INT-2314

Distribución Limitada
CEPAL
División de Política Comercial
CECLA VI E/2 Add.1
Abril 1969

I. EL CUMPLIMIENTO POR PAISES DESARROLLADOS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS CON RELACION A SU COMERCIO CON LOS PAISES EN DESARROLLO

II. PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS MODALIDADES DE APLICACION DE ALGUNAS CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA

Extracto del Capítulo II del Informe "América Latina y el Segundo Período de Sesiones de la UNCTAD", doc. E/CN.12/803 4 de enero de 1968, también reproducido en el "Boletín Económico de América Latina", vol.XIII, N°1, septiembre de 1968, en el que puede además consultarse el cuadro sobre restricciones a la importación de productos de interés para América Latina, que no ha sido incluído aquí por su extensión. aplicadas por países desarrollados contrariamente a disposiciones del GATT y no cubiertas por " waiver". Dada su considerable extensión no ha sido posible reproducir aquí dicho cuadro.

1

I. EL CUMPLIMIENTO POR PAISES DESARROLLADOS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS CON RELACION A SU COMERCIO CON LOS PAISES EN DESARROLLO

En el duodécimo período de sesiones de la CEPAL (Caracas, mayo de 1967) al considerarse el documento presentado por la secretaría sobre "América Latina y la política comercial internacional" (E/CN/12/773) se solicitó a la secretaría que realizara un inventario tan completo como posible sobre los casos de la falta de cumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los principios y recomendaciones de la UNCTAD así como de los compromisos adoptados en el seno del GATT, con relación a su comercio con los países en vías de desarrollo, en particular de los que afectan más directamente a los países latinoamericanos.

La elaboración de tal inventario constituye en realidad una tarea sumamente compleja y de largo aliento, cuyos alcances deben precisarse a la luz de la consideración de diversos aspectos y problemas tales como la definición de lo que debe entenderse por incumplimiento; la naturaleza y alcance de los principios, compromisos, recomendaciones, resoluciones y declaraciones; sus modalidades de aplicación, y su aceptación total o condicionada por todos o algunos de los países desarrollados. Por lo tanto, y sin perjuicio de llevar a cabo más adelante una investigación más detallada, se ha considerado necesario examinar por ahora esos diversos aspectos y destacar aquellos casos en los que cabe considerar que hay, en rigor, respecto de productos de interés para los países latinoamericanos, incumplimiento de compromisos formales por parte de países desarrollados, en la interpretación más estricta y restringida de lo que podría entenderse por incumplimiento, a saber, restricciones aplicadas por esos países a tales productos que son contrarias a las disposiciones del GATT y que no están cubiertas por waivers, conforme a notificaciones hechas por los países mismos a la secretaría de ese organismo (Estas restricciones están señaladas en el cuadro 1 del documento de donde se extrajo este capítulo

El primero de los problemas por considerar es el relativo a la naturaleza y alcances u obligatoriedad de las diversas formas que pueden asumir los compromisos. Por lo común los países desarrollados toman la posición de que en sus relaciones comerciales con los países en desarrollo, sólo están obligados por los compromisos asumidos en la forma jurídica de un tratado (v.g., los compromisos previstos en el GATT) y que aun en esos

casos, tal obligatoriedad está limitada por las cláusulas de escape que normalmente condicionan esos compromisos. En cambio, sostienen que los compromisos que han aceptado en la forma de principios, recomendaciones, declaraciones, resoluciones, etc., no tienen obligatoriedad y su no observancia por lo tanto, no puede calificarse de incumplimiento.

Sin embargo, la diferencia entre uno y otro tipo de compromiso es más bien de forma que de fondo. Cuando los países desarrollados concuerdan con los países en desarrollo en el reconocimiento de los diversos problemas y obstáculos que afectan al comercio internacional y al desarrollo económico de éstos, y más aún, cuando han expresado su voluntad de colaborar y su intención de actuar frente a esos problemas y obstáculos para contribuir efectivamente a su solución o eliminación - y así lo han hecho todos los países desarrollados, sin excepción, están de hecho asumiendo una responsabilidad y un compromiso de tipo político, aunque no tenga la forma solemne de una obligación jurídica.

Para que esos compromisos de tipo político sean efectivos es preciso instrumentarlos con medidas que configuren programas específicos de acción. Sólo a través de esos programas los países desarrollados podrán dar cumplimiento a los compromisos generales de tipo político para contribuir efectivamente a la solución de los problemas que obstaculizan la expansión de las exportaciones y el crecimiento económico de los países en desarrollo. Esto fue reconocido cabalmente en la declaración ministerial de países miembros del GATT de mayo de 1961, en la que se convino que las Partes Contratantes industrializadas deberían adoptar una serie de medidas en relación con los problemas del comercio de los países en desarrollo (reducción al mínimo o supresión de las restricciones arancelarias y cuantitativas que traban el acceso a los mercados, así como de los impuestos fiscales internos que afectan a los productos de exportación, limitación en el uso de subsidios a la producción o exportación de productos primarios, cumplimiento de los principios y orientaciones ya aceptados en resoluciones anteriores del GATT y en la FAO, referentes a la colocación de excedentes agropecuarios, etc.); que se tomarían medidas inmediatas para establecer programas específicos de acción y, donde fuera factible, fechas finales de cumplimiento, para la reducción y eliminación progresiva de los obstáculos a las exportaciones de

de los países en desarrollo y que se establecerían procedimientos para notificar y revisar la acción tomada por las Partes Contratantes en cumplimiento de los programas así acordados.

A ello estaba precisamente orientado el Programa de Acción adoptado en la reunión ministerial del GATT de mayo de 1963, en la que se establecían diversas medidas en favor de los productos de interés para los países en desarrollo que debían tomar los países industrializados (mantenimiento del statu quo, reducción gradual de las barreras arancelarias que debía alcanzar a por lo menos el 50 por ciento en el curso de los tres años siguientes, liberación completa de los productos tropicales antes del 31 de diciembre de 1963, eliminación de restricciones cuantitativas dentro de un año o a más tardar antes del 31 de diciembre de 1965, reducción y eliminación de gravámenes fiscales internos también antes del 31 de diciembre de 1965). No obstante, las conclusiones y resoluciones de esa reunión ministerial no contaron con el apoyo total de los ministros de los países industrializados; así, los de la Comunidad Económica Europea aprobaron en principio los objetivos generales del Programa de Acción y declararon estar dispuestos a contribuir en toda la medida de lo posible al fomento del comercio de los países en vías de desarrollo, pero no prestaron su apoyo al Programa de Acción en sí, por considerarlo "insuficiente". La mayoría de los ministros de los demás países industrializados dejaron constancia, a su vez, de distintas reservas e interpretaciones al Programa de Acción que limitaron en forma apreciable el alcance de las medidas en él dispuestas.

Esta actitud, además de que significa dejar de lado el compromiso asumido en la Declaración Ministerial de 1961 [1/] muestra que cuando se trata

---

1/ La nueva Parte IV del GATT tampoco configura el o los programas de acción que debían establecerse de acuerdo con la Declaración Ministerial, pues en lo fundamental va poco más allá de reiterar algunos de los objetivos y de las disposiciones generales convenidas en la Declaración, sin señalar modalidades concretas o metas que garanticen su aplicación efectiva. En el artículo XXXVII de esa Parte IV, que es donde se da naturaleza jurídica a ciertos compromisos (aunque condicionados a una cláusula de escape que los hace en gran parte inoperantes) se establece, como se había convenido en aquella Declaración, un procedimiento de consulta al que puedan recurrir las Partes Contratantes que consideren que no se cumple con algunas disposiciones de tal artículo.

de concretar los compromisos generales asumidos con los países en desarrollo en programas específicos de acción que establezcan metas por lograr en plazos dados, los conflictos de intereses entre los países desarrollados suelen impedir el acuerdo. En cambio, cuando se trata de problemas y obstáculos al comercio entre los países industrializados, éstos sí encuentran por lo común, la manera de conciliar sus diferencias y llegar a un acuerdo, como ocurrió en las negociaciones Kennedy con el acuerdo de conjunto que permitió solucionar a último momento graves divergencias entre los países desarrollados que amenazaban con hacer fracasar las negociaciones. Además, antes de adoptar medidas concretas y programas específicos de acción con respecto a su comercio con los países en desarrollo, suelen exigir la aceptación de los demás países o el cumplimiento de otras condiciones por parte de otros países desarrollados. Ante la dificultad de actuar conjuntamente en ese campo, en la gran mayoría de los casos ninguno de ellos se aviene a actuar unilateralmente.

Entre los compromisos de tipo político en materia de relaciones económicas internacionales figuran en lugar prominente los principios y recomendaciones aprobados en el primer periodo de sesiones de la UNCTAD, que tienen carácter obligatorio para los países desarrollados que los aceptaron. Puesto que la mayoría de esas recomendaciones, incluyendo algunas de las de mayor importancia por los alcances de sus disposiciones [1] fueron adoptadas sin disentimiento, ellas obligan a todos los países desarrollados, y su no observancia implica, por consiguiente, el incumplimiento de un compromiso [2].

1/ V. g., la A. II. 1 relativa a "convenios internacionales sobre productos básicos, eliminación de los obstáculos y expansión del comercio" y la A. III. 4, sobre "directrices para la política arancelaria y no arancelaria relativa a las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo."

2/ De igual manera, la Declaración de los Presidentes de América constituye un compromiso político de cumplir los objetivos y de aplicar las medidas en ella previstos. El compromiso en este caso tiene más fuerza por haberlo asumido jefes de Estado.

Que tales recomendaciones constituyen compromisos para los países que las aceptaron está confirmado por el hecho mismo de que algunos países desarrollados (y en algunos casos también países en desarrollo) se abstuvieron o votaron en contra de numerosos principios y de varias recomendaciones, obviamente porque no estaban dispuestos a asumir los compromisos que esos principios y recomendaciones significaban. Por consiguiente, debe entenderse que contrajeron los compromisos que significan los principios y recomendaciones a los que dieron su asentimiento, y con ello la obligación de cumplirlos.

En las medidas que conforme a tales recomendaciones deberían tomar los países desarrollados no se señalan plazos, metas ni otras modalidades concretas de aplicación; es decir, no configuran programas específicos de acción y por lo contrario se expresa que esas medidas deben adoptarse o aplicarse "lo antes posible", "en la medida de lo posible", "de ser posible", etc. Sin esas limitaciones y salvedades, y más aún si se hubiera intentado fijar plazos y establecer un verdadero programa de acción, acaso muchas recomendaciones no hubiesen sido aceptadas por un número apreciable de países desarrollados, como ocurrió con el Programa de Acción del GATT de mayo de 1963. Pero no por ello disminuye la obligatoriedad de esas recomendaciones o el compromiso de cumplirlas. Cabe suponer que si fueron aceptadas es porque había la intención de así hacerlo efectivamente, "en la medida de lo posible". La cuestión no es por lo tanto si tales recomendaciones constituyen compromisos jurídicos sino de verificar en qué medida se cumplieron, y si efectivamente se hizo "todo lo posible" en ese sentido. En caso negativo, ello significaría que no se ha cumplido, por lo menos con el espíritu del compromiso asumido al aceptar la recomendación.

Por lo demás, esta situación se presenta también, con caracteristicas muy similares, en la nueva Parte IV del GATT, sin que haga mayor diferencia el hecho de que los principios,objetivos y compromisos en ella previstos tengan un formal marco jurídico. En efecto, igual que pasa en el caso de las recomendaciones de la UNCTAD, las medidas o disposiciones que conforme al Artículo XXXVII de esa Parte IV deben cumplir las partes contratantes desarrolladas tampoco constituyen, según se señaló ya, un programa específico de acción. La obligación asumida por éstas es la de cumplir tales disposiciones "en toda la medida de lo posible" - y aunque se aclara que por

ello debe entenderse "excepto en el caso que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico" - cabe suponer que sólo la existencia de "razones imperiosas" puede justificar el incumplimiento de las recomendaciones que, con salvedades similares, han aceptado los países desarrollados en el seno de la UNCTAD. Queda, por supuesto, el problema de precisar qué puede entenderse por "razones imperiosas", y de verificar su existencia en casos específicos.

Hasta tanto se establezcan los programas específicos de acción indispensables para hacer efectivos los compromisos, ya sean de tipo político o jurídico 1/ asumidos por los países desarrollados en el seno de la UNCTAD, del GATT o de otros foros internacionales, resultará sumamente difícil, cuando no imposible identificar los casos concretos de incumplimiento.

El incumplimiento puede constatarse sin mayores dificultades cuando el compromiso consiste en abstenerse de tomar ciertas medidas, como es el mantenimiento del statu quo. También puede hacerse esa constatación cuando existe una disposición que prohibe mantener algún tipo de restricción (v. g., el Artículo XI del GATT referente a la "eliminación general de las restricciones cuantitativas"). En esos casos es factible identificar las medidas que se han adoptado o que se mantienen en violación de esos compromisos, y presentar un inventario. Pero cuando el compromiso consiste en adoptar ciertas medidas, el incumplimiento es por omisión. A menos que esos compromisos sean suficientemente concretos, como el del Artículo XI del GATT, o se hayan fijado plazos y otras modalidades para su cumplimiento, es por demás difícil determinar e inventariar los casos específicos de incumplimiento, particularmente si el compromiso consiste en cumplir con ciertas disposiciones" en toda la "medida de los posible".

Tal es el caso de los compromisos establecidos en las recomendaciones de la UNCTAD y en el artículo XXXVII del GATT relativos a la reducción y eliminación, por parte de los países desarrollados - y siempre en la medida de lo posible - de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio de productos de interés para los países en desarrollo, de impuestos fiscales

1/ Según se señala más adelante, el establecimiento de esos programas a través de negociaciones multilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo debe ser el objetivo fundamental que deben perseguir éstos en los distintos foros en que actúan, pues es la única manera de asegurar el cumplimiento efectivo de distintos compromisos ya asumidos por aquéllos, así como de lograr que se traduzcan en medidas concretas otras aspiraciones de los países en desarrollo

internos que afecten adversamente el consumo de éstos etc. Un inventario de los casos deiincumplimiento de estos compromisos requeriría determinar para cada uno de esos productos cuáles son los gravámenes y otras restricciones que aplican a su importación al consumo los países desarrollados al momento de aceptar el compromiso y compararlos con los aplicados en el momento de hacer el inventario. Para obviar este problema podrían identificarse los casos en que los países desarrollados han reducido o eliminado gravámenes y otras restricciones o impuestos internos para algunos de esos productos, y considerar que siendo éstos los casos en que se han tomado medidas conforme a lo dispuesto en los compromisos, ha habido incumplimiento en todo lo demás.

Quedaría en pie el problema de verificar si ese incumplimiento se justifica o no, es decir, si en verdad han actuado los países "en la medida de lo posible" o sea, en los términos del Artículo XXXVII del GATT, si ha habido efectivamente "razones imperiosas" que impidieron a esos países reducir o eliminar gravámenes y otras restricciones en todos los casos en que así no lo hicieron. Para ello sería necesario contar con un mecanismo de consultas y confrontación. El mismo Artículo XXXVII prevé esa posibilidad.

Otro problema que presenta la identificación de casos concretos de incumplimiento de compromisos asumidos por los países desarrollados en relación con su comercio con los países en desarrollo es el de distinguir los casos en que hay, en el sentido más estricto, incumplimiento propiamente dicho, de aquellos en lo que se ha obtenido previamente un waiver 1/ o en que el no cumplimiento estaría justificado por el recurso a alguna cláusula de escape explícita o implícita (como las restricciones aplicadas invocando problemas de desorganización de mercados).

1/ El waiver se utiliza en el GATT para eximir a alguna Parte Contratante del cumplimiento de obligaciones que ha asumido en virtud de las disposiciones del Acuerdo General; v. g., a mantener o adoptar ciertas restricciones cuantitativas, o a imponer gravámenes aduaneros superiores a los convenidos en las negociaciones. Se concede por períodos limitados - aunque es frecuente que se renueve cuando expira - y sujeto a ciertas otras condiciones. A modo de ejemplo pueden citarse las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a la importación de ciertos productos agropecuarios, para las cuales obtuvo un waiver por la Decisión de las Partes Contratantes del 5 de marzo de 1955. Según dicha decisión, el Gobierno de los Estados Unidos debe presentar anualmente un informe sobre tales restricciones para su consideración por un Grupo de Trabajo de las Partes Contratantes a fin de decidir su renovación. En dicho informe se deben señlar las modificaciones o eliminación de las restricciones efectuadas en el año precedente, las restricciones en vigor, las razones por las cuales continúan siendo aplicadas (incluyendo restricciones no cubiertas por el waiver) y las medidas tomadas para solucionar el problema de los excedentes agropecuarios. Tales restricciones, consistentes en regulaciones a la

(continúa próx. pág.)

En el primer grupo están las restricciones a las importaciones aplicadas contrariamente a disposiciones del GATT y no cubiertas por waivers, calificadas generalmente como restricciones "residuales". Esas restricciones significan, por lo tanto, casos bien concretos e identificados de incumplimiento de compromisos; ellas son señaladas en documentos que periódicamente elabora la secretaría del GATT a base de las notificaciones que hacen los propios gobiernos de los países que las aplican. A ellas se limitan las indicadas en el cuadro 1 (cuando afectan a productos que se han considerado como de especial interés para los países latinoamericanos). Sin embargo, puede haber razones muy valederas que obliguen a ciertos gobiernos a mantener esas restricciones "residuales". Una investigación objetiva por un grupo de expertos permitiría examinar esos problemas y facilitaría la identificacion de formas apropiadas de colaboración para suprimirlas.

El inventario de restricciones del cuadro 1 cubre, por consiguiente, un campo muy limitado, que se ampliaría considerablemente si se incluyeran otras restricciones que aplican los países desarrollados a importaciones de productos de interés para los países latinoamericanos y que están autorizadas por waivers o "legitimadas" por recurso a cláusulas de salvaguardia interpretadas y aplicadas unilateralmente por los países desarrollados (y cuya justificación debería, en consecuencia, examinarse multilateralmente). Pero además de éstos hay otros vastos campos que deberían ser examinados en relación con el incumplimiento de compromisos asumidos por los países desarrollados, y que significarían una labor larga y compleja. Entre ellos figuran los casos de incumplimiento del compromiso de mantenimiento del statu quo, y, de manera especial, los casos de incumplimiento por omisión en la adopción de medidas que los países desarrollados se han comprometido a cumplir en lo relativo a la reducción y eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias y de impuestos internos, eliminación de subsidios a la producción o exportación, colocación de excedentes y reservas, etc., que afectan a productos de interés para los países en desarrollo. Aquí, el problema fundamental es determinar la

---

1/ (cont.) importación, afectan a diversos artículos como el trigo y sus productos, algodón de ciertas longitudes de fibra, maní y ciertos alimentos lácteos elaborados. A ellos se agregaron el 30 de junio de 1967, otros productos como quesos tipo americano y crema congelada. Como puede observars este waiver ha estado en vigor ya por 12 años, pese a los esfuerzos hechos para darle fin, o sea que de hecho se ha constituido en un medio para mante restricciones indefinidamente, y en algunos casos para intensificarlas y ext derlas a nuevos artículos, aunque muchas de las restricciones originales har sido removidas o mitigadas.

justificación en el recurso a diversas cláusulas de escape o salvaguardia que de una u otra manera condicionan esos compromisos.

Como un primer paso en ese proceso de consulta y confrontación requerido para identificar más cabalmente los casos de incumplimiento de compromisos por parte de los países desarrollados, en particular los de reducir y eliminar "en la medida de lo posible" las barreras a la importación de productos cuya exportación es de especial interés para los países en desarrollo, se señalan en el anexo I las diversas restricciones arancelarias y no arancelarias existentes en los principales países industrializados sobre productos que se han considerado de interés actual o potencial para los países latinoamericanos. Esas restricciones deberían ser examinadas, producto por producto, conjuntamente entre ambos grupos de países a fin de verificar si han existido y continúan existiendo "razones imperiosas" que justifiquen su no reducción o eliminación y de acordar un procedimiento para asegurar el logro de este objetivo.

En ese examen debería darse prioridad a las restricciones establecidas o ampliadas posteriormente a la adopción del compromiso de mantenimiento del statu quo. Con respecto a las "residuales que se señalan debería adoptarse el compromiso de eliminarlas en un plazo fijo y relativamente breve, salvo en aquellos casos en que antes de expirar ese plazo se otorgara un waiver por aceptarse la existencia de dificultades fundamentales para su eliminación. 1/

En lo que se refiere a los compromisos contraídos por los países desarrollados de economía centralmente planificada, sobre todo los relacionados con las recomendaciones del primer período de sesiones de la UNCTAD, es más difícil identificar casos concretos de incumplimiento. Ello se debe principalmente a la naturaleza de los instrumentos que utilizan los países socialistas para controlar su comercio exterior y, en consecuencia, al tipo de medidas en favor del comercio con los países en desarrollo cuya adopción les fue recomendada, así como a las informaciones necesarias para evaluar adecuadamente el grado de cumplimiento de esas medidas.

1/ *Una propuesta similar fue presentada por Nueva Zelandia en el vigésimo cuarto período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT (noviembre de 1967)*

Así, la resolución A. II. 1 aprobada en el primer período de sesiones de la UNCTAD establece que los países desarrollados de economía planificada deben, entre otras cosas, "abstenerse de toda medida que influya desfavorablemente en el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo; tener debidamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo cuando fijen los objetivos cuantitativos de sus planes a largo plazo y concierten acuerdos y contratos a largo plazo, de manera que sus importaciones de productos primarios y semielaborados de los países en desarrollo aumenten constantemente y constituyan una proporción cada vez de mayor importancia del total de sus importaciones, etc.". Como puede apreciarse, el cumplimiento de estas recomendaciones es muy difícil de comprobar a menos de contar con elementos de jucio como los programas de desarrollo y planes de importación de muchos países y la lista de los convenios que hayan celebrado con los países en desarrollo con sus modalidades y condiciones.

La carencia de esos elementos de juicio así como de información estadística suficientemente detallada para apreciar la evolución por productos de las importaciones hechas por los países socialistas desde países en desarrollo ha impedido a la secretaría de la CEPAL entrar en un análisis sustantivo sobre el cumplimiento de aquellas u otras recomendaciones. En estas condiciones, sólo cabe reiterar la preocupación de los países en desarrollo, expresada en la introducción a la Carta de Argel, respecto a: a) la falta de medidas por parte de los países socialistas desarrollados para hacer transferibles los saldos acreedores de los países en desarrollo, y b) las condiciones desfavorables al incremento del consumo y la importación de productos de los países en desarrollo, como resultado de la gran disparidad entre los precios de venta internos y los de importación de estos productos.

Más aún que en el caso de los países desarrollados de economía de mercado, la evaluación efectiva del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países socialistas requeriría un procedimiento multilateral de consultas para el examen periódico de las medidas adoptadas por esos países con objeto de aumentar y diversificar sus importaciones desde los países en desarrollo, mejorar las condiciones de precios y estimular el consumo de los productos procedentes de éstos, facilitar la transferencia de los saldos acreedores de los países en desarrollo, etc.A ese fin los países socialista deberán aportar informaciones directas y completas sobre los distintos aspectos en cuestión y el examen se orientaría, más que a la consideración de las medidas en sí mismas, a la evaluación de los resultados obtenidos.

II. PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS MODALIDADES DE APLICACION DE ALGUNAS CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA

En la sección anterior se advirtió que no cabe esperar progresos sustantivos en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas o políticas contraídas por los países desarrollados en sus relaciones comerciales con los países en desarrollo mientras la comunidad internacional no establezca programas específicos de acción. Se señaló también que el incumplimiento de esos compromisos se ampara muchas veces en cláusulas de escape o salvaguardia que explícita o implícitamente condicionan el alcance y obligatoriedad de esos compromisos. De ahí que - independientemente o paralelamente con el establecimiento de los programas de acción, o en ellos mismos - sea necesario precisar las circunstancias en que pueden invocarse las cláusulas, y modificar las modalidades de su aplicación a fin de que no continúen obstaculizando el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Interesa aquí examinar dos tipos de cláusulas de salvaguardia.[1/] En primer lugar figuran las previstas con relación a obligaciones contractuales y referidas a situaciones concretas, cuya utilización requiere en cada caso un waiver o autorización de las demás partes interesadas, en forma de derogación específica y temporal de la obligación contraída, o con algún otro procedimiento de notificación previa, consulta y disposiciones condicionantes. Así son las contenidas, por ejemplo, en los artículos XI, XII y XIX del GATT, que se refieren a restricciones a la importación de productos agrícolas como medida de protección a la producción interna, a restricciones con razones de balance de pagos, y a la suspensión total o parcial por una Parte Contratante de una concesión otorgada sobre algún producto en las negociaciones tarifarias cuando la importación provoca una desorganización del mercado interno, es decir, cuando se realiza en cantidades o condiciones tales que causa o amenaza causar perjuicio grave a los productos nacionales de productos similares o competitivos.

1/ Los tipos y casos de cláusulas de salvaguardia que aquí se señalan no agotan las situaciones en que se recurre a medidas de escape. Así por ejemplo, podrían citarse las medidas restrictivas a las importaciones impuestas alegando la existencia de un "dumping social" que resultaría del bajo nivel de los salarios y de otras condiciones de la mano de obra en los países exportadores. Asimismo, debería determinarse si la aplicación injustificada de disposiciones sanitarias, de seguridad y otras como las mencionadas en los artículos XX y XXI del GATT, implican de hecho un recurso a una cláusula de salvaguardia, por significar restricciones encubiertas.

Si bien es cierto que ha habido abusos en el uso de estas cláusulas que afectan las posibilidades de acceso de productos de especial interés para los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, éstos representan más bien la excepción que la regla.

En cambio, son mucho más serios los problemas que resultan de otro tipo de cláusulas de escape, de uso más generalizado pues condicionan el cumplimiento de casi todos los compromisos contraídos por los países desarrollados en diversos foros respecto a sus relaciones comerciales con los países en desarrollo. Esas cláusulas suelen ser de formulación vaga y general - como la obligación de cumplir con los compromisos "en la medida de lo posible" o "lo antes posible" -; como su aplicación depende de la interpretación y aplicación unilateral de los países desarrollados, aún en los casos en que se refieran a situaciones más o menos concretas - como la desorganización actual o potencial del mercado - es prerrogativa del país importador juzgar si se dan efectivamente esas situaciones, así como decidir sobre la naturaleza y el alcance de las restricciones que debe imponer para corregirlas. El aspecto más objetable de esas cláusulas - que pueden constituir dispositivos de seguridad indispensable para defender intereses económicos respetables - está precisamente en su carácter unilateral, puesto que da a los países industriales amplias posibilidades de acción no controlables.

Siendo así, las cláusulas de salvaguardia pueden utilizarse con el fin de eludir o limitar considerablemente el cumplimiento de los compromisos, haciéndoles perder gran parte de su valor efectivo y hasta volverse inoperantes en muchos casos. Este problema se agudiza cuando se trata de compromisos para mejorar las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo. Así ocurre, por ejemplo, cuando el compromiso consiste en reducir y eliminar, "en la medida de lo posible" o "lo antes posible", las barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones de esos productos en los países desarrollados, como establecen el artículo XXXVII de la Parte IV del GATT y la Parte II de la Recomendación A. II. 1, aprobada en el primer período de sesiones de la UNCTAD. En estos casos, la no adopción de esas medidas implica el uso tácito de la cláusula de salvaguardia, que no por manifestarse en un acto de omisión y ser menos evidente que la utilización de otras cláusulas de escape - adopción de nuevas restricciones o intensificación de las existentes - deja de tener efectos igualmente negativos para el mejoramiento de las condiciones del comercio internacional de los países en desarrollo.

Estas apreciaciones no significan una condenación de las cláusulas de salvaguardia en sí. Pueden ser inevitables y necesarias para enfrentar situaciones en que el cumplimiento del compromiso encuentra dificultades justificadas o ha provocado problemas de cierta magnitud para toda la economía o para algún sector importante y parece improbable que los países desarrollados estén dispuestos a asumir ciertos compromisos sin ellas. Sin embargo, por definición sólo deberían utilizarse como recurso de excepción, en casos debidamente calificados, pues no cabe suponer que puedan constituir un arbitrio para eludir el cumplimiento del compromiso. De no ser así, el compromiso carecería de razón de ser. Por ello es necesario condicionar el uso de cada cláusula de salvaguardia, definiendo con la mayor precisión posible las circunstancias en que es lícito recurrir a ella, y sobre todo, estableciendo con respecto a su utilización procedimientos y mecanismos que aseguren su interpretación y aplicación adecuadas.

La definición más precisa de las circunstancias en que podrían invocarse esas cláusulas permitiría obviar los problemas que resultan de la formulación vaga o excesivamente amplia de algunas de ellas. Esta característica, sin embargo, resulta de la misma naturaleza general de los compromisos. El objetivo propuesto sólo podrá lograrse en la mayoría de los casos dando a éstos una formulación más concreta, mediante el establecimiento de programas específicos de acción para su instrumentación efectiva. Ni aún así se solucionaría el problema por completo a menos que, además de señalar con suficiente precisión las circunstancias en que podrían invocarse las cláusulas, se definieran y acordaran criterios objetivos y se establecieran mecanismos adecuados para determinar si esas circunstancias efectivamente concurren en cada caso. El problema se plantearía entonces respecto de cláusulas de salvaguardia referidas a situaciones más o menos concretas, como cuando se invoca la existencia de una perturbación del mercado.

El problema de las cláusulas de salvaguardia - tanto si se trata de su formulación vaga y general como de la falta de criterios objetivos para determinar la legitimidad de su uso - podría subsanarse en gran parte modificando las modalidades actuales de aplicación. Esta es la medida de mayor urgencia que debe tomarse y la que ofrece posibilidades más importantes e inmediatas.

El aspecto más objetable de las cláusulas de salvaguardia - como ya se dijo - está en su carácter unilateral, que permite a los países desarrollados interpretarlas y aplicarlas sin control exterior, en desmedro de la eficacia de los compromisos contraídos.

Habría que sustituir ese procedimiento por un mecanismo multilateral de consulta y supervisión que permita verificar en cada caso si hay o no motivos para recurrir a la cláusula de escape y, si los hay, para determinar la naturaleza, alcance y duración de las restricciones por aplicar. En lo que toca al compromiso de tomar medidas tales como la reducción y supresión de las barreras a la importación de productos de interés por los países en desarrollo, el mecanismo sugerido permitiría comprobar si los países desarrollados han hecho todo lo posib por cumplir o si existen o no "razones imperiosas" que lo hayan impedido.

El establecimiento de un mecanismo de este tipo fue propuesto en la Carta de Argel y lo preveía el artículo XXXVII del GATT. Sin perjuicio de que en una primera etapa se limitara la acción a consultas sobre casos específicos de recurs a cláusulas de salvaguardia por parte de los países desarrollados y al conocimiento de las reclamaciones presentadas por países en desarrollo por incumplimient de compromisos y recomendaciones previamente aceptados por los paises desarrollad deberá procurarse que en alguna etapa posterior las decisiones de ese mecanismo consultivo tengan fuerza obligatoria. De esa manera, al recurso a cualquier cláusula de salvaguardia sería aplicable un procedimiento similar al que se sigue en el GATT respecto de algunas de ellas - por ejemplo, las estipuladas en los artículos XI y XII - o sea que se requeriría la obtención en cada caso de un waiver. Con este procedimiento, el organismo competente determinaría si se ju fica o no recurrir a una cláusula de salvaguardia, ya sea por acción u omisión y, en caso afirmativo, la naturaleza, alcance y duración de las restricciones que podrían aplicarse o las que podrían mantenerse en los casos de suspensión temporal relacionados con los compromisos de reducción y supresión de barreras al comercio de productos que interesen a los países en desarrollo.

Las restricciones que se apliquen en virtud de cláusulas de salvaguardia, y en especial por problemas de desorganización de mercados, deberían además ser transitorias y eliminarse progresivamente en un plazo máximo prestablecido como resultado del proceso de consultas. Ello no obsta a que el país desarrollado que aplica la restricción acuerde compensaciones a los países en desarrollo afectados

particularmente en casos de violación del statu quo[2/]. Entre las modalidades que podrían tener esas compensaciones cabría citar el otorgamiento de concesiones sobre otros productos.[3/]

El establecimiento de procedimientos como los señalados para controlar el uso de las cláusulas de salvaguardia exigirá unccambio radical en la posición tradicional que han sostenido los países desarrollados. Sin él los compromisos que esos mismos países han aceptado tanto en el GATT como en la UNCTAD no tendrár valor efectivo ni se asegurará suficiente estabilidad y continuidad a las condiciones de acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Hasta ahora el problema de la aplicación de medidas restrictivas y el del control del uso de las cláusulas de salvaguardia se ha planteado generalmente en relación con las condiciones de acceso de los productos básicos de los países en desarrollo a los mercados de los paises desarrollados. Sin embargo, está adquiriendo creciente importancia para los productos manufacturados y semimanufacturados y su solución tiene especial urgencia para establecer un sistema de preferencias generales en favor de estos productos.

2/ El Plan de Acción de Viña del Mar aprobado en las Quintas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial (Viña del Mar, Chile, junio de 1967) expresa, en su párrafo 31, que "a solicitud del país o de los países en desarrollo del sistema interamericano que se sientan afectados por una presunta violación de los compromisos internacionales de statu quo, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) actuará como foro de consultas con miras a buscar una solución satisfactoria para las Partes interesadas. Esta acción se realizará sin perjuicio de que los países afectados puedan recurrir a otros foros internacionales apropiados en busca de compensaciones adecuadas.

" El CIAP estudiará los sistemas internacionales existentes para determinar los perjuicios que puedan haber sido causados por tales violaciones y hacer recomendaciones a la próxima reunión del CIES sobre si hace falta el robustecimiento de esos sistemas y la necesidad y posibilidad de hacer nuevos arreg con tales propósitos". (Documento CIES/1306).

3/ El compromiso de abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduanas o obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos de interés especial para los paises en desarrollo, aceptado por los países desarrollados tanto en la Recomendación A.II.1 de la primera UNCTAD como el artículo XXXVII del GATT, significa que las restricciones tarifarias y no tarifarias para tales productos han quedado consolidadas a los niveles que tenían al momento de entrar en vigor ese compromiso. Esto supone por lo tanto un compromiso similar al de las concesiones acordadas en las negociaciones que se realizan en el seno del GATT, y aunque el artículo XXXVII exime de es compromiso en los casos en que haya "razones imperiosas" que impidan cumpli lo, la no observancia debe conformarse a las disposiciones del artículo XIV del GATT en relación con el retiro de concesiones.

Sin nuevas normas se corre el riesgo de que los países industriales presionados por intereses internos e invocando situaciones de desorganización del mercado recurran a restricciones para limitar y aun eliminar el margen de preferencia o el volumen de las importaciones efecutadas bajo el régimen preferencial, respecto de los productos en los que los países en desarrollo hayan logrado establecer corrientes de exportación. El solo temor de ese riesgo tendría efectos sicológicos negativos sobre los industriales y exportadores de los países en desarrollo quienes no se sentirán alentados a explotar ampliamente las oportunidades que ofrecería el trato preferencial ante la inseguridad de contar con él y, más generalmente, con condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

El éxito del sistema de preferencias generales, por consiguiente, dependerá en medida importante de que la interpretación y aplicación de las cláusulas de salvaguardia que en él se establecen y, en particular, las relativas a la desorganización del mercado, no quedan libradas a las decisiones unilaterales de los países que concedan esas preferencias, sino que se sometan a procedimientos de consultas multilaterales en que todas las partes interesadas puedan participar en el examen de las situaciones respecto de las cuales un país consider necesario recurrir a aquellas cláusulas y en la evaluación de las medidas correctivas que se desea aplicar.[4/]

Un complemento muy importante para la actuación eficaz de ese mecanismo de consultas sería - como se señala en las Cartas del Tequendamá y de Argel - el establecimiento de criterios objetivos para calificar la existencia de situaciones de desorganización de mercados. Aunque algunos países desarrollados indicaron, en el Grupo de Preferencias de la UNCTAD, que consideraban difícil establecer esos criterios, hay algunos antecedentes y elementos de juicio que permiten supone que no se trata de un problema insoluble.

Así, en la Ley de Expansión del Comercio de 1962 por la que se autorizó al Presidente de los Estados Unidos para negociar en la Rueda Kennedy, se dispusieron medidas para ayudar a ajustarse a la nueva situación competitiva a las industrias que se vieron afectadas por el aumento de las importaciones a consecuencia de las concesiones otorgadas.

4/ Este procedimiento constituiría una forma de dar aplicación eficaz a las disposiciones previstas en el artículo XXXVII del GATT en relación con el cumplimiento de los compromisos dispuestos en el mismo artículo y con el logro de los objetivos enunciados en el artículo XXXVI, así como para llevar á cabo la acción colectiva a que se refiere el artículo XXXVIII. Debe también señal que en la Decisión de las Partes Contratantes, de noviembre de 1960, relativa a la interpretación del artículo XIX del Acuerdo General, se recomienda que las Partes intersadas solucionen los problemas derivados de las distorsiones del mercado a través de "negociaciones" y sin recurrir unilateralmente a medidas de excepción.

Por su parte, la resolución 173 (CM/I/III-E) del Consejo de Ministros de la ALALC, al reglamentar sobre los productos que han sido objeto de concesiones especiales a los países de menor desarrollo relativo, en virtud del artículo 23 del Tratado de Montevideo [1] dispone que la Parte Contratante interesada en recurrir esas restricciones deberá presentar una solicitud acompañada por informaciones que demuestren: a) que las medidas proyectadas no significarán una reducción de su consumo habitual; b) que las importaciones desde la Zona sean en cantidades y condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas, y c) que dichas actividades productivas tienen significativa importancia para la economía nacional.

La misma experienca lograda en el GATT en las consultas realizadas conforme Artículo XIX del Acuerdo General (que se refiere precisamente a la aplicación de restricciones sobre determinados productos por situaciones de desorganización del mercado) y la adquirida en la CEE y en la AELI en la aplicación de cláusulas de salvaguardia motivadas por problemas similares podrán sin duda tambien aportar elementos de juicio utiles para la determinación de los criterios objetivos que puedan emplearse por el organismo de consulta para calificar la existencia de situaciones de perturbación de mercado. [2]

1/ Este artículo establece una cláusula de salvaguardia según la cual las Partes Contratantes pueden autorizar a una de ellas a imponer con caracter transitorio restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona incorporados al programa de liberación.

2/ Cabe mencionar que la secretaría de la CEPAL está iniciando un estudio con ese mismo objeto, en cumplimiento de la resolución 272 (XII) aprobada por la Comisión en su duodécimo período de sesiones (Caracas, mayo de 1967).