

CAPÍTULO II

FUENTES JURÍDICAS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

1. Antecedentes	31
2. El comercio internacional de la posguerra	35
3. Las preferencias en el GATT y en la ALALC. A) Las preferencias en el GATT;	43
B) Las preferencias en la ALALC	44
4. Evolución jurídica de la idea del SGP de 1964 a 1971	46
5. Las preferencias en la UNCTAD	49
6. Las preferencias en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados	53

CAPÍTULO II

FUENTES JURÍDICAS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

SUMARIO: 1. *Antecedentes*; 2. *El comercio internacional de la posguerra*; 3. *Las preferencias en el GATT y en la ALALC*; 4. *Evolución jurídica de la idea del S. G. P. de 1964-1971*; 5. *Las preferencias de la UNCTAD*; 6. *Las preferencias en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*.

I. ANTECEDENTES

El sistema generalizado de preferencias (SGP) constituye una excepción a los principios neoliberales del comercio internacional sustentados en la teoría neoclásica (basada en Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill) que emergió en el siglo XIX para legitimar el predominio surgido de la Revolución Industrial.¹

Este principio jurídicamente se expresa en el texto del artículo I del GATT que nos permitimos reproducir:

Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediatamente e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes. (Artículo I).

Este esquema neoliberal parte del supuesto de que en el mundo existe una desigual distribución de los recursos naturales, lo que obliga a la necesidad de intercambiar bienes o productos en función de esa desigual distribución. Así se supone que ningún país es absolutamente privilegiado en su geografía para ser autosuficiente. De tal suerte que, para cubrir su faltante, le es indispensable importarlo de terceros países.

En otras palabras, el fundamento del esquema neoliberal consiste en que los factores naturales y productivos están inmovilizados de manera que las carencias están determinadas estructuralmente

¹ Ricardo Torres Caytan, *Teoría del comercio internacional*, Ed. Siglo XXI, México, 1975. (3a. ed.)

por la naturaleza. Este principio se denomina técnicamente *inmovilidad o fijeza de los factores productivos*.²

En consecuencia, la fijeza de los factores productivos determina la división internacional del trabajo que ubica a los distintos países de la comunidad internacional en condiciones de especializarse en producir aquellos bienes para los cuales su geografía, su clima, su naturaleza le otorga ventajas comparativas provenientes de su propio entorno.

Esta especialización, históricamente en un primer estadio, ubicó a Gran Bretaña como centro de especialización en productos manufacturados en industriales. Por su parte, al resto de los países —donde ubicamos a América Latina— les fue impuesta la tarea de “especializarse” en producir y exportar sus abundantes materias primas y alimentos. Es decir, en esta división —surgida a mediados del siglo XIX— está el fundamento histórico de la separación existente hasta nuestros días entre países industrializados y subdesarrollados.³

Estos fundamentos económicos tienen necesariamente una expresión jurídica o institucional que hoy subsiste, tanto a nivel multilateral (GATT) como bilateral en las relaciones capitalistas contemporáneas. Se trata de la llamada cláusula de la nación más favorecida, institución clave del derecho económico internacional que tiene su origen en las relaciones de tipo colonial impuestas por Gran Bretaña a Portugal alrededor de 1640.⁴

Esta institución parte del supuesto formal de que todos los países comerciantes tienen un mismo poder negociador, igualdad teórica que, por lo demás, probaremos a lo largo de este trabajo. Este instituto supone que cuando dos países convienen condiciones comerciales determinadas a un nivel bilateral estas mismas deben extenderse incondicionalmente a terceros países.⁵

El interés que Gran Bretaña buscó por universalizar este instituto partía del hecho de que siendo ella ya una potencia, estaba en condiciones de aprovecharse de todas las condiciones que terceros países establecieron. A *contrario sensu* por su mayor *locus standis* las propias condiciones que pactara bilateralmente este

² Raúl Prebisch, *Hacia una nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

³ Francisco Orrego Vicuña, *Derecho Internacional Económico*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

⁴ Raúl Prebisch, *op. cit.*

⁵ Francisco Orrego Vicuña, *Op. cit.*

país no le afectarían en lo más mínimo extenderlas a terceros países.

El principio de la cláusula teóricamente se convalida como un mecanismo que tiende a universalizar y a agilizar el comercio entre países; pero la praxis histórica la cuestiona por las siguientes razones:

a) Ignora los distintos grados de desarrollo de los países comerciantes formalmente iguales.

b) Desconoce la naturaleza y comportamiento distinto de los tipos de productos que se intercambian. Esto es, para la cláusula es lo mismo exportar o importar materias primas que manufacturas, distinción ésta científicamente probada por el informe de Raúl Prebisch a la Primera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, donde se comprobó el llamado “deterioro de los términos del intercambio” existente entre las materias primas, y las manufacturas.⁶

Los fundamentos económicos y su manifestación jurídica plasmados en la cláusula de la nación más favorecida permitieron al capitalismo imponer un modelo universal de comercio internacional que rigió sin contrapeso durante todo el siglo XIX y la primera década del XX. En efecto, en 1914, año de la Primera Guerra Mundial, este esquema clásico sufrió el primer revés al emerger como potencias competitivas de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia, los que, en su lucha por los mercados de ultramar, provocaron el mencionado conflicto mundial. Más tarde, la gran depresión de 29-30 terminaría con la quiebra del patrón oro, sistema de pago que respaldó durante más de cien años el modelo clásico de comercio internacional ya descrito.

Posteriormente, en la década de los treinta y hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, se observa una brusca baja de la importancia de los intercambios mundiales y la expansión de una especie de nacionalismo económico, conocido también como “proteccionismo” que tiene como centro una fuerte intervención del Estado en todos los planos de la vida económica. En efecto, Francia —en la década de los veinte— inaugura las políticas comerciales restrictivas tanto administrativas como tarifarias, discriminando por razones político-militares sus exportaciones e importaciones. Dicho periodo se conoce en la historia económica

⁶ Raúl Prebisch, *Op. cit.*

como la llamada "guerra de las tarifas".⁷ Es la época en que el comercio exterior se centra fundamentalmente en convenios bilaterales discriminatorios y suscritos en franca contraposición a los principios de la Cláusula de Nación más Favorecida.

El nuevo modelo proteccionista de comercio internacional, tiene como fundamento varios factores:

Por una parte, el presidente Roosevelt, en los Estados Unidos, diseña la política del New Deal, asignando al Estado una fuerte intervención tanto en el plano interno como externo, como una manera de cubrir los vacíos dejados por las empresas privadas cerradas y quebradas como consecuencia de la gran depresión del 1929-1930.

A su vez, Keynes, economista inglés, revoluciona la ciencia económica de la época postulando cuantiosas inversiones públicas para crear empleos, únicos generadores de la demanda interna, destinada a movilizar o restablecer el decaído parque industrial de los Estados Unidos.⁸

El proteccionismo en el campo del comercio exterior se expresó en monopolios estatales frente a las exportaciones e importaciones. Los aranceles subsisten como reguladores de comercio exterior; pero son complementados por restricciones cuantitativas que van desde los permisos o licencias de importación, pasando por los depósitos previos y cuotas de importación, hasta el rígido control de cambio, aún subsistente en varios países de economía de mercado.

Es así como al finalizar la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional había experimentado la puesta en práctica de dos modelos de política comercial internacional. El modelo liberal o clásico, con hegemonía británica, jurídicamente plasmado en la cláusula de nación más favorecida y en los aranceles de aduana; y, un modelo proteccionista de fuerte intervención estatal prolífero en obstáculos administrativos y tendiente a la autarquía económica. Los acuerdos bilaterales de tipo discriminatorio son el signo dominante de este modelo. En el plano de la política internacional el liberalismo exhibía una tendencia a la integración mundial de tipo capitalista portadora de progreso y paz, mientras el proteccionismo, en este plano, proyectaba la idea de naciona-

⁷ John Jackson "World Trade and the Law of Gatt". The Boobs Merrill company, Inc. USA, 1969.

⁸ John Maynard Keynes, *Teoría General de la ocupación el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, 1963.

lismos exacerbados no extraños a los conflictos bélicos mundiales.

2. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA

Terminado el conflicto bélico mundial la economía internacional ubica a una potencia como la hegemónica absoluta: los Estados Unidos, y el resto de los países destruidos y desarticulados en sus sistemas productivos. La Carta de San Francisco, fundadora del sistema de Naciones Unidas si bien nace con una vocación de cooperación y paz recoge en esencia los intereses de una especie de "condominio" mundial.⁹

Se inicia el reparto del mundo entre la URSS y los Estados Unidos. En efecto, para la órbita capitalista mundial los Estados Unidos diseñan un marco institucional que refleja el predominio de sus intereses.

Surgen los acuerdos de Bretton Woods que dan nacimiento al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, instituciones ambas estratégicas para remodelar una economía capitalista atomizada y dispersa.¹⁰

Cumplida la fase de organizar el sistema monetario y los préstamos internacionales se hace necesario proyectar un organismo internacional que se dé a la tarea de regular los intercambios mercantiles, área ésta fundamental para dar salida a los cuantiosos stocks de productos que la industria norteamericana había acumulado en los años de la guerra.

En este contexto, al impulso de Naciones Unidas, se abren las negociaciones para crear la Organización Internacional de Comercio, la que luego de tres reuniones proyecta la llamada Carta de la Habana en agosto de 1947. En la redacción de la Carta de la Habana se expresan dos tipos de intereses contrapuestos: por una parte los de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, que postulan el restablecimiento del modelo liberal de comercio que había regido hasta 1914 y por la otra los intereses de un grupo de países subdesarrollados entre los que se contaban: India, Brasil, Australia, Uruguay, México y Chile, países estos que se negaban a aceptar

⁹ Marcos Kaplan, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial" en *Derecho Económico Internacional*, varios autores.

¹⁰ *Curso de comercio exterior*, varios autores, Ministerio de Comercio y Turismo de España, Madrid, 1978.

el modelo liberal y que pugnaron por relacionar el comercio internacional con el desarrollo económico y el pleno empleo y que buscaban también establecer mecanismos jurídicos que protegieran las fluctuaciones de los precios de los productos básicos.¹¹

Esta pugna de intereses se reflejó en el articulado de la Carta de la Habana, misma que pasa a ser primer instrumento jurídico internacional que para la época constituyó un hito de indudable progreso. Sin embargo, los Estados Unidos, principales exportadores e importadores de la época, se negaron a ratificar esta Carta, hecho este que impidió lógicamente su vigencia.

Durante las negociaciones de la Carta de la Habana, como una manera de restablecer prontamente los comercios mundiales, se aprobó un protocolo provisional —denominado Acuerdo General de Tarifas y Comercios— que reglamentaba cuestiones de técnica arancelaria, instrumento éste de ambigua naturaleza jurídica, mezcla de tratado, de acuerdo y del tribunal y que ha subsistido hasta nuestros días.¹²

El GATT, como un subproducto de la frustrada Carta de la Habana, fue suscrito por 23 países incluyendo los subdesarrollados con excepción de México y por el peso de la ausencia de otro mecanismo mercantil internacional se transformó en el marco único regulatorio del comercio mundial.

La Carta originaria del GATT comprendía 35 artículos, tenía ésta como piedra angular la cláusula de nación más favorecida, el tratamiento de la cláusula nacional a todos los productos; la reciprocidad amplia de sus miembros y la no discriminación entre los mismos, es decir, un modelo neoliberal útil y funcional para los países industrializados.¹³

Si bien éstos son los principios rectores, el GATT con carácter excepcional y temporal admitía formalmente tratamientos especiales para los países en vías de desarrollo.

Estos 35 artículos rigieron sin alteraciones entre 1947 y 1964, año éste fundamental para el nacimiento de los SGP, objeto central de este trabajo.

¹¹ Francisco Orrego Vicuña, *op. cit.*

¹² Thibaut Floy, *Le Gatt Droit du Commerce International*, Universidad de Paris, 1969.

¹³ Conviene precisar además que estos principios se instrumentan en el arancel de aduanas como único regulador de los intercambios entre países y repele todo tipo de intervencionismos estatales incluyendo las formas de comercio gubernamentales.

En dicho año, y dado el creciente deterioro del comercio de los países en vías de desarrollo, las Naciones Unidas¹⁴ convocan a la primera UNCTAD, en donde se cuestiona frontalmente el esquema jurídico del GATT y se postula abiertamente un tratamiento preferencial para el comercio de los países atrasados, demanda ésta que es mayoritariamente aprobada en dicha conferencia. El impacto político y económico de esta resolución preocupó al GATT, pues veía que el foro del comercio mundial se trasladaba de su seno a la naciente UNCTAD, la que a su vez establecía, con carácter permanente en el contexto de las Naciones Unidas, la Junta Mundial de Comercio y Desarrollo con sede en Ginebra.

Esta inquietud en el GATT se materializó en la adición de tres artículos a su carta constitutiva: los artículos 36, 37 y 38 que dicen así:

Parte IV

Comercio y desarrollo

Artículo XXXVI

Principios y objetivos

1. Las PARTES CONTRATANTES

- a) conscientes de que los objetivos fundamentales del presente Acuerdo comprenden la elevación de los niveles de vida y el desarrollo progresivo de las economías de todas las partes contratantes, y considerando que la realización de estos objetivos especialmente urgente para las partes contratantes poco desarrolladas;
- b) Considerando que los ingresos de exportación de las partes contratantes poco desarrolladas pueden desempeñar un papel vital en su desarrollo económico y que el alcance de esta contribución depende tanto de los precios que dichas partes contratantes pagan por los productos esenciales que importan, como del volumen de sus exportaciones y de los precios que perciben por los productos que exportan;

¹⁴ Este deterioro se evidencia en lo siguiente: en tanto en 1950 América Latina participaba en un 14% del comercio mundial, para 1960 había disminuido esa participación al 8%.

- c) comprobando que existe una gran diferencia entre los niveles de vida de los países poco desarrollados y de los demás países;
- d) reconociendo que es indispensable una acción individual y colectiva para promover el desarrollo de las economías de las partes contratantes poco desarrolladas y para lograr la elevación rápida de los niveles de vida de estos países;
- e) reconociendo que el comercio internacional, considerado como instrumento de progreso económico y social, debe regirse por reglas y procedimientos y por medidas acordes con tales reglas y procedimientos que sean compatibles con los objetivos enunciados en el presente artículo;
- f) notando que las PARTES CONTRATANTES pueden facultar a las partes contratantes poco desarrolladas para que apliquen medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y su desarrollo;

convienen en lo siguiente:

2. Es necesario asegurar un aumento rápido y sostenido de los ingresos de exportación de las partes contratantes poco desarrolladas.
3. Es necesario realizar esfuerzos positivos para que las partes contratantes poco desarrolladas obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.
4. Dado que numerosas partes contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores, que permitan la expansión del comercio y de la demanda mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para su desarrollo económico.
5. La expansión rápida de las economías de las partes contratantes poco desarrolladas se facilitará mediante la diversificación de la estructura de dichas economías y evitándoles que dependan excesivamente de la exportación de productos primarios. Por consiguiente, es necesario asegurar en la medida más amplia posible, y en condiciones favorables, un mejor acceso a los mercados para los productos transformados y los artículos manufacturados cuya exportación

ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes, poco desarrolladas.

6. Debido a la insuficiencia crónica de los ingresos de exportación y otros ingresos en divisas de las partes contratantes poco desarrolladas, existen relaciones importantes entre el comercio y la ayuda financiera para el desarrollo. Por lo tanto, es necesario que las partes contratantes y las instituciones internacionales de préstamo colaboren estrecha y permanentemente a fin de que puedan contribuir con la máxima eficacia a aliviar las cargas que asumen dichas partes contratantes poco desarrolladas en el interés de su desarrollo económico.

7. Es necesaria una colaboración apropiada entre las PARTES CONTRATANTES, otras organizaciones intergubernamentales y los órganos e instituciones de las Naciones Unidas, cuyas actividades están relacionadas con el desarrollo comercial y económico de los países poco desarrollados.

8. Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas.

9. La adopción de medidas para dar efectividad a estos principios y objetivos será objeto de un esfuerzo consciente y tenaz de las partes contratantes, tanto individual como colectivamente.

Artículo XXXVII

Compromisos

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

- a) conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas, incluidos los derechos de aduana y otras restricciones que entrañen una diferenciación irrazonable entre esos productos en su forma primaria y después de transformados;
- b) abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduanas u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas;
- c) i) abstenerse de establecer nuevas medidas fiscales,

- ii) conceder, en toda modificación de la política fiscal, una gran prioridad a la reducción y a la supresión de las medidas fiscales vigentes, que tengan por resultado frenar sensiblemente el desarrollo del consumo de productos primarios, en bruto o después de transformados, que se producen en su totalidad o en su mayor parte, en los territorios de las partes contratantes poco desarrolladas, cuando dichas medidas se apliquen específicamente a esos productos.
- 2) a) Cuando se considere que no se cumple cualquiera de las disposiciones de los incisos a), b) o c) del párrafo I, la cuestión será señalada a la atención de las PARTES CONTRATANTES, ya sea por la parte contratante que no cumpla las disposiciones pertinentes, ya sea por cualquier otra parte contratante interesada.
- b) i) A solicitud de cualquier parte contratante interesada y sin perjuicio de las consultas bilaterales que, eventualmente, puedan emprenderse, las PARTES CONTRATANTES realizarán consultas sobre la cuestión indicada con la parte contratante concernida y con todas las partes contratantes interesadas, con objeto de llegar a soluciones satisfactorias para todas las partes contratantes concernidas, a fin de realizar los objetivos enunciados en el artículo XXXVI. En esas consultas se examinarán las razones invocadas en los casos en que no se hayan cumplido las disposiciones de los incisos a), b) o c) del párrafo I.
 - ii) Como la aplicación de las disposiciones de los incisos a), b) o c) del párrafo I por partes contratantes individualmente puede efectuarse más fácilmente en ciertos casos si se lleva a cabo en una acción colectiva con otras partes contratantes desarrolladas, las consultas podrán, en los casos apropiados, tender a ese fin.
 - iii) En los casos apropiados, las consultas de las PARTES CONTRATANTES podrán también tender a la realización de un acuerdo sobre una acción colectiva que permita lograr los objetivos del presente Acuerdo, según está previsto en el párrafo I del artículo XXV.
3. Las partes contratantes desarrolladas deberán:
- a) hacer cuanto este a su alcance para mantener los márgenes comerciales a niveles equitativos en los casos en que el gobierno determine, directa o indirectamente, el precio de venta de pro-

- ductos que se producen, en su totalidad o en su mayor parte, en los territorios de partes contratantes poco desarrolladas;
- b) considerar activamente la adopción de otras medidas cuya finalidad sea ampliar las posibilidades de incremento de las importaciones procedentes de partes contratantes poco desarrolladas, y colaborar con este fin en una acción internacional apropiada;
 - c) tener especialmente en cuenta los intereses comerciales de las partes contratantes poco desarrolladas cuando consideren la aplicación de otras medidas autorizadas por el presente Acuerdo para resolver problemas particulares, y explorar todas las posibilidades de remedios constructivos antes de aplicar dichas medidas, en los casos en que éstas perjudiquen los intereses fundamentales de aquellas partes contratantes.

4. Cada parte contratante poco desarrollada conviene en adoptar medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones de la Parte IV en beneficio del comercio de las demás partes contratantes poco desarrolladas, siempre que dichas medidas sean compatibles con las necesidades actuales y futuras de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta tanto la evolución anterior del intercambio como los intereses comerciales del conjunto de las partes contratantes poco desarrolladas.

5. En el cumplimiento de los compromisos enunciados en los párrafos 1 a 4, cada parte contratante ofrecerá a cualquiera o cualesquiera otras partes contratantes interesadas la oportunidad rápida y completa de celebrar consultas según los procedimientos normales del presente Acuerdo con respecto a cualquier cuestión o dificultad que pueda plantearse.

Artículo XXXVIII

Acción colectiva

1. Las partes contratantes, actuando colectivamente, colaborarán dentro del marco del presente Acuerdo y fuera de él, según sea apropiado, para promover la realización de los objetivos enunciados en el artículo XXXVI.

2. Especialmente, las PARTES CONTRATANTES deberán:

- a) en los casos apropiados, obrar, incluso por medio de arreglos internacionales, a fin de asegurar condiciones mejores y aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos primarios que ofrecen un interés particular para las partes contratantes poco desarrolladas, y con objeto de elaborar medidas

- destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos;
- b) procurar conseguir en materia de política comercial y de desarrollo una colaboración apropiada con las Naciones Unidas y sus órganos e instituciones, incluso con las instituciones que se creen eventualmente sobre la base de las Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre Comercio y Desarrollo;
 - c) colaborar en el análisis de los planes y políticas de desarrollo de las partes contratantes poco desarrolladas consideradas individualmente y en el examen de las relaciones entre el comercio y la ayuda, a fin de elaborar medidas concretas que favorezcan el desarrollo del potencial de exportación y faciliten el acceso a los mercados de exportación para los productos de las industrias desarrolladas de ese modo, y, a este respecto, procurar conseguir una colaboración apropiada con los gobiernos y las organizaciones internacionales, especialmente con las organizaciones competentes en materia de ayuda financiera para el desarrollo económico, para emprender estudios sistemáticos de las relaciones entre el comercio y la ayuda en el caso de las partes contratantes poco desarrolladas, consideradas individualmente, a fin de determinar en forma clara el potencial de exportación, las perspectivas de los mercados y cualquier otra acción que pueda ser necesaria;
 - d) vigilar en forma permanente la evolución del comercio mundial, especialmente desde el punto de vista de la tasa de expansión del comercio de las partes contratantes poco desarrolladas, formular a las partes contratantes las recomendaciones que parezcan apropiadas teniendo en cuenta las circunstancias;
 - e) colaborar en la búsqueda de métodos factibles para la expansión del comercio a los efectos del desarrollo económico, por medio de una armonización y un ajuste, en el plano internacional, de las políticas y reglamentaciones nacionales, mediante la aplicación de normas técnicas y comerciales referentes a la producción, los transportes y la comercialización, y por medio de la promoción de las exportaciones a través del establecimiento de dispositivos que permitan aumentar la difusión de la información comercial y desarrollar el estudio de los mercados;
 - f) adoptar las disposiciones institucionales que sean necesarias para promover la consecución de los objetivos enunciados en el artículo XXXVI y para dar efectividad a las disposiciones de la presente Parte.

3. LAS PREFERENCIAS EN EL GATT Y EN LA ALALC

A) *Las preferencias en el GATT*

Al suscribirse la carta del GATT existían algunos regímenes aduaneros preferenciales que fueron respetados para ser después progresivamente congelados.

a) Preferencias "históricas". Las llamadas preferencias "históricas" están divididas en 4 tipos:¹⁵

1. Las que se exceptúan en el propio artículo I.
2. Las que están expresamente exceptuadas por un protocolo posterior de adhesión o adhesión provisional.
3. Las que pueda haber en la legislación existente dentro de un país en materia de impuestos y reglamentos internos.
4. Las restricciones de cuota preferencial expresamente exceptuadas en el artículo XIV, 5(b), por referencia al anexo a).

El primero de estos tipos que hemos enunciado es el más importante, pues contiene la mayor cantidad de preferencias históricas. Además el artículo I se refiere a las listas de los anexos "A" al "F" que tratan arreglos preferenciales específicos (como los de la *Commonwealth* y los territorios franceses). Esto quiere decir que sólo las preferencias expresamente contenidas pueden entrar en contravención con el párrafo I que enuncia la obligación general de "no discriminación o cláusula de la nación más favorecida".

b) Márgenes de preferencia. Las preferencias que están permitidas por el párrafo 2 del artículo I, son obligaciones del GATT en atención al "margen de preferencia" que se menciona en el párrafo 4. El margen de preferencia es la diferencia entre una tarifa preferencial y una tarifa de nación más favorecida.

Se define en una nota del anexo I del acuerdo: "La diferencia absoluta entre la tarifa de derechos aduanales de nación más favorecida y la tarifa preferencial para un producto similar, y no la relación proporcional entre las dos tarifas."

Se indican ejemplos en esta misma nota que revelan que el margen entre una tarifa de nación más favorecida de un 36% *ad valorem* y una de 24% es de 12% *ad valorem* y "no un tercio de la tarifa de nación más favorecida."

¹⁵ John Jackson, *op. cit.*

O sea, si la tarifa específica de nación más favorecida fuera de 2 francos por kilogramo y la tarifa preferencial fuera de 1.50 francos, el margen sería 0.50 francos y no de un cuarto.

El párrafo 4 del artículo I básicamente pone el límite a los márgenes de preferencia en el margen determinado en un programa o en el "margen histórico" que exista con base a una "fecha de referencia."

De la letra de este párrafo se deriva también la forma en que opera el cómputo del "margen de preferencia", mismo que depende de si, ya sea la tarifa de nación más favorecida, o bien, la preferencial se especifican en el programa. Podemos incluso enumerar las reglas que se desprenden del párrafo mencionado:

1) Si el margen está delimitado en el programa, entonces ése será el máximo permitido.

2) Si ambas tarifas, la preferencial y la de nación más favorecida se contienen en el programa, el margen máximo es la diferencia entre esas dos tarifas.

3) Si una tarifa de nación más favorecida se estipula en ausencia de la preferencial, entonces el margen máximo es la diferencia entre la estipulada de nación más favorecida y la preferencial histórica de la fecha de referencia especificada.

4) Si ninguna de las dos tarifas están contenidas en el programa, el margen máximo será la diferencia entre esas dos tarifas en la fecha especificada.

5) Si la tarifa preferencial está especificada y la de la nación más favorecida no lo está, lo que difícilmente puede ocurrir, si existirá entonces alguna ambigüedad.

Conviene precisar que además el GATT respetó las preferencias existentes entre los Estados Unidos y Cuba; los Estados Unidos y Filipinas y los Estados Unidos y Venezuela, preferencias éstas que en la actualidad están derogadas.

Otra referencia a situaciones preferenciales contempladas en el GATT son los referidos a los procesos de integración económica, para los cuales el artículo xxiv señala los requisitos que deben observarse.

B) *Las preferencias en la ALALC*

Entre los objetivos de la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio —por la cual, 11 partes contratantes establecen el compromiso de crear una sola zona de libre comercio— está, por

consiguiente, la reducción de gravámenes aduaneros, así como los de otros recargos de efectos equivalentes y de las restricciones que inciden sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquiera de los países asociados.

Entre 1960, la fecha de firma del tratado de Montevideo que crea esta organización, y 1976, México obtuvo de los países miembros 9,961 concesiones arancelarias, otorgó por su parte concesiones similares para 2,586 productos provenientes de la zona.

Aun cuando la ALALC no ha alcanzado el éxito que se ha deseado, tiene abiertas perspectivas interesantes y no aprovechadas en plenitud por cuanto hace a las relaciones comerciales que subsisten entre los países Latinoamericanos.

Con base en el *Programa de Liberación del Intercambio*, establecido en el Tratado de Montevideo, se realizan negociaciones periódicas, producto por producto, que se inscriben en un proceso de reducción y eliminación de gravámenes que tiene como resultado la conformación de "listas nacionales" y de la "lista común", así como de otros instrumentos como son: las listas especiales de ventajas no extensivas y los acuerdos de complementación.

A continuación explicaremos brevemente el objeto de cada uno de estos instrumentos:

1) Listas nacionales: contienen una relación de los productos y de las concesiones arancelarias que otorga cada uno de los países por lo que hace a las importaciones de los productos provenientes del conjunto de los demás.

2) Lista común: se elabora con la nómina de los productos que quedarán exentos de gravámenes y de toda clase de restricciones. La puesta en vigencia se acordará durante el transcurso del período de transición o al final de éste.

3) Listas especiales de ventajas no extensivas: contienen concesiones que benefician solamente al país de menos desarrollo económico relativo en cuyo favor son acordadas. Por ejemplo, las partes contratantes han otorgado 7,393 concesiones a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

4) Acuerdos de complementación: son acuerdos realizados por dos o más países de sectores industriales específicos. Estos han sido calificados de manera expresa como instrumentos auxiliares del Programa de Liberación. Estos acuerdos pueden contener, entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que

se aplican a las materias primas y a las partes empleadas en la fabricación de tales productos. En 1976 existían ya 19 acuerdos de complementación de los cuales México había sido signatario de 14.¹⁶

4. EVOLUCION JURIDICA DE LA IDEA DEL S.G.P. DE 1964 A 1971

Según el artículo primero del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las partes contratantes se conceden recíprocamente la cláusula de la nación más favorecida, instrumento que se consideró esencial para hacer respetar el principio de la no discriminación que responde al postulado de la igualdad jurídica de las Naciones Unidas. En base a esto se consideró que todos los Estados debían ser tratados en forma idéntica, desconociendo así las diferencias que realmente existen entre el grado de desarrollo de los países comerciantes. Pero, en 1964, año de la iniciación de los trabajos de la UNCTAD, se inicia un cambio en los criterios tradicionalmente aceptados.

Desde la primera UNCTAD, en el informe de su secretario general Raúl Prebisch se afirma que "Por muy valedero que sea el principio de la nación más favorecida en las relaciones comerciales entre iguales, no es un concepto aceptable y adecuado para el comercio entre países de poderío económico muy desigual".¹⁷

En el GATT, en la IX Sesión de las Partes Contratantes, llevada a efecto también en 1964, el representante de la India decía: "La igualdad de tratamiento es equitativa entre iguales". La idea se siguió tratando en los años subsecuentes, fundamentalmente por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y el Instituto de Derecho Internacional, como lo podemos observar en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*:¹⁸ volúmenes I de 1964, II de 1967, I de 1968, I y II de 1969 y II de 1970.

En el Instituto de Derecho Internacional, el análisis de las preferencias deriva del informe de Pierre Pescatore, fechado en octubre de 1968, donde ya hay referencia a los trabajos de la UNCTAD y a las preferencias donde se las trata como limitaciones a la

¹⁶ Folleto IMCE.

¹⁷ Sir Raglavan Pillai, *Equality of Treatment is Equitable only Among Equals*.

¹⁸ Volúmenes: I de 1964, II de 1967, I de 1968, I y II de 1969 y II de 1970.

aplicación de la cláusula; en el informe definitivo, los señores Castañeda, Hambro y Ustor amplían el enfoque inicial.¹⁹

En la sesión del 5 de septiembre de 1967, el doctor Jiménez Aréchaga criticó el informe aludido que no señalaba claramente la definitiva incompatibilidad de la cláusula con una política en favor de los países en vías de desarrollo.

De manera que el documento original fue reelaborado para evitar hacer menciones que ignoren la incompatibilidad de la cláusula con la lucha por el desarrollo.

En la sesión de Edimburgo, el Instituto de Derecho Internacional emite una resolución el 10 de septiembre de 1969 que dice: "La cláusula no debe impedir el establecimiento de un tratamiento preferencial en favor de los países en vías de desarrollo, por medio de un sistema generalizado de preferencias".

Paralelamente a la crítica del instituto a la cláusula de la nación más favorecida ante los problemas que plantea la necesidad de que el comercio internacional se organice como elemento de lucha contra el subdesarrollo, en la UNCTAD el proceso se desarrolla desde la Primera Conferencia con la aprobación del 8o. principio general y se continúa en la Conferencia de Nueva Dehli con la adopción de la resolución 21(II) del 26 de marzo de 1968, prosigue con la labor de la Comisión Especial de Preferencias, para culminar con la aprobación del Sistema Generalizado de Preferencias en su sesión número X.²⁰

Ahora bien, se presentó el problema para los países miembros del GATT de cómo hacer compatible la aplicación de un régimen especial, discriminatorio en favor de los países en vías de desarrollo, con el artículo I del Acuerdo General que trae como consecuencia la extensión de esa aplicación a todas las partes contratantes desarrolladas.

De esta manera fue necesario iniciar estudios preliminares para abordar el asunto: 5 de febrero de 1970 se hizo circular entre los miembros una nota técnica del secretariado que planteaba tres posibilidades de solución al problema:

a) Enmienda al Acuerdo General (según el artículo XXX). Lo que se considero difícil por consideraciones de tipo práctico.

¹⁹ Pierre Pescatore, *La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilaterales, rapport*, Provisoire, Geneve, octubre 1968, p. 85.

²⁰ Héctor Gros Espiell. El Sistema Generalizado de Preferencias y el GATT, Anuario Español de Derecho Internacional 1975, Universidad de Navarra, Pamplona, España.

b) Derogación con base en el artículo XXV, 5. Al respecto, el documento afirmaba que no era posible aplicar su sistema *excepcional* a un caso general de un régimen arancelario especial en favor de los países en vías de desarrollo.

c) La última posibilidad sería "en estos términos" adoptar una declaración en cuyos términos, no obstante, las declaraciones del artículo primero, las PARTES CONTRATANTES autorizarían, a título temporal, nuevas preferencias respondiendo a los principios de carácter general/sugeridos más arriba, si una declaración de este tipo tuviera que someterse a la enmienda, antes de que entrase en vigor.

Sin embargo, una declaración de este tipo podría adoptarse fuera de la sesión de las partes contratantes; pero tendría que adoptarse sin oposición. La lógica de este método está dirigida a que, siendo dueñas de la situación, las PARTES CONTRATANTES, puedan decidir que admitirán las derogaciones temporales al artículo I con el fin de promover los objetivos enunciados en el artículo XXXVI.

La adopción de una declaración fuera de la sesión de las PARTES CONTRATANTES, serían acto positivo y constructivo en beneficio de los países en vías de desarrollo, mientras que una derogación tendría un aspecto bastante negativo.²¹ (Traducción no oficial).

La fórmula finalmente adoptada por el Consejo resultó, con modificaciones, de un proyecto que empezó a circular el 26 de febrero de 1971, como "texto propuesto por los países donantes". Poco después, el 19 de abril de 1971, la delegación de Noruega presentó una solicitud de "Waiver" que no hace ya referencia a "países donantes".

Esto se hizo en nombre de las delegaciones de Australia, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea. El proyecto se estructura sobre la base del otorgamiento de un "Waiver" temporal que exime del cumplimiento de las disposiciones del artículo I por un período de diez años, en la medida necesaria para permitir a las partes contratantes desarrolladas que conceden, con sujeción al procedimiento que fija, un tratamiento arancelario preferencial a los productos originarios de los países en desarrollo, sin otorgar dicho trato a los productos similares de otras partes contratantes.

²¹ *Ibidem.*

El proyecto primitivo del 26 de febrero, invoca como norma habilitante al párrafo 5 del artículo XXVI del Acuerdo General. No lo hace así el proyecto del 19 de abril, ni tampoco hace alusión a ninguna fundamentación jurídica para el "Waiver".²²

Por otra parte, claramente se desprende de su tratamiento que se elude citar como base conceptual, la parte IV del Acuerdo General.

Finalmente, fue éste el proyecto el que consideró el Consejo y el que con todo y sus deficiencias se aprobó, pasando por alto los procedimientos de enmienda, que de procederse con rigor se hubiera acatado.

A pesar del insuficiente tratamiento del texto aprobado, lo que se puso en relieve en el debate del mismo es innegable que representa una conquista en cuanto al reconocimiento del comercio internacional como instrumento de desarrollo y, como hecho histórico, un avance en la necesidad de reconocer que el trato entre desiguales debe procurar la igualación.

5. LAS PREFERENCIAS EN LA UNCTAD

Como hemos afirmado, las Conferencias de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo desde sus inicios han estado planteando un trato preferencial en las relaciones comerciales para los países en vías de desarrollo. En efecto, la primera UNCTAD (Ginebra 1964) aprobó quince principios generales para el comercio mundial destinados a proteger en parte los intercambios de los países atrasados.

Entre estos principios conviene transcribir el número *octavo* que al efecto textualmente expresa:

El comercio internacional debe realizarse de manera que resulte mutuamente ventajoso, sobre la base del trato de nación más favorecida y deberá estar exento de toda medida que vaya en perjuicio de los intereses comerciales de otros países. Sin embargo, los países desarrollados deberán conceder preferencias a todos los países en desarrollo y ampliar a estos países todas las preferencias que se conceden mutuamente entre sí, sin que al conceder éstas u otras preferencias exijan en compensación, preferencias por parte de los países en desarrollo.

²² *Ibidem.*

Deberán hacerse en general a los países en desarrollo nuevas concesiones preferenciales se extiendan a los países desarrollados. Los países en desarrollo no necesitarán extender a los países desarrollados el trato preferencial que esté vigente entre ellos. Las preferencias especiales de que gozan actualmente algunos países en desarrollo en ciertos países desarrollados deberán ser consideradas como transitorias y sujetas a disminución progresiva. Deberán suprimirse tan pronto como entren en vigor medidas internacionales que garanticen por lo menos ventajas equivalentes a los países interesados.²³

Por su parte, la UNCTAD II (Nueva Dehli 1968) —a través de la *resolución 21* reiteró los principios anteriormente transcritos, agregando que los objetivos de los SGP, sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en vías de desarrollo, apuntarían a: 1) aumentar sus ingresos de exportación; 2) favorecer su industrialización, y 3) acelerar el ritmo de su crecimiento económico.

En esta misma resolución se procedió a crear el Comité Especial de Preferencias como un organismo subsidiario de la Junta del Comercio y del Desarrollo, organismo éste que tiene a su cargo orientar técnicamente a los países interesados en los mencionados sistemas.

Otro asunto importante en esta resolución 21 se refiere a lograr las respectivas autorizaciones legislativas y su legalidad en el seno del GATT a fin de que los sistemas pudieran entrar en vigor en 1970.²⁴

Respecto a la UNCTAD III (Santiago de Chile 1972), la Conferencia aprobó la resolución 77 en forma unánime cuyos puntos más importantes son:

a) Ratificó al Comité Especial de Preferencias como órgano permanente dentro de la UNCTAD con las competencias señaladas en la antes vista resolución octava;

b) Incluir todos los productos agrícolas y primarios elaborados y semielaborados de los capítulos uno a veinticuatro de la nomenclatura arancelaria de Bruselas en su esquema de preferencias arancelarias. También deberían incluir en sus esquemas todos los productos de los capítulos XXV a XCIX de esta nomenclatura que hayan sido incluidos de los esquemas actuales;

²³ UNCTAD I.

²⁴ UNCTAD II.

c) Permitir la importación con franquicia aduanera y sin sujeción a cupos de los productos procedentes de todos los países en desarrollo en virtud del SGP;

d) Conceder la entrada sin restricciones ni pago de derechos a los productos de artesanía, hechos a mano, procedentes de los países en desarrollo, incluyéndolos en sus esquemas de preferencias;

e) Al formular y aplicar las normas de origen en el marco del sistema generalizado de preferencias lograr la máxima armonización posible, de conformidad con las conclusiones convenidas a que llegó el grupo de trabajo de la UNCTAD sobre las normas de origen en su tercer período de sesiones. Los países que conceden preferencias deberían modificar inmediatamente, con miras a simplificarlas, las disposiciones de sus actuales normas de origen que, por su excesiva complejidad, impiden o dificultan el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en virtud de sistema generalizado de preferencias deberían permitir que los materiales o componentes originarios de un país en desarrollo sean incluidos en la aplicación de sus requisitos de origen con respecto al producto final;

f) Abstenerse de invocar las cláusulas liberatorias o de salvaguarda, excepto en circunstancias excepcionales, que deberán haber sido sometidas previamente a consulta, aprobación y examen internacionales;

g) Eliminar con carácter preferencial, y no recíproco, en favor de todos los países en desarrollo todas las barreras no arancelarias relativas a productos incluidos en el sistema generalizado de preferencias, y

h) No adoptar ninguna medida de política interna que reduzca las ventajas que los países en desarrollo puedan obtener del sistema generalizado de preferencias; sino tomar otras disposiciones que permitan a los países en desarrollo obtener el máximo beneficio del sistema.²⁵

En cuanto a la UNCTAD IV (Nairobi 1976) el sistema generalizado de preferencias fue ratificado por la resolución 91 que entre otras cosas señala que "Los países otorgantes de preferencias deberían aplicar las disposiciones de la Resolución 21 de la Conferencia relativas al Sistema generalizado de preferencias basado en la no reciprocidad y la no discriminación". Además, en

²⁵ UNCTAD III.

la resolución se insiste en que "El sistema generalizado de preferencias ha sido instituido para atender a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo y debería utilizarse exclusivamente en cuanto a tal y no como un instrumento de coacción política o económica o de represalia contra los países en desarrollo, incluidos los que hubieren adoptado o pudieran adoptar, individual o conjuntamente, políticas encaminadas a salvaguardar sus recursos nacionales".²⁶

Esta resolución tenía claramente el propósito de responder a la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos aprobada en 1974 y que expresamente excluía de toda preferencia comercial y obviamente de su SGP a los países integrantes de la OPEP. La exclusión de Venezuela y Ecuador, del mencionado sistema, era una clara violación al espíritu subyacente en los sistemas generalizados de preferencias.

Finalmente, la UNCTAD V (Manila 1979) procedió a realizar una revisión y evaluación de los SGP, cuya vigencia en principio se extinguirá en los primeros años de la década del ochenta.

En efecto, se detectaron los siguientes obstáculos: En relación a los países beneficiarios no todos los países industrializados han reconocido globalmente a los países en desarrollo. El ejemplo más claro: en el sistema norteamericano se excluyó expresamente a Venezuela y Ecuador de tal privilegio; en lo que a los productos incluidos se refiere, los industriales han sido en general aceptados como tales, en cambio los agrícolas calificados de productos sensibles por regla general han sido excluidos. En lo que se refiere a las salvaguardias por parte de los países industrializados, éstas se han ejercido unilateralmente con lo que los sistemas han perdido la estabilidad necesaria como para que los países en vías de desarrollo puedan planear sus exportaciones; en cuanto a normas de origen no hay un criterio normativo único. En efecto, mientras Europa Occidental y el Japón basan su definición de origen en el criterio de transformación sustancial, otros, como el de Estados Unidos, lo basan en el de valor agregado.²⁷

Finalmente, conviene señalar que las últimas negociaciones multilaterales de Tokio (1979) reafirmaron la necesidad de perfeccionar técnica y jurídicamente los SGP y proveer su prórroga a partir de la década de los ochenta. Esta negociación multilateral,

²⁶ UNCTAD IV, resolución 91.

²⁷ UNCTAD V.

si bien fue iniciada en 1973 por el GATT, fue ampliada a los demás países ajenos a dicho organismo y en los hechos se transformó en el primer foro que a nivel mundial reunió a la UNCTAD y al GATT.

6. LAS PREFERENCIAS EN LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS

Como es sabido, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, constituye el código marco que da forma jurídica al Nuevo Orden Económico Internacional.

En este contexto, las preferencias arancelarias sin reciprocidad fueron expresamente reconocidas en este importante instrumento jurídico internacional.

En efecto, textualmente el artículo 18 de la mencionada carta expresa:

Los países desarrollados deben aplicar, mejorar y ampliar el sistema de preferencias arancelarias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias, a los países en desarrollo de conformidad con las condiciones convenidas y decisiones pertinentes aprobadas al respecto dentro del marco de las organizaciones internacionales competentes.

Asimismo, los países desarrollados deben estudiar seriamente la posibilidad de adoptar otras medidas diferenciales, en las esferas en que ello sea factible y apropiado y de manera que se dé a los países en desarrollo un trato especial y más favorable a fin de satisfacer sus necesidades en materia de comercio y desarrollo.

En sus relaciones económicas internacionales los países desarrollados tratarán de evitar toda medida que tenga un efecto negativo sobre el desarrollo y que haya sido promovido por las preferencias arancelarias generalizadas y por otras medidas diferenciales generalmente convenidas en su favor.²⁸

En resumen, los SGP han tenido una evolución jurídica definida y su presencia ha sido legitimada por los instrumentos de derecho económico internacional más importante, por lo que concluimos, al efecto señalado, que se trata de una institución jurídica con perfiles y autonomía propias y que de su posterior perfeccionamiento se podrán esperar resultados más positivos que los hasta ahora logrados.

²⁸ Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados.