

EL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)

de Fernando García Oldini Camino

Primeros proyectos.— Durante el período que media entre las dos Guerras Mundiales se realizaron diversos intentos de lograr un entendimiento entre las naciones en lo relacionado con la política comercial y financiera. Bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, se reunieron diversas Conferencias y funcionaron varias comisiones técnicas (1). Debe destacarse la Conferencia Económica Internacional de Ginebra 1927, que estudió el problema de la cesantía, altos costos y persistentes trabas al comercio internacional, y recomendó la reducción de los derechos de aduana, mediante la celebración de tratados de comercio (2).

La delegación del oro se abocó al estudio de los problemas planteados por la escasez de oro para fines monetarios (bajo el patrón oro, entonces considerados como el único sistema monetario satisfactorio), las consecuencias deflacionistas de la escasez, y la difícil situación de algunos países en materia de reservas, debido a la irregular repartición de las existen-

cias de oro en el mundo. En 1933 se reunió en Londres una Conferencia Monetaria y Económica, que trató de encontrar algún medio de paliar la crisis económica mundial, o por lo menos de evitar que ella fuera agravada por las restricciones al Comercio internacional impuesta entonces en la mayoría de los países.

Estos y otros ensayos similares de menor importancia no pasaron nunca del estado de discusión, análisis y recomendación. En ninguno se logró pasar al terreno de la acción práctica, ni se consiguió la adhesión real de ningún gobierno. La razón de ello debe atribuirse a la falta de madurez de los estudios, a un exceso de teoría abstracta, a la par que esta misma teoría aún no había logrado analizar a fondo los problemas más importantes de la economía actual. En especial los problemas del empleo, de los ciclos económicos y sus relaciones con los problemas del desarrollo por un lado, y del comercio internacional y del equilibrio en la balanza de pagos por el otro, no

1) B. V. Damalas - La Réorganisation de l'Economie Mondiale: En la I Parte, "Les Tentatives Infructueuses de la Société des Nations" de esa obra, se describe en detalles la actividad de estas Conferencias y Comisiones. (Págs. 9-86). Una crítica se encuentra en su tercera Parte: "Appréciation critique de la Politique Economique de la S. P. N. et de l'O. N. U. Ver también "Un débat sur le libre échange et le protectionnisme". Págs. 131 y sig.

2) En esta Conferencia tuvo destacada participación el economista liberal Gustavo Cassal.

estaban aún suficientemente estudiados (1). Y los teóricos, tanto como los políticos y hombres de negocios, carecían de una visión de conjunto que les permitiera apreciar con claridad la forma en que debía afrontarse el problema del comercio internacional. Las recomendaciones que ellos daban pecaban por exceso de simplismo, por total ausencia de realismo y de elaboración técnica.

Un paso decisivo en la dirección que permitiría más adelante estructurar la cooperación económica internacional, fue la obra del gran economista inglés, Lord John Maynard Keynes. En el aspecto teórico, su labor puede considerarse como una síntesis de las grandes corrientes del pensamiento económico contemporáneo (2). Gran conocedor y estudioso incansable de cuanta obra de mérito caía en sus manos, su genio logró superar lo que había de limitado y fragmentario en los estudios de sus antecesores. Donde fue necesario, construyó análisis nuevos o refinó los ya existentes.

En la perspectiva grandiosa de su "Teoría General", se hallan ya corregidos los defectos mayores de la teoría clásica, aquellos derivados justamente del campo demasiado estrecho en que se habían desarrollado los análisis. A los méritos de la obra de Keynes en el campo teórico, se

une una característica nueva y fundamental: su inspiración y finalidad práctica y realista (3). Siempre preocupado de mantener estrecho contacto con quienes dirigían la vida económica inglesa y con los problemas actuales, el hombre que alcanzó las más altas cumbres de abstracción, fue al mismo tiempo el que volvió a la teoría económica su contacto, hacía tiempo perdido, con la realidad que estudiaba y debía dirigir. La obra de Keynes, en todos sus aspectos, no se limitó a la labor concreta realizada, sino que fue el ejemplo que revolucionó todo el estudio económico en el mundo, y permitió que la ciencia económica se pusiera en pocos años a la altura de su misión, como directora de la actividad y política mundial en ese terreno (4).

Durante la guerra, los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña se comenzaron a preocupar seriamente de la estructura de la economía mundial de post-guerra. Lord Keynes tuvo ocasión de elaborar un plan concreto, en colaboración con los expertos de la Tesorería Inglesa.

El Plan Keynes fue publicado como Libro Blanco por el gobierno de Gran Bretaña el 7 de Abril de 1943, y consiste fundamentalmente en la redacción en lenguaje jurídico de un tratado que incorpora las ideas expuestas por Keynes en la parte final de

1) A este respecto es característica la confesión del destacado economista austriaco. Gottfried Haberler, quien en su obra "El Comercio Internacional", sostenía que el libre cambio era la política preferible en toda circunstancia, y algunos años después, al estudiar los ciclos económicos, en su obra "Prosperity and Depression", admitía que este nuevo estudio obligaba a revisar las conclusiones de su obra anterior.

2) Ver de Dudley Dillard, "The Economies of J. M. Keynes". Pág. 13-28, 294.

3) Dudley Dillard - The Economies of J. M. Keynes. Pág. 296.

4) La influencia de Keynes no se manifiesta sólo en sus discípulos y seguidores, sino también en sus adversarios y aquellos que polemizan con él, que debieron sin embargo enfocar los temas y problemas que Keynes suscitó.

su "Treatise on Money", ya en 1929.

En la exposición de motivos (1), el Plan Keynes señala las cuatro vías principales hacia la futura organización de la economía mundial:

- a) La regulación del mecanismo de la moneda y los cambios.
- b) La fijación de una política comercial.
- c) La dirección metódica de la producción y distribución, en forma de evitar las fluctuaciones desmesuradas de la coyuntura.
- d) Créditos a largo y a mediano plazo a los países en vía de desarrollo económico.

El Plan Keynes tiene relación sólo con el primer punto, el mecanismo de la moneda y de los cambios. Su concreción posterior en los Acuerdos de Bretton Woods es el origen del Fondo Monetario Internacional (2).

El segundo punto, la fijación de una política comercial, fue concretado el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, tema del presente estudio.

El tercer punto, la lucha contra las fluctuaciones desmedidas de coyuntura, ha estado hasta hoy entregado a la actividad particular de cada gobierno.

La base para una acción en relación al cuarto punto, los créditos in-

ternacionales, está en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, reado en Bretton Woods. Pero la acción sistemática y eficaz en este campo es aún obra para el futuro.

EL FONDO MONEARIO INTERNACIONAL

En forma simultánea se elaboraron en Gran Bretaña el Plan Keynes y en Estados Unidos el Plan White, muy similares en cuanto a los objetivos perseguidos, aún cuando presentaban diferencias importantes en su elaboración técnica (3). Después de la publicación de ambos planes en Abril de 1943, se entablaron extensas conversaciones diplomáticas, en especial en los países aglo-sajones. A fines de 1943, Lord Keynes se dirigía a Washington (4), con el fin de lograr un acuerdo con los expertos norteamericanos sobre los puntos de divergencia que aún subsistían. De estos trabajos entre los técnicos de ambos países resultó una declaración conjunta sobre el establecimiento de un Fondo Monetario de las Naciones Unidas y Asociadas, "que delineó las bases fundamentales del trabajo realizado en Bretton Woods. Las delegaciones de las potencias ya indicadas se ajustaron con cierta rigidez a las líneas generales previamente convenidas entre ellas, y la labor realizada en la Conferencia fue encauzada a desarrollar en un cuadro específico y detallado las ideas

1) Ver el Apéndice de "International Monetary Cooperation", de George N. Halm, el texto del Plan Keynes.

2) Las relaciones entre el Plan Keynes y los Acuerdos de Bretton Woods son analizados en todos sus aspectos por la revista "The Economist", en una serie de artículos publicados en Julio y Agosto de 1945.

3) El texto del Plan White también se encuentra en el anexo a la obra de Halm, "International Monetary Cooperation", además de otros documentos importantes.

4) Damalas - La Réorganisation de l'Economie Mondiale. - Págs. 114 y sigs.

básicas contenidas en este plan conjunto". (1)

El Fondo Monetario Internacional, creado en la Conferencia de Bretton Woods, es un organismo cuyo fin esencial es la regulación de los mecanismos monetarios y cambiarios, con el objeto de facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de esta manera a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y a desarrollar las fuerzas productivas de todos los miembros, como objetivos principales de la política económica. (2)

Los medios de que dispone el Fondo para el logro de sus objetivos son fundamentalmente tres:

a) La autorización del Fondo es necesaria para cualquier modificación de la paridad de la moneda de un miembro, cuando ésta exceda de un 10%. Sólo autorizará una tal modificación en el caso de tener ésta por objeto corregir un desequilibrio fundamental en la balanza de pagos. (3)

b) Los recursos del Fondo, se deben usar en préstamos a corto plazo a los miembros cuya balanza de pagos sufra un desequilibrio transitorio. Con éste y el anterior recurso, el fondo debe contribuir al logro y mantención del equilibrio en la balanza de pagos de sus miembros y a la estabilidad de los cambios. (4)

c) El Fondo tiene la supervigilancia del mantenimiento y supresión de los sistemas de control de cambios de los miembros. Después del llamado "período transitorio" (5), el Fondo podrá recomendar a un miembro la supresión de cualquier restricción especial o la abolición general de las restricciones incompatibles con el Estatuto. En especial podrá representar a un miembro la conveniencia de suprimir las restricciones sobre pagos corrientes (6), de desistirse de prácticas monetarias discriminatorias (7) y de suprimir cualquier limitación a la convertibilidad de saldos mantenidos en el exterior (8). Estas funciones del Fondo presentan especial interés para nosotros, en virtud de la estrecha relación que tienen con el problema de las restricciones cuantitativas en el Acuerdo General.

La creación de los organismos monetarios y financieros de Bretton Woods constituye un primer paso en la colaboración económica internacional. Su necesario y natural complemento es la colaboración en el terreno comercial.

El señor Camille Gutt, Director General del Fondo, en su informe de Septiembre de 1946, observaba que "sería un gran error considerar que el Fondo sería capaz de resolver, el sólo, los problemas que afligen hoy al mundo. No tiene ni el poder ni los recursos necesarios, ni ha sido creado con ese objeto. La Conferencia

- 1) Informe de la Delegación de Chile a la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods.
- 2) Artículo I del Estatuto del F. M. I.
- 3) Artículo IV del Estatuto del F. M. I., Secc. 1, 4, 5, 6, 7 y 9.
- 4) Artículo V - Secciones 2, 3, 4, 5, 7 y 8.
- 5) Esto es, a partir del 1.º de Marzo de 1952.
- 6) Artículo VIII del Estatuto del F. M. I., Sección 2.
- 7) Artículo VIII del Estatuto del F. M. I., Sección 3.
- 8) Artículo VIII del Estatuto del F. M. I., Sección 4.

preparatoria sobre el Comercio y el Empleo tendrá lugar el mes próximo en Londres. El Fondo tiene un interés especial a que las discusiones sobre política comercial tengan éxito y que se logren acuerdos comerciales entre los diferentes miembros que puedan conducir a un alto nivel de comercio internacional sobre una base multilateral" (1).

PREPARACION DE LA CARTA DE LA HABANA

El primer paso hacia la elaboración de una Carta del Comercio vino del Gobierno de los Estados Unidos de América. El Secretario de Estado, James F. Byrnes, presentó a fines de 1945, para la consideración de los Gobiernos de los demás países unas "Proposiciones para la Expansión del Comercio Mundial y del Empleo" (2), elaboradas por expertos de diferentes reparticiones del Gobierno de los Estados Unidos trabajando en conjunto bajo la dirección general de William L. Clayton, Secretario de Estado Adjunto.

En las proposiciones se sugiere la celebración de una conferencia internacional con el objeto de reglamentar la política comercial de los distintos países. Por primera vez se concreta la idea de establecer una Organización Internacional del Comercio, cu-

vos miembros acordarían ceñir sus políticas comerciales a las reglas fijadas en la Carta de la Organización. (3) Esta incluiría normas relativas al empleo, al tratamiento general de la nación más favorecida, a la reducción de los derechos de aduana y de las preferencias arancelarias mediante negociaciones entre los distintos países de la Organización, a la eliminación de las restricciones cuantitativas en relación con el equilibrio de la balanza de pagos, a la reglamentación de los subsidios, y a la eliminación de los subsidios a la exportación, al comercio de Estado, a las prácticas comerciales restrictivas, a los acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios y diversas disposiciones procesales relativas a la estructura y funcionamiento de la Organización.

Habiendo encontrado estas sugerencias un ambiente favorable entre los países consultados, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas resolvió, en Febrero de 1946, convocar a una Conferencia Mundial del Comercio y del Empleo. (4) Asimismo estableció un Comité Preparatorio de 19 miembros (5), cuya primera reunión se fijó para fines de 1946 en Londres, encargado de elaborar un Proyecto de Carta del Comercio.

El Gobierno de los Estados Unidos preparó para esta reunión un "Bo-

1) Citado por B. V. Damalas - "La Réorganisation de l'Economie Mondiale, Pág. 142.

2) Ver la misma obra de Damalas. Pág. 145 y sigs.

3) "Foreword to a Suggested Charter for an International Trade Organisation of the United Nations"; by W. L. Clayton.

4) Decisión tomada en la Primera Sesión del Consejo Económico y Social.

5) Australia, Bélgica, Luxemburgo, Brasil, Canadá, Chile, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Checoslovaquia, Líbano, China, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Gran Bretaña, La Unión de Repúblicas Soviéticas y la Unión Sud-Africana.

rrador de Carta", elaboración más detallada de los principios enunciados en las "Proposiciones". El "Borrador" es un documento de 47 páginas, consta de 79 artículos, y contiene muchas de las disposiciones que en forma modificada forman lo esencial de la Carta de La Habana y del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

La reunión de Londres (15 Octubre-26 Noviembre 1946) contó con la participación de todos los miembros de la Comisión, excepción hecha de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la que estimó que no estaba en medida de "participar" en los trabajos de la Comisión, pues aún no había podido, a la fecha de la reunión de esta última, llevar suficientemente adelante el estudio preliminar de las vastas e importantes cuestiones que debían ser el objeto de sus debates (2). La U. R. S. S. no se presentaría en adelante a ninguna de las Conferencias o Reuniones tendientes a estructurar el comercio mundial, como tampoco adhirió al Fondo Monetario.

La primera y más importante decisión de la Conferencia de Londres fue incluir en el temario un punto relativo al desarrollo industrial. (3) Por ello, además de las 5 comisiones creadas para tratar los temas generales a que se referían las proposiciones norteamericanas, se creó una sexta comisión de desarrollo industrial, cuya labor se describe en el ca-

pítulo II del Informe de la Conferencia y se concretó en el capítulo IV del Proyecto de Londres para la Carta. Este capítulo consta de 4 artículos, en los cuales debemos ver el origen de las disposiciones de la Carta y del Acuerdo, respecto al Desarrollo. Las ideas básicas al respecto ya están en el Informe de Londres (4), y su evolución se caracterizará en adelante por una lucha tenaz de los países poco desarrollados por extender su alcance y precisar los procedimientos, con la mira de obtener mayores facilidades, garantías y rapidez.

La labor de la Conferencia de Londres fue proseguida por un Comité de Redacción nombrado por la misma, que sesionó en Nueva York, Lake Success, entre el 20 de Enero y el 25 de Febrero de 1947, y cuya misión consistía en elaborar el proyecto de la Carta de Londres, perfeccionando la redacción de los artículos, estableciendo un texto para artículos cuya redacción no se llevó a cabo en Londres a pesar de haberse logrado un acuerdo en principio, y finalmente preparando textos, alternativos en aquellos casos en que subsistía alguna diferencia importante entre los puntos de vista. (5)

La Comisión Preparatoria dió conclusión a su trabajo en la Conferencia de Ginebra, que se abrió el 10 de Abril de 1947. Esta Conferencia, trascendental por muchos conceptos, en especial porque en ella se aprobó el Acuerdo General de Aranceles

2) Informe de la Primera Sesión de la Comisión Preparatoria P. 3.

3) Introducción, párrafo 6, del Informe de Londres.

4) Rapport de la Commission Préparatoire de la Conférence du Commerce et de l'Emploi, Londres 1946, Pág. 7 y sigs.

5) Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment.

Aduaneros y Comercio (1), puso fin a la labor de preparación de la Carta de La Habana, reseñada en el presente párrafo. En el aspecto que ahora consideramos, la labor de la Conferencia consistió en darle forma final al Proyecto de Carta (2). Se logró un acuerdo en principio bastante general, aún cuando no se pudo eliminar muchas reservas expresas de las distintas delegaciones a la redacción dada a las disposiciones en particular. "Es evidente que las disposiciones primitivas de la Carta han sido notoriamente perfeccionadas, se han clarificado conceptos, se han introducido excepciones específicas a las reglas generales, se han eliminado interpretaciones equívocas y se ha abierto paso a muchas sugerencias que en un principio aparecían bloqueadas. Podría decirse que se ha logrado en el texto de la Carta cierto equilibrio entre los diversos puntos de vista debatidos en el seno de la Conferencia" (3).

Sin embargo aún no se satisfacen plenamente las aspiraciones de los países poco desarrollados (4), que se han encontrado en minoría en el seno de la Comisión. De allí sus reservas a ciertas disposiciones que les afectan directamente, por cuya reforma lucharán en La Habana, donde

esperan estar representados en mayor número (5).

NACIMIENTO DEL ACUERDO GENERAL

En forma paralela a la redacción del Proyecto de Carta del Comercio, en el seno de la Comisión Preparatoria se fue gestando la creación de un "acuerdo de comercio multilateral que incluyera concesiones arancelarias". El Gobierno norteamericano presentó un borrador a la Conferencia de Londres e invitó a los miembros de la Comisión Preparatoria a reunirse para negociar en forma concreta un acuerdo destinado a rebajar los derechos y las barreras aduaneras de toda especie (6). Mediante la aprobación por diversos países de medidas concretas antes de la apertura de la Conferencia de La Habana se permitía que ésta examinara la Carta con la certeza de que las medidas relativas a los aranceles aduaneros entrarían vigencia (7). En Londres, sobre la base del borrador norteamericano, se delineó un procedimiento para las negociaciones arancelarias que debían celebrarse durante la Conferencia de Ginebra (8). Se contempló también la necesidad de incorporar las listas de concesiones aduaneras a un acuerdo que se

- 1) Acta Final de la Segunda Sesión de la Comisión Preparatoria, de fecha 30 de Octubre de 1947.
- 2) Report of the Second Session of the Preparatory Committee (EPCT-34 - Rev 1). (U-N. Sales number - 1947. II. 3).
- 3) Discurso en la Sesión Plenaria final, del Honorable Senador don Angel Faivovich. Presidente de la Delegación de Chile.
- 4) Ver por ej.: Julio A. Lacarte Muró - El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.
- 5) Así fue efectivamente. Ver párrafo N° 5.
- 6) Considerando Segundo de la Resolución de la Conferencia de Londres relativa a la negociación de un acuerdo de comercio.
- 7) Introducción al memorándum sobre procedimientos a seguir para la negociación de un acuerdo de comercio. Pieza adjunta N° 10 al Informe de Londres.
- 8) Pieza adjunta N° 10, al Informe de Londres.

concluiría entre los Estados miembros de la Comisión Preparatoria y que incluiría las disposiciones generales de la Carta cuya importancia se considerará esencial para salvaguardar el valor de las concesiones arancelarias, así como toda otra disposición apropiada (1). Era el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

La Comisión preparó un proyecto de Acuerdo General, el que fue revisado y contemplado por el Comité de Redacción en Nueva York (2), que le dió la estructura general que conserva hasta hoy, en lo relativo a las materias incluidas, numeración y orden de los artículos, etc., con sólo pequeñas modificaciones.

En Ginebra, no se entró a considerar el Acuerdo General, sino después de terminado el estudio del Proyecto de Carta (3). En esta forma se pudo aprovechar para la redacción del Acuerdo todo el trabajo empleado en los artículos de la Carta, lo que simplificó apreciablemente la labor. Esta, aunque teóricamente no debería haber presentado obstáculos, tuvo una marcha lenta y dura, no sólo porque ahora los Gobiernos se hallaban constreñidos a asumir obligaciones concretas y de aplicación relativamente inmediata, sino porque dió origen a una lucha entre un grupo de países que deseaban, de un modo u otro, reservarse la posibilidad de dar al Acuerdo una vida independiente de la Carta, y otro grupo, formado especialmente por países poco desarrollados, que luchaba por dejar claramente establecido que

las disposiciones definitivas de la Carta reemplazarían a las del Acuerdo después de la Conferencia de La Habana. Esta lucha terminó en una transacción contenida en los primitivos artículos XXIX y XXX del Acuerdo General, en virtud del cual, en principio, las disposiciones definitivas de la Carta debían ser incorporadas al Acuerdo, mediante procedimientos que varían según las circunstancias.

Respecto de las disposiciones de fondo del Acuerdo General, se reprodujeron en forma muy aproximada los textos acordados para los artículos correspondientes del Proyecto de Carta. Simultáneamente se llevaron a cabo negociaciones arancelarias multilaterales cuyos resultados se incluyeron, como parte integrante, en el Acuerdo General. Se trataba prácticamente de un ensayo arriesgado, pues como era notorio, en ese momento no había casi países que desearan comprometerse en un engranaje relativamente inédito y que podía ligarlos más allá de lo que, a primera vista, parecía convenir a sus intereses. A ese efecto debe anotarse que el Acuerdo General, del cual las Listas —resultado de las negociaciones— son sólo una parte, contiene estipulaciones que de ordinario no figuran en los tratados de comercio.

A pesar de todo, la tarea fue llevada a buen término, (aún) cuando las vacilaciones se hicieron a menudo presentes y los tropiezos se encontraron a cada paso. Para ello fue necesario reconocer la necesidad de

- 1) Sección H. del memorándum sobre procedimientos para la negociación de un acuerdo de comercio. Informe de Londres Pág. 55.
- 2) Report of the Drafting Committee. Parte III. Págs. 65 y sigs.
- 3) Informe de la Delegación Chilena a la Conferencia de Ginebra (1947).

un orden especial, y con tal objeto se adoptó el "procedimiento" para llevar a cabo las negociaciones, establecido en la Conferencia de Londres (1). La mayoría de las delegaciones tenían amplias facultades para negociar y se mostraban dispuestas a hacer concesiones apreciables (2). Este hecho, y la flexibilidad demostrada en la mayoría de los casos frente a los problemas concretos suscitados por cada artículo, fueron factores decisivos en el éxito sin precedente, logrado en Ginebra (3). Países que, como los Estados Unidos y Gran Bretaña, se habían fijado una senda, demostraron estar preparados para considerar las sugerencias que podían formularse y a no cerrar obstinadamente los ojos ante situaciones reales. De ahí que gran parte de la Carta fuera rehecha en Ginebra, y que se haya procurado, siempre dentro del cuadro preestablecido, consultar las necesidades hechas presente por las diversas delegaciones.

Con el objeto de poner en práctica cuando antes el Acuerdo General, se decidió elaborar un Protocolo de Aplicación Provisoria, en virtud del

cual los Gobiernos firmantes se comprometían a aplicar en forma provisoria, a partir del 1º de Enero de 1948, las Partes I y III del Acuerdo General, que incluían las listas de concesiones, y a poner en vigencia la Parte Segunda, que incluía las disposiciones relativas a restricciones cuantitativas, en toda la medida compatible con su legislación (4). Firmaron originalmente Australia, Bélgica, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Posteriormente firmaron todos los países que estaban representados en Ginebra (5).

LA CONFERENCIA DE LA HABANA.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana entre el 21 de Noviembre de 1947 y el 24 de Marzo de 1948, representa la culminación de los esfuerzos realizados en vista de la creación de una Organización Internacional del Comercio. Participaron en ella 56 países (6) y se hicieron representar diversas Organi-

- 1) Pieza adjunta N.º 10 al Informe de Londres - "Procedimientos destinados a dar efecto a ciertas disposiciones de la Carta de la Organización Internacional del Comercio".
- 2) Las negociaciones de Ginebra consolidaron los derechos de aduana para alrededor de 45.000 partidas arancelarias, que representan alrededor el 50% del comercio mundial. En Annecy y Torquay las listas fueron considerablemente aumentadas.
- 3) Ver el primer informe sobre la aplicación del Acuerdo General (Agosto 1949).
- 4) Artículo 1, del Protocolo de Aplicación Provisoria.
- 5) Instruments de Base - Vol. I. Págs. 131.
- 6) Además de los miembros de la Comisión Preparatoria, participaron Afganistán, Argentina, Austria, Bolivia, Birmania, Ceilán, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Indonesia, Irán, Irak, Irlanda, Italia, Liberia, México, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rhodesia del Sur, Suecia, Suiza, Libia, Transjordania, Turquía, Uruguay y Venezuela. Enviaron representantes consultivos las autoridades de Control Aliado en Alemania, Japón y Corea. Enviaron observadores Finlandia y Paraguay.

zaciones Internacionales. (1) Desde luego conviene señalar la importancia que tuvo en el desarrollo de la Conferencia la participación de muchos países que no habían intervenido en los trabajos de la Comisión Preparatoria.

Consecuencia de ello fue que ya no predominaran sin contrapeso los países poderosamente industrializados de alto nivel de vida y comercio de gran importancia. En cambio, pasaron a tener una influencia decisiva en las deliberaciones el gran número de países poco desarrollados industrialmente, con bajos niveles de vida y un comercio de importancia relativamente menor. Es por eso que los problemas del desarrollo comenzaron a tener más importancia. Muchas iniciativas que antes, en los debates de la Comisión Preparatoria, no habían despertado sino repercusiones reducidas, pasaron a constituir el tema central de los más importantes debates. (2) Y cuando las soluciones que requerían los problemas del desarrollo eran distintas de las propuestas para los problemas comerciales de los países más desarrollados, las transacciones logradas fueron en conjunto mucho más favorables a los países poco desarrollados. Y aún cuando la Carta de La

Habana no fuera nunca ratificada, sus disposiciones tienen para nosotros enorme importancia, debido al gran número de ellas que se incorporaron posteriormente al Acuerdo General, el cual refleja hoy en gran medida los resultados alcanzados en La Habana. (3)

La Carta de La Habana es un documento extenso y complejo, un verdadero "Código del Comercio Internacional", como la denominan sus más eminentes comentaristas. "Los historiadores futuros dirán sin duda que fue la obra más animosa y más prudente que los gobiernos han concebido después de la guerra". (4)

Esta opinión de Mr. Jean Royer, Secretario Ejecutivo Adjunto del GATT, califica admirablemente ese maravilloso esfuerzo realizado por las Naciones Unidas para reglamentar en un sólo documento, en forma armónica y coordinada, las medidas de política comercial relacionadas con el Empleo, la Actividad Económica, el Desarrollo, la Reconstrucción, los Bloques Preferenciales, la Protección de ciertas actividades, la Balanza de Pagos, las Subvenciones, el Comercio de Estado, las Prácticas Comerciales Restrictivas y los Acuerdos Intergubernamentales sobre los

-
- 1) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Fondo Monetario Internacional (F. M. I.), Organización de Alimentos y Agricultura (F.A.O.), Organización Internacional del Trabajo (OIT), La Alianza Internacional Cooperativa; la Cámara Internacional de Comercio; la Federación Intern. de Mujeres Profesionales; la Federación Intern. de Productores Agrícolas; la Federación Mundial de Gremios Obreros y la Organización Intern. de Patronos Industriales. Además mandaron observadores la Asociación Nac. de Industriales de los EE. UU. y la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia.
 - 2) Ver Clair Wilcox. "A Charter for World Trade", Capítulo 1 y 2, donde se describen los diversos puntos de vista opuestos al de los Estados Unidos, enfocados desde su propia situación como negociador norteamericano.
 - 3) Ver Julio A. Lacarte Muró - "Los nuevos principios de cooperación Mundial" y "El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio".
 - 4) Jean Royer - "El Papel que desempeña el GATT en la vida internacional, y su importancia para la vida económica de los países de América Latina". Pág. 2.

productos de Base. Todas estas materias, múltiples pero con íntima relación recíproca, están reglamentadas en detalle en la Carta. También se preveía, la creación de una "Organización Internacional del Comercio", cuya misión consistiría en aplicar la Carta. Y para preparar su formación, se instituyó (1) la "Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio" (ICITO). Esta comisión es hasta hoy la que, jurídicamente, desempeña las funciones de Secretariado del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. (2)

La Carta de La Habana no fue ratificada por la mayoría requerida de los países firmantes y no entró en vigencia. Ha pasado a ser uno más, quizás el más grandioso, de tantos intentos frustrados en pos de la cooperación internacional. Decisiva fue en este destino la oposición que la Carta encontró en el Congreso de los Estados Unidos (3), país a cuyos esfuerzos se debía en gran parte su redacción. La disparidad de criterios entre el Ejecutivo y el Legislativo en puntos de vista generales de política comercial fue un obstáculo insalvable a la ratificación en los Estados Unidos. Los demás países comprendieron la inutilidad de crear una Organización Comercial que no contara con la participación norteamericana.

EVOLUCION DEL GATT DESPUES DE LA CONFERENCIA DE LA HABANA

La primera reunión de las Partes Contratantes tuvo lugar en La Habana a partir del 23 de Febrero de 1948, conjuntamente con las sesiones finales de la Conferencia del Comercio y Empleo. En esta sesión se aprobó un Protocolo que modifica ciertas disposiciones del Acuerdo General (4), en concordancia con los resultados alcanzados en la discusión de la Carta de La Habana. Es así como se agregaron los párrafos 5, 6 c) y d) del artículo XXV, se modificaron los artículos XXXII y XXXIII y se agregó un artículo XXXV, todo con el objeto de facilitar la adhesión al GATT y de reglamentar la situación jurídica de los adherentes. Además se reemplazaron los artículos XXIV y XIV del Acuerdo, relativos a uniones aduaneras (5) y excepciones a la regla de no discriminación (6), por las disposiciones respectivas de la Carta de La Habana. En cambio no se aprobó una moción tendiente a incorporar al GATT el artículo 15 de la Carta, relativa a nuevos acuerdos preferenciales.

En el curso del mismo año 1948 las Partes Contratantes se reunieron por segunda vez, en Ginebra. (7) Allí se

- 1) Résolutio instituant une Commission interimatre de l'Organisation Internationale du Commerce - Acte Finale et Documents Connexes. La Havane 1948. Pág. 71.
- 2) Informe de 24 de Octubre de 1951. (GATT/C.P. 6/41). Párrafo 8. Instruments de Base, Vol. II. Pág. 227.
- 3) Ver Diebold William Jr. - The End of the I.T.O.
- 4) Protocolo de La Habana, de 24 de Marzo de 1948.
- 5) Protocolo especial que modifica el artículo XXIV.
- 6) Protocolo especial relativo al artículo XIV.
- 7) G. Valdivieso - Calendario de las Actividades de las Partes Contratantes del Acuerdo General.

prosiguió el estudio de las modificaciones del Acuerdo que convenía hacer para incorporar los principales resultados obtenidos en la Conferencia de La Habana. Al estudiar las ventajas y desventajas que presentaban las sustituciones en cada caso concreto, se buscó siempre una "solución que facilitara la ratificación rápida de la Carta y la aceptación definitiva del Acuerdo, y que incite a los gobiernos representados en la Conferencia de La Habana a adherir al Acuerdo en el más breve plazo". (1)

En esta línea, se acordó reemplazar (2) los artículos III, VI y XVIII por las disposiciones correspondientes de la Carta (artículos 18, 34, 13 y 14 respectivamente) y se modificaron (3) los artículos I, XV y XXIX. Además se introdujeron diversas modificaciones de detalle, a fin de armonizar debidamente las distintas disposiciones del Acuerdo, tomando en cuenta las reformas que se introducían. No hubo acuerdo (4) para introducir en el Acuerdo los artículos 15, 26, 27 y 28 de la Carta, relativos a los nuevos acuerdos preferenciales y a las subvenciones a la exportación. El resultado de los acuerdos logrados está concretado en el "Protocolo de modificaciones de la Parte II y del artículo XXVI - 14 de Septiembre de 1948" y en el "Protocolo de modificaciones de la Parte I y del

artículo XXIX - 19 de Septiembre de 1948".

La Tercera sesión de las Partes Contratantes tuvo lugar en Annecy (5), donde se negoció una nueva serie de reducciones arancelarias y se admitió el ingreso de Dinamarca, Finlandia, Grecia, Haití, Liberia, Nicaragua, República Dominicana, Suecia y Uruguay. La obra de Annecy (1949) se prosiguió en Torquay (Septiembre 1950 - Abril 1951), donde se celebró la Quinta Sesión de las Partes Contratantes. Ahí se llevó a cabo (6) una nueva serie de negociaciones arancelarias y se aprobó la adhesión de Filipinas, Perú, República Federal de Alemania y Turquía.

Ya en Torquay se hizo pública la intención de los Estados Unidos de no ratificar la Carta de La Habana (7), y se comprendió que el GATT, ya no sería una parte de la Organización del Comercio, como se proyectó en un principio, sino que tendría que ser un todo aislado e independiente. De ahí nació la preocupación por darle a las PARTES CONTRATANTES del Acuerdo General una estructura y organización que les permitiera desempeñar las funciones que el Acuerdo les confiaba. Especial atención recibieron aquellas funciones que requerían un cuerpo permanente, al que se le dió el carácter de un Comité Especial de Inter-Sesión, cuyos poderes se han ido precisando y robusteciendo con el tiempo (8). El

- 1) Informe del grupo de trabajo de 1.º de Septiembre de 1948 (GATT/C.P. 2/22 Rev. 1), párrafo 2 - Instruments de Base. Vol. II, Pág. 43.
- 2) (Ver P. 67).
- 3) Idem - Párrafos 5, 6, 25, 28 y 30.
- 4) Idem - Párrafos 23 y 24.
- 5) Informe de 9 de Junio de 1949 (GATT/C.P. 3/37). Instruments de Base, Vol. II. Pág. 169.
- 6) (Ver P. 67).
- 7) Diebold William Jr. - The End of. I. T. O.
- 8) PARTES CONTRATANTES, con mayúsculas, designa a las partes contratantes actuando colectivamente.

GATT se estableció desde entonces en Ginebra, donde las PARTES CONTRATANTES han celebrado todas sus sesiones con excepción de la tercera (Annecy), la quinta (Torquay) y la décimaquinta (Tokio).

Se le dió una estructura más definitiva al Secretariado, radicado también en Ginebra (1), que quedó a cargo de un Secretario Ejecutivo, el Sr. Eric Wyndham White, y un Secretario Ejecutivo Adjunto, el Sr. Jean Royer. La labor del secretariado ha ido ganando en extensión y en profundidad con los años y hoy, sus trabajos en la preparación de los de-

bates, en la reunión de antecedentes, en la redacción de proyectos y borradores, etc., constituye una ayuda inapreciable en la actividad de las PARTES CONTRATANTES.

El Acuerdo General ha pasado a ocupar el lugar de la Carta de La Habana que no fue ratificada. Regula más del 80% del Comercio Mundial (2) y su importancia futura irá probablemente en aumento a medida que se vayan apreciando cada vez mejor las posibilidades que ofrece la cooperación internacional en el terreno económico y comercial.

(Continuará)

1) Instruments de Base - Vol. II, Pág. 227.

2) GATT - La Libération des Echanges Internationaux - Second Rapport sur l'application de l'Accord Général, Pág. 7-8.