

El comercio internacional y la función del GATT*

Dentro de unos meses celebraremos el trigésimoquinto aniversario de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En la época en que fue negociado el GATT, las partes contratantes eran solamente 23. Hoy en día son casi 90. Y entre los 23 gobiernos pioneros que depositaron su confianza en la cooperación multilateral, en la aplicación de políticas liberales en materia comercial, y en la aceptación de derechos y obligaciones mutuos en el campo del comercio, estaba el Gobierno de Chile.

Aprovecho esta oportunidad para rendir homenaje a la prolongada adhesión de Chile al sistema de comercio multilateral y liberal basado en el Acuerdo General. Es mi intención referirme a los desafíos con que se enfrenta actualmente este sistema, y exponer a ustedes qué hace el GATT para responder a estos desafíos.

Es un hecho generalmente aceptado que el comercio internacional puede ser un motor extraordinariamente potente del crecimiento económico y el desarrollo. Prácticamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1970, el comercio internacional experimentó un incremento continuo y sin precedentes. Este crecimiento contribuyó a activar la recuperación de las economías occidentales durante el período de postguerra, y fue seguido de una tremenda expansión económica que permitió a esos países alcanzar niveles de vida mucho más elevados que los que jamás habían conocido. Durante el mismo período los países en desarrollo comenzaron a conseguir una mayor participación en los beneficios del comercio internacional y a adquirir conciencia del papel que el sector externo puede jugar en su desarrollo económico y social.

*Basado en la Conferencia dictada por el Director General del GATT, señor Arthur Dunkel, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 19 de abril de 1982, con ocasión de la presentación del libro de Raymundo Barros y Pilar Armanet (eds.), *Nuevas Dimensiones del Comercio Internacional*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1982.

En la actualidad, la realización de estas expectativas enfrenta serias dificultades. El comercio internacional está perdiendo ímpetu y el ritmo de crecimiento económico ha disminuido mucho. Además, prácticamente en todos los países prevalecen elevadas tasas de inflación y de desempleo estructural o coyuntural. En especial, los países en desarrollo han presenciado el empeoramiento de sus ya graves dificultades económicas por causa de la disminución de la demanda en los principales mercados de exportación, las tendencias proteccionistas que limitan sus posibilidades de planificar con bases seguras la expansión de sus exportaciones, los graves problemas de balanza de pagos y los bajos precios que obtienen sus materias primas.

Los efectos de estas tendencias para el comercio internacional lo demuestran las cifras preliminares facilitadas recientemente por la Secretaría del GATT respecto de 1981, las cuales muestran que el valor del comercio internacional en dólares descendió en cifras reales en comparación con el año anterior, y que su volumen no varió prácticamente.

Un análisis de estas cifras y de los factores que están afectando el comercio internacional aparece en el Comunicado de Prensa del 23 de marzo de la Secretaría del GATT.

Sin perjuicio de dicho análisis, la cuestión que no puede ser ignorada consiste, por lo tanto, en determinar hasta qué punto el GATT está en situación de enfrentar las necesidades de la hora actual.

LAS PRESIONES SOBRE EL SISTEMA DEL GATT

Puede decirse que el sistema de comercio multilateral basado en el GATT funcionó con relativo éxito hasta 1970, aproximadamente. Como es natural, determinadas normas y prácticas del GATT podían criticarse, pero en general su funcionamiento fue satisfactorio. Fueron los múltiples problemas económicos del último decenio que complicaron la situación tanto para el GATT como para las relaciones comerciales en general y que pusieron el GATT a prueba.

Como balance positivo, lo principal es sin duda el hecho que el sistema del GATT no sólo siga en existencia, sino que ha sido ampliado y actualizado.

La normativa del Acuerdo General, que estipula derechos mutuos y obligaciones, así como un sistema de consulta y esfuerzos conjuntos para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades del comercio, sigue en pie. A pesar de las presiones, creo que los gobiernos miembros del GATT continúan mostrando una notable determinación de mantener el eficaz funcionamiento del sistema.

Hay otros factores positivos. La feliz conclusión de las negocia-

ciones de la Ronda de Tokio, que han llevado a una importante disminución de los obstáculos al comercio y a un fortalecimiento de las normas rectoras del comercio internacional, fue un logro extraordinario en circunstancias económicas muy difíciles.

Desde la terminación de la Ronda de Tokio en 1979, se han cumplido puntualmente los compromisos asumidos en materia de liberalización del comercio. Se están aplicando nuevas disciplinas en el sector de las barreras no arancelarias, que cubren cuestiones tales como las subvenciones, los procedimientos antidumping y las normas técnicas y sanitarias, disciplinas que han sido aceptadas por un número creciente de países. A los procedimientos del GATT para la conciliación y solución de diferencias se recurre con más frecuencia que nunca. Se está llevando adelante un programa de trabajo adoptado el año 1979, gracias al cual se aclaran y aprecian mejor los problemas y posibilidades existentes en sectores de la mayor importancia para el futuro del comercio internacional, como por ejemplo, las políticas agrícolas, la relación entre el reajuste estructural y el comercio internacional, y el fenómeno de la progresividad arancelaria en ciertos sectores. Todo el mes pasado, por citar un ejemplo concreto, se celebraron en el GATT intensas consultas multilaterales, en las que los países exportadores e importadores examinaron de manera sistemática la liberalización de los intercambios para una larga lista de productos tropicales y el problema de las restricciones cuantitativas. A esta relación de los aspectos positivos, creo que puede añadirse con justicia el gran incremento —que cuenta con el apoyo de todas las partes contratantes— de la asistencia técnica prestada por el GATT a los países en desarrollo.

Lamentablemente, también hay importantes factores negativos, reveses y desilusiones que el Director General del GATT, en particular, no puede pasar por alto. Los problemas económicos de estos últimos años han agudizado las dificultades en las relaciones comerciales, dificultades que de otra manera hubieran sido más fáciles de superar.

En todo el mundo las presiones proteccionistas sobre los gobiernos son las más fuertes que se hayan registrado durante más de una generación. Sin embargo, no se debe caer en el engaño y proclamar, como se ha dicho, que los gobiernos han tomado medidas proteccionistas proporcionadas a los pedidos que se les formularan a los sectores económicos interesados. No sólo no lo han hecho, sino que han dado considerables pruebas de moderación, al reconocer los peligros del proteccionismo para los intereses de todos y al resistir a esas presiones. Pese a ello, no cabe duda de que han aumentado las medidas restrictivas contra las importaciones que se considera están en competencia con las industrias nacionales sujetas a pre-

sión. Y también se ha manifestado una marcada tendencia de los gobiernos a recurrir a subvenciones y a otras medidas para que sus exportaciones sean más competitivas en los mercados extranjeros.

Los efectos de todo esto se han hecho sentir en el GATT. Ya he mencionado, como factor favorable en el estado actual de las relaciones comerciales, la utilización cada vez mayor de los procedimientos multilaterales del GATT para la solución de diferencias. En sí, esta tendencia a utilizar el GATT es halagüeña. Pero el gran número de litigios también refleja, por supuesto, el pronunciado aumento de las fricciones comerciales entre los gobiernos miembros del GATT. Además, en cierto número de casos hay que lamentar que el procedimiento de solución de controversias, mediante la creación de grupos especiales, no ha sido idóneo para resolver algunas de las cuestiones sometidas al GATT a efectos de conciliación: se trataba de políticas importantes —por ejemplo la política azucarera de la CEE— que los gobiernos interesados podrían estar dispuestos a modificar en el contexto de un amplio arreglo multilateral, pero que no es probable que abandonen unilateralmente.

Por desgracia, las dificultades no acaban aquí. Una tendencia en extremo preocupante es el creciente recurso de los gobiernos a celebrar acuerdos, al margen de las normas multilaterales convenidas, para tratar de resolver problemas comerciales en sectores específicos. Lo que me preocupa más es la proliferación de acuerdos bilaterales o unilaterales en la llamada "zona gris", que restringen el comercio por medio de limitaciones voluntarias, acuerdos de comercialización ordenada y expedientes análogos. Acuerdos como los que se aplican en los sectores del acero, de los automóviles, de las fibras textiles artificiales, de la electrónica, etc., se sitúan fuera de las reglas y disciplinas del GATT; en particular de la cláusula de salvaguardia establecida en el artículo XIX. Tales acuerdos perjudican de inmediato los intereses económicos de los exportadores (que con cierta frecuencia son los más avanzados de los países en desarrollo) y a largo plazo dañan también a los países importadores. Lo peor es que amenazan a todo el sistema comercial multilateral al minar gradualmente la credibilidad y el carácter previsible de las normas generales de las cuales, en tanto que base indispensable para las políticas económicas orientadas al exterior, depende toda la comunidad mercantil.

Creo que en la actualidad es un hecho ampliamente aceptado que la tendencia prevaleciente en los últimos años a recurrir a medidas proteccionistas o que distorsionan el comercio está estrechamente vinculada con el problema aún más amplio del reajuste estructural y la adecuada respuesta política y económica de los gobiernos. Se me dice con cierta frecuencia que las tendencias pro-

teccionistas disminuirán cuando se recupere la actividad económica; que lo que ocurre en la actualidad no es más que una inevitable reacción defensiva de las industrias nacionales frente a la reducción de la demanda y la intensa presión de la competencia. Sin embargo, es necesario, a mi juicio, tener en cuenta el modo en que se ha difundido el proteccionismo en los últimos diez años o más. Preocupa la facilidad con que se propaga el contagio, y cómo nuevas industrias sufren las tentaciones y los efectos del proteccionismo. En mi opinión, el problema radica en la disminución, en muchos países, de la capacidad de ajustar las estructuras y actividades económicas a las condiciones cambiantes de la competencia.

No quiero entrar más a fondo en esta materia, aunque es una cuestión fascinante y capital. Ya me he referido a ella en otras ocasiones. Podría hablarse mucho acerca de los motivos de que algunos países parezcan haber perdido flexibilidad y dinamismo económicos, con graves consecuencias para su capacidad y voluntad de hacer frente a la competencia internacional. Existen también profundas discrepancias respecto de lo que han de hacer los gobiernos para influenciar el reajuste estructural en sus países. Pero creo que hay un creciente consenso, de importancia crucial tanto para la estabilidad de las relaciones internacionales como para el crecimiento económico y el desarrollo, en el sentido de que el comercio ha de sujetarse a una normatividad jurídica.

El Acuerdo General representa esta normatividad. No hay otra. Tiene sus imperfecciones y muchos países desearían que se introdujeran cambios, pero en las actuales circunstancias económicas, me parece totalmente ilusorio esperar que cualquier esfuerzo por someter el Acuerdo General a una seria renegociación conduciría a reforzarlo. Por el contrario, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos para que protejan y ayuden a sus productores nacionales son tales que es de temer que los resultados de tal renegociación establecerían un sistema más tolerante frente al proteccionismo.

Estando así las cosas, el único medio de progresar, a mi juicio, es defender vigorosamente, la integridad de las normas comerciales vigentes, y esforzarse para que las actividades de cooperación en el GATT sean más sensibles a determinadas e importantes preocupaciones actuales para las relaciones comerciales internacionales.

La próxima Reunión Ministerial del GATT debe constituir la respuesta de los gobiernos miembros del GATT a estos desafíos y, en breve, se pondrá a prueba la capacidad del GATT para responder a las actuales presiones sobre el sistema comercial internacional.

Hace más de nueve años que no se celebra una reunión de esta índole, y probablemente tendrá una importancia decisiva.

Su finalidad declarada es "examinar el funcionamiento del sis-

tema comercial multilateral y potenciar los esfuerzos comunes de las partes contratantes para apoyarlo y mejorarlo en beneficio de todas las naciones". Esta amplia expresión de objetivos se complementa con una declaración más concreta, en el sentido de que los Ministros considerarán la aplicación de los resultados de las recientes negociaciones de la Ronda de Tokio, "los problemas que afectan al sistema comercial, la posición de los países en desarrollo en el comercio mundial y las perspectivas futuras de desarrollo del comercio"; y, en particular, la determinación de las prioridades futuras de la cooperación en el GATT.

Esto es todo un programa. Desde luego, con ello se tienen en cuenta no sólo las preocupaciones inevitablemente diversas de los 87 países miembros del GATT, sino también una cierta disparidad de sus aspiraciones en cuanto a la propia Reunión Ministerial. Algunos gobiernos, al menos es un principio, concebían la Reunión sobre todo como una ocasión para examinar el estado actual de las relaciones comerciales que se rigen con arreglo al sistema del GATT; otros esperan iniciativas bastante espectaculares. Sospecho que muchos aún no han definido claramente sus objetivos.

El instrumento principal para solucionar estas diferencias es un Comité Preparatorio que está tratando de establecer un orden de prioridades entre las propuestas que han hecho los gobiernos miembros. Dentro de poco se empezará a estructurar un conjunto de propuestas que se someterá al examen y la decisión de los Ministros.

Se han expuesto muchas ideas y es todavía demasiado pronto para pronosticar con certeza cuáles de esas ideas obtendrán finalmente la aceptación general.

Algunas de esas propuestas conducirían al GATT a sectores de actividad totalmente nuevos. Como era inevitable, esas son las propuestas que han captado la atención del gran público, en particular porque más adelante pueden dar lugar a nuevas negociaciones. Los ejemplos patentes a este respecto son las sugerencias de que el GATT se interese por los sectores del comercio de servicios y por los requisitos en materia de inversión. Hoy en día el comercio de servicios representa alrededor de la cuarta parte del comercio internacional considerado en conjunto. Los redactores del Acuerdo General estaban principalmente interesados en el comercio de mercancías, no en los invisibles como son los servicios de consultores, la banca y los seguros. Hasta ahora sabemos muy poco acerca de los obstáculos al comercio en este sector, o sobre la manera en que las negociaciones internacionales podrían superarlos. Los requisitos en materia de inversión, entendiéndolo por ello las condiciones que se imponen a las inversiones extranjeras, constituyen otro sector del que se sabe poco, excepto que puede resultar muy polémico. Algu-

nos países sostienen que si el GATT se dedica a elaborar normas para las inversiones, también deberá hacerlo para las empresas transnacionales, que son una de las principales partes interesadas.

Sin embargo, la mayoría de las propuestas se refieren a la continuación de las labores del GATT en los sectores en que ya estamos trabajando.

Gran parte de las propuestas al respecto proceden de países en desarrollo. Algunas se refieren a lo que cabría describir como asuntos que conciernen de manera específica a las relaciones Norte-Sur: por ejemplo, la cuantía de las restricciones o de las cargas impuestas a las importaciones de productos tropicales en los países industrializados. Este último asunto estoy bastante seguro de que figurará en el catálogo definitivo de temas que se presentará a la consideración de los Ministros.

Ello no obstante, parece bastante generalizada la idea de que sería erróneo aislar los asuntos tocantes a las relaciones Norte-Sur del resto del Orden del Día de la Reunión Ministerial. La evolución del comercio en los últimos años ha puesto claramente de manifiesto que, si bien los países en desarrollo experimentan problemas comerciales que les son propios, sus perspectivas económicas están íntimamente vinculadas al buen funcionamiento de todo el sistema comercial multilateral. Por su parte, los países industrializados están comenzando por fin a comprender dos hechos que deberían hacerles más sensibles a las necesidades de los países en desarrollo. Uno es que desde hace uno o dos años, el crecimiento del comercio internacional ha procedido, en particular, de los mercados de los países en desarrollo. El otro es que, si no se da a los países en desarrollo la oportunidad de exportar al mundo industrializado, no sólo las esperanzas de desarrollo y de bienestar social de esos países se verán dolorosamente defraudadas, sino que el comercio en la dirección opuesta decaerá y muy bien pudiera ocurrir que algunos de estos países se vieran forzados al incumplimiento del pago de sus deudas.

Por eso yo espero que la mayoría de los temas sometidos a la consideración de los Ministros versarán sobre los intereses comerciales comunes y no sobre los problemas particulares de las relaciones Norte-Sur. Por ejemplo, entre los temas concretos puede considerarse ya prácticamente seguro que se pedirá a los Ministros que proporcionen orientaciones políticas para la actividad ulterior del GATT en relación con los problemas del comercio de productos agropecuarios. Entre los exportadores de esos productos se halla muy difundida la impresión de que el sistema comercial multilateral les ha beneficiado menos que a los productores de bienes industriales. Incluso los países que no comparten ese punto de vista están pro-

fundamente preocupados por el reciente alud de disputas bilaterales acerca de problemas agrícolas que han sido sometidas al GATT y que tanto han contribuido a empeorar las relaciones comerciales internacionales. Según parece, todo el mundo conviene en que es preciso encontrar la manera de que los asuntos relativos al comercio de productos agropecuarios se discutan con ánimo constructivo y no hostil. Otra iniciativa que se propuso recientemente en el Comité Preparatorio y que reviste particular interés para Chile, es la relativa a los metales no ferrosos. Diversos países, en desarrollo y desarrollados, apoyan la idea de que el GATT debe explorar las posibilidades de reducir la progresividad arancelaria que tiende, según estiman, a desalentar a los productores de metales no ferrosos que desean establecer sus propias instalaciones de elaboración. Otra propuesta es que debiera examinarse el problema más amplio de la progresividad arancelaria de las mercancías en general.

Todas estas propuestas pertenecen a esa categoría esencial de esfuerzos que se despliegan para "hacer que las actividades de cooperación en el GATT sean más sensibles a determinadas preocupaciones de importancia para las relaciones comerciales internacionales". Podría seguir exponiendo con cierto detalle otras propuestas, pero dudo que ello resulte muy útil en una fase incipiente de los preparativos para la Reunión Ministerial. Prefiero concentrarme, por último, en la otra categoría de acciones que antes calificué de fundamentales para el progreso de las relaciones comerciales internacionales, a saber, la defensa de la integridad de las normas comerciales vigentes.

A mi juicio, la mayor contribución que la reunión del GATT de noviembre próximo puede hacer a la reanudación del crecimiento económico mundial, consistiría en dar una señal clara de que los gobiernos están decididos a restablecer la eficacia del sistema comercial multilateral. Esa señal deberá, para ser digna de crédito, asumir la forma de compromisos concretos. Se ha dejado deteriorar la situación durante demasiado tiempo para que pueda bastar una simple declaración piadosa de apoyo al GATT. Hacen falta decisiones de fondo.

¿Qué supone esto? Supone, a mi modo de ver, la aceptación clara de la necesidad de desplegar nuevos esfuerzos para que los acuerdos dimanantes de la Ronda de Tokio constituyan un elemento vivo y eficaz de las disciplinas del sistema del GATT. Supone el estar dispuesto a actuar con respecto a muchas de las cuestiones concretas que abordé hace un momento, a fin de atender a las preocupaciones reales de los países miembros acerca de los problemas comerciales que, a su juicio, no reciben hoy una atención adecuada. Supone, en particular, un esfuerzo resuelto por controlar la prolifera-

ción de medidas restrictivas de la "zona gris", como las limitaciones voluntarias a las exportaciones.

Puede parecer que esto es mucho pedir. No ignoro cuán a menudo se han puesto grandes esperanzas en determinadas reuniones, que luego no se han materializado.

El GATT tiene una tradición de realismo y de pragmatismo, que estoy cierto que las Partes Contratantes se esforzarán de respetar al definir los objetivos futuros del sistema comercial internacional.