

CAPÍTULO II

REGULACIÓN JURÍDICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Ruperto PATIÑO MANFFER

PRIMERA PARTE

Introducción	63
1. Origen y evolución del sistema multilateral de comercio .	65
2. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	67
3. Los acuerdos internacionales específicos	79
4. Otros compromisos resultantes de la Ronda Tokio	83

CAPÍTULO II

REGULACIÓN JURÍDICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Ruperto PATIÑO MANFFER

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

En la evolución de las reglas que rigen el comercio internacional, el periodo 1945-1948 marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones económicas internacionales. A propuesta de los Estados Unidos y Gran Bretaña, se negocian multilateralmente importantes acuerdos internacionales por los que se crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial), así como la “Carta de La Habana” para la creación de la Organización Internacional de Comercio que, finalmente, ante el rechazo de los Estados Unidos, se transforma en un acuerdo provisional que da nacimiento al GATT (General Agreement Tariff and Trade), con el que se impulsa francamente el multilateralismo en la negociación internacional y se abandona paulatinamente el bilateralismo como forma de creación de las “reglas del juego” del comercio mundial.

Este giro en la estrategia negociadora hacia el multilateralismo no es casual, encuentra su explicación en el reconocimiento, por parte de los países que ya desde entonces eran los principales actores en el comercio mundial (Estados Unidos y Gran Bretaña), de que los avances en el conocimiento científico y tecnológico habrían de influir enormemente en los procesos productivos tradicionales y, consecuentemente, en los términos de intercambio comercial mundial. Una nueva división internacional del trabajo se vislumbraba y la forma más eficiente de maximizar sus beneficios era mediante la creación de reglas comunes, “no

discriminatorias”, para regular el comportamiento de quienes decidieran participar en los nuevos retos del comercio mundial.

Los impresionantes logros alcanzados en materia de energía nuclear, electrónica, información, comunicaciones, telemática, biología, entre otros, han modificado profundamente tanto los conceptos tradicionales sobre la producción como sobre el intercambio de productos. La economía de los servicios ha superado en importancia y magnitud a la producción y comercialización de mercancías.

El peso específico que tradicionalmente tuvo la dotación de recursos naturales como factor productivo, aunado a la abundancia de mano de obra barata, que en su tiempo fueron determinantes de la eficiencia y la competitividad, han sido sustituidos por la posibilidad de acceso a los avances tecnológicos, y es la tecnología el factor productivo que define la nueva competitividad y eficiencia en los procesos productivos y en la comercialización de las mercancías.

La velocidad con que ahora pueden realizarse importantes transacciones comerciales, mediante órdenes de producción y entrega que se generan automáticamente en el punto de venta, incluyendo la transferencia instantánea de dinero como pago de las mismas, así como los procesos productivos realizados durante el traslado de las mercancías, superando el problema de las instalaciones tradicionales de centros productivos, bajo el concepto abatimiento de costos mediante la eliminación de inventarios (*just'n time*), así como el permanente desarrollo de nuevos materiales a precios cada vez más competitivos, ha convertido a la competencia internacional en una vertiginosa carrera en la que únicamente pueden participar los que poseen los conocimientos y la tecnología de punta para cada nuevo proceso productivo, y pueden así mantener el ritmo de cambio que la velocidad de las transformaciones exige. Los demás, se convierten paulatinamente en proveedores de ciertos insumos y mano de obra no calificada que cada vez tiene menos importancia y su precio es cada vez más bajo.

La producción agrícola, por ejemplo, no es ya una actividad humana dependiente del empirismo y del amor del hombre por la tierra. La genética, la biotecnología, la electrónica y la informática, han revolucionado esta actividad y han provocado al mismo tiempo una de las mas grandes incongruencias humanas: en tanto se han logrado los mayores inventarios históricos de productos alimenticios (trigo, sorgo, carne, leche, etcétera) la humanidad enfrenta la más pavorosa hambruna de que se tenga memoria.

En mejores términos lo ha expresado Marcos Kaplan cuando afirma:

La información produce impactos y transformaciones respecto a todos los niveles y aspectos de la producción y el comercio, nacionales y mundiales, en sí mismas, y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se dan en cuanto a *qué* se produce, comercializa y consume, *cómo* se hace; con *qué rapidez* y amplitud se circula la información y *quién* la usa y *cómo*.¹

Es evidente que estamos viviendo inmersos plenamente en un proceso de cambios impresionantes que los investigadores no han dudado en llamar la Tercera Revolución Industrial Científico-Tecnológica. Esta Tercera Revolución ha obligado también a los Estados a replantear las “reglas del juego” del comercio mundial, y ante la magnitud del cambio, los Estados han optado por retirarse cada vez más del control gubernamental dirigido a la regulación del intercambio y han dejado que sea el fenómeno mismo, con su propia dinámica y velocidad, el que marque las nuevas pautas, que en un proceso más lento se convierten en normas jurídicas, pero que tienen como característica su vigencia internacional.

No es raro, en estas condiciones, que de 1948 en que inicia su vigencia el GATT, a 1986, en que se inician las negociaciones comerciales multilaterales conocidas como Ronda Uruguay, se hayan celebrado ocho rondas de negociación internacional y en todas se haya avanzado hacia la liberalización del comercio de mercancías, y en la última de ellas (la de Uruguay), se haya incluido como temas de negociación internacional, por primera vez en forma multilateral, el comercio de servicios y el flujo de capitales (inversión).

Conocer la evolución que en los últimos cuarenta y cinco años han tenido las normas jurídicas que regulan el comercio internacional, es el objetivo de esta parte del trabajo que conjuntamente se ha elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por encargo y para uso de Petróleos Mexicanos.

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Se conoce como sistema multilateral de comercio, al conjunto de normas jurídicas internacionales creadas mediante negociaciones multilaterales, cuyo objeto es establecer las disciplinas, derechos y obli-

1 Kaplan, Marcos, “El desafío de la mutación tecnológica”, *Omnia*, México, año 5, núm. 15, junio de 1989, p. 6.

gaciones que cada uno de los Estados participantes del sistema adquiere al aceptar participar en los acuerdos y compromisos que lo integran.

Formalmente, el sistema multilateral de comercio se inicia con la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT-1948), que como alternativa ante el fracaso de la “Carta de La Habana”, por la que se pretendía crear la Organización Internacional de Comercio, proponen los Estados Unidos y Gran Bretaña a sus socios comerciales, entre ellos México, y evoluciona paulatinamente hasta culminar con los acuerdos negociados durante la séptima ronda de negociaciones multilaterales conocida como Ronda Tokio (1972-1979), considerada en su momento como la de más vasto alcance e importancia de todas las que le antecedieron.

Actualmente se considera que el sistema multilateral de comercio se integra por el Acuerdo General (GATT), los acuerdos específicos (códigos conducta) y las decisiones, entendimientos y acuerdos sectoriales que resultaron al término de la Ronda Tokio.

Actualmente y desde hace más de seis años (agosto de 1986) se realizan negociaciones multilaterales en las que participan 108 países. A esta importante negociación se le conoce como “Ronda Uruguay”, y tiene como objetivo fundamental la creación de la Organización Multilateral de Comercio, como organismo especializado de las Naciones Unidas, el reforzamiento de los acuerdos y códigos ya existentes y la negociación de nuevos compromisos para introducir mayor disciplina y predecibilidad en las relaciones económicas internacionales. Los Estados que participan en la negociación esperan concluir también un Acuerdo General sobre el Comercio Internacional de Servicios (GAS), algunos acuerdos sectoriales específicos como servicios financieros (bancos, financieras, aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, etcétera), comunicaciones, informática, telemática, turismo, transporte y servicios profesionales, entre otros, así como ciertos compromisos en materia de propiedad intelectual y en relación con las aplicadas a la inversión que afectan el comercio.

Es indudable que ésta riqueza legislativa internacional es consecuencia de la impresionante evolución tecnológica que ha logrado la humanidad en las últimas décadas, especialmente en materia de telemática, informática y telecomunicaciones, entre otros importantes avances.

Analizar el sistema jurídico multilateral que regula el comercio internacional, a través de cada uno de sus acuerdos, convenios, entendimientos y compromisos, es el objeto de esta parte del trabajo.

2. EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)

Conocido por sus siglas en inglés (General Agreement Tariff and Trade) el Acuerdo General se define como un código internacional de conducta en el que se establecen principios, reglas, disciplinas y obligaciones que los signatarios o partes contratantes se comprometen a observar en el diseño y ejecución de sus disposiciones y políticas comerciales bajo el concepto fundamental de tratamiento de nación más favorecida (NMF).

También se ha considerado al GATT como un foro permanente de negociaciones comerciales cuyo objeto es obtener, a base de reciprocidad y mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles que obstaculizan el comercio entre las partes contratantes y la desaparición de las barreras comerciales no arancelarias injustificadas, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Adicionalmente, se ha señalado que el GATT es un mecanismo multilateral cuyo objeto es solucionar las controversias que surjan entre las partes contratantes con motivo de la aplicación y cumplimiento de sus cláusulas o de la observancia de los compromisos adquiridos en las negociaciones comerciales multilaterales (rondas).

En el documento “Ayudar al mundo a crecer”, elaborado por la secretaría del GATT, con motivo de la celebración de su cuarenta aniversario, se afirma lo siguiente:

Fundamentalmente el GATT no es nada más, ni nada menos, que un numeroso grupo de países que consideran que lo más beneficiosos para sus intereses económicos es un sistema comercial basado en la apertura de los mercados y la competencia leal, circunstancias ambas que quedan garantizadas por normas y disciplinas multilaterales convenidas. Estos países están ligados por un contrato que se conoce como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de ahí que se llamen entre sí partes contratantes.²

En forma breve pero de importante contenido pragmático, el señor Arthur Dunkel, director del GATT, ha expresado el sentido del mismo en los siguientes términos:

² “Ayudar al mundo a crecer”, documento conmemorativo del 40 aniversario del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ginebra, Suiza, 1988, p. 4.

El crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y la prosperidad son inseparables de la expansión y diversificación del comercio. Pero los mercados tienen que abrirse y mantenerse abiertos y no se debe distorsionar la competencia. Ese es el sentido del GATT.³

Como puede observarse, dos conceptos resultan fundamentales para el funcionamiento del GATT: *la apertura de los mercados y la competencia leal*. De hecho, todas sus cláusulas están orientadas a garantizar a las partes contratantes que los mercados de sus socios comerciales se abrirán y permanecerán abiertos, y que la competencia entre los agentes comerciales se desarrollará en términos de lealtad, esto es, sobre bases jurídicas multilateralmente convenidas, orientadas a garantizar la reciprocidad y las mutuas ventajas, así como la buena fe en el intercambio de mercancías, respetando el derecho que cada parte tiene de participar en el mercado mundial.

Actualmente el GATT está integrado por 39 cláusulas o artículos distribuidos en cuatro partes. La primera, que contiene los artículos I y II; la segunda, que contiene los artículos III a XXIII; la tercera, que contiene los artículos XXIV a XXXV, y la cuarta, que incluye los artículos XXXVI a XXXVIII (por la existencia del artículo XXVIII bis, el total es de 39).

Para comprender el sentido del GATT y estar en posibilidad de interpretar correctamente su clausulado, deben conocerse y entenderse un reducido número de principios fundamentales que, en conjunto, dan contenido a lo que algunos expertos han denominado como la “filosofía del GATT”. Dichos principios son los siguientes:

1. Reciprocidad y mutuas ventajas.
2. Comercio sin discriminación (NMF).
3. Consolidación arancelaria y base estable para el comercio.
4. Trato nacional.
5. Eliminación de restricciones cuantitativas.
6. Excepciones y salvaguardas.
7. Consultas y solución de diferencias.
8. Procesos de integración.
9. Países en desarrollo.

3 Dunkel, Arthur, en “Ayudar al mundo a crecer”, documento conmemorativo del 40 aniversario del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ginebra, Suiza, 1988, p. 3.

A. *Reciprocidad y mutuas ventajas*

Anunciado en el preámbulo del Acuerdo General, se ha considerado que originalmente este principio provocó el alejamiento de los países en desarrollo al considerarse que no debería tratarse igual a países con grados de desarrollo diferentes, ya que podría incurrirse en situaciones injustas y dañinas en perjuicio de los países en desarrollo.

Originalmente, este principio se enuncia en el preámbulo del Acuerdo General y estuvo vigente hasta la conclusión de la Ronda Tokio, en que se aprobó la decisión sobre “trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” que, como más adelante lo señalamos, se considera como una importante excepción a este principio. En la parte conducente del preámbulo del Acuerdo General, textualmente se enuncia:

Reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Deseosos de contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.⁴

B. *Comercio sin discriminación, trato de nación más favorecida*

En términos generales, se acepta que en la llamada “Cláusula de la Nación más Favorecida”, contenida en el artículo primero del Acuerdo General, radica el fundamento del Sistema Multilateral de Comercio. Es sin duda el principio más importante en el que se asienta todo el edificio del GATT y pilar del multilateralismo. En términos prácticos significa que toda parte contratante que otorgue a otra una concesión comercial de cualquier tipo, por ejemplo, la reducción de los derechos de aduana aplicables a un determinado producto, deberá otorgar el mismo trato, inmediata e incondicionalmente, a los productos originarios de las demás partes contratantes.

4 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), texto oficial del Acuerdo publicado por la Secretaría General, Ginebra, Suiza, 1986, p. 1.

En otras palabras, todos los Estados que han adquirido la condición de partes contratantes del Acuerdo General, tienen derecho a beneficiarse del tratamiento que una parte contratante otorgue a cualquier otro miembro, sin necesidad de celebrar negociaciones o adquirir compromisos por compensación al trato recibido.

Derivado de este compromiso, todas las parte contratante del GATT quedan obligadas a no aplicar ninguna medida o disposición que pueda afectar su comercio en forma discriminatoria, es decir, favoreciendo a unos y limitando o excluyendo a otros.

La obligación de conceder el trato de NMF (nación más favorecida) abarca los siguientes rubros:

- A. Los derechos de aduana y las cargas de cualquier clase impuestos en relación con: a) las importaciones; b) las exportaciones, y c) las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones.
- B. Los métodos de recaudación o cobro de tales los derechos y cargas.
- C. Todos los reglamentos y formalidades relativas a las importaciones y las exportaciones.
- D. Los impuestos y gravámenes interiores aplicados a las mercancías importadas y los reglamentos y prescripciones legales que afecten a su venta dentro del país.

La cláusula de la nación más favorecida está contenida en el artículo primero del Acuerdo General y se enuncia en los siguientes términos:

1. En materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, en lo que concierne a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, así como en todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y en todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2º y 3º del artículo III, *cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.*⁵

5 *Idem.* p. 2.

C. Consolidación de los aranceles. Base estable para el comercio

Bajo el supuesto de que entre las partes contratantes únicamente se permite otorgar protección a la producción nacional mediante el arancel y no con otro tipo de medidas, como los permisos, las cuotas o las prohibiciones, las concesiones arancelarias (reducción o exención) que las partes contratantes del GATT se otorgan entre si o como pago por su adhesión, adquieren gran relevancia como el único instrumento legítimo que utilizan las partes contratantes para proteger a sus industrias y, por ello, quedan incorporadas al texto de Acuerdo General y forman parte del mismo.

En el párrafo 1 b) del artículo II se dispone que los países miembros del GATT no aplicarán a los productos que figuren en sus listas respectivas derechos de aduana u otras cargas que excedan de los que se indican en dichas listas. Este compromiso u obligación de no imponer a los productos derechos de aduana superiores a los estipulados en la lista del país, es lo que se conoce en el lenguaje del GATT como *consolidación* de los derechos o derechos consolidados.

Como resultado de las siete importantes rondas de negociaciones multilaterales que se han celebrado bajo los auspicios del GATT (de 1948 a 1979), anteriores a la Ronda Uruguay, que aún no concluye, los países desarrollados han consolidado una parte importante de sus aranceles (impuestos) de aduana aplicables a los productos del sector industrial (manufacturero) y una proporción menor de los impuestos aplicables a los productos del sector agrícola.

En este aspecto, México puede considerarse como una excepción a la regla, ya que es el único país en desarrollo que ha consolidado la totalidad de su tarifa de importación (industriales y agrícolas) en una tasa máxima del 50%. Independientemente de esta consolidación total, el gobierno mexicano aplica en la práctica y en forma unilateral (no negociada) una tasa máxima del 20%, lo que desde luego beneficia a los socios comerciales de México por la certeza de acceso al mercado mexicano que dicha política genera.

D. *Trato nacional*

Incorporado en el artículo III del Acuerdo General, el principio de *trato nacional* se considera complementario del compromiso de nación más favorecida y se asimila a éste en cuanto que prohíbe el trato discriminatorio en el interior de un mercado. En virtud de este compromiso, cada parte contratante se compromete a otorgar a los productos

de los demás miembros, en el mercado doméstico, un trato no menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional. En otras palabras, el compromiso consiste en que los Estados no apliquen medidas discriminatorias entre los productos nacionales y los productos importados de manera tal que se proteja a la producción nacional.

La obligación de otorgar el trato nacional a los productos importados se aplica específicamente en las siguientes materias:

- A. Los impuestos y otras cargas interiores.
- B. Las leyes, reglamentaciones y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior.
- C. Las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas.

El compromiso de trato nacional incluye también la obligación a cargo de las partes contratantes, de no establecer ni mantener ninguna reglamentación cuantitativa interior sobre la mezcla, la transformación o el uso, en cantidades o proporciones determinadas, de ciertos productos que requiera, directa o indirectamente, que una cantidad o proporción determinada de un producto objeto de dicha reglamentación provenga de fuentes nacionales de producción. Tampoco deberán aplicarse dichas reglamentaciones de manera que se repartan las cantidades o proporciones a importar entre las fuentes exteriores de abastecimiento.

E. *Eliminación de restricciones cuantitativas*

Otro de los importantes principios en que se sostiene el Acuerdo General, es el que establece que la protección de las industrias nacionales únicamente debe llevarse a cabo mediante el establecimiento de aranceles y excluye, consecuentemente, la utilización de otras medidas restrictivas de naturaleza cuantitativa, tales como los permisos o licencias para importar, los cupos y las prohibiciones. El mismo criterio se sigue con respecto a las exportaciones y, en consecuencia, se autoriza la imposición de derechos o impuestos sobre las exportaciones, pero no la utilización de restricciones con base en contingentes.

Este principio se anuncia en el artículo XI, que prohíbe el uso de restricciones cuantitativas, salvo en los casos de excepción previstos en

el propio Acuerdo General. En la parte conducente, este compromiso se expresa en los siguientes términos:

Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicados mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.⁶

F. *Excepciones y salvaguardias*

Es sin duda la existencia de excepciones, cláusulas de escape, salvaguardias y, en general, la flexibilidad de las disciplinas derivadas del Acuerdo General, lo que ha permitido que los países signatarios acepten de buena gana sus disposiciones y procuren cumplirlas. La existencia de la posibilidad de apartarse legal y temporalmente de las disciplinas del Acuerdo General, sin necesidad de incumplir compromisos internacionales, ha promovido la mayor participación de los países en desarrollo en el Acuerdo General.

Son varios los artículos del Acuerdo General que contienen excepciones y “cláusulas de escape”. Las más importantes, en nuestra opinión, se localizan en los artículos XI, XVIII, XIX, XX y XXI.

En el artículo XI, por ejemplo, se incluyen tres importantes excepciones al principio de eliminación o prohibición de restricciones cuantitativas. Estas excepciones son:

1. Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora;
2. Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional;
3. Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

6 *Idem*, p. 17.

i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser sustituido directamente por el producto importado;

ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser sustituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o

iii) restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.⁷

Otras importantes excepciones al cumplimiento de las disciplinas del Acuerdo General, son las siguientes:

A. Por motivos de balanza de pagos, artículos XII y XVIII B, complementados por la “Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos”, convenida por las partes contratantes durante la Ronda Tokio.

B. Para países en desarrollo (PED) para facilitar la expansión de industrias nacientes, infantiles y por motivos de desarrollo económico, artículo XVIII C. Esta excepción fue complementada por la “Decisión sobre medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo”, negociada durante la Ronda Tokio.

C. Como medidas de urgencia (salvaguardias) sobre la importación de productos en casos particulares, en los términos previstos por el artículo XIX del Acuerdo General, que en la parte conducente expresamente dispone:

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, se importa un producto en el territorio de esta parte contratante en cantidades tan mayores y en condiciones tales que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar

7 *Idem*, p. 17.

ese perjuicio, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.⁸

Para asegurar que únicamente se recurra a medidas de salvaguardia en situaciones de emergencia, cuando el aumento de las importaciones cause un perjuicio a los productores nacionales del país importador, el propio artículo XIX regula estrictamente la posibilidad de recurrir a sus disposiciones.

Así, se establece que antes de que un país importador pueda adoptar medidas de protección respecto de un determinado producto (que suponga retirar o modificar concesiones arancelarias o suspender sus obligaciones en el GATT), es preciso determinar:

- a) Que se ha producido un aumento importante de las importaciones de ese producto.
- b) Que tal aumento se ha producido: *i*) como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, y *ii*) por efecto de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General.
- c) Que el incremento en las importaciones causa o amenaza causar un perjuicio grave a los productores nacionales.

Por último, se dispone que las medidas de salvaguardia se circunscriban al producto que causa el perjuicio y que se apliquen únicamente “en la medida y durante el tiempo que sean necesarias para prevenir o reparar ese perjuicio”.

Aunque no está expresamente indicado en el artículo XIX, los trabajos preparatorios y la práctica ulterior del GATT dejan bien sentado que las medidas de salvaguardia han de adoptarse con carácter no discriminatorio y sobre una base de Nación más Favorecida.

D. Para proteger la moral pública, la salud y la vida de las personas y los animales o para preservar los vegetales; así como para lograr otros importantes objetivos nacionales como la conservación de los recursos naturales agotables; asegurar a la industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de materias primas durante los periodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al del precio mundial, entre otros importantes objetivos, así como para preservar la seguridad nacional, conforme a lo previsto por los artículos XX y XXI del Acuerdo General.

8 *Idem*, p. 38.

E. Las excepciones derivadas de los diversos protocolos de adhesión, básicamente como consecuencia de la aplicación de la “cláusula del abuelo o de anterioridad”, por la que se reserva la aplicación prioritaria del derecho nacional de carácter mandatorio frente a las disposiciones contenidas en la segunda parte (artículos III a XXIII) del Acuerdo General. Esta reserva fue muy útil para los primeros signatarios del GATT (1948) porque les permitió evitar conflictos al interior de sus gobiernos, básicamente con los Congresos, Senados o Parlamentos, y evitar así que el Acuerdo General fuera vetado. Actualmente, son contadas las partes contratantes que se benefician de esta importante reserva y los casos a que se aplica son verdaderamente excepcionales.

F. Ciertas partes contratantes han obtenido autorizaciones específicas para dejar de cumplir con algún compromiso derivado de Acuerdo General. Esta autorización se conoce como *wavier* y se otorga al amparo del artículo XXV del Acuerdo General.

G. Consultas y solución de diferencias

Previstas en los artículos XXII y XXIII, las consultas y la solución de diferencias, han permitido a las partes contratantes resolver adecuadamente los conflictos que llegan a presentarse entre ellas y que resultan propios de una relación multilateral de por sí compleja.

El artículo XXII prevé la celebración de consultas sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación del Acuerdo General y, en caso de que no se pueda encontrar una solución mutuamente satisfactoria en las consultas bilaterales, dispone que se dé traslado del asunto a las partes contratantes del GATT.

El artículo XXIII es más complicado. En efecto, la aplicación de este artículo ofrece un espectro más amplio, ya que un país puede acogerse a él incluso cuando recurre contra medidas adoptadas por otro país al margen del Acuerdo General, o cuando presenta una reclamación a consecuencia de “que exista otra situación”.

La práctica de los últimos años ha sido la siguiente: al recibir una reclamación tras la interrupción de las consultas bilaterales, el Consejo del GATT establece un grupo especial para que examine la reclamación y formule recomendaciones en su caso, particularmente si se alega anulación o menoscabo de los derechos dimanantes del Acuerdo General.

La función principal del grupo especial es hacer una evaluación independiente de los hechos del caso y favorecer la conciliación entre las partes y la suspensión de la medida o medidas objeto de la recla-

mación. Lo usual es que las recomendaciones del grupo especial, adoptadas por el Consejo del GATT, se acepten rápidamente. Cuando no es así, la inclusión repetida del asunto en el orden del día del consejo suele producir a la larga el efecto deseado. Como sanción última, las *partes contratantes* pueden autorizar al país reclamante a suspender concesiones u otras obligaciones, pero esta medida autorizada por el artículo XXIII raramente se ha contemplado y solamente se ha adoptado una vez.

México ya experimentó la utilidad del procedimiento de solución de diferencias con motivo de la queja presentada en contra de los Estados Unidos por la expedición de la ley conocida como "superfondo". El grupo de trabajo que conoció de ésta reclamación recomendó que los Estados Unidos debía modificar el impuesto establecido por la ley en cuestión, de tal manera que resultara consistente con el artículo III del Acuerdo General.

Desafortunadamente fue también en virtud de esta experiencia que los mexicanos nos enteramos de que, para los Estados Unidos, el GATT tiene el nivel jerárquico de un acuerdo ejecutivo (*executive agreement*) y no de tratado internacional. Por ello, ni el Congreso de la Unión ni la Suprema Corte de Justicia estadounidenses se encuentran vinculados por las normas o compromisos contraídos por el gobierno de los Estados Unidos frente a las partes contratantes del GATT, y, en consecuencia, sus actos no quedan sometidos a la revisión del Acuerdo General. Esta asimetría en el grado de obligatoriedad que se presenta frente a los Estados Unidos, es probable que llegue a resolverse con motivo de la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) al final de la Ronda Uruguay.

H. *Procesos de integración*

Como excepción al principio de NMF, el Acuerdo General autoriza, en el artículo XXIV, la formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, o la adopción de los acuerdos provisionales necesarios para la formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

La finalidad de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, debe ser la de facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes.

Una zona de libre comercio es un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, con respecto a *lo esen-*

cial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

Por otra parte, la unión aduanera es la formación de un solo territorio aduanero donde existían dos o más, de manera que:

A. Los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios, y

B. Cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio de otros países derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos (necesidad de un arancel exterior común).

I. Países en desarrollo

En 1965 se agregó al Acuerdo General la parte cuarta (artículos XXXV a XXXVIII), que contiene disposiciones especiales sobre las medidas que pueden adoptar los países desarrollados para fomentar el comercio y desarrollo de los países en desarrollo.

Concretamente, en el artículo XXXVI del Acuerdo General se establece el importante principio de la reciprocidad relativa en favor de los países en desarrollo, en virtud del cual los países desarrollados *no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellos en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo.*⁹ Es decir, que los países desarrollados no deberán esperar que los países en desarrollo aporten, en el curso de negociaciones comerciales, una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio. Más adelante en este trabajo, nos referiremos a la decisión que adoptaron las partes contratantes del GATT, al término de la Ronda Tokio, sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo.

9 *Idem*, p. 57.

3. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES ESPECÍFICOS

Producto de la Ronda Tokio, celebrada entre 1972 y 1979, fueron los importantes acuerdos incorporados al sistema multilateral de comercio conocidos como códigos de conducta que, junto con otros acuerdos, decisiones y entendimientos, vinieron a reforzar el sistema GATT.

La Ronda Tokio fue la séptima negociación multilateral organizada bajo los auspicios del GATT. Resultado de estas negociaciones fueron las importantes rebajas o reducciones arancelarias acordadas por todos los participantes mediante la aplicación de una fórmula de desvanecimiento arancelario y la concreción del marco jurídico mejorado para el desarrollo del comercio mundial, incluido el reconocimiento de un trato arancelario y no arancelario preferencial en beneficio de los países en desarrollo y, entre estos países, como característica jurídica permanente del sistema comercial mundial.

Los acuerdos o códigos de conducta y entendimientos que fueron resultado de las negociaciones multilaterales son los siguientes:

A. Código Antidumping

El acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, negociado originalmente durante la Ronda Kennedy, fue sometido a revisión con motivo de las negociaciones de la Ronda Tokio, y tiene por objeto definir los términos *dumping*, “daño” y “producción nacional”, así como establecer los principios y el procedimiento de investigación que deben observar las autoridades de un Estado para la correcta aplicación de derechos *antidumping*. Fundamentalmente se busca asegurar que estos derechos no se conviertan en protecciones encubiertas a la producción doméstica.

En este acuerdo o código de conducta, se establece el importante principio de que no se deberán adoptar medidas *antidumping* contra productos importados, sólo por el hecho de que tales productos sean objeto de *dumping*, ya que se requiere que las autoridades del país importador determinen, como producto de una investigación llevada a cabo en los términos previstos por el código, que las importaciones objeto de *dumping*: a) causa o amenazan causar daño a la producción nacional. o b) retrasan considerablemente el establecimiento de una producción nacional.

El *dumping* generalmente es consecuencia de una política agresiva y discriminatoria de precios que busca penetrar y, eventualmente, apoderarse de un mercado externo, enfrentando a la producción doméstica de

productos similares a una competencia considerada como desleal por la discriminación de precios que supone y el daño que provoca.

Se considera que la exportación de mercancías se realiza en condiciones de *dumping*, cuando el precio comparable que se cobra por dichas mercancías en operaciones comerciales normales, resulta inferior al valor normal que a las mismas corresponde. En otras palabras, se considera que un producto es objeto de *dumping* cuando su precio de exportación es menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el mercado del país exportador.

Para aplicar derechos *antidumping* no basta, sin embargo, que se compruebe la existencia de precios discriminados (*dumping*) en operaciones de comercio exterior; es indispensable que se acredite también que la producción nacional de productos similares está resultando dañada o puede resultar dañada, precisamente por causa de las importaciones efectuadas a precios de *dumping*, en una relación de causa-efecto, y no por otras causas.

B. Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios

El acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios, tiene por objeto establecer los principios que las partes contratantes se obligan a respetar en la administración de subsidios y en la aplicación de impuestos compensatorios.

En virtud de este acuerdo los gobiernos signatarios se comprometen a velar porque el empleo de subvenciones por parte de cualquiera de ellos no perjudique los intereses comerciales de los demás signatarios y porque las medidas compensatorias no dificulten injustificadamente el comercio internacional ni se conviertan en una protección encubierta de la producción doméstica injustificada.

La aplicación de medidas compensatorias sólo se justifica cuando quede demostrado que las importaciones subvencionadas causan o amenazan causar un daño importante a la producción doméstica de productos similares que hayan presentado una denuncia o queja en ese sentido.

Se diferencia el empleo de subvenciones a la producción y a la exportación. En el caso de las subvenciones para la exportación, se establecen disposiciones para regular el otorgamiento de las mismas, diferenciando entre productos primarios y productos no primarios o manufacturados. En lo concerniente a este último grupo de productos,

se prohíbe a los países desarrollados conceder subvenciones a la exportación, mientras que los países en desarrollo pueden utilizarlas con sujeción a las condiciones y en los términos que se establecen en el acuerdo.

C. *Código de Normas*

El acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, tiene por objeto eliminar los efectos de entorpecimiento del comercio que puedan tener las normas y los reglamentos técnicos.

Básicamente, las disposiciones de este acuerdo derivan de los siguientes principios: supresión de los obstáculos innecesarios al comercio; no discriminación y trato nacional; acceso a los sistemas de certificación; promoción de la normalización internacional; transparencia mediante publicación, notificación y servicios nacionales de información.

Las disposiciones de este acuerdo son aplicables a todos los productos, tanto agropecuarios como industriales. No son aplicables a las normas relativas a servicios, a las especificaciones técnicas incluidas en contratos de compra del sector público, o a las normas establecidas por empresas individuales para su propio uso.

El objeto del acuerdo lo constituyen las normas gubernamentales y no gubernamentales, voluntarias u obligatorias, y los sistemas de certificación elaborados por los gobiernos centrales, los gobiernos locales y las organizaciones del sector privado, así como los sistemas internacionales y regionales de certificación. Las disposiciones del acuerdo relativas a la transparencia se han concebido para regular la elaboración de nuevas normas y sistemas de certificación, así como la revisión de los mismos. En cambio, las disposiciones sobre solución de diferencias se aplican a los reglamentos técnicos, normas, métodos de prueba y sistemas de certificación existentes antes de la entrada en vigor del acuerdo.

D. *Código de Compras del Sector Público*

El acuerdo sobre compras del sector público tiene por objeto establecer un marco jurídico que garantice la no discriminación y la transparencia en las compras que realice el Estado y las empresas gubernamentales.

Dado el poder de compra que tienen los Estados, la conclusión de un acuerdo internacional que incorpore disciplinas a esta actividad se considera un importante paso para reducir la protección de los productores y a los proveedores nacionales, reducir la discriminación entre

éstos y sus similares extranjeros, dar transparencia al proceso de adquisición del Estado y establecer un procedimiento internacional de consulta, vigilancia y solución de diferencias.

El objeto del acuerdo es conseguir que haya una mayor competencia internacional y, en consecuencia, una utilización más eficiente de los ingresos fiscales y demás fondos públicos mediante la aplicación de criterios comerciales a las compras que realiza el sector público para su propio uso. Para ello, el acuerdo establece los principios de la no discriminación y el trato nacional entre productos y proveedores nacionales, y productos y proveedores de otros países participantes, con respecto a las leyes, procedimientos y prácticas aplicables a las compras del sector público.

E. Código de Valoración Aduanera

El acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establece los principios que rigen la valoración de las mercancías para los efectos de calcular el monto del impuesto de importación.

La aplicación de diversas medidas de política comercial, y particularmente la imposición de derechos de aduana *ad valorem*, exige que se proceda a determinar el valor de las mercancías con base en el valor real de transacción y no en valores ficticios o predeterminados.

La cuantía de los derechos de aduana que ha de pagar un importador depende tanto de la tasa o cuota que se aplique al producto como del valor que se atribuya a los mismos, en razón de que normalmente el impuesto de importación se calcula sobre una base *ad valorem*. Por esta razón, resulta de gran importancia el que los impuestos de importación que deben cubrir las mercancías se calculen con base en el valor real de transacción de las mismas y no sobre otro tipo de valores.

El acuerdo sobre valoración en aduana tiene como propósito establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración de las mercancías, a efectos de aduana, que sea conforme con las realidades del comercio y excluya la posibilidad de utilizar valores en aduana arbitrarios o ficticios.

El acuerdo se aplica a la valoración de las mercancías con objeto de determinar los derechos de aduana *ad valorem* imponibles a las mercancías importadas. No impone obligaciones sobre valoración para la aplicación de derechos de exportación o para la administración de contingentes basados en el valor de las mercancías, ni tampoco para la tributación interna o el control de cambios.

Los seis métodos de valoración en aduana de las mercancías que el acuerdo establece, y que las administraciones de aduanas han de aplicar en orden de prelación son: *a)* valor de transacción; *b)* valor de transacción de mercancías idénticas; *c)* valor de transacción de mercancías similares; *d)* método deductivo; *e)* valor reconstruido, y *f)* método auxiliar o residual.

F. Código de Licencias

El acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación tiene su base en el artículo VIII del Acuerdo General, “Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación”, que en su párrafo 1 c) establece que las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación, y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación.

El Código de Licencias, como también se le conoce, reconoce que las licencias se pueden utilizar para diversos fines, y concretamente para los siguientes: *a)* para elaborar estadísticas sobre las corrientes de importación; *b)* cuando existen contingentes, para distribuir y controlar la cantidad total de importaciones o exportaciones de un determinado producto, y *c)* para discriminar entre las importaciones en función de su origen (cuando esto es posible conforme al Acuerdo General).

Se establecen también normas para reducir el margen de discriminación resultante de las facultades discrecionales de la administración en los procedimientos de licencias, para asegurarse de que estos procedimientos no constituyan en sí mismos ninguna restricción de las corrientes de importación y para comunicar a los mismos un máximo de transparencia y automatismo.

4. OTROS COMPROMISOS RESULTANTES DE LA RONDA TOKIO

Además de los códigos de conducta, que hemos descrito brevemente, como resultado de las negociaciones comerciales internacionales de la Ronda Tokio, se produjeron también los otros acuerdos sectoriales, entendimientos y decisiones, que en conjunto forman lo que ahora se conoce como el Sistema Multilateral de Comercio. Dichos instrumentos son los siguientes:

A. Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (cláusula de habilitación)

Con objeto de perfeccionar y consolidar jurídicamente el trato especial y más favorable para los países en desarrollo previsto en la parte cuarta del Acuerdo General, al término de la Ronda Tokio, las partes contratantes sancionaron la decisión L/4903 del 28 de noviembre de 1979, conocida como “Cláusula de habilitación”, por la que se consagra el “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, que en realidad resulta ser una importante excepción a la cláusula de la Nación más Favorecida prevista en el artículo primero del Acuerdo General. En la parte conducente de esta decisión, expresamente se establece:

1. No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes.

2. Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán:

a) al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias;

b) al trato diferenciado y más favorable con respecto a las disposiciones del Acuerdo General relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos negociados multilateralmente bajos los auspicios del GATT;

c) a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo;

d) el trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.¹⁰

Esta es la cobertura de la “cláusula de habilitación” que, conforme al texto del párrafo 3 de la misma, únicamente puede acudirse a ella bajo las siguientes circunstancias:

10 Acuerdos de la Ronda Tokio, texto oficial publicado por la Secretaría General del GATT, Ginebra, Suiza, 1986, p 209.

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

a) estará destinado a facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo y no a poner obstáculos o a crear dificultades indebidas al comercio de otras partes contratantes;

b) no deberá constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio de la nación más favorecida;

c) deberá, cuando dicho trato sea concedido por partes contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo.¹¹

La “cláusula de habilitación” también se considera como una importante excepción al principio de reciprocidad y mutuas ventajas, que ya hemos mencionado, en virtud del contenido en el párrafo 5, que textualmente establece:

5. Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el marco de negociaciones comerciales los países en desarrollo aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio. Por consiguiente, ni las partes contratantes desarrolladas tratarán de obtener concesiones que sean incompatibles con las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de las partes contratantes en desarrollo ni estas últimas tendrán que hacer tales concesiones.¹²

Como puede observarse, en efecto puede considerarse que esta decisión que venimos comentando contiene una importante excepción al principio de reciprocidad y mutuas ventajas en el que se sustenta un importante objetivo del GATT, consistente en promover la apertura de los mercados de las partes contratantes. Sin embargo, se considera que es precisamente la posibilidad de recibir un trato diferenciado y más favorable que surge a partir de la aprobación de esta decisión, lo que ha promovido decididamente la mayor participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

B. *Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos*

Adoptada por las partes contratantes el 28 de noviembre de 1979, este compromiso multilateral tiene por objeto disciplinar el uso de medidas restrictivas del comercio utilizadas por las partes contratantes para resolver desequilibrios en sus balanza de pagos.

Básicamente se busca equilibrar el derecho de las partes contratantes de que los mercados permanezcan abiertos con el de otras partes contratantes de enfrentar y resolver los problemas que se presentan cuando existen desequilibrios en su balanza de pagos. En consecuencia, las medidas restrictivas al comercio adoptadas en estas circunstancias deben tener carácter excepcional y quedan sujetas a un riguroso procedimiento de consultas y revisión periódica a cargo de un “comité de restricciones a la importación”, cuyo efecto es sujetar el uso de las medidas restrictivas a principios de transparencia y no discriminación, además de limitar el uso de este recurso al tiempo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos buscados.

Se reconoce que las medidas restrictivas del comercio no son, en general, un medio eficaz de mantener o restablecer el equilibrio de la balanza de pagos y que, en todo caso, el compromiso adoptado por las partes contratantes se basa en que las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos no deberán estar encaminadas a proteger una rama de producción o un sector determinados.

Se reafirma, por otra parte, que las partes contratantes deberán esforzarse por evitar que las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos estimulen nuevas inversiones que, sin dichas medidas, serían económicamente inviables.

También se convienen ciertos principios fundamentales que regirán la aplicación de medidas restrictivas por motivo de balanza de pagos. Estos principios son los siguientes:

a) Al aplicar medidas restrictivas de la importación, las partes contratantes observarán las disciplinas previstas en el Acuerdo General y darán preferencia a la medida que perturbe menos el comercio;

b) Deberá evitarse la aplicación simultánea de más de un tipo de medidas comerciales para estos efectos;

c) Siempre que sea factible las partes contratantes publicarán el calendario con arreglo al cual procederán a la eliminación de dichas medidas.¹³

13 *Op. cit.*, p. 223.

C. *Decisión sobre medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo*

Adoptada por decisión de fecha 28 de noviembre de 1979, tiene por objeto facilitar a los países en desarrollo el uso de las medidas que les autoriza el artículo XVIII del Acuerdo General.

Concretamente, se conviene en que bajo ciertas circunstancias, las partes en desarrollo podrán apartarse de las disposiciones de la sección A y de los párrafos 14, 15, 17 y 18 de la sección C del artículo XVIII del Acuerdo General, en el grado necesario para establecer las medidas previstas con carácter provisional inmediatamente después de notificarlas.

D. *Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia*

Adoptado por decisión de las partes contratantes de fecha 28 de noviembre de 1979, este entendimiento tiene por objeto desarrollar el procedimiento establecido en los artículos XXII y XIII del Acuerdo General, con el propósito de mejorar y perfeccionar el mecanismo del mismo para la solución de diferencias.

Se integra de cuatro partes principales: notificación, consultas, solución de diferencias y asistencia técnica.

Notificación. Se establece el compromiso a cargo de las partes contratantes, independientemente del compromiso contenido en el artículo X del Acuerdo General, de:

notificar a las partes contratantes la adopción de medidas comerciales que afecten a la aplicación del Acuerdo General, quedando entendido que, en sí misma, la notificación no prejuzgará las opiniones sobre la compatibilidad o la relación de las medidas con los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo General.¹⁴

La obligación de notificar sobre la adopción de cualquier medida que afecte a la aplicación del Acuerdo General, deberá efectuarse con anterioridad a su aplicación o, cuando esto no sea posible, deberá notificarse *a posteriori* con prontitud. Asimismo, cualquier parte contratante que considere que otra parte contratante ha adoptado medidas inconsistentes con el Acuerdo General, o que afecte su aplicación, podrá soli-

14 *Idem.*, p. 218.

citar información sobre dicha medida dirigiéndose directamente a la parte contratante de que se trate.

Consultas. En este concepto se incluye la obligación que tiene toda parte contratante de responder prontamente a las solicitudes de consultas que le formule otro miembro, contratante y a tratar de llevar a término sin dilaciones las mismas, con miras a alcanzar conclusiones mutuamente satisfactorias. La solicitud de consultas deberá contener las razones que a juicio de la parte solicitante justifiquen las mismas.

Las partes contratantes se comprometen a tratar de llegar a una solución satisfactoria de la cuestión planteada antes de recurrir al procedimiento de solución de diferencias previsto en el párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General.

Solución de diferencias. Este procedimiento se sustenta en la obligación que tienen las *partes contratantes* de llevar a cabo una investigación sobre los asuntos que sometan a su conocimiento cualquier parte contratante y a formular las recomendaciones apropiadas o resolver la cuestión planteada según resulte procedente.

Para cumplir con este compromiso, las partes contratantes han adoptado la costumbre de constituir grupos de trabajo o grupos especiales, a quienes encomiendan estudiar e investigar la cuestión planteada y formular recomendaciones para su solución. También se ha utilizado el procedimiento de “buenos oficios” a cargo del director general del GATT, cuando la diferencia involucra a partes contratantes desarrolladas y en desarrollo.

Conforme a la “Exposición acordada de la práctica consuetudinaria del GATT en materia de solución de diferencias”,¹⁵ la función de un grupo especial ha sido normalmente examinar los hechos y la aplicabilidad de las disposiciones del Acuerdo General, y hacer una apreciación objetiva de tales cuestiones. *A tales efectos, los grupos especiales han consultado regularmente con las partes en la diferencia y les han dado posibilidades adecuadas de hallar una solución mutuamente satisfactoria.*¹⁶

En la práctica, el funcionamiento eficaz del sistema de solución de diferencias depende de la voluntad que tengan las partes contratantes de cumplir con las reglas que rigen el mismo. Es decir, dado que el GATT es un acuerdo multilateral en el participa voluntariamente un

¹⁵ *Idem*, p. 219.

¹⁶ Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, conocido como “Informe Dunkel”, MTN. TNC/W/FA, Ginebra, Suiza, 1991, pp. 95-105.

importante número de países que consideran favorable para sus intereses comerciales el establecimiento de disciplinas y compromisos que garanticen los objetivos fundamentales de apertura comercial y competencia leal, su permanencia y funcionamiento depende de su eficaz cumplimiento y observancia. En consecuencia, el procedimiento de solución de diferencias no puede tener una orientación contenciosa o de enfrentamiento entre partes contratantes. Cada parte contratante procura resolver las diferencias que surjan con sus socios comerciales en forma conciliatoria, mediante consultas bilaterales y, en última instancia, sometiéndose a la recomendación de las *partes contratantes*, considerando que dicha recomendación será lo más conveniente para preservar el sistema multilateral de comercio.

El compromiso contenido en el punto 9 del entendimiento que venimos analizando, resulta elocuente acerca de la característica especial que identifica los procedimientos de solución de diferencias y que al mismo tiempo lo distingue de otros procedimientos contenciosos o arbitrales. Textualmente en este documento se establece:

Queda entendido que las solicitudes de conciliación y el recurso al procedimiento de solución de diferencias previsto en el párrafo 2 del artículo XXIII no deberán estar concebidos ni ser considerados como actos contenciosos y que, si surgen diferencias, todas las partes contratantes recurrirán a estos procedimientos de buena fe y esforzándose por resolverlas.¹⁷

5. LA RONDA URUGUAY

A. *Antecedentes*

Durante sus más de 40 años de existencia, el GATT ha demostrado una notable capacidad para hacer frente a las dificultades surgidas en los diferentes periodos de su historia para encontrar los medios adecuados para combatir las crisis y el proteccionismo comercial. En una buena parte, lo anterior ha sido posible gracias a la celebración de rondas de negociaciones multilaterales que se llevan a cabo de tiempo

17 La llamada "cláusula del abuelo" es en realidad una reserva jurídica que los países partes contratantes del GATT utilizan para evitar eventuales conflictos entre su legislación doméstica y las disposiciones del Acuerdo General. Fue introducida en 1948 por el gobierno de los Estados Unidos de América como una alternativa al rechazo por parte del Senado norteamericano de la Carta de La Habana. Esta reserva por parte del gobierno norteamericano provocó que el Acuerdo General perdiera su carácter de tratado y se convirtiera en un simple acuerdo ejecutivo.