



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C. 2

GENERAL
E/CN.12/910
2 de abril de 1971
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Décimocuarto período de sesiones
Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

POSIBLES LINEAS DE ACCION DE AMERICA LATINA EN SUS RELACIONES
COMERCIALES CON LAS AREAS DESARROLLADAS

Documento de información

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. LAS POLITICAS Y MEDIDAS PROTECCIONISTAS APLICADAS O PROYECTADAS POR LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS PAISES LATINOAMERICANOS	4
1. Situación y perspectivas en los Estados Unidos	4
2. La Comunidad Económica Europea	8
3. La situación en el Japón	13
II. LAS ACCIONES PARA LOGRAR UN MAYOR GRADO DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO MUNDIAL	15
1. Las acciones en el marco de las negociaciones bilaterales con los países desarrollados	15
2. Acciones al nivel mundial en el marco de los foros especializados	18
a) Realización de una nueva rueda de negociaciones para la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios incluyendo los productos agrícolas	19
b) Revisión de algunos principios que rigen actualmente las relaciones comerciales internacionales ..	22
c) La acción en el marco de la UNCTAD en favor del cumplimiento de la "Estrategia internacional del desarrollo" de las Naciones Unidas	24

Introducción

La evolución de la situación económica y de la política comercial de los Estados Unidos, de la CEE, del Reino Unido y del Japón interesa fundamentalmente a América Latina, si se considera que estos países o grupos de países constituyen las cuatro principales potencias comerciales del mundo, que absorben entre el 60 y el 95 % de las exportaciones de cada uno de los países latinoamericanos salvo muy pocas excepciones. En esta perspectiva la reaparición de fuertes tendencias proteccionistas plantea serias preocupaciones en la medida en que puede provocar el retroceso a través del mundo de las políticas orientadas hacia la liberalización del comercio internacional y anular en gran parte los resultados logrados en este campo a lo largo de los últimos veinte años.

En este sentido, la presentación en el Congreso de los Estados Unidos de numerosos proyectos de ley para aplicar restricciones a la importación de diversos productos no es la única manifestación de las tendencias antiliberales que existen en los países desarrollados y amenazan la evolución ulterior del comercio internacional y en especial las exportaciones de los países en desarrollo. Esta tendencia también se advierte en la política llevada a cabo por la Comunidad Económica Europea, tanto en el campo agrícola, cuyas implicaciones negativas para el comercio de los países latinoamericanos van a acentuarse a mediano plazo con la extensión probable de sus normas básicas al Reino Unido y a los otros países candidatos al ingreso en el Mercado Común, como en el campo comercial, con la proliferación de los acuerdos de tipo preferencial negociados con un número creciente de países africanos y del Mediterráneo que amplían constantemente el tratamiento discriminatorio aplicado a las importaciones procedentes de terceros países. Por su parte, otro país, Japón, cuya participación en el intercambio internacional no ha dejado de aumentar en los últimos años, sigue practicando una política comercial restrictiva basada esencialmente en el mantenimiento de numerosos obstáculos no arancelarios, en particular de tipo cuantitativo, y de derechos arancelarios elevados.

/En otras

En otras palabras, se advierte que, a pesar de la aparente demostración de convicciones liberales manifestada por la conclusión de las Negociaciones Kennedy en 1967, las grandes potencias comerciales no han renunciado todavía a recurrir en forma unilateral a la adopción de disposiciones restrictivas en lugar de medidas de reajuste de sus industrias a las nuevas condiciones de competencia internacional. En otro caso se puede observar que algunos países desarrollados aplican, movidos por consideraciones socio-políticas internas, reglamentaciones específicas que obstaculizan el comercio de ciertos grupos de productos importantes o edifican sistemas comerciales discriminatorios, cuyo resultado podría ser una fragmentación y una polarización del comercio internacional en torno a determinados centros, en desmedro de la expansión armónica del mismo. Es evidente que si estas tendencias prevalecen, los países que sufrirían las consecuencias de un enfrentamiento comercial entre los países desarrollados en un proceso de represalias mutuas, serían los países en desarrollo, esto es, los que no tienen ninguna responsabilidad en el agravamiento de esas tendencias.

Frente a este resurgimiento y extensión del proteccionismo cabría considerar que los países latinoamericanos deben orientar su acción en dos direcciones: por un lado, un proceso de consultas y negociaciones al nivel bilateral con los países desarrollados, del tipo del que se ha instituido entre América Latina y los Estados Unidos en el marco de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) o del que sería iniciar en un futuro próximo entre la región y la Comunidad Económica Europea; por otro lado, un esfuerzo persistente y concertado que conduzca a una negociación de carácter global en el marco de los foros internacionales especializados como el GATT y la UNCTAD, en estrecha cooperación con los otros países en desarrollo miembros del "Grupo de los 77". Es evidente que el tercer período de sesiones de la UNCTAD brindará una oportunidad excepcional para discutir las iniciativas y propósitos de los países en desarrollo, como lo es

/también que

también que tal oportunidad se desperdiciaría si la acción se limita a reiterar las recomendaciones ya aprobadas. Es indudable que estos dos tipos de acciones deben realizarse en estrecha vinculación, ya que los países desarrollados pueden argüir que determinados problemas planteados por los países en desarrollo en el marco de un diálogo bilateral sólo pueden resolverse a nivel multilateral.

I. LAS POLITICAS Y MEDIDAS PROTECCIONISTAS APLICADAS O PROYECTADAS
POR LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS Y SUS IMPLICACIONES
PARA LOS PAISES LATINOAMERICANOS

1. Situación y perspectivas en los Estados Unidos

En los últimos años han recrudecido las tendencias proteccionistas en los Estados Unidos, lo que se ha traducido en la presentación al Congreso de ese país de varios proyectos de ley - algunos aprobados ya - para restringir las condiciones de acceso a su mercado de toda una variedad de productos, esencialmente mediante restricciones cuantitativas. La presentación en 1970 del proyecto Wilbur Mills agravó la situación por cuanto ese texto, además de someter a un control cuantitativo estricto las importaciones de determinados productos como el calzado y los textiles, proponía un mecanismo de cláusula general de salvaguardia que se aplicaría en forma casi automática a cualquier tipo de importación a pedido de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos.

Indudablemente la aprobación de ese proyecto constituiría una violación de las disposiciones del GATT puesto que suprimiría la relación que tiene normalmente que establecerse entre el daño registrado por una industria y las importaciones de productos del mismo ramo. En efecto, conforme a las disposiciones del Artículo XIX, la suspensión total o parcial de las obligaciones contraídas por una parte contratante podrá hacerse cuando " ... se importa un producto en el territorio de esta parte contratante en cantidades tan mayores y en condiciones tales que cause o amenaza causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores"; sin embargo, esa suspensión estará precedida por una notificación a las demás partes contratantes y, eventualmente, por la celebración de consultas con los países interesados.

La "ofensiva proteccionista" en los Estados Unidos ha contado con la adhesión de algunos sectores de la opinión pública de este país y con el apoyo de los sindicatos obreros de ciertas industrias, los que también a veces han tomado la iniciativa, exigiendo la aplicación de medidas para mitigar la competencia de los productos importados. En general,

/los argumentos

Los argumentos proteccionistas en los Estados Unidos invocan una reducción de la capacidad competitiva de gran número de empresas norteamericanas en ramas tan diversas como la textil, la industria automotriz, los productos electrónicos, incluso los aparatos de radio y televisión, el calzado, los muebles, el vidrio y ciertos productos de acero. Para los sindicatos norteamericanos la situación se debería en gran parte a la exportación de la tecnología y del capital nacionales, principalmente a consecuencia de la instalación de filiales de empresas norteamericanas en otros países, cuyos productos entran a competir fuertemente con los fabricados en los Estados Unidos.^{1/} Esta menor capacidad competitiva de la industria norteamericana se daría también, evidentemente, frente a los productos precedentes de países cuyas industrias nacionales se han beneficiado de la difusión del progreso tecnológico y cuyas escalas de salarios son en general más bajas que las vigentes en los Estados Unidos.

Este tipo de razonamiento es peligroso por cuanto podría llevar al rechazo de toda forma de competencia externa en la medida que fundada o infundadamente se considere que hay una amenaza para la industria nacional. Por otra parte, desalentaría los esfuerzos de adaptación necesarios para adecuar la producción a la evolución del comercio mediante programas de ayuda estatal para la reconversión o el ajuste de las empresas y los trabajadores afectados por la competencia externa. Ya en 1962, el gobierno de los Estados Unidos había establecido, en la Ley de Expansión Comercial de dicho año, un procedimiento destinado a proporcionar ese tipo de ayuda ante la perspectiva de las concesiones arancelarias resultantes de las Negociaciones Kennedy. Sin embargo, la rigidez de sus modalidades operativas no permitió que ese procedimiento funcionara en forma satisfactoria, por lo que se propuso enmendarlo en un proyecto de Ley sobre comercio presentado al Congreso en 1969. Según este proyecto, se concedería ayuda para el reajuste a todas las empresas que pudieran comprobar un daño efectivo

^{1/} Véase, Gerard Curzon "Outlook for U. S. Trade Policy", en Journal of World Trade Law, Vol. IV, No. 4, Londres, julio-agosto de 1970.

o potencial resultante de la competencia de importaciones crecientes, sin que se tratara necesariamente de una competencia vinculada a una concesión arancelaria y siempre que esa competencia fuera la causa primera del daño sin ser la única. A pesar de su limitado alcance, la aprobación de este proyecto de ley fue postergada en beneficio de la legislación proteccionista.^{2/}

Aunque esa legislación proteccionista no alcanzó a ser aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1970 y no podría decirse si tienen mayores o menores probabilidades de aprobarse en el curso de 1971,^{3/} parece pertinente señalar algunas de sus connotaciones.

En primer lugar, refleja un giro radical con respecto a la orientación que se ha venido siguiendo en el GATT en favor de la adopción de medidas de reajuste y asistencia financiera a las empresas afectadas por la competencia de las importaciones, en vez de la aplicación de restricciones cuantitativas sobre las mismas. Al recurrir a las restricciones antes que a las medidas de reajuste, por otra parte, no hace distinción entre el aumento de las importaciones provenientes de otros países desarrollados (que son, en la mayoría de los casos, los causantes principales del rápido crecimiento de esas importaciones), y las provenientes de los países en desarrollo, que suelen tener una participación mínima en el total de esas importaciones.

En segundo lugar, esa legislación podría interferir seriamente en el logro de los objetivos del sistema de preferencias generales en favor de las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo. En efecto, aunque los Estados Unidos no se proponen

^{2/} Un breve examen de las corrientes de pensamiento que pueden modelar la política comercial de los Estados Unidos se encuentra en "Course of U.S. Trade Policy in the 1970's", Journal of World Trade Law Vol. 4, No. 5, Londres, ~~septiembre-octubre~~ de 1970.

^{3/} Conviene recordar que el proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes en noviembre de 1970, pero no por el Senado antes del término de ese año. En estas condiciones y de conformidad con los procedimientos constitucionales de los Estados Unidos, el proyecto fue nuevamente presentado al Congreso a comienzos de 1971, y tendrá que someterse de nuevo a todo el trámite legislativo, sin ningún cambio en su contenido.

fijar, a priori, límites cuantitativos a las importaciones preferenciales, el recurso a la cláusula general de salvaguardia permitiría fijar esas limitaciones a posteriori, introduciendo así un elemento de incertidumbre sobre las condiciones de acceso a ese mercado para las importaciones preferenciales.

En tercer lugar, la adopción de medidas proteccionistas en los Estados Unidos representaría un retroceso en los esfuerzos que vienen realizándose para la preparación de una serie de negociaciones comerciales sobre reducción y eliminación de las barreras no arancelarias, que es precisamente el campo en donde no se han logrado grandes progresos para alcanzar un mayor grado de liberalización del comercio mundial.

En cuarto lugar, en lo que concierne más directamente a América Latina, es evidente que la nueva política formulada en 1969 por el Presidente Nixon para establecer formas de cooperación financiera y comercial nuevas y más adecuadas con los países del hemisferio, enfrentaría en la legislación proyectada un obstáculo difícilmente superable. Con motivo de los trabajos de la tercera reunión del grupo ad hoc sobre barreras arancelarias y no arancelarias del CECON, que se celebró en Washington del 15 al 18 de septiembre de 1970, se advirtió ya el rechazo por parte de la delegación de los Estados Unidos de todo compromiso de eliminación de barreras no arancelarias debido a la situación prevalecte en su país.

Por último conviene plantear el problema de las consecuencias que tendrían para los países latinoamericanos una reorientación proteccionista de la política comercial de los Estados Unidos en el contexto más amplio de las relaciones comerciales internacionales. En efecto, esa reorientación no dejaría de provocar en el mundo enérgicas

/reacciones, que

reacciones, que podrían, en la mayoría de los casos, tomar la forma de medidas de represalia.^{4/} Evidentemente habría en tal eventualidad el peligro que se desencadenara en el orden mundial una "guerra comercial" cuyas consecuencias negativas se manifestarían rápidamente y con especial impacto sobre las exportaciones de los países en desarrollo. En efecto cabe prever que estos países, debido a sus estructuras industriales insuficientemente flexibles y diversificadas, estarán en condiciones menos favorables que los países desarrollados para convertir los sectores de sus exportaciones afectadas por las medidas restrictivas, como los textiles y el calzado, hacia artículos de mayor elaboración técnica.

2. La Comunidad Económica Europea

En el caso de la CEE no preocupa tanto la aparición de nuevas tendencias proteccionistas como en los Estados Unidos, cuanto la extensión permanente del campo de aplicación de los reglamentos comunitarios preferenciales y sus probables consecuencias para el comercio de los países no miembros, en especial los de América Latina que suelen ser importantes clientes y proveedores de la Comunidad.

Dos son los problemas que más interesan desde el punto de vista de las exportaciones latinoamericanas: las repercusiones que tendría el ingreso del Reino Unido y otros países europeos a la Comunidad y la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales firmados por la Comunidad con un número creciente de países mediterráneos y africanos.

^{4/} En una reunión que tuvieron en Ginebra en agosto de 1970 los representantes de las cuatro principales potencias comerciales - Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Gran Bretaña y el Japón - para examinar en forma oficiosa los mayores problemas actuales del intercambio mundial, los representantes de la CEE y del Japón manifestaron no solamente su franca oposición a la legislación proyectada en los Estados Unidos sino también su resolución de no tener una actitud pasiva en tal eventualidad. Por su parte, el miembro de la Comisión de la CEE declaró que la Comunidad consideraría la adopción unilateral de una reglamentación restrictiva por los Estados Unidos como una violación de las normas del GATT y pediría en este caso un permiso (waiver) a dicho organismo para adoptar medidas de represalia. (Véase "Europe, Agence Internationale d'information pour la presse", Bruselas, 3 de agosto de 1970.)

La adhesión del Reino Unido a la Comunidad significará inevitablemente - salvo si se adoptan disposiciones especiales para evitarlo - un franco empeoramiento en relación con sus actuales condiciones de acceso a este mercado para los países latinoamericanos exportadores de productos agrícolas. En lo que concierne a los productos agrícolas de clima templado, este empeoramiento derivará de la aceptación por el Reino Unido de lo esencial, o de la totalidad, de las normas vigentes que conforman la política agrícola común, tanto en lo que toca a las condiciones internas de producción como al comercio exterior. Cabe recordar que los gobiernos miembros y la Comisión de la Comunidad han reiterado en varias ocasiones que la admisión de nuevos miembros no podía significar de modo alguno una alteración sustancial de las reglas básicas de funcionamiento de la Comunidad, sobre todo en el sector agrícola. En las negociaciones realizadas hasta ahora entre la Comunidad y el Reino Unido se aprecia que este país no está en realidad rechazando las reglamentaciones básicas de la política agrícola común sino que sólo trata de conseguir condiciones aceptables en lo que se refiere al período de transición y a las modalidades financieras de su participación en esa política.

La extensión al territorio inglés de esas reglamentaciones repercutiría inevitablemente en sus relaciones comerciales con sus proveedores extranjeros. La adopción del sistema de precios oficiales vigentes en la Comunidad por el Reino Unido para los principales productos agrícolas significará una fuerte alza de los precios internos, que, en la gran mayoría de los casos, son ahora muy inferiores a los comunitarios. Esto no puede dejar de traducirse en una contracción o aflojamiento del ritmo de expansión de la demanda interna y podría también estimular a la expansión de la oferta interna, lo que se verá facilitado por la alta productividad de la agricultura inglesa.

Por último, la adopción por el Reino Unido de las normas básicas de la política agrícola común obligará a este país a aplicar a sus compras de productos agrícolas efectuadas en el exterior el sistema en vigor en la Comunidad basado en derechos arancelarios fijos y recargos móviles. Este tiene por efecto eliminar la ventaja relativa de precio

/que pueda

que pueda tener el producto importado con respecto al nacional. Puede suponerse, por lo tanto, que el Reino Unido tenderá a importar desde otros países de la Comunidad, lo que redundará en la disminución consiguiente de sus importaciones desde el resto del mundo. En resumen, para varios productos agrícolas de interés directo para los países latinoamericanos, como los cereales, las carnes bovinas y los productos lácteos habría un aumento sensible de los precios de consumo, un mayor estímulo a la producción interna, y un creciente autoabastecimiento en el marco comunitario.

Otras repercusiones del ingreso del Reino Unido en el Mercado Común Europeo se relacionan con el régimen preferencial de que gozan los países del Caribe de habla inglesa para productos muy importantes de sus exportaciones, como azúcar, bananos y frutas cítricas.^{5/} Según las últimas informaciones, la Comunidad está dispuesta a aceptar el mantenimiento del régimen preferencial para el azúcar que existe entre los países del Caribe y el Reino Unido hasta su fecha de vencimiento (fines de 1974). Se postergará hasta ese entonces la decisión sobre el régimen definitivo que se aplicará al azúcar del Caribe basándose en la situación del mercado de este producto en la Comunidad en esa fecha.

Preocupa la posición en que quedarían los productos latinoamericanos en el mercado inglés de extenderse a él las preferencias de que gozan los países africanos asociados miembros de la Convención de Yaoundé, pues los productos tropicales que actualmente exportados a América Latina a ese mercado se verían afectados por la discriminación arancelaria que favorece a los productos similares procedentes de los países africanos asociados. Al propio tiempo los países africanos miembros de la Comunidad Británica se beneficiarían de algunas modalidades de asociación con la CEE, con lo cual se reforzaría y ampliará la discriminación comercial que ya existe en el territorio de los Seis en detrimento de los países latinoamericanos.

5/ A este respecto, véase "El comercio exterior y la política comercial de los países del Caribe de habla inglesa", (E/CN.12/882).

En lo que toca a la proliferación de los acuerdos comerciales de tipo preferencial que la Comunidad ha concluido o está negociando con un número creciente de países africanos y mediterráneos,^{6/} basta señalar que en la actualidad casi la totalidad de los países de Africa del Norte y del Mediterráneo están envueltos en este proceso de creación de relaciones comerciales preferenciales y que la mayoría de estos convenios no son compatibles con las disposiciones de los artículos I y XXIV del GATT. En otros términos, la política comercial que la Comunidad está llevando a cabo tiene un carácter eminentemente discriminatorio, en particular en contra de los países latinoamericanos.

Se ha ido extendiendo la opinión de que la Comunidad está realizando una política deliberada de creación de esferas de influencia, por el momento de tipo comercial, pero susceptible de extenderse ulteriormente al campo político, que podría considerarse en total oposición con la expansión y multilateralización del comercio internacional que se está persiguiendo en los foros internacionales desde el final de la segunda guerra mundial. Una política orientada a la formación de bloques comerciales, basada en el mantenimiento de reglamentaciones restrictivas frente a terceros países, tampoco sería compatible con las responsabilidades crecientes que incumben a la Comunidad, como primera potencia comercial del mundo, en el proceso de liberalización del comercio internacional. Durante los quince años posteriores a la segunda guerra mundial fueron los Estados Unidos los que asumieron, en su calidad de principal nación comercial del mundo, la iniciativa en la eliminación de los obstáculos a la expansión del intercambio internacional; actuaron en el seno de la OECD a favor de la supresión de las barreras arancelarias y promovieron, con ese fin, en el seno del GATT, una serie de negociaciones de las cuales la última y la más importante fue la Rueda Kennedy. La Comunidad, que se ha convertido en los últimos años en la primera potencia comercial del mundo y cuya importancia relativa crecerá todavía más con el ingreso del Reino Unido,

^{6/} Un breve resumen de estos acuerdos se encuentra en el "Estudio Económico de América Latina 1970" (E/CN.12/868).

tiene, por lo tanto, un papel decisivo en la liberalización del comercio mundial que sólo podrá cumplir participando activamente en las negociaciones comerciales internacionales y adaptando su propia política comercial al objetivo de un crecimiento constante del comercio internacional.

Indudablemente la amenaza de un retorno al proteccionismo en los Estados Unidos constituye un motivo adicional para que la Comunidad adopte una actitud positiva en este campo. Que ella presentara un conjunto de proposiciones orientadas a la liberalización del comercio internacional serviría para evitar la aprobación de una legislación de ese tipo. Fundamentalmente, esas proposiciones deberían abarcar dos aspectos que constituyen ahora los mayores obstáculos a la circulación internacional de los bienes, a saber, las barreras de tipo no arancelario y el tratamiento aplicable a los productos agrícolas. La contribución más valiosa que podría hacer la Comunidad sería aceptar la inclusión de los productos agrícolas en una próxima serie de negociaciones comerciales; ellos han sido excluidos de las negociaciones anteriores por estar cubiertos por las reglamentaciones de la política agrícola común, considerada como no negociable por la Comunidad.

Una iniciativa de la CEE en este sector, ya preconizada por algunos de sus representantes en diversas oportunidades, contribuiría a aliviar las tensiones que se han presentado en las relaciones comerciales internacionales y que están vinculadas con la preocupación de los Estados Unidos frente a las condiciones restrictivas que enfrentan sus exportaciones agrícolas en el mercado de la Comunidad. Una iniciativa de dicha región en favor de la liberalización del comercio de productos agrícolas podría también llevar a los Estados Unidos a iniciar una revisión de su propia política agrícola, que se caracteriza por los mismos elementos antieconómicos de la política agrícola común, formación de excedentes costosos y subsidios elevados a la producción y a la exportación.

3. La situación en el Japón

A pesar del excepcional crecimiento de sus exportaciones en el último decenio, el Japón ha seguido practicando en los últimos años una política comercial restrictiva, basada esencialmente en el mantenimiento de numerosos obstáculos no arancelarios, en particular de tipo cuantitativo, y de derechos arancelarios elevados. Al mismo tiempo este país ha estimulado la exportación de una variedad de productos como los textiles, que han alcanzado un elevado ritmo de crecimiento en los últimos años y que han contribuido a agudizar las restricciones ya existentes en muchos países sobre la importación de estos productos, en desmedro de las exportaciones de los países en desarrollo. Basta recordar al respecto que el rechazo en el mes de junio de 1970 por parte del gobierno japonés de un acuerdo de limitación voluntaria de las exportaciones textiles al mercado de los Estados Unidos contribuyó directamente a reforzar la tendencia proteccionista en este país y a un cambio notable en la posición del gobierno en un sentido más favorable a un control restrictivo de determinadas importaciones, que había rechazado en un principio.

También conviene señalar que en el último decenio fue relativamente reducida la contribución del Japón al proceso de liberalización del comercio mundial. Sin embargo, ciertos elementos recientes parecen reflejar un cambio de orientación. A principios de 1971 se puso en práctica un programa de liberalización tendiente a la eliminación progresiva de la mayoría de las restricciones cuantitativas vigentes, que disminuiría su número de más de cien, a cuarenta en septiembre de 1971, y se ha indicado que las medidas abarcarían principalmente productos agropecuarios. En lo que concierne a la política arancelaria, el gobierno japonés estaría considerando una reducción de los derechos sobre unos cuarenta productos primarios, en su mayoría agropecuarios.

/Por otra

Por otra parte Japón ha decidido poner en vigencia a partir del 1 de julio de 1971 el sistema general de preferencias en favor de los países en desarrollo, después de haber modificado su propuesta inicial de manera de tomar más en cuenta las solicitudes de los países en desarrollo formuladas en la UNCTAD, especialmente con la inclusión de productos adicionales de los capítulos 1 a 24 de la NAB.

Estos elementos parecen indicar que el Japón ha decidido reorientar su política comercial en un sentido más liberal, iniciando en particular un esfuerzo de eliminación de los obstáculos no arancelarios. Una declaración fechada el 21 de febrero de 1971 del Presidente de la Federación Japonesa de industrias textiles señala que los responsables del sector estaban dispuestos a discutir de nuevo un acuerdo de autolimitación de sus exportaciones al mercado de los Estados Unidos, lo que refleja una buena disposición. De concretarse en decisiones en un futuro próximo, esta actitud podría ser muy ~~beneficiosa~~ para promover la cooperación comercial internacional.^{2/} En general, considerando que el Japón se ha convertido en una de las principales potencias comerciales del mundo y que sigue manteniendo en vigor una protección tanto arancelaria como no arancelaria relativamente elevada, es de esperar que los objetivos de liberalización señalados lleguen a convertirse en el futuro próximo en iniciativas concretas.

^{2/} En algunos círculos se ha señalado que la limitación voluntaria de las exportaciones japonesas de textiles podría influir en la actitud del Congreso de los Estados Unidos sobre la no imposición de mayores restricciones a la importación.

II. LAS ACCIONES PARA LOGRAR UN MAYOR GRADO DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO MUNDIAL

1. Las acciones en el marco de las negociaciones bilaterales con los países desarrollados

En los esfuerzos por acelerar el proceso de liberalización del comercio mundial y conjurar las tendencias proteccionistas de los principales países desarrollados, los países en desarrollo pueden recurrir, como ya se ha señalado, a dos tipos de acciones: las negociaciones y consultas de tipo bilateral con cada uno de los países o grupos de países que tienen una participación significativa en su comercio exterior para definir y solucionar los problemas que se plantean en sus relaciones económicas y financieras con esos países; y la formulación de proposiciones concretas en el seno de los organismos internacionales especializados para ser negociadas en un marco multilateral.

Los países latinoamericanos han avanzado ya en el proceso de establecimiento de un mecanismo de negociación y consulta bilateral con los Estados Unidos, mediante la creación en 1970 de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) en el seno del CIES. Los trabajos del Grupo ad hoc de Comercio, el órgano subsidiario del CECON en materia comercial, permitieron avanzar en la discusión de los problemas relacionados con los obstáculos arancelarios y no arancelarios a las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, no se alcanzaron resultados concretos en el aspecto esencial de la tarea que se había fijado al CECON, que era el proceso mismo de la negociación para reducir o eliminar tales obstáculos. En buena medida esa falta de resultados concretos obedeció a las limitaciones que ha enfrentado el gobierno de los Estados Unidos para asumir compromisos precisos en el campo de la liberalización del comercio, debido a la actitud acentuadamente proteccionista prevaleciente en el Congreso de dicho país. Convendría considerar, por consiguiente, si previamente a la iniciación de negociaciones, los países latinoamericanos deberían promover por los canales oficiales adecuados una acción encaminada a que el Gobierno obtenga la autorización necesaria del Congreso para realizar negociaciones comerciales, en forma similar a como se procedió para la participación de los Estados Unidos en

/las negociaciones

las Negociaciones Kennedy. Conviene señalar por otra parte, que los países latinoamericanos también necesitan realizar un mayor esfuerzo de preparación técnica para participar en esas negociaciones, a fin de que las reuniones del CEECON no se limiten a reiterar los planteamientos de carácter general.

En el campo de las consultas, el mandato señalado al CEECON lo habilita para representar un papel de especial importancia en la actual coyuntura proteccionista prevaleciente en los Estados Unidos, en la medida que se ha previsto que dicho órgano debería tener una actuación preventiva en el caso de la aprobación por el gobierno de los Estados Unidos de medidas susceptibles de perjudicar las exportaciones latinoamericanas. Basándose en este compromiso asumido por el gobierno de los Estados Unidos en el marco del sistema interamericano, los países latinoamericanos están en condiciones de solicitar la discusión en el CEECON de las medidas proteccionistas antes de su aprobación final por el Congreso y sobre todo el examen de las fórmulas para evitar sus repercusiones sobre el comercio de la región.

En lo que concierne a las relaciones con la Comunidad, los países latinoamericanos también están actuando en favor del establecimiento de un mecanismo de contacto y negociación cuya realización se encuentra todavía en una fase preliminar. La Declaración de Buenos Aires aprobada en julio de 1970 por los países miembros de la CECLA, expresó la voluntad de América Latina de "institucionalizar a un nivel político elevado el diálogo con las Comunidades Europeas" con miras a definir los principios y las bases de una nueva cooperación entre las dos regiones que debería basarse en "la conclusión de acuerdos sectoriales y globales en materia de comercio, finanza, transporte, cooperación técnica y cooperación científica". En esta perspectiva, una Resolución anexa a la Declaración de Buenos Aires, formula en términos generales algunas orientaciones básicas a la cooperación proyectada en los varios campos señalados tales como el mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos, la adopción de nuevas modalidades para la asistencia financiera y la ampliación de la cooperación técnica.

En respuesta a los planteamientos de los países latinoamericanos, el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas adoptó con fecha del 14 de diciembre de 1970 una "Declaración" en la cual indica que "comparten

/en cuanto

en cuanto al fondo el objetivo que se han propuesto los países miembros de la CECLA y que apunta a instaurar entre los dos grupos de países una cooperación duradera que permita resolver de común acuerdo y en forma equilibrada los problemas que se plantean en el marco de las relaciones económicas y sociales".

Para examinar las modalidades por las cuales podría llevarse a la práctica la "decisión de obrar en común" la declaración del Consejo de Ministros estima necesaria la pronta realización de un encuentro entre los embajadores latinoamericanos de un lado y los representantes de los Estados Miembros y de la Comisión de las Comunidades de otro. Aunque no se refiere expresamente a la sugerencia latinoamericana de la convocación de una Conferencia ministerial mixta puede considerarse que el hecho de pronunciarse en favor de prontas reuniones a nivel de embajadores con los objetivos señalados constituye el primer paso en un proceso negociador cuya fase final deberá llevarse a cabo al nivel político.

Posteriormente, los países latinoamericanos adoptaron en el marco de la CECLA una Resolución en la cual consideran que la respuesta del Consejo de Ministros de la Comunidad coincide plenamente con la propuesta fundamental contenida en la Declaración de Buenos Aires de institucionalizar un sistema de relaciones recíprocas que facilite el diálogo a alto nivel político. El mismo documento invita a los gobiernos latinoamericanos a instruir a sus representantes ante las Comunidades sobre "la alta prioridad que asignan a la creación del sistema de relaciones recíprocas y sobre la preferente atención que es necesario prestar a las negociaciones conducentes a la instrumentación del mismo, conforme a lo señalado en la Declaración de Buenos Aires".

El primer encuentro entre los representantes latinoamericanos y los de la Comunidad se ha programado del 20 al 22 de abril de 1971. Sus objetivos deben ser, en conformidad con la Declaración del Consejo de Ministros de "precisar los límites y procedimientos para un diálogo fructuoso entre los países latinoamericanos y las Comunidades". Esta reunión, la primera de una serie, tendrá que establecer en forma general, las bases del diálogo permanente entre las dos regiones en la perspectiva de la reunión ministerial que podría tener lugar en un plazo de seis meses a un año.

2. Acciones al nivel mundial en el marco de los foros especializados

Tres tipos de acción podrían plantearse por los países latinoamericanos y los países en desarrollo para enfrentar al nivel mundial las presiones proteccionistas que se están manifestando en algunos países desarrollados y lograr nuevos avances en el campo de la liberalización del comercio internacional. El primer grupo de iniciativas debería tener como finalidad la realización de una nueva rueda de negociaciones arancelarias cuyo alcance no debería limitarse a los productos manufacturados, como ocurrió con las Negociaciones Kennedy, sino **incluir** a los productos agropecuarios cuyo comercio se enfrenta en la actualidad con los **mayores** problemas al nivel mundial y que interesan en forma especial a los países en desarrollo. En segundo lugar, convendría promover una revisión de algunas de las reglas básicas que rigen actualmente las relaciones comerciales internacionales en el marco del GATT de manera de tomar en cuenta, por una parte, los cambios estructurales que han venido observándose en el campo del comercio internacional y, por otra parte, las necesidades específicas de los países en desarrollo que no han sido satisfechos en forma adecuada al amparo de dichas normas y reglas adoptadas por las **principales** potencias comerciales después de la segunda guerra mundial.

Por último debería emprenderse una acción sistemática por parte de los países en desarrollo para obtener un efectivo cumplimiento por los países desarrollados de los compromisos asumidos en forma particularmente solemne con la adopción de la "Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas". En esta perspectiva reviste una especial importancia la preparación por los países en desarrollo y su presentación al tercer período de la UNCTAD de modalidades y sugerencias concretas destinadas a obtener la mayor aplicación efectiva posible de las medidas previstas en el documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su vigésimoquinto período de sesiones.

/a) Realización

a) Realización de una nueva rueda de negociaciones para la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios incluyendo los productos agrícolas

Conviene observar que no se ha registrado desde la conclusión de las Negociaciones Kennedy en 1967 ninguna iniciativa de tipo político en favor de nuevas decisiones en el campo de la liberalización del comercio internacional. Es significativa, al respecto, la actitud del gobierno norteamericano que no ha pedido al Congreso ninguna renovación de su autoridad para negociar, que expiró en junio de 1967, limitándose a solicitar en noviembre de 1969 la aprobación de una Ley de Comercio de alcance muy limitado, que preveía solamente el otorgamiento de facultades para proceder a "ajustes de tipo técnico" en el campo arancelario. Se estima por otra parte, que las negociaciones que se están llevando a cabo actualmente entre varios países europeos y la Comunidad Económica Europea en la perspectiva de la ampliación de la misma deja poca posibilidad para que los países interesados puedan participar en una negociación internacional sobre la reducción de los obstáculos al comercio antes que sus propias negociaciones hayan llegado a su conclusión.

Simultáneamente los problemas y las dificultades en las relaciones comerciales internacionales se han multiplicado y agudizado en los años recientes. Se ha señalado anteriormente el resurgimiento de las presiones proteccionistas en los Estados Unidos, por un lado, y por otro, las consecuencias que tendría la ampliación de la Comunidad Económica Europea, al extender a nuevas áreas las regulaciones de la política agrícola común y los acuerdos preferenciales especiales.

Contrastando con esta falta de reacción de los grandes centros políticos al riesgo de una posible "guerra comercial", se han verificado en los últimos meses algunas iniciativas por parte de varios organismos especializados tendientes a la aprobación al nivel mundial de programas de liberalización del comercio internacional. Conviene al respecto señalar la iniciativa de la Cámara Internacional de Comercio que ha preparado para ser discutido en su Conferencia de Viena del 17 al 24 de abril de 1971, un documento titulado "Programa de liberación de los intercambios" que ha sido objeto de examen por parte de la Comisión CCI/ONU/GATT. En este documento se

/recomienda a

recomienda a los gobiernos de los países industrializados reunirse al nivel ministerial para decidir la organización de una conferencia que debería llevarse a cabo después de concluir los actuales debates para la ampliación de la CEE con el propósito de emprender negociaciones comerciales dentro del GATT. Por su parte, el Director General del GATT ha expresado en numerosas oportunidades sus preocupaciones frente a una posible reorientación de tipo proteccionista de la política comercial internacional e invitado a los gobiernos de los países industrializados a adoptar las medidas adecuadas para reanudar los esfuerzos hacia la liberalización del comercio. La más reciente iniciativa en este sentido ha sido la convocación para los días 28, 29 y 30 de abril de 1971 en Ginebra de los representantes de los países desarrollados en una reunión oficiosa para discutir estos problemas.

Tales iniciativas coinciden con los intereses de los países en desarrollo y su realización puede emprenderse relativamente a corto plazo, gracias a la labor preparatoria que han estado adelantando los órganos subsidiarios de la UNCTAD y el GATT tanto en el campo de las restricciones arancelarias y no arancelarias como en el de la orientación de las políticas de protección agrícola en los países desarrollados. El punto esencial sobre el que hay que insistir es que en una nueva serie de negociaciones comerciales es imprescindible incluir los productos agrícolas. En efecto, a pesar del estímulo que la puesta en vigencia del sistema general de preferencias pueda conferir a sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados en los próximos años, es indudable que la expansión del comercio exterior de muchos países de América Latina dependerá todavía en grado considerable de sus ventas de productos primarios. Por otra parte, la inclusión de este grupo de productos en una negociación internacional se justifica plenamente en la medida que en la actualidad se puede considerar que los motivos de disenso y de tensión en el campo comercial internacional se vinculan en gran parte con las reglamentaciones específicas y generalmente proteccionistas que rigen el comercio de productos agrícolas. Conviene mencionar al respecto la oposición que enfrenta en un gran número de países tanto desarrollados como en desarrollo los principios de la política agrícola común adoptada por la Comunidad Económica Europea que tienden por un lado a

/restringir las

restringir las importaciones de la región en este sector, con una aparente aspiración a un creciente grado de autoabastecimiento y, por otro, a estimular las exportaciones a base de un sistema de subsidios cuyo efecto final es distorsionar las corrientes regulares del comercio de productos agrícolas. Por su parte, los Estados Unidos han puesto en efecto en el sector agrícola una política que ha tendido simultáneamente a estimular la producción hasta la acumulación de excedentes de difícil colocación y de costo elevado y a someter las importaciones de productos agrícolas a reglamentaciones cada vez más restrictivas.

La orientación hacia políticas de protección más flexibles implica naturalmente la realización de reformas estructurales en el sector agrícola de los países desarrollados, del tipo de las que se están preparando en la Comunidad Económica Europea en el marco del Plan Mansholt. No parece, sin embargo, necesario esperar la aplicación de tales reformas, que evidentemente constituyen un objetivo a largo plazo, para iniciar un proceso de negociación que incluya los productos agrícolas.

Es evidente que la proposición de incluir los productos agrícolas en una futura rueda de negociaciones de carácter arancelario y no arancelario se enfrentará con ciertas resistencias por parte de los países desarrollados y en particular de los más avanzados de éstos como los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, conviene recordar, en el caso de la Comunidad, que las implicaciones económicas y financieras de la política agrícola común y los resultados muy limitados de la misma en cuanto a su finalidad esencial que era promover el progreso económico y social de la clase campesina, han dado lugar a severas críticas en la Comunidad misma y han llevado a la Comisión a preparar un plan de reformas estructurales para modernizar y hacer más rentables las unidades agrícolas europeas. Los países miembros de la Comunidad deberían reconocer que las consecuencias de la política agrícola común exceden los límites del territorio comunitario para afectar a un número creciente de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo. En estas condiciones, de seguir considerando como no negociable la política agrícola común, la Comunidad podría hacerse responsable de obstaculizar no solamente a una evolución hacia condiciones más normales de competencia

/para los

para los productos agrícolas, sino también al logro de nuevos avances en el campo de la liberalización del comercio internacional, particularmente en los sectores que son de particular interés para los países en desarrollo.

Los Estados Unidos deberían también aceptar negociar al nivel mundial algunos aspectos de su política agrícola que se basa fundamentalmente en un mecanismo de garantía a los precios, colocación de excedentes en el exterior en condiciones que distorsionan el mercado internacional de tales productos y un grado elevado de proteccionismo. Al respecto conviene referirse a las facultades excepcionales otorgadas a este país por una exoneración ("waiver") aprobada en 1955 por las Partes Contratantes del GATT y que le autoriza a imponer cuotas a la importación de una serie de productos agrícolas importantes. A pesar de que estas facultades fueron concedidas a los Estados Unidos para permitirles enfrentar una situación excepcional de excedentes agrícolas y llevar a cabo un programa de control de la producción, esta exoneración sigue todavía en vigencia y procura a este país el fundamento jurídico a las reglamentaciones restrictivas que afectan la importación de varios grupos de productos agrícolas que interesan directamente a los países latinoamericanos.

b) Revisión de algunos principios que rigen actualmente las relaciones comerciales internacionales

Un segundo aspecto de la acción que sería conveniente desarrollar al nivel mundial, como complemento de una liberalización del comercio de los productos agrícolas con miras a enfrentar eventuales actitudes proteccionistas por parte de los países desarrollados y mejorar las condiciones generales del comercio para los países en desarrollo, consistiría en modificar algunas de las normas institucionales que rigen en la actualidad el intercambio internacional.

El punto de partida al respecto debe ser el reconocimiento que dichas normas tal como fueron formuladas en el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) correspondieron a una determinada fase en las relaciones comerciales internacionales - la situación existente en los primeros años de la última postguerra - y reflejaron esencialmente las concepciones de un número muy reducido de países que tenían entonces un predominio absoluto en este campo. En términos generales, puede considerarse que las reglas

del GATT han derivado directamente de las posiciones de los Estados Unidos en favor del libre intercambio y de la no discriminación en un momento que este país estaba en condiciones de exportar al resto del mundo los productos y bienes de capital que los otros países necesitaban en forma apremiante. Dos series de elementos han modificado en forma progresiva este contexto y puesto de relieve la inflexibilidad de algunas normas del GATT para adaptarse a la aparición de nuevos problemas y tipos de relaciones en el campo del comercio internacional: por una parte se ha ido dedicando una atención cada vez mayor a la situación específica de los países en desarrollo y a sus necesidades,^{8/} y por otra parte se han constituido nuevas agrupaciones económicas regionales de las cuales la más significativa es la Comunidad Económica Europea, que han establecido sus relaciones comerciales con terceros países sobre bases institucionales distintas a las definidas por el Acuerdo General. En general la consideración en que conviene insistir es que el funcionamiento de las reglas del GATT, si bien ha favorecido la notable expansión del comercio de los países desarrollados a lo largo de los veinte últimos años, no ha tenido el mismo impacto sobre las exportaciones de los países en desarrollo, cuya participación relativa en las exportaciones mundiales no ha dejado de disminuir bajo el efecto de una tasa de crecimiento siempre muy inferior a la de los países industrializados.

La aprobación por los principales países desarrollados de un sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo representa ya un primer reconocimiento al nivel mundial de la falta de adecuación de algunos principios básicos del GATT, como el de la no discriminación, a las necesidades específicas de los países en desarrollo en el campo del comercio. Parece sin embargo que la necesidad de una revisión de algunas de las normas que rigen actualmente las relaciones comerciales internacionales sea reconocida por la Comunidad comercial internacional y que se adopten las disposiciones convenientes

^{8/} Vale la pena al respecto recordar que la noción de países en desarrollo no existía al momento de la creación del GATT y que se refería solamente a los países productores y exportadores de materias primas en el cuadro de una concepción bastante estática de la división internacional del trabajo.

para llevar a cabo dicha revisión. Básicamente las sugerencias que se podrían formular incluirían, entre otras, las siguientes:

i) Una revisión del principio de la nación más favorecida a fin de permitir a los países desarrollados adoptar medidas de política comercial destinadas a estimular las exportaciones de los países en desarrollo sin estar en la obligación de extenderlas a los otros países desarrollados. Es evidente que la necesidad para los países desarrollados que son Partes Contratantes del GATT de respetar el principio de no discriminación contenido en el artículo 1 del Acuerdo General puede limitar en forma apreciable su capacidad de adoptar cualquier reglamentación comercial de tipo preferencial en favor de los países en desarrollo o de algunos de ellos.

ii) Facultar a los países desarrollados para que en caso de adoptar disposiciones que constituyan restricciones en el campo de las importaciones puedan eximir de esas restricciones a los países en desarrollo. Esta sugerencia debe vincularse a la amenaza existente actualmente de que algunos países, en particular los Estados Unidos, reorienten su política comercial en un sentido proteccionista y que tales iniciativas desaten finalmente una situación de guerra comercial a través del mundo cuyos efectos perjudicarían en forma grave a los productos exportados por los países en desarrollo.

c) La acción en el marco de la UNCTAD en favor del cumplimiento de la "Estrategia internacional del desarrollo" de las Naciones Unidas

Durante su vigésimo quinto período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2626 (XXV) que establece las bases, los objetivos y las medidas de política de una "Estrategia internacional del desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Este documento puede considerarse como la base de la futura acción coordinada que deben desarrollar al nivel multilateral todos los países con miras a complementar los diversos tipos de acción señalados en los párrafos anteriores. En efecto, la Resolución sobre la Estrategia Internacional del Desarrollo en su numeral 19 se refiere expresamente a "la voluntad política y a la determinación colectiva" de los gobiernos de alcanzar las metas y objetivos señalados en el mismo documento para "promover el progreso económico y social de los países en desarrollo". Por otra parte, se señala que los gobiernos "resuelven de manera solemne, individual y conjuntamente adoptar y aplicar

/Las medidas

las medidas de política que se enuncian más adelante". Puede considerarse que estas disposiciones de la Resolución 2626 (XXV) configuran un compromiso de mayor alcance que los asumidos por los países desarrollados en numerosas oportunidades anteriores en la medida que hace una referencia precisa a la existencia de una "voluntad política" cuya ausencia ha constituido en el pasado el mayor obstáculo al cumplimiento efectivo de las resoluciones adoptadas en el GATT o en la UNCTAD.

Por otra parte, al enunciar las diversas medidas concretas que los gobiernos se comprometen a adoptar en el campo comercial, la "Estrategia Internacional de Desarrollo" trata de definir ciertas normas en cuanto a los plazos y a las modalidades de su ejecución. Así el numeral 21 de este documento dispone que "se hará todo lo posible para lograr la adopción de medidas internacionales antes del 31 de diciembre de 1972, incluido, en caso necesario, la celebración de acuerdos o convenios internacionales sobre los productos mencionados en la Resolución pertinente aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su Segundo Período de sesiones". En lo que concierne a la reducción o eliminación de los derechos de aduana y demás barreras a las importaciones de productos primarios de interés para los países en desarrollo, el numeral 26 de la Resolución 2626 (XXV) prevé lo siguiente: "Se tratará de lograr este objetivo mediante la continuación o intensificación de las consultas intergubernamentales con el fin de alcanzar resultados concretos trascendentales a principios del Decenio. Se harán esfuerzos para conseguir estos resultados antes del 31 de diciembre de 1972". Una recomendación idéntica figura en el numeral 34 en lo que concierne a la puesta en vigor de medidas para la liberalización y la eliminación progresiva de las barreras no arancelarias que afectan el comercio de manufacturas y semimanufacturas de interés para los países en desarrollo.

En otros términos, la "Estrategia internacional del Desarrollo" constituye, en primer lugar, un compromiso solemne por parte de los gobiernos miembros de las Naciones Unidas y en particular de los gobiernos de los países desarrollados de llevar a cabo una serie de objetivos específicos en el sentido del mejoramiento del comercio de los países en desarrollo y la afirmación de la voluntad política de los mismos de cumplir

/con este

con este compromiso. En segundo lugar, el mismo documento formula recomendaciones precisas en lo que concierne al lapso en el cual sería deseable que sea realizado el conjunto de medidas aprobadas.

En estas condiciones el tercer período de sesiones de la UNCTAD ofrece una oportunidad excepcional para realizar un examen preliminar de los avances que se hayan logrado en el primer año en el cumplimiento de las metas fijadas y para acordar las modalidades de la acción necesaria en aquellos campos en donde no se registre ningún avance. La naturaleza y alcance de los compromisos aceptados en la "Estrategia Internacional del Desarrollo" harían inútil cualquiera nueva reiteración o ratificación de las mismas. En otros términos, el tercer período de sesiones de la UNCTAD debería orientarse, como se esperaba que fuera el segundo pero no se logró, a discutir los aspectos operativos de las medidas recomendadas y a promover su más pronta aplicación.