Los miembros reconocen que los subsidios pueden jugar un papel importante en los programas de desarrollo económico de países en desarrollo».

Sin embargo, al considerar la implementación de estas disposiciones tanto preambulares como específicas, se debe hacer notar que ninguna de ellas tiene carácter legalmente vinculante.

Compromisos y obligaciones diferenciales para los países en desarrollo

A diferencia de los anteriores, estos compromisos son claramente vinculantes para los miembros del Sistema. Al respecto, se reconocen dos formas en las que los países en desarrollo y menos avanzados han aceptado obligaciones diferenciadas dentro de los acuerdos, entendimientos y decisiones incluidos en el Acta de Marrakesh en 1994.

La primera de esta forma es que los países disfruten de una mayor libertad de acción al adoptar políticas que limiten el acceso a sus mercados o a la hora de apoyar a los productores domésticos o exportadores en las formas y modos que están prohibidos a otros países. De este modo, son consideradas como una flexibilización en la aplicación de las disciplinas y reglas de la OMC.

La segunda de estas formas es que a los países en desarrollo se les otorga un plazo mayor para cumplir con sus compromisos y obligaciones.

Flexibilización en la implementación de las disciplinas y reglas del comercio internacional

En este sentido, a los efectos de permitir que los países en desarrollo tengan mayor flexibilidad a la hora de proteger a sus industrias nacionales, es que existen disposiciones tales como el artículo XVIII del GATT, que continúa otorgando a los países en desarrollo, la libertad para poder proteger mediante aranceles el

establecimiento de una nueva industria o aplicar restricciones cuantitativas si estos países atraviesan crisis de balanza de pago.

Esta flexibilidad ya se encontraba en el marco del viejo texto del Artículo XVIII del Acuerdo General de 1947, y como durante el período de vigencia de este tratado, desde el establecimiento de la OMC, se dieron pocas oportunidades para que los países optaran por invocar esta flexibilidad.

Asimismo, en el Acuerdo de Marrakesh para el establecimiento de la OMC, se establece que

El Comité de Comercio y Desarrollo revisará periódicamente las cláusulas especiales a favor de los países en desarrollo y en particular de los países menos avanzados que se encuentren incluidas en los acuerdos multilaterales comerciales e informará al Consejo General al respecto para que este tome las acciones más apropiadas (artículo IV, párrafo 7).

Para ser miembro originario de la OMC, los países menos avanzados deben solo cumplir con los compromisos y concesiones a un nivel acorde con sus necesidades, comerciales, financieras y de desarrollo individual o con sus capacidades administrativas e institucionales (artículo XI, párrafo 2).

Este último reconocimiento queda también establecido en la Decisión sobre Medidas a favor de los PMA, puesto que en el párrafo 1 señala que «los países menos avanzados solo cumplirán con las obligaciones y asumirán compromisos que sean acordes con sus necesidades comerciales, financieras y de desarrollo individual o con sus capacidades institucionales y administrativas».

Por otra parte, el acuerdo sobre Agricultura también contiene disposiciones que exceptúan a los países en desarrollo en general y a los menos avanzados en particular de la aplicación de algunas reglas y del cumplimiento de algunas obligaciones que en general deben cumplir todos los países miembros del sistema. En este sentido, este acuerdo asegura a los países en desarrollo el derecho a:

1. no tener que asumir el compromiso de reducir aquellas medidas de ayuda interna que sean parte integral de sus programas de desarrollo (como las subvenciones a las inversiones o las subvenciones para la adquisición de insumos agrícolas que se otorgan a los productores pobres en recursos o en ingresos). De este modo, este tipo de ayuda interna queda excluida del cálculo de la Medida Global de Ayuda (MGA) (artículo 6, párrafo 2);
2. tener un nivel mayor de ayuda internas distorsionadoras del comercio al considerado como *de minimis* (10% del valor relevante de la producción en comparación al 5% que tienen los países desarrollados) (artículo 6, párrafo 4);
3. no tener que asumir el compromiso de reducir las subvenciones aplicables para paliar los costos de marketing de las exportaciones de productos agrícolas y los costos de transporte interno de los productos agrícola destinados a la exportación. Esta exención queda limitada al período de implementación del acuerdo. Sin embargo, este derecho es

válido siempre y cuando estas subvenciones no signifiquen violaciones de los compromisos de reducción (artículo 9, párrafo 4);

4. no tener que considerar las preocupaciones de seguridad alimentaria de los otros miembros al aplicar prohibiciones o restricciones a menos que el país en desarrollo sea un exportador neto de los mencionados productos (artículo 12 párrafo 2);
5. poder aplicar porcentajes de reducción menores en un tercio respecto a los porcentajes de los países desarrollados en materia de recortes arancelarios y medidas de ayuda interna que sean distorsionantes del comercio (artículo 15.1 y Modalidades para el establecimiento de compromisos específicos, párrafo 15); y a
6. adoptar programas gubernamentales de creación de stocks de alimentos a fin de mejorar las capacidades de respuesta para enfrentar los problemas de seguridad alimenticia.

Específicamente, para los países menos avanzados, este acuerdo prevé que estos están exentos de asumir compromisos que supongan reducciones de sus niveles arancelarios, medidas de ayuda interna y subvenciones a las exportaciones (artículo 15.2). Además, se prevé que los países desarrollados adopten acciones apropiadas de acuerdo a la Decisión sobre Medidas relativas a los posibles efectos negativos de los Programas de reforma sobre los países menos desarrollados y países en desarrollo que sean importadores netos de alimentos (artículo 16).

Exenciones a las disciplinas se encuentran también en el acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias. En él, se permite que los PMA y aquellos países en desarrollo que tengan un PBI per cápita inferior a mil dólares —taxativamente nombrados en el anexo VII del acuerdo—, puedan mantener subvenciones a la exportación que para los demás países se encuentran prohibidas (artículo 27.2(a)).

Además, se establece que a diferencia de las subvenciones aplicadas por los demás países que se presuponen como causantes de profundos perjuicios a las exportaciones de otros, esta presuposición no se aplica a las subvenciones mantenidas por países en desarrollo, siempre y cuando estas subvenciones:

1. supongan una subsidización total ad valorem de un producto que exceda el 5%;
2. sean subsidios para cubrir las pérdidas de una industria o en algunos casos, de una empresa; o
3. sean una exención total del pago de una deuda o concesiones para amortizar deudas.

En estos casos, se establece que si se produce una queja sobre un perjuicio grave ocasionado por la aplicación de una subvención, la carga de la prueba queda a cargo del país reclamante (artículo 27.8). Del mismo modo, los subsidios a la exportación aplicados por países en desarrollo que sean recurribles, solo lo son multilateralmente, si causan un daño a una industria del mercado reclamante o si anulan los beneficios de un tercero en el marco del GATT, al desplazar o impedir

las importaciones de productos similares al subsidiado, que tengan por origen este tercer país (artículo 27.9).

Asimismo, este acuerdo establece que una investigación compensatoria motivada por la presunta existencia de subvenciones a las exportaciones de un país en desarrollo, debe terminar:

1. si el volumen de las exportaciones subsidiadas al mercado del país reclamante es inferior al 4% del total de importaciones de productos similares que realiza el reclamante (artículo 27.10); o
2. si el nivel del subsidio es menor al 2% del valor unitario de la mercadería. En el caso de un país en desarrollo, con una renta per cápita inferior a los mil dólares o un países menos avanzados, este porcentaje piso es del 3%.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios establece también disposiciones que brindan una flexibilidad y mayor margen de maniobra a los países en desarrollo a la hora de implementar sus disposiciones generales. En este sentido, permite una mayor flexibilidad para los países en desarrollo que sean parte de acuerdos de integración económica que liberalicen el comercio de servicios, con tal de que tales acuerdos tengan una cobertura sectorial sustancial y promuevan la eliminación sustancial de toda discriminación en los sectores de servicios cubiertos. Esta flexibilidad es relativa a la eliminación de la discriminación. Esta flexibilidad debe acompañar el nivel de desarrollo del país, tanto a nivel global como a nivel de los sectores y subsectores individuales (artículo V:3). Esta flexibilidad no solo es permitida a nivel de la implementación de las reglas, sino además en el marco de las negociaciones. Además, supone que de acuerdo a los objetivos de política nacional, los niveles individuales de desarrollo global y sectorial y en el marco del proceso de negociación, los países en desarrollo pueden negociar abrir menos sectores, de servicios al comercio, liberalizar menos tipos de transacciones, ofrecer extensiones de acceso a los mercados, hasta los niveles que su situación de desarrollo permita; ligar las condiciones —objetivo de acceso a los mercados a una creciente participación en el comercio global (artículo XIX: 2)—. De este modo, un país en desarrollo puede plantear condiciones razonables de acceso a las redes públicas de telecomunicación, que sean acordes a su nivel individual de desarrollo. Sin embargo, la utilización de tal flexibilidad debe ser incluida en la lista de compromisos específicos del país, y queda limitada al cumplimiento de un doble objetivo: de fortalecer la infraestructura doméstica de telecomunicaciones y la capacidad de servicios, y de incrementar su participación en el comercio internacional de servicios de telecomunicación (anexo sobre Telecomunicaciones, parágrafo 5(g)).

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio indica que no se espera que los países en desarrollo utilicen los estándares internacionales como base para el establecimiento de sus propias regulaciones técnicas, patrones y métodos de testeo, si estas disposiciones internacionales no son apropiadas para la situación individual de desarrollo del país.

El acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (TRIMS) reconoce el derecho de los países en desarrollo de aplicar temporalmente medidas de este tipo que de otro modo se encuentran prohibidas, siempre que estas medidas sean conformes a las reglas del Acuerdo General en materia de protección de industrias nacientes (artículo XVIII, párrafo B), de la declaración sobre medidas comerciales adoptadas con propósitos de estabilización de las balanzas de pago de 1979 y del Entendimiento sobre Disposiciones en materia de balanza de pagos adoptado en 1994.

El acuerdo sobre Implementación del Artículo VII relativo de la Valoración en Aduana y a otras decisiones, indica por su parte, que los países en desarrollo pueden hacer un reserva que les permita rechazar la demanda de un importador de revertir el orden de los métodos de valoración deductivo y computarizado. Del mismo modo, estos países pueden reservarse el derecho de valorar sus bienes importado sobre la base del precio unitario al que los bienes importados son revendidos en el mercado importador (anexo III:3 y III:4)

Otros acuerdos y entendimientos contienen disposiciones que permiten a los países en desarrollo una mayor flexibilidad a la hora de aplicar las disciplinas. Por ejemplo, la cláusula de habilitación otorga una mayor flexibilidad al determinar la adhesión a las disposiciones del acuerdo general con relación a la formación de áreas de libre comercio y de uniones aduaneras, entre países en desarrollo.

En el mismo sentido, el Entendimiento sobre las Reglas y Procedimientos que gobiernan el arreglo de disputas comerciales, establece que si un país en desarrollo tiene una controversia puede elegir aplicar las disposiciones de la Decisión de las Partes Contratantes del GATT del 5 de abril de 1966, como una alternativa parcial a este entendimiento. Ello supone que los países en desarrollo pueden recurrir a los buenos oficios del director general de la OMC o al procedimiento corto de los paneles (artículo 3.12). Del mismo modo, se indica que durante las consultas por controversias entre las partes, los miembros deben prestar especial atención a los problemas particulares e intereses específicos de los países en desarrollo (artículo 4.10). Además, este Entendimiento establece que en caso de una disputa entre un país en desarrollo y un país desarrollado, el panel debe incluir por lo menos, una persona de un tercer país en desarrollo, a solicitud del país en desarrollo parte de la disputa (artículo 8.10). En caso de que la disputa involucre a un país menos avanzado, si las consultas fracasan, el país menos avanzado puede solicitar al director general o al presidente del Órgano de Solución de Diferencias que ofrezcan sus buenos oficios, antes de recurrir al procedimiento formal de los paneles.

El Entendimiento sobre el Mecanismo de Examen de la Políticas comerciales, indica al respecto, que la frecuencia con la que un país en desarrollo deba presentarse ante el Órgano de Examen de las Políticas comerciales depende del peso relativo del volumen de comercio del país. Sin embargo, la mayoría de estos países se presentan a revisión de sus políticas comerciales cada seis años. En cambio, para los países menos avanzados se fijan períodos mayores.

El Entendimiento sobre Disposiciones relativas a Balanza de pagos establece que de acuerdo a lo establecido en 1972, los procedimientos de consultas sobre balanza de pagos, pueden ser simplificados para los países menos avanzados y otros países en desarrollo, que se encuentren un proceso de liberalización de acuerdo al cronograma fijado por el Comité sobre Balanza de Pagos. Excepcionalmente, los países en desarrollo que deban presentarse a revisión de sus políticas comerciales, en el mismo año pueden recurrir al procedimiento simplificado de consultas sobre balanza de pagos.

Esta flexibilidad es admitida y consagrada en modos muy variados en los diferentes instrumentos jurídicos que constituyen los acuerdos y entendimientos incluidos en el Acta de Marrakesh. Por lo que la mencionada flexibilidad se constituye como el elemento más característico del nuevo tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. De este modo, mucho se ha argüido a favor de que este tratamiento supone un abandono del principio de la reciprocidad. Sin embargo, los compromisos consagrados fueron acordados sobre bases recíprocas y la flexibilidad supone simplemente una aplicación diferenciada de tales compromisos.

Mayores plazos para implementar las disposiciones

Esta es la segunda forma que asumen los compromisos diferenciados, que son característicos del tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo y países menos avanzados, en el marco de la OMC.

La justificación fundamental para la existencia de plazos mayores para la implementación de las disposiciones se relaciona con la debilidad de la capacidad institucional que tienen estos países.

De este modo, en prácticamente todos los acuerdos de la OMC,⁵⁸ esta flexibilidad temporal se expresa a través de un período de transición para la implementación de los acuerdos. En los diferentes textos, la existencia de plazos mayores para la implementación de un conjunto muy diverso de compromisos asumidos, adquiere formas muy variadas. En la mayoría de los casos, esta flexibilidad temporal consiste en una menor velocidad de implementación de los compromisos acordados.

Ejemplo de esto, son las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio, el Acuerdo sobre Subvenciones a la Exportación y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Medidas de inversión relacionadas con el Comercio y en el Acuerdo sobre Agricultura.

En el primero de estos acuerdos —el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio—, esta flexibilización temporal queda consagrada, cuando establece que los países en desarrollo tienen un período de cinco años y los países menos avanzados, uno de once años, durante el cual ninguna de las dos categorías de países tienen que implementar y aplicar las

58 La única excepción a esta regla es el Acuerdo sobre Procedimientos anti-Dumping y en el Acuerdo sobre Inspecciones de Preembarque.

disposiciones contenidas en este acuerdo (artículos 65.1 y 65.2). Además, para aquellos países en desarrollo que al cabo del período de transición de cinco años, no hayan ofrecido un sistema de protección de patentes para ciertas áreas de tecnología, pueden solicitar una prórroga adicional de cinco años antes de solicitar la aplicación de las disposiciones de patentes en estas áreas (artículo 65.4).

Por otra parte, en el Acuerdo sobre Subvenciones a la Exportación y Derechos Compensatorios, se establece que los países en desarrollo que no tengan una renta per cápita de mil dólares, pueden mantener sus subvenciones a la exportación que sean prohibidas por un período de ocho años, en la medida en que la existencia de estas subvenciones sean consistentes con sus necesidades de desarrollo. En este período, los países no pueden incrementar el nivel de sus subvenciones a la exportación (artículo 27.2(a)). Al cabo de este plazo, la eliminación debe ocurrir. Sin embargo, este plazo puede ser extendido anualmente si así lo acuerda y concede el comité rector del acuerdo. Si este no otorga la prórroga anual, la subvención a la exportación debe ser eliminada en un plazo de dos años (artículos 27.2 y 27.4).

Asimismo, este acuerdo también establece que la prohibición de las subvenciones por requerimientos de contenido nacional no se aplica a los países en desarrollo por un período de cinco años y de ocho años, para los países menos avanzados. Además, los países en desarrollo que no sean los incluidos en el anexo VII del acuerdo por tener niveles de ingreso per cápita superiores a mil dólares y que busquen asegurar la competitividad⁵⁹ de las exportaciones de algunos de sus productos mediante subvenciones a estas tienen un plazo de dos años para eliminarlas una vez que esta competitividad ha sido alcanzada. En cambio, los países menos avanzados y aquellos incluidos en el anexo VII, el plazo para eliminar estas subvenciones se incrementa a ocho años, a partir del momento en que la competitividad ha sido lograda.

De un modo similar, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio reconoce que los países menos avanzados tienen un plazo de transición de siete años para eliminar todas las medidas de promoción de inversiones que sean inconsistentes con el GATT por causar distorsiones al comercio. En cambio, para el resto de los países en desarrollo, este plazo es de cinco años⁶⁰ (artículo 5.2). Asimismo, se prevé que este plazo puede extenderse por decisión del Consejo para el Comercio de Bienes, si el país puede demostrar que atraviesa dificultades para implementar las disposiciones de este acuerdo en esta materia.

Por último, el Acuerdo sobre la Agricultura indica que los países en desarrollo pueden implementar sus compromisos específicos de reducción de la protección arancelaria y los programas de ayuda distorsionante del comercio en un período

59 El acuerdo prevé la competitividad de las exportaciones de un producto ha sido alcanzado cuando estas representan el 3,25% del comercio mundial de ese producto durante dos años consecutivos.

60 Para los países desarrollados, el plazo previsto a fin de eliminar todas estas medidas es de dos años.

mayor que los países desarrollados, pues para los países en desarrollo, este período es de diez años mientras que para los desarrollados es de seis años.

En otras disposiciones de los acuerdos se establecen períodos de transición para la implementación de las disposiciones contenidas en los mismos. Este es el caso de los acuerdos plurilaterales firmados durante la Ronda Tokio y que fueron renegociados durante la Ronda Uruguay, adquiriendo un carácter multilateral como el resto de los acuerdos. Así, por ejemplo, en el Acuerdo sobre la Implementación del artículo VII del Acuerdo General, se establece que para los países en desarrollo que hayan aceptado el Acuerdo de Marrakesh pero que no fuesen signatarios de los Acuerdos de la Ronda Tokio, se fija un período de gracia de cinco años para la implementación de este acuerdo (artículo 20.1). Además, para aquellos países en desarrollo que no fuesen firmantes del Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la Ronda Tokio, se establece un plazo adicional de tres años más para la implantación de un sistema computarizado de valoración (artículo 20.2).

En el mismo sentido, el Acuerdo sobre el Mecanismo de Licencias de Importación, señala que los países en desarrollo que no fuesen parte del Acuerdo plurilateral adoptado en la materia durante la Ronda Tokio pueden postergar por dos años, y previa notificación, la implementación de los siguientes compromisos:

1. la aceptación de la solicitud de licencias automáticas de importación en cualquier día hábil previo a la liberación de la mercadería por la aduana;
2. la concesión de licencias automáticas de importación inmediatas a la recepción de la solicitud o en un período de diez días laborables;

En otros casos, esta flexibilidad supone solo la concesión de excepciones limitadas en el tiempo. Muestra de ello, lo constituye en primer lugar, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en dónde esta flexibilidad temporal queda consagrada de la siguiente manera:

A solicitud, el Comité de Barreras Técnicas al Comercio puede conceder a países en desarrollo específicos, excepciones limitadas en el tiempo, para la implementación de las obligaciones asumidas en este acuerdo. Al hacerlo, dicho Comité debe tener especialmente en cuenta los problemas de los países menos desarrollados (artículo 12.8).

En segundo lugar, otra muestra de este tipo de flexibilidad temporal es el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, dónde se establece que el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias puede otorgar a los países en desarrollo, excepciones específicas y limitadas en el tiempo al cumplimiento de algunas o todas las obligaciones del acuerdo. Y al hacerlo, debe tener en cuenta las necesidades financieras, comerciales y de desarrollo del país (artículo 10.3). Además, precisa que los PMA podían demorar hasta el año 2000, la aplicación de todas aquellas disposiciones, que se relacionasen con medidas que afectaban las importaciones. Para los otros países en desarrollo, esta demora en la aplicación podía darse hasta 1997, siempre que la demora se justificara con base en una falta de experiencia técnica, de infraestructura física o de recursos (artículo 14).

Por último, otra muestra de esta flexibilidad lo constituye el Acuerdo relativo a la Valoración en Aduana, en donde los países pueden ser autorizados a mantener un sistema oficial de precios mínimos como valor en aduana, sobre una base excepcional y temporal.

Sin embargo, el principal cuestionamiento que enfrenta este tipo de disposiciones tienen que ver con el realismo de los plazos para que los países en desarrollo puedan desarrollar sus capacidades institucionales para implementar totalmente las disposiciones contenidas en los diferentes acuerdos. Un análisis empírico respecto a la implementación plena de las disposiciones contenidas en los acuerdos ha demostrado que en algunos casos, los plazos de transición fueron rápidamente agotados y las capacidades institucionales no quedaron plenamente desarrolladas durante estos períodos de transición, permaneciendo intactas algunos de los elementos de debilidad institucional.

Medidas especiales relativas a los países menos avanzados

En este análisis descriptivo de los tipos de medidas que caracterizan el Tratamiento Especial y Diferenciado, previstos en los diferentes acuerdos, que emanaron de la Ronda Uruguay del GATT un capítulo especial merece las disposiciones especiales relativas a los PMA.

El origen de este tipo de medidas se encuentra en la cláusula de habilitación de 1979, que proporcionó los fundamentos para el tratamiento especial y diferenciado para esta categoría de países en desarrollo, en el contexto de las medidas específicas a favor de estos países.

Además, a partir del Encuentro de Alto Nivel sobre PMA de 1997, se formalizó un enfoque de dos vías simultáneas. La primera vía debe dar énfasis a los compromisos limitados de estos países en materia de liberalización mientras que la segunda supone compromisos crecientes de los países desarrollados en materia de mejoras en el acceso a sus mercados para los productos originarios de los PMA y de concesión de una asistencia técnica.

Una primera acotación que hay que hacer es que todos los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen disposiciones aplicables específicamente a esta categoría particular de países, que se suman a las ya son aplicables a los demás países en desarrollo. De este modo, en el marco de estos acuerdos, existen 17 disposiciones específicas para los PMA.

La adopción de este tipo de medidas ha sido estimulada a partir de la Decisión sobre Medidas a favor de los PMA de 1994. Esta norma específica ya les permite a esta categoría de países en desarrollo limitar sus compromisos y concesiones de un modo compatible con sus necesidades individuales comerciales, financieras y de desarrollo y con sus capacidades administrativas e institucionales.

Como en el caso de las disposiciones que caracterizan el tratamiento especial y diferenciado de los países en desarrollo, estas se pueden clasificar en:

Disposiciones que otorgan a los países menos avanzados, períodos de transición más extensos para la implementación completa de las disposiciones contenidas en los diferentes acuerdos

Existen disposiciones de este tipo, como ya fuera analizado en los Acuerdos sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, sobre las Medidas de Inversión relacionada con el Comercio, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Estas disposiciones establecen que estos períodos de transición tienen una duración variada, que va de los seis años (del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) hasta los once años (del Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), pasando por los siete años de duración del Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y por los ocho años para eliminar los subsidios relacionados con exigencias de contenido nacional, previstos en el Acuerdo sobre Subvenciones.

Disposiciones que brindan una exención total de todos los compromisos de reducción

Disposiciones de este tipo existen en los Acuerdos sobre Agricultura y en el de Subvenciones y Medidas Compensatorias. En el primero de estos acuerdos, se establece una exención total de los compromisos de reducción tanto de las barreras arancelarias, para mejorar el acceso a sus mercados, como de los niveles de ayuda interna y de las subvenciones a las exportaciones (artículo 15.2).

En cambio, en el Acuerdo sobre Subvenciones, se indica que los PMA quedan autorizados a mantener subvenciones a la exportación y paralelamente se les permite mantener sus subsidios a la exportación de un producto durante un período de ocho años a partir del momento en que las exportaciones de dicho producto han adquirido competitividad internacional.

Disposiciones relativas a brindar asistencia técnica a esta categoría de países en desarrollo

Por su parte en el Anexo sobre Telecomunicaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, existe una disposición que promueve las transferencias de tecnología por parte de ofertantes privados extranjeros a los países menos avanzados así como también estimula la capacitación y el adiestramiento de personal de estos servicios de los países menos avanzados en por parte de estos mismos proveedores privados extranjeros.

Además, existe un Marco Integrado relacionado con la Asistencia Técnica en apoyo de las Actividades Comerciales de los Países Menos Avanzados. Este marco ha sido desarrollado involucrando conjuntamente a otros organismos internacionales como el FMI, la UNCTAD, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el BM. Mediante este marco se busca atacar las carencias de estos países en materia de recursos humanos, capacidad técnica e institucional en el área de la política comercial, capacidad de la oferta exportadora y de marcos regulatorios.

Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo fue analizar la evolución del tratamiento especial y diferenciado del que se benefician los países en desarrollo dentro del Sistema Multilateral del Comercio Internacional. Este sistema fue constituido al finalizar la Segunda Guerra Mundial, a través del proceso de negociación que lleva a la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), en 1947. En su inicio, este Sistema estaba integrado por países que en su mayoría, eran países desarrollados. Por lo que solo una minoría de sus miembros eran países en desarrollo. Esta composición lleva a que este sistema surja con el objetivo de promover el desarrollo del comercio internacional de forma libre y transparente y con un conjunto de reglas, aquellas contenidas en el código de conductas que es el GATT, basadas en los principios generales de la reciprocidad de las concesiones y la no discriminación entre los actores (países) participantes del sistema. De este modo, en su origen, el sistema está basado en el trato recíproco y equivalente entre todas sus partes, sin reconocer diferenciaciones en él, según el grado de desarrollo económico que tengan sus componentes; es decir, sin un trato especial y diferenciado, general aplicable a todos los países en desarrollo y uno particular, aplicable a una subcategoría de estos países que es la de PMA. Es así que la concreción de los mecanismos que integran el tratamiento especial y diferenciado es fruto de la evolución del relacionamiento entre países en desarrollo y países desarrollados y del crecimiento de la participación de los primeros en el propio Sistema.

Hablar de tratamiento especial y diferenciado para una determinada categoría de actores dentro del sistema, implica primero definirla y contextualizarla dentro de un marco teórico que explique su razón de ser, por lo que en una primera instancia se estableció ese marco conceptual y teórico que sustenta esta situación especial. Sin embargo, en cuanto a la definición de la categoría países en desarrollo, el propio sistema carece de una definición clara y objetiva de lo que es «un país en desarrollo» como si la posee para los PMA. La única referencia que hace respecto a esto, es que son los propios países, los que se autocalifican como países en desarrollo o son los otros países —los desarrollados—, quienes lo hacen. Sin embargo, tal mecanismo presenta el problema de la falta de objetividad. Y esto es porque el sistema tampoco ofrece criterios objetivos claros para ser tomados en cuenta a la hora de la designación de un país como «en desarrollo» o «desarrollado». Ello lleva a que el grupo de países que se consideraran a sí mismos como países en desarrollo, y como tal pasibles de merecer un trato especial y diferenciado dentro del sistema sea muy heterogéneo, ya sea en cuanto a sus características y potencialidades económicas como en cuanto a sus aproximaciones políticas.

En lo referente al marco teórico en el que se sustenta este tratamiento especial y diferenciado que reciben los países en desarrollo y PMA dentro del SMC, este se sustenta tanto en aproximaciones teóricas ortodoxas y heterodoxas del comercio internacional como en las nuevas teorías del desarrollo, surgidas en el marco de las corrientes heterodoxas en los años sesenta y setenta a partir del diagnóstico de los problemas y dificultades de inserción internacional, que enfrentan estos países.

El establecimiento de los mecanismos e instrumentos principales que constituyen el TED aplicable a los Países en Desarrollo y PMA es la historia del relacionamiento y negociaciones entre estos países y los países desarrollados y de la mayor participación de los países más débiles en el SMC. Es la historia del reconocimiento por parte de los países desarrollados de las necesidades económicas diferentes que tienen los países en desarrollo, en virtud de la etapa de desarrollo en la que se encuentren. En este sentido, es una historia marcada por la creciente intervención de los países en desarrollo en los procesos de negociación y de toma de decisión de las diferentes instituciones internacionales que dan la pauta del funcionamiento del Sistema Económico Internacional. Asimismo, es una historia caracterizada por la evolución misma de las estrategias de desarrollo adoptadas por todos los países.

Como fue señalado oportunamente, este proceso de surgimiento de los mecanismos que integran el Tratamiento Especial y Diferenciado a los Países en Desarrollo y Menos Avanzados atravesó diferentes momentos. En una primera etapa, en los años cincuenta aproximadamente, se partió de la base del reconocimiento de las necesidades de desarrollarse que pueden tener los países, razón por la cual se modificó la redacción del artículo XVIII del GATT para contemplar esta posibilidad.

En un segundo momento —en los años sesenta— se fue más allá del simple reconocimiento de las necesidades de desarrollo y crecimiento que tienen todos los países, no importa cual sea su grado de avance en este proceso. Se comenzó a reconocer que los países más atrasados, aquellos en las etapas iniciales del desarrollo tenían necesidades especiales en materia económica, financiera y comercial. Ello supuso el reconocimiento de los objetivos, principios y acciones conjuntas a tomar a favor de los países en esta situación que se encuentran contenidos en las disposiciones de la Parte IV del GATT.

En la tercera etapa, se avanzó más en este camino al comenzarse a implementar y a incorporar dentro del Sistema Multilateral del Comercio Internacional ciertos mecanismos que brindaban a los países en desarrollo, una cierta protección contra la liberalización comercial y al otorgamiento de un cierto tratamiento de comercio preferencial por parte de los países desarrollados a los productos originarios de los países en desarrollo considerados. En su origen, estos mecanismos se encontraban por fuera de la institucionalidad de Sistema Multilateral del Comercio Internacional.

En un cuarto momento, se fue produciendo la transformación de estos mecanismos del tratamiento especial y más favorable a los países en desarrollo hacia una nueva base conceptual del mismo, mediante la combinación de todos los anteriores, a partir de la Cláusula de Habilidad de 1979 que permitió incorporar los mecanismos de comercio preferencial como parte de estos mecanismos en forma permanente.

Y la última fase, la constituye el advenimiento del actual régimen de tratamiento especial y diferenciado, con todas sus características actuales.

Sin embargo, la evolución misma del tratamiento a los países en desarrollo en el SMC es una historia marcada por cambios en la concepción misma de lo que es este Tratamiento. Estos cambios no solo se tradujeron en cambios denominativos, pasando de la denominación de Tratamiento Especial y Más Favorable a la de Tratamiento Especial y Diferenciado. Supusieron asimismo, transformaciones más trascendentales que van a la misma concepción de lo que es el desarrollo y del mismo como meta final que busca alcanzar el Sistema.

En este sentido, esta evolución supuso abandonar la concepción según la cual este tratamiento debía ser una herramienta esencial para asegurar que estos países alcanzaran el máximo nivel de desarrollo, y que como tal debía proveerles de una suerte de protección contra la liberalización económica y comercial que el sistema mismo promovía. Asimismo, implicó avanzar hacia una concepción del tratamiento que entendía que este debía asegurar que todos los países desarrollados y no desarrollados estuviesen en condiciones de ajustarse a las reglas generales del comercio internacional.

Tanto el proceso de surgimiento del régimen especial de tratamiento a los países en desarrollo como los cambios en la concepción del mismo, introdujeron modificaciones en los propios mecanismos incluidos en él, pues se pasó de tener exclusivamente mecanismos que suponían excepciones a la vigencia de los principios centrales del sistema —el de no reciprocidad de las concesiones arancelarias y de la cláusula de la nación más favorecida— a una combinación de mecanismos que implican a la vez, situaciones de excepción a las disciplinas y reglas acordadas, flexibilización de los compromisos para esta categoría de países y compromisos obligatorios para los países desarrollados de asistir técnicamente a los países en desarrollo.

De este modo, acorde a la concepción del desarrollo como meta de los países, y al reconocimiento de que los países en desarrollo requerían de una cierta excepcionalidad de la aplicación de las disciplinas aplicables a las relaciones comerciales normales entre los países, los antiguos mecanismos que integraban el Tratamiento Especial y Más Favorable a los países en desarrollo, incluían cuestiones como las incluidas en el artículo XVIII del GATT que puede ser considerado como el primer esbozo de la existencia de un Tratamiento Especial y Más Favorable aplicable a esta categoría de países o como las referidas al acceso preferencial a los mercados de productos originarios de estos países que se encuentran contenidas en la cláusula de habilitación de 1979.

En cambio, en contraposición a esto, los mecanismos actuales del smc que integran el Tratamiento Especial y Diferenciado a los Países en Desarrollo, incluyen acciones que pueden clasificarse en:

1. acciones y compromisos para los países desarrollados tendientes a facilitar el acceso preferencial a sus mercados de los productos (bienes y servicios) originarios en los países en desarrollo;
2. acciones y compromisos de los países desarrollados tendientes a brindar asistencia técnica a los países en desarrollo, a fin de que estos puedan ajustarse a las nuevas disciplinas y reglas en las distintas dimensiones que integran el smc;
3. acciones de los países desarrollados tendientes a aplicar los acuerdos y entendimientos que integran las reglas de un modo beneficioso para los países en desarrollo
4. acciones y compromisos diferenciados entre países desarrollados y países en desarrollo.

Esta última categoría tiene que ver con la flexibilización de la condiciones de aplicabilidad de las disciplinas comerciales regladas por parte de los países en desarrollo, pues supone exenciones en la aplicación de las reglas para los países en desarrollo, así como también implica su implementación en plazos mayores.

Adicionalmente a estos mecanismos que se refieren a todos los países en desarrollo, existen otro conjunto de mecanismos que especialmente se encuentran dirigidos a los PMA, es decir a los integrantes más débiles del sistema.

Estos cambios sustanciales en la integralidad del TED son el resultado también de las transformaciones en las condiciones económicas internacionales, en las estrategias de desarrollo adoptadas por los países en desarrollo. Todos estos cambios no solo afectaron su inserción internacional comercial, sino que reflejaron sobre todo el escaso impacto que tenían los mecanismos del viejo Tratamiento Especial y Más favorable a los países en desarrollo tanto en el desempeño como en la inserción comercial internacional de estos países. Por un lado, el relativo menor «éxito» de las estrategias orientadas hacia adentro en el desempeño económico y en el proceso de industrialización de los países que las adoptaron, llevó a que una creciente cantidad de países se volcaran hacia estrategias más orientadas hacia los mercados internacionales.

Por otra parte, se deben también a la escasa mejora en la integración comercial internacional y en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo era también fruto de la «ineficiencia» de los mecanismos e instrumentos comerciales de este tratamiento especial y más favorable concebidos como herramientas para promover el desarrollo económico, pues algunos de ellos tenían un carácter poco vinculante, pues eran simplemente declarativos, estableciendo objetivos o principios, pero sin contener compromisos más rotundos de los países, especialmente de los países desarrollados. Otros, como el SGP tenían tanto fallas en el diseño como en su implementación. Por un lado, la mayoría de los esquemas nacionales de este mecanismo, tenían un carácter poco abarcativo en materia

de los productos incluidos, pues muchos de estos productos beneficiados eran bienes tradicionalmente ya exportados por los países beneficiarios, por tener ventajas comparativas.

Un análisis más detallado sobre la implementación de los instrumentos que integran el Tratamiento Especial y Diferenciado a los países en desarrollo bajo las actuales reglas de la OMC puede llevarnos a conclusiones más específicas acerca de si estos instrumentos han contribuido más eficientemente a mejorar el desempeño económico y la inserción comercial internacional de estos países.

Bibliografía

- ÁVILA, A. M.; CASTILLO URRUTIA J. A. y DÍAZ MIER, M. A. (1994) *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Madrid, Tecnos.
- BAIROCH, P. (1993) *Economics and World History, Myths and Paradoxes*, Chicago. University of Chicago Press.
- BANCO MUNDIAL (BM) (1987) *World Development Report 1987*, Nueva York, Oxford University Press
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2003) «De Doha a Cancún: la dimensión del desarrollo en las negociaciones de la OMC», CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina (2002-2003)*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CHANG, HA-JOON (2002) *Kicking Away the Ladder-Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- EGLIN, R. (1987) «Surveillance of balance-of-payments measures in the GATT», *The World Economy*, 10 (1): 1-26.
- FAN CUI (2008) «Who are the Development Countries in the WTO». *The Law and Development Review*, 1 (1), 7. The Berkeley Electronic Press.
- GATT (1979) *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, Ginebra, GATT.
- HART, M. y DYMOND, B. (2003) «Special and differential treatment and the Doha 'development' round». *Journal of World Trade* 37 (2): 395-415.
- HUDEC, R. (1987) *Developing Countries in the GATT Legal System*, Washington DC, Rowmann & Littlefield.
- JACKSON, J. (1997) *The World Trading System*. Cambridge, MIT Press.
- (1990) *Restructuring the GATT System*, Londres, Pinter.
- MANERO SALVADOR, A. (2007) «Special and Differential Treatment in World Trade Rules», *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*. 8 (1): 102-121.
- MARTÍN, I. (1999) «El Sistema Generalizado de Preferencias: las razones de una frustración», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2605: 27-36, febrero.
- MACPHEE, C. y OGUELDO, V. (1991) The trade effects of the U.S. generalized system of preferences. *Atlantic Economic Journal*, 19 (4): 19-26.
- MICHALOPOULOS, C. (2000) *Developing Countries participation in the World Trade Organization*, Ginebra, BM-OMC.
- (1998) *The role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organization*, Nueva York, BM.
- (2001) *Developing Countries in the World Trade Organization*, Londres, Palgrave Macmillan.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2008) *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Ginebra, OMC.
- PREBISCH, R. (1950) *The economic development of Latin America and its principal problems*, UN document no. E/CN. 12/89/Rev. 1. Lake Success (NY), United Nations Department of Economic Affairs.
- SECRETARÍA DEL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES Y COMERCIO (1964) *El rol del GATT en la promoción del Desarrollo de los países*, Ginebra, GATT.
- SINGER, H. (1950) «The distribution of gains between investing and borrowing countries». *American Economic Review*, 40 (2): 473-485.

- SRINIVASAN, T. N. (1998) *Developing Countries and the Multilateral Trading System: from the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Boulder: Westview Press.
- (1999) *Trade and Development: Developing Countries in the World Trading System, 1947-1999*, Yale, Yale University.
- STUART MILL, J. ([1848]) *Principios de Economía Política*, Londres, Longman, Green and Co.
- THOMAS, CH. y TRACHTMAN, J. (2009) *Developing Countries in the World Trade System*, Nueva York, Oxford University Press.
- TORTORA, M. (2003) *Special and Differential Treatment and Development issues in the multilateral trade negotiations: the skeleton in the closet*, <http://www.atdforum.org/IMG/doc/S_Dmt-Febo3.doc> (fecha de acceso: agosto de 2011).

María José Brunetto (1967). Es licenciada en Relaciones Internacionales y magíster en Economía Internacional. Hizo sus estudios de grado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y sus estudios de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad. Es profesora adjunta de Teoría del Comercio Internacional y Comercio Internacional de la carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho. Desde el año 2009, es docente en Régimen de Dedicación Total, en la Facultad de Derecho. Es experta en temas relacionados al funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

ISBN: 978-9974-0-1372-8



9 789974 013728