

¿ QUE ES EL GATT ?

GONZALO DE LAS CASAS

Abogado, Profesor del curso de Derecho Comercial en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

Todos los especialistas que han analizado el Acuerdo General de Tarifas y Comercio o GATT coinciden en definirlo como un tratado multilateral suscrito y ratificado por más de 80 países, quienes en conjunto realizan más de los cuatro quintos partes del comercio mundial.

Si embargo, si se quiere complementar esta primera definición, habría que añadir que, entendiéndose el Acuerdo General desde un punto de vista funcional, es además de un convenio comercial, el foro internacional más completo que existe para llevar a cabo negociaciones comerciales multilaterales, cuya finalidad principal es la de reducir las barreras arancelarias de los países miembros, y velar por el desarrollo uniforme de las relaciones comerciales internacionales.

El GATT es pues, un código de

normas, a la vez que un foro en el que los países pueden teóricamente discutir y resolver sus problemas comerciales, y negociar con objeto de ampliar sus oportunidades de comercio exterior.

A nuestro entender, la vigencia actual del Acuerdo General se debe básicamente a que la política comercial liberal que sustentan sus normas, se encuentra diseñada por los países desarrollados miembros del GATT, entre los que destacan los Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Económica Europea. Al respecto, el Dr. Jaime Alvarez Soberanis, especialista mexicano en comercio exterior, que ha analizado la estructura del acuerdo, señala:

"...Históricamente hay organismos que nacen destinados al éxito.

Tal es el caso del GATT. Su creación fue promovida

por los Estados Unidos de Norteamérica en el período de la posguerra y cuenta con el apoyo constante y permanente de los países industrializados, lo que se ha traducido en la regulación del comercio internacional y en un continuo crecimiento de sus miembros" (1).

Antecedente Histórico del

GATT: El mundo comercial desde mediados del siglo XIX y hasta la presente época, se ha caracterizado por la existencia de dos políticas comerciales; por un lado, la proteccionista, cuya finalidad consiste en la protección de los mercados locales mediante la restricción al ingreso de productos foráneos y, por otro lado la política liberal, por la cual se estimula el libre intercambio comercial de mercaderías basándose en una igualdad de trato entre lo nacional y lo foráneo.

(1) Alvarez Soberanis, Jaime. "Consideraciones sobre el papel del GATT frente a los países en Desa-

rollo" (en separado de la Revista de Derecho Internacional y Relaciones Diplomáticas, Bs. Aires Mayo

1980) pág. 274 - 275.

A partir de la gran depresión de 1929 y como consecuencia de la contracción de la demanda en los Estados Unidos, se inició en el mundo el período de auge de las políticas proteccionistas. Esta situación aunada a la crisis del sistema monetario internacional por la desaparición del patrón oro, fusión, entre otros, los factores detonantes de la Segunda Guerra Mundial, en la que intervinieron casi todos los países industrializados.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, el mundo industrializado asistía a una destrucción total de Europa y Japón. Esta situación de crisis, aunada a la posición de los Estados Unidos de ser el único país acreedor (2) y tener una estructura industrial inflada, necesitada de nuevos mercados, llevó a los países industrializados a desestimar los criterios proteccionistas y tender hacia la liberación del comercio internacional.

Respecto a esta etapa del comercio exterior, Sir Erick White, Ex-Director General del GATT, manifiesta:

"...Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló una vasta actividad con el fin de establecer la base financiera y económica para un mundo nuevo. Las agonías del período interbélico todavía se conservaban latentes en las mentes de aquellos hombres que se habían avocado a esta tarea. Los costos de autarquía, de la discriminación, de la restricción del comercio y pagos, motivados por causas económicas y políticas, habían de ser exorcizados por una carta de Colaboración Monetaria Internacional (Bretton Woods) y una carta para el Comercio Internacional (La Habana), siendo la función de esta última levan-

da a cabo en el campo de la política comercial por el GATT", (3)

En 1946, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas convocó, a propuesta de los Estados Unidos, a una conferencia internacional sobre Comercio y Empleo que habría de celebrarse efectivamente en La Habana; de esta conferencia surgió el documento conocido como "La Carta de La Habana" que fue aprobada el 24 de Marzo de 1948.

La Carta de La Habana, inspirada en el liberalismo comercial, aspiraba a constituirse en el "Código Universal de Comercio" cuyas disposiciones sustantivas tengan a bien regular los aspectos más importantes de la actividad mercantil. Sus capítulos tratan, entre otras cosas, lo referente al empleo y actividad económica, política, comercial, acuerdos sobre productos primarios entre gobiernos, prácticas comerciales restrictivas, desarrollo económico y reconstrucción. Asimismo, y con el objeto de cuidar del cumplimiento de las normas estatuidas, se constituye el "Organismo Internacional de Comercio (OCI)".

Sin embargo, los Estados Unidos no podían esperar a la puesta en vigencia de la Carta de La Habana para iniciar las negociaciones sobre reducción de derechos arancelarios, dado que la "Ley de Acuerdos Recíprocos" promulgada por el Congreso Americano en 1930, que facultaba al ejecutivo a reducir derechos arancelarios hasta en un 50% en caso de obtener de otros países ventajas equivalentes, caducaba en 1948, motivo por el cual en la reunión preparatoria de la conferencia de La Habana, que se llevó a cabo en Ginebra en 1947, propuso (los Estados Unidos) la inmediata negocia-

ción en materia arancelaria para reducir las fuertes restricciones comerciales existentes. Esta propuesta se concretó en la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) cuyo texto normaría en forma provisional aspectos comerciales, sobre todo en materia de reducciones arancelarias, hasta y en tanto la Conferencia de La Habana adopte un texto definitivo. El GATT fue suscrito por 23 países el 03 de Octubre de 1947.

El fracaso de la Carta de La Habana: La Carta de La Habana nunca fue ratificada por los gobiernos que la promovieron (USA, Inglaterra), hecho que prácticamente la condenó a su extinción, quedando pues el GATT como único instrumento de regulación del comercio internacional.

La no ratificación del Trabajo por los Estados Unidos se debe a que, la premisa básica o principio general del Tratado que establecía que todas las barreras arancelarias deberían ser abolidas en el contexto de un código omnicompreensivo que gobernara el comercio mundial y que las barreras arancelarias deberían reducirse a través de negociaciones internacionales, obtuvo un rechazo general al interior de los Estados Unidos, e igualmente en otros países como Inglaterra y Francia. Esta tesis encontró fuerte oposición dado que:

- Ciertos países como por ejemplo Inglaterra, querían mantener preferencias comerciales con aquellos países miembros de la Comunidad Británica.
- Otros consideraban que la creación de empleo no solamente se logra a partir de la eficiencia industrial, sino que a veces existen circunstan-

(2) Los adeudos a U.S.A. eran alrededor de 42.000 millones de dólares, de los cuales 41.751 millones correspondían a créditos otorgados

a los aliados.

(3) Wynnam White, Erick: "Causas y Efectos de los Procesos de Inte-

gración Económica en el Mundo Actual". (En revista de Integración BID-INTAL No. 11, Bs. Aires, Nov. 1972) pág. 2).

cias que obligan a un país a dictar medidas de protección para atacar el desempleo.

- c) Los Estados Unidos tenían que establecer políticas proteccionistas para el caso de productos agrícolas.

Las objeciones indicadas obligaron a establecer varias excepciones al principio general. Esto ocasionó el rechazo de la opinión pública americana, a tal punto que el presidente Truman optó por no poner a consideración del Congreso la ratificación del Tratado.

Al no haberse adoptado la Carta de La Habana por los Estados Unidos, ningún otro país la ratificó. Sin embargo, algunos países decidieron que las concesiones que se habían otorgado mutuamente el año anterior, deberían resguardarse por un instrumento jurídico internacional de las características del GATT, motivo por el cual éste pasó a ser un acuerdo de carácter permanente que entra en vigencia a partir de 1945.

Mecanismos Institucionales del Acuerdo: Si bien el Acuerdo se concibe originalmente como tratado provisional y por lo tanto con limitaciones inherentes a tal condición, el desarrollo que ha logrado en cuatro décadas de vigencia, le ha permitido implementar mecanismos institucionales que funcionan como instancias en el cumplimiento de sus fines. Estos son los que a continuación se mencionan:

Las Partes Contratantes: Representan a los países incorporados plenamente al acuerdo que, reunidos en Asamblea una vez por año, toman las decisiones más importantes al interior del acuerdo, es pues por ende, el órgano supremo del GATT, similar a la Junta de Accionistas en una sociedad anónima, pero a diferencia de ésta, cada país miembro tiene derecho a un voto y las decisiones se to-

man por consenso.

El Consejo de Representantes: Creado por las PARTES CONTRATANTES con la finalidad de examinar todas las asuntos de importancia que surjan entre las sesiones de éstas. Dicho Consejo se reúne nueve veces al año.

Comités, Grupos de Trabajo y Grupos de Expertos: Las PARTES CONTRATANTES se sirven de unos órganos auxiliares cuyo número y composición no están sujetos a normas fijas, sino que son creadas a medida que se consideran necesarios y en la forma que se estime conveniente.

Los Comités representan una forma jurídica más amplia y duradera que los grupos. Su constitución responde a la necesidad de controlar permanentemente la aplicación de normas específicas del Acuerdo General. El Comité de Comercio y Desarrollo, por ejemplo, está facultado para analizar los límites relativos a las restricciones que aplican los países desarrollados a productos de interés para los países en desarrollo, preferencias comerciales y la aplicación de la parte IV del Acuerdo que trata sobre las relaciones entre las partes contratantes desarrolladas y las poco desarrolladas o en desarrollo.

Existe el Comité de Negociaciones Comerciales que si bien no tiene como función específica el normal cumplimiento del Acuerdo General, y su duración no es permanente, tiene como función dirigir las negociaciones comerciales periódicas o ruedas de negociaciones que llevan a cabo las partes contratantes; su duración es igual a la de las negociaciones y la importancia de su función hace que tenga la categoría de un Comité.

Puede ocurrir que un tema no justifique la creación de un Comité, o que éste no tenga el tiempo suficiente para tratar el tema con el debido detenimiento; para es-

tos casos se constituyen los "Grupos de Trabajo" formado por un número de miembros no muy elevado. Estos grupos son temporales y constituyen las células básicas del GATT. Los "Grupos de Expertos" son una variante de los "Grupos de Trabajo", en los que los miembros se eligen por sus conocimientos en el tema a tratar, y no por representar a un determinado país.

La Secretaría: La labor burocrática y la coordinación del GATT está encomendada a una Secretaría, a la cabeza de la cual figura un Director General.

Estructura Dispositiva del Acuerdo: El Acuerdo General está compuesto por treinta y ocho artículos distribuidos en cuatro partes; las que en resumen refieren los siguientes aspectos:

Parte I: Compuesta por dos artículos, introduce la cláusula de la nación más favorecida (la que explicaremos más adelante) y la lista de concesiones arancelarias que en el marco del GATT se han concedido las partes contratantes.

Parte II: Comprende desde el artículo III al XXII, la principal característica de esta sección del Acuerdo General, es que su aplicación al interior de cada parte contratante se encuentra condicionada en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente.

Su articulado es considerado técnico y tiene por objeto impedir o controlar el establecimiento de barreras destinadas a sustituir a los derechos aduaneros (Derechos Compensatorios, Dumping, Subvenciones, Restricciones Cuantitativas, etc.).

Parte III: Comprende los artículos XXIV al XXXV y regula las relaciones de las partes contratantes con el Acuerdo General, desde su aceptación, entrada en vigor, hasta el posible retiro.

Parte IV: Esta parte fue agregada al Acuerdo en 1965. Sus artículos se refieren a las necesidades especiales de los países en desarrollo. Consta de tres artículos (XXXVI - XXXVII - XXXVIII). Lo más importante de esta parte IV es, a no dudarlo, el reconocimiento de las diferencias entre partes contratantes desarrolladas y las partes contratantes poco desarrolladas que establece la necesidad de un trato diferenciado a favor de éstas.

Negociaciones Comerciales Multilaterales: Manifestamos al empezar el presente trabajo que el GATT, a la vez de ser un convenio comercial, funciona como foro de negociación; y es que el artículo XXVII del acuerdo reconoce como factor importante para la reducción de las barreras al comercio, a las negociaciones arancelarias que en base a reciprocidad y ventajas mutuas tienden a reducir sustancialmente las barreras arancelarias y depejar otros obstáculos al comercio. Estas negociaciones se conocen generalmente como las "Negociaciones Comerciales Multilaterales" (N.C.M.)

Para explicar la mecánica de estas negociaciones es pertinente citar a Jorge Wilker cuando manifiesta que:

"...generalmente las negociaciones parten del principal proveedor o abastecedor, quien hace peticiones a determinados países. Estos responden con ofertas, para luego ir descendiendo en función de los demás países.

Este tipo de negociaciones denominadas "ruedas" empiezan con un sistema bilateral y negociando producto por pro-

ducto. A partir de la Rueda Kennedy, el sistema se hizo multilateral y la negociación cambió a un sistema lineal que a diferencia de reducir las barreras producto por producto, las reduce por grupos de productos según las partidas generalmente ordenadas por la Nomenclatura de Bruselas" (4).

Durante los primeros veintiocho años del GATT, se celebraron bajo su auspicio seis grandes negociaciones comerciales: las de 1947 (Ginebra), 1949 (Annecy, Francia), 1951 (Jorquay, Inglaterra), 1956 (Ginebra), 1960-61 (Ginebra, "Ronda de Dillon"), 1964-1967 (Ginebra, "Ronda Kennedy"); y últimamente la "Ronda de Tokio" (1973-1979), que tomó más de seis años y que finalizó en abril de 1979. En la actualidad se viene desarrollando la ronda de negociaciones denominada "Ronda Uruguay", en la que se incluye al Sector Servicios dentro de los productos sujetos al comercio internacional.

Naturaleza Jurídica del Acuerdo General: La doctrina define al tratado internacional como la forma documentaria, explícita, que los estados dan al consenso de sus voluntades, tendientes a crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Si nos atenemos a esta definición, el GATT es desde el punto de vista jurídico únicamente un tratado internacional. Ahora bien; siguiendo a la doctrina, los tratados se clasifican de acuerdo a los siguientes criterios:

- Por las partes que intervienen: en bilaterales o multilaterales, según sean dos o más los estados que los celebran.
- Por el objeto: Según la materia que regulen, sea ésta

política, administrativa, aspectos económicos o comerciales, entre otros.

- Por su importancia y trascendencia: Pueden ser tratados leyes, si el propósito de éstos es establecer reglas generales de conducta entre un número considerable de estados; o tratados contratos, si tienen como finalidad específica la realización de un negocio jurídico; generalmente este tipo de tratados son bilaterales y de prestaciones recíprocas entre los estados que los celebran.

De acuerdo a lo expuesto, el GATT es: Un tratado multilateral cuyo objeto es normar las relaciones comerciales entre sus miembros a través del establecimiento de reglas de conducta que lo convierten en un tratado Ley.

Sin embargo esta última característica nos obliga a tratar un poco más lo referente a la naturaleza jurídica del Acuerdo General, ya que la práctica jurisprudencial viene mostrando la tendencia a reconocer un tipo especial de tratados con vida propia e independiente de las partes signatarias. En otras palabras, existe una tendencia a reconocer a algunos tratados como elementos constitutivos de organizaciones con personalidad jurídica internacional y por ende, sujetos de derechos y obligaciones legales. El GATT está dentro de esta categoría de tratados-organización. Al respecto, Alvarez Söberanis manifiesta que:

"...Mucho han discutido los especialistas si en virtud del acuerdo se creó un nuevo organismo internacional dotado de personalidad jurídica propia, distinta de la de sus integrantes y por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones ante la co-

(4) Wilker, Jorge: "Derecho de Comercio Internacional", @dial

de la Univ. de Guadalajara, Guadalajara 1981), Pág. 51

munida de naciones". (5)

Desde nuestro particular punto de vista, creemos que el GATT es de hecho un organismo internacional, pero al que no se le puede reconocer personería jurídica internacional, ya que este concepto está vinculado al de soberanía, cuyos únicos detentadores son y han sido los estados. El GATT no tiene la posibilidad de efectuar actos de soberanía; el hecho se comprueba si tenemos en cuenta que las sanciones por incumplimiento de las disposiciones del Acuerdo General depende de las partes contratantes, quienes en definitiva son las que las ejecutan, suspendiendo toda concesión existente a favor del sancionado.

Queremos, sin embargo, dejar constancia que esta apreciación sobre el GATT no pretende contravenir la tesis sobre la personalidad jurídica de algunos organismos, ya que esto es materia de otra investigación sobre el particular.

Principios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio: En el preámbulo del Acuerdo General se señalan que sus objetivos son: la obtención de un nivel de vida más alto, el pleno empleo, la utilización total de los recursos mundiales y el acrecentamiento de la producción. Los medios para lograr estos objetivos dentro del comercio mundial son el multilateralismo indiscriminado y la liberación total del comercio; estos medios se expresan en el acuerdo a través de tres principios básicos: libertad de comercio, no discriminación y reciprocidad.

El principio de Libertad Comercial: Sólo conociendo claramente el grado de protección a los mercados mundiales, es factible crear un estado de libre

competencia, por lo que el principio de libertad comercial establece que la protección a los mercados nacionales únicamente puede llevarse a cabo mediante los derechos arancelarios, condenándose toda restricción al comercio. Sin embargo, existen excepciones al principio general que es conveniente conocer:

a) Regulación de los mercados agrícolas: Los Estados Unidos, principales promotores de esta excepción, consideran que es el caso de productos agrícolas es conveniente ordenar y controlar los mercados internos, dado que pequeños y medianos productores deben ser protegidos por el Estado.

b) Restricciones para proteger el equilibrio de la Balanza de Pagos: Se aceptan restricciones cuantitativas (6) cuando un país se encuentre en cualquiera de las siguientes situaciones:

b.1) Disminución o amenaza de disminución de reservas monetarias internacionales.

b.2) Necesidad de aumentar reservas monetarias en caso de que éstas sean exigidas.

c) Desarrollo Económico: Excepción referida a la aplicación de salvaguardar para fines de desarrollo. Se reconoce la posibilidad de que países en desarrollo, necesitados de nuevas estructuras de producción o simplemente de una modificación de las existentes, adopte este tipo de medidas, cuidando

de no causar un perjuicio injusto al comercio con otros países.

El principio de la No Discriminación: El principio de la No Discriminación en materia de comercio internacional se traduce en el tratamiento igualitario otorgado a la entrada, salida o tránsito de productos por un territorio aduanero determinado, cualquiera que sea su origen o destino. Se busca impedir que las partes contratantes se discriminen entre sí, en forma directa o a través de tratos que favorezcan a terceros en detrimento de alguna o todas las partes contratantes. La eliminación del tratamiento discriminatorio constituye una preocupación constante del GATT. Tiene sus principales instrumentos en la cláusula de la nación más favorecida y la cláusula de tratamiento nacional.

a) La cláusula de la nación más favorecida: El artículo primero del acuerdo establece:

"...cualquier ventaja, fuere privilegio o inmunidad en materia de derechos aduaneros, que conceda una de las partes contratantes respecto a un producto originario o destinado al territorio de otra parte contratante, se extiende automáticamente para los productos similares originarios o destinados a los demás países"

La aplicación de la cláusula de la nación más favorecida tiene su sustento filosófico en la igualdad entre estados soberanos; sin embargo, esta "igualdad formal" desconoce las diferencias existentes entre países desarrolla-

(5) Alvarez Soborans, Jaime: Op. Cit. Pág. 289.

(6) En términos generales debemos

entender por restricciones cuantitativas aquellas medidas que impone el gobierno de un país importador para restringir el ingreso

de importaciones a su territorio, un ejemplo de este tipo de medidas son las llamadas cuotas de importación.

dos y sub-desarrollados a tal punto que, muchos especialistas en desarrollo económico manifiestan que la C.N.M.F. (7) frustra toda posibilidad de desarrollo para los países pobres, basada en la aplicación de políticas heterodoxas propias a su realidad específica.

Aparte del caso de los países en desarrollo, existen otras dificultades para la aplicación genérica de la cláusula de más favor como también se le conoce. Estas dificultades si son materia de excepciones reguladas en el acuerdo y se refieren a:

a.1) **Acuerdos Preferenciales:** La existencia de zonas preferenciales como la Commonwealth Británica o la Unión Francesa y la resistencia de los estados que la conforman, obligaron a establecer excepciones en este sentido a la aplicación de la CNMF.

a.2) **Integraciones Regionales:** El interés de los países por su integración regional (Grupo Andino, ALALC, Comunidad Económica Europea, etc.), obligó al Acuerdo General a establecer excepciones para favorecer la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

b) **Tratamiento Nacional:** Por la cláusula de tratamiento nacional se busca obtener la igualdad de trato entre productos nacionales y extranjeros frente a la tributación interna en materia de comercio.

El Principio de Reciprocidad: Se entiende por Reciprocidad en el Comercio Internacional al hecho de que entre las concesiones otorgadas y los beneficios recibidos por cada estado, a parte contratante, debe existir la más perfecta equivalencia, formalmente declarada por cada parte o estado interviniente.

Es importante tener en cuenta que la parte cuarta del Acuerdo General establece no necesariamente una excepción a este principio o principio distinto, sino únicamente una declaración de parte de las partes contratantes desarrolladas en el sentido de no esperar reciprocidad por las concesiones otorgadas por ello a favor de las partes contratantes poco desarrolladas en las negociaciones comerciales multilaterales.

Ratificamos nuestra posición en el sentido de no considerar este trato diferenciado como un principio del acuerdo, ya que lamentablemente no existe obligación de las partes contratantes de aplicarlo en sus relaciones con los países del tercer mundo. Al ser una declaración, es facultad discrecional de los países desarrollados su aplicación. Ellos verán a qué países y en qué lo aplican.

El Acuerdo General de los Países en Desarrollo: Al empezar el presente capítulo transcribimos una cita del Dr. Jaime Álvarez Sobrerán para referirnos al grado de influencia que han tenido los países industrializados liderados por los Estados Unidos en la elaboración de las normas del Acuerdo General y su posterior desarrollo: los principios de reciprocidad, libertad de comercio y trato no discriminado responden al sistema

comercial y monetario internacional, diseñado por los Estados Unidos e Inglaterra al crear el Fondo Monetario Internacional y el GATT. La falta de poder negociador o Locus Standi de los países en desarrollo en el contexto del GATT, se debe a que las negociaciones comerciales multilaterales se efectúan entre los países desarrollados y las concesiones mutuamente otorgadas por éstos se extienden a los demás países por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, debiendo acatarse en condiciones que a veces resultan tremendamente onerosas para los países en desarrollo.

Durante la década del sesenta, el problema de los países en desarrollo cobró especial interés a nivel mundial, al extremo de que las Naciones Unidas designan a esa década como el "Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

Bajo este auspicio, el GATT incorpora la parte IV, con lo cual se quiso solucionar el problema de la falta de Locus Standi de los países en desarrollo.

En general, la parte IV del Acuerdo, cuya vigencia data de 1964, no pasa de ser un reconocimiento de que existe una desigualdad real entre los países desarrollados y los países sub-desarrollados, por lo que se incorpora a la terminología del Acuerdo General los términos partes contratantes desarrolladas y partes contratantes poco desarrolladas.

La carencia de principios básicos que sustenten las normas que regulen las relaciones entre los países ricos y los pobres ha llevado a que muchos especialistas en comercio internacional se refieran al GATT como el "Club de los Ricos".

(7) Sigas por lo que se hace referencia a la cláusula de la nación más favorecida.