



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales

Antoni Pigrau Solé



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial 4.0. Espanya de Creative Commons**.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial 4.0. España de Creative Commons**.

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0. Spain License**.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor por

ANTONI PIGRAU i SOLÉ

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700499980

realizada bajo la dirección de la
Profesora, Dra. Victoria ABELLÁN
HONRUBIA, Catedrática de Derecho
Internacional de la Universidad de
Barcelona.

Barcelona, febrero de 1989

CAPITULO IV

LA PARTICIPACION
DE LOS PAISES EN DESARROLLO
EN EL COMERCIO INTERNACIONAL:
ASPECTOS ECONÓMICOS Y
JURÍDICOS PERTINENTES PARA LA
FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE
IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN

El comercio es quizás la más importante de las áreas en las que se desenvuelven las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. Se refiere, naturalmente, a los intercambios de productos, primarios y manufacturados, y al suministro de determinados servicios, como son el transporte o los seguros relativos a dichos productos. Además, otros factores, tales como los recursos naturales, las estructuras industriales, los niveles de tecnología o la capacidad financiera, inciden de manera decisiva en la configuración de las relaciones comerciales internacionales y en la ubicación de los países en desarrollo en ese contexto.

No pretendemos hacer una descripción exhaustiva de todos los aspectos de las relaciones comerciales entre países en desarrollo y países desarrollados. Por el contrario, hemos seleccionado aquéllos que parecen más significativos para extraer algunas conclusiones respecto de la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional.

A efectos expositivos hemos dividido este capítulo en tres apartados, que se corresponden con tres etapas fácilmente diferenciables, como veremos.

Después de la segunda guerra mundial, los países desarrollados, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, organizan sus intercambios comerciales en un sistema multilateral, regido por el principio de la no discriminación -articulado en torno a la cláusula de la nación más favorecida- y respaldado institucionalmente por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Es éste un sistema creado por los países desarrollados, al margen de cualquier consideración relativa al desarrollo económico de los países subdesarrollados.

Pero los países en desarrollo, a medida que su número va aumentando, como consecuencia del proceso descolonizador, y que van adquiriendo conciencia de la fuerza que supone su actuación conjunta, empiezan a plantear sus demandas a los países desarrollados.

Reclaman, en primer lugar, la creación de un nuevo marco internacional desde el que tratar los problemas del comercio en conexión con los del desarrollo; una plataforma desde la que puedan proyectar sus reivindicaciones. La década de los 60 ve así, por un lado, la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, como órgano permanente de la Asamblea General de las Naciones Unidas; por otro, el cuestionamiento de las reglas básicas del sistema del GATT, con la formulación de los principios de no reciprocidad y de trato preferencial en favor de los países en desarrollo.

La reivindicación de un NOEI introduce un enfoque globalizador de los distintos aspectos de las relaciones económicas internacionales. Se propone una transformación de las estructuras internacionales de producción y distribución de bienes; se busca modificar las economías de los países en desarrollo y acrecentar su participación en la industria y en el comercio de productos manufacturados; por lo que hace a los productos básicos, se defiende la soberanía permanente sobre los recursos naturales, el derecho a asociarse en asociaciones de productores, y el establecimiento de relaciones justas y equitativas entre los productos que deben importar los países en desarrollo y los que exportan, todo ello con objeto de mejorar su relación de intercambio con los países desarrollados y de lograr mecanismos de financiación estable para su propio desarrollo.

De los muchos aspectos concretos en que se manifiestan los intentos de materialización del NOEI, hemos destacado especialmente la constituida, en el terreno de los productos básicos, por el Programa Integrado para los productos básicos y, como aspecto más relevante, por el Fondo Común. Nos referiremos también a otro aspecto: las negociaciones comerciales multilaterales, desarrolladas en el marco del GATT durante los años setenta, con la denominación de «Tokyo Round» y relativas fundamentalmente - aunque no exclusivamente - a los productos manufacturados.

1. UN ORDEN COMERCIAL CONSTRUÍDO POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS

En este apartado trataremos primeramente las líneas generales del sistema comercial consolidado desde el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947. A continuación analizaremos la participación de los países en desarrollo en una primera etapa del GATT, hasta el final de la década de los cincuenta, en tres planos distintos: el de los objetivos del GATT, el de sus normas y principios, y en el de los beneficios que a reporta a dichos países.

A) LA COOPERACIÓN COMERCIAL TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

John H. JACKSON señala como causa principal de las propuestas de los Estados Unidos para la cooperación comercial, la combinación de dos objetivos concretos: el primero, la reducción arancelaria -meta ya perseguida con anterioridad a través de convenios bilaterales- y el segundo, la eliminación de factores de tensión que pudieran dar lugar a un nuevo conflicto armado.¹

Como apunta BALLESTEROS GONZÁLEZ,

"el apoyo decidido a la idea de igualdad formal de trato en las relaciones comerciales habría de beneficiar primordialmente a los países cuyos productos contasen de antemano con las mejores condiciones de competitividad en los mercados mundiales".²

Los Estados Unidos habían obtenido la supremacía económica y, tal como hicieron en las Conferencias de Hot Springs (1943) y Bretton Woods (1944) al patrocinar la creación de la FAO, del FMI y del BIRD, pretendían crear un cuarto mecanismo institucional que asegurara unas bases estables desde las que desarrollar su expansión comercial: una organización internacional del comercio.³ Una Conferencia fué convocada en La Habana a tal efecto; se

celebró entre el 21 de Noviembre de 1947 y el 24 de Marzo de 1948, incluyendo, en su Acta Final, el texto de la denominada «Carta de La Habana», constitutivo de una «Organización Internacional del Comercio».⁴

Sin embargo, la «Carta de La Habana» no entró jamás en vigor⁵ y ello dió lugar a unos efectos totalmente imprevistos por lo que hace al «Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio» (usualmente citado con sus siglas inglesas GATT). Se trata de un acuerdo multilateral sobre la eliminación de obstáculos al comercio, concluído en forma simplificada durante la fase preparatoria de la Conferencia de La Habana; firmado el 30 de Octubre de 1947 en Ginebra, entró en vigor en virtud de un protocolo de aplicación provisional, el 1 de enero de 1948⁶, como resultado de un pacto entre los Estados que deseaban la entrada en vigor inmediata del Acuerdo General y los que consideraban que debía seguir un camino paralelo al de otros aspectos, en el marco de la Carta de la futura Organización Internacional del Comercio.⁷

Al no entrar en vigor la «Carta de La Habana», el GATT se convirtió en el único acuerdo multilateral en materia comercial. Según FLORY, el GATT es, ante todo, una reacción contra el proteccionismo del período de entre-guerras. Refiriéndose a la fase posterior a la segunda guerra mundial, afirma:

"Il s'agit essentiellement de retrouver, par des voies conventionnelles et institutionnelles ce qui était, avant 1914, une situation naturelle. L'objectif principal du GATT est de réglementer le commerce international en vue de rétablir le libre-échange et de faire respecter le principe de la liberté commerciale. Celle-ci ne peut en effet exister -et c'est l'aspect nouveau par rapport à la situation antérieure à la première guerre mondiale- que si elle est réglementée; d'où la contradiction inhérente à l'objectif du GATT: la réglementation de la liberté commerciale."⁸

Además de su liberalización, se trata de introducir una multilateralización de las relaciones comerciales que, hasta entonces, eran fundamentalmente bilaterales.

"En 1947 -en réaction contre le protectionnisme et le bilatéralisme de l'entre-deux-guerres- le GATT est donc une tentative conventionnelle d'instaurer «un code de bonne conduite» néo-libéral et multilatéral reposant sur les principes de liberté des échanges, de non-discrimination et de réciprocité."¹⁰

No es nuestro propósito detallar el contenido jurídico del GATT, tema sobre el cual, por otra parte, existe una abundante bibliografía,¹⁰ por lo que nos limitaremos a destacar algunos aspectos centrales.

El GATT tiene como piedra angular el principio de la igualdad de trato, como pone de relieve BALLESTEROS GONZALEZ.¹¹ Entre las disposiciones del Acuerdo que establecen este trato igualitario juega un papel central la cláusula de la nación más favorecida, contenida en el párrafo 1 del artículo I, que adquiere - según este autor - una extensión inusitada en el plano teórico al ser aplicable a cualquier tipo de actividad comercial.¹²

Sin embargo, como ha señalado muy claramente Roy PREISWERK, la cláusula de la nación más favorecida tiene un carácter meramente formal,¹³ por lo que si se busca una igualdad de trato real, debe acompañarse de una componente de reciprocidad. Efectivamente, en el preámbulo del GATT se contiene el siguiente pasaje:

"Being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce".¹⁴

Es decir, que aunque la cláusula es en teoría incondicionada, en la práctica, sin embargo, "ninguna parte contratante está obligada a incluir en su lista correspondiente concesiones favorables a los productos de otra parte contratante, a menos que esta última otorgue a su vez las compensaciones adecuadas", según se establece en la regla 3,b) del procedimiento de negociaciones tarifarias adoptado por la Conferencia de Torquay (1956).¹⁵

Héctor GROS ESPIELL escribe que,

"... aunque no establecido como condición expresa de la cláusula de la nación más favorecida, el principio de la reciprocidad está implícito en el sistema del Acuerdo General, que supone que las partes contratantes se acuerden recíprocamente ventajas y derechos, sustancialmente equivalentes, a través de negociaciones comerciales."¹⁶

Por tanto, cuando se utiliza el término reciprocidad en el seno del GATT, a pesar de que no se ha formulado ninguna definición oficial, se hace referencia al concepto siguiente, en palabras de R. PREISWERK,

"en tant que principe présidant à une négociation entre Etats, la réciprocité est donc l'expression juridique d'un processus politique visant à atteindre une répartition équitable des avantages entre deux ou plusieurs pays contractants."¹⁷

Además del juego de la reciprocidad, el propio Acuerdo suministra a las «partes contratantes» una extensa gama de limitaciones, excepciones y derogaciones al principio de igualdad de trato, que le ha supuesto una gran flexibilidad y una considerable capacidad de adaptación ante las nuevas situaciones que se han ido produciendo en la esfera del comercio internacional.

Siguiendo a BALLESTEROS,¹⁸ encontramos límites a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, derivados de la exigencia de reciprocidad o de la introducción del artículo XXXV; excepciones basadas en los regímenes preferenciales ya existentes en el momento de la conclusión del Acuerdo (Art. I.2) o en la existencia de procesos de integración regional -zonas de libre comercio y uniones aduaneras- (Art. XXIV), o otras establecidas por razones de orden público o de seguridad (Arts. XX y XXI). Por último, el artículo XXV, en su párrafo 5 establece que en circunstancias excepcionales no previstas por otros artículos, las *Partes Contratantes*, por mayoría de dos tercios, pueden eximir a una *parte contratante* de algunas de las obligaciones impuestas por el Acuerdo.

En su aspecto material, el GATT se propone eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios. Los primeros son objeto de negociación en el marco de conferencias periódicas

celebradas por los Estados Miembros del Acuerdo,¹³ con arreglo a tres reglas fundamentales: la del principal suministrador, la del equilibrio de las concesiones y la de la consolidación de estas concesiones, a través de las listas previstas en el artículo II del Acuerdo, que se recogen en anexos que forman parte integrante del mismo.¹⁴

En cuanto a los obstáculos no arancelarios, la Parte IIª del GATT establece un conjunto de normas destinadas a hacer frente, en especial, a las llamadas restricciones cuantitativas y a determinadas técnicas de fomento indebido de las exportaciones, tales como el *dumping* o las subvenciones. Como hace notar K.DAM, la filosofía del GATT es distinta en el caso de los obstáculos no arancelarios:

"Whereas a contracting party is not required to lower tariffs in the absence of special agreement, the general principle with respect to nontariff barriers is one of immediate abolition. As a corollary to this principle, the General Agreement makes no general provision for negotiations on the reduction of nontariff barriers".¹⁵

B) EL GATT Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Son 23 los Estados que firman el Acuerdo general sobre aranceles y comercio, en 1947. De ellos, 13 son países industrializados y los 10 restantes, países en desarrollo.

En 1963, sobre 56 Estados miembros de pleno derecho, 23 son países desarrollados y 33 son países en desarrollo. Otros 15 países desarrollados participan en las actividades del GATT, con arreglo a categorías distintas de la de *parte contratante*.¹⁶ Además, en ese momento, otros 33 países en desarrollo, miembros de la Organización de las Naciones Unidas, no mantienen ninguna relación con el GATT.¹⁷

Esos datos parecen indicar un interés creciente de los países en desarrollo por participar en el GATT, pero conviene atender también a otros criterios para obtener una visión más contrastada de la significación de esa primera etapa del GATT, para los países en desarrollo. Nos podemos

hacer, por ejemplo, las siguientes preguntas: ¿en qué medida el desarrollo económico es un objetivo del GATT?, ¿hasta qué punto los principios rectores del GATT tienen en cuenta las características específicas de los países en desarrollo? o ¿cuales son los beneficios que los países en desarrollo obtienen de su participación en el GATT?.

a) Los países en desarrollo y los objetivos del GATT

Como ya se ha indicado, el GATT es parte de un orden económico construido tras la segunda guerra mundial por los países más industrializados, bajo la batuta de los Estados Unidos. Como señala A. YUSUF,

"the network of international organizations created at the end of the Second World War were mainly concerned, during the early years of their existence, with the economic interests of the developed countries, and their functions were geared towards the solution of their problems."²⁴

La filosofía económica que inspira tales iniciativas, basada en el campo comercial en la teoría de la ventaja comparativa²⁵, supone, como recoge Raul PREBISCH, que

"el libre juego de las fuerzas de la economía mundial lleva por sí sólo a la expansión óptima del intercambio y al mejor aprovechamiento de los recursos productivos del mundo; en consecuencia se establecen reglas y principios para asegurar este libre juego."²⁶

De ella -escribe H. GROS ESPIELL- "estaba necesariamente ausente toda idea de hacer del comercio internacional un instrumento específico para el progreso de los países en desarrollo, noción, por lo demás, prácticamente desconocida entonces."²⁷

Así pues, el desarrollo económico y, en general, las preocupaciones de los países en desarrollo no formaban parte de los objetivos del GATT, como destaca S. EL-NAGGAR:

"When GATT was established the problem of accelerating the development of the third world was not a central issue. The Agreement as indeed the Havana Charter, was inspired by the inter-war experience which was dominated by the Great

Depression, excessive protectionism, and widespread discriminatory practices including the extensive application of quantitative restrictions. The preoccupation with unemployment and protectionism as the central economic problems of the world economy was fully reflected in the Preamble as well in the provisions of GATT".²²

b) Los países en desarrollo y los principios y normas del GATT

Desde el punto de vista de las reglas o principios que rigen el sistema del GATT, ya hemos señalado el carácter central del principio de igualdad de trato, sobre la base de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Igualmente ha quedado expuesto el carácter condicionado a la reciprocidad que, en la práctica asumió la aplicación de la cláusula.²³

Se parte, por tanto, de una noción abstracta de homogeneidad económica, que permite una equivalencia entre las concesiones de las distintas partes, que da lugar a beneficios mutuos, también equivalentes. Pero tal homogeneidad no existe en la realidad.²⁴ Como afirma R. PREBISCH, "el concepto de libre juego es admisible entre países de estructura similar, pero no entre países de estructura francamente diferente, como son los países industrialmente avanzados y los países en desarrollo"²⁵.

Pero la distinta estructura económica existente entre los países en desarrollo y los países desarrollados no es un dato relevante desde el punto de vista de las disposiciones del GATT, a pesar de que ya en la reunión preparatoria de la Conferencia de La Habana celebrada en Londres en 1946, los países en desarrollo habían planteado la necesidad de que se establecieran ciertas preferencias comerciales a su favor.²⁶ El artículo 15 de la Carta de La Habana, incluido en el capítulo sobre «Desarrollo económico y reconstrucción», había recogido en alguna medida esa petición, al establecer que, aún sometiéndose a ciertas condiciones,

"The Members recognize that special circumstances, including the need for economic development or reconstruction, may justify new preferential agreements between two or more countries in the interest of the programmes of economic development or reconstruction of one or more of them."³³

Sin embargo, este artículo no recogido en el GATT corre la misma suerte que la Carta de La Habana. De esta manera, el único resultado que obtienen los países en desarrollo en el texto del GATT es, con carácter excepcional y desde una óptica eminentemente negativa, la previsión, incluida en el artículo XVIII, por la cual:

"The contracting parties recognize that special governmental assistance may be required to promote the establishment, development or reconstruction of particular industries or particular branches of agriculture, and that in appropriate circumstances the grant of such assistance in the form of protective measures is justified."³⁴

En el marco de la revisión del GATT que tiene lugar durante la IX sesión de las *Partes Contratantes*, celebrada en 1955, los países en desarrollo expresan sus quejas respecto del trato que se les da en el GATT, así como de la aplicación que los países industrializados hacen de las disposiciones del Acuerdo. Se refieren, entre otros aspectos, a las dificultades que provoca el complicado procedimiento del artículo XVIII y a la insuficiencia de su contenido; a la no inclusión de disposiciones sobre productos básicos y a la prohibición de concertar nuevos acuerdos preferenciales. Por otra parte, se critica el uso generalizado de las restricciones cuantitativas, especialmente aplicadas a productos agrícolas (Arts. XII y XI.2.c).³⁵

Los países en desarrollo desean recuperar algunas disposiciones de la «Carta de La Habana», en particular la conexión entre el comercio internacional y el desarrollo, a fin de que el GATT establezca "... las diferencias formales en el tratamiento que se requería para tener en cuenta las diferencias en la estructura económica y en el nivel de desarrollo económico de los distintos países."³⁶

Sin embargo, las enmiendas introducidas en el Acuerdo ni son sustanciales, ni serán aplicadas en su totalidad.²⁷ Los países en desarrollo obtienen fundamentalmente una revisión global del artículo XVIII, que pasa a titularse «Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico» y que recoge la siguiente definición de sus beneficiarios: «partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo».

La sección A del texto revisado del artículo XVIII concede una cierta libertad a cualquiera de estos países para modificar o retirar una concesión con objeto de proteger determinada rama de la producción. La sección B les permite aplicar restricciones cuantitativas con el fin de salvaguardar su situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de sus programas de desarrollo económico. La sección C autoriza la protección a una determinada industria por otros medios distintos y, por último, la sección D se refiere a los países «en vías de desarrollo», que han superado las primeras fases del mismo.²⁸

Como señala BALLESTEROS, se ofrece a los países en desarrollo

«una serie de posibilidades teóricas de quebrar en su favor la rigidez del principio de un trato comercial no discriminatorio; pero la realidad es que tales posibilidades están sometidas a condiciones estrictas, a procedimientos minuciosamente reglamentados que confieren a las Partes Contratantes un control riguroso de las actuaciones».

Pero, por encima de todo,

«las disposiciones del artículo XVIII configuran un sistema derogatorio que en modo alguno puede satisfacer las necesidades de los países subdesarrollados, puesto que lo que estos solicitaban era poder beneficiarse de reglas de orden general, sin estar obligados a solicitar constantemente derogaciones.»²⁹

Las limitaciones de los mecanismos del artículo XVIII enmendado del GATT, fruto de un planteamiento parcial de la

problemática de los países en desarrollo, quedan pronto en evidencia y provocan una escasa utilización de dicho artículo.⁴⁰ Por ello se decide encargar a un grupo de expertos un estudio sobre las tendencias del comercio internacional. El trabajo, denominado «Informe Haberler», se presenta en 1958⁴¹ y sus consecuencias principales son, por una parte, la puesta en marcha de un programa para la expansión del comercio sobre la base de los trabajos de tres Comités, uno de los cuales -el «Comité III»- se ocupa de analizar los obstáculos que dificultan el comercio de los países en desarrollo⁴² y, por otra, el inicio de una etapa de mayor participación de los países en desarrollo en las actividades del GATT.⁴³

c) Los beneficios que los países en desarrollo obtienen del GATT

El último de los aspectos que nos interesaba tratar es la determinación de los efectos que el GATT genera para los países en desarrollo o, con otras palabras, en qué medida se benefician de él. El profesor **Steffan LINDER** hace una evaluación de ello, sobre la base de estudiar cuatro apartados: ventajas para los países en desarrollo; reducción de esas ventajas por la no aplicación completa del Acuerdo; desventajas teóricas, y atenuación de esas desventajas.⁴⁴

Las ventajas para los países en desarrollo, aparte de las que **LINDER** denomina *efectos indirectos de la prosperidad general* (mantenimiento gracias al GATT de una cierta estabilidad en los países industrializados que ejerce un efecto positivo sobre la demanda de exportaciones de los países en desarrollo) y de los que se derivan de formar parte de un sistema de acuerdos multilaterales (beneficiarse automáticamente por el mecanismo de la cláusula de la nación más favorecida de las concesiones negociadas entre países desarrollados⁴⁵ y posibilidad de presentar reclamaciones por incumplimiento del Acuerdo, en base al artículo XXIII del GATT), se localizan principalmente en el terreno de las

negociaciones arancelarias, de las que se deriva la eliminación de obstáculos a las exportaciones de los países en desarrollo.

Las conclusiones que extrae S. LINDER del estudio de la participación de los países en desarrollo en las conferencias arancelarias del GATT, entre 1947 y 1961, son las siguientes: a) atendiendo al número de acuerdos concluidos, la participación de los países en desarrollo es muy esporádica; es una participación con tendencia a disminuir, y se traduce en un pequeño número de acuerdos, incluso entre los propios países en desarrollo; b) atendiendo a su contenido, "no sólo ... han firmado pocos acuerdos, sino que el alcance de los acuerdos que de hecho se concertaron es limitado en comparación con el de los acuerdos firmados entre países industrializados."⁴⁶

Las ventajas que los países en desarrollo obtendrían se ven además reducidas por la no aplicación de la doctrina del GATT en la práctica, por parte de los países desarrollados, que utilizan de manera generalizada las numerosas excepciones y derogaciones que establece el Acuerdo, e incluso otras medidas no previstas por el mismo.⁴⁷

Entre las desventajas u obligaciones que el GATT impone a los países en desarrollo, en tanto que *partes contratantes*, LINDER destaca como aspecto central que

"toda limitación de soberanía en asuntos de política comercial constituye una desventaja para un país en desarrollo. De ello se desprende que las disposiciones que restringen la posibilidad de aplicar una política comercial destinada a remediar la insuficiencia de divisas constituye una grave desventaja ...".

Por tanto, es "la aceptación de la doctrina básica del GATT ..."⁴⁸ la que constituye un grave obstáculo para el desarrollo, a través de las limitaciones al establecimiento de restricciones cuantitativas, las consolidaciones arancelarias y la cláusula de la nación más favorecida, principalmente.

A su vez y como en el caso de los países desarrollados, también los países en desarrollo pueden hacer uso, en tanto

que miembros del GATT, del juego de las excepciones y derogaciones para eludir la rigidez de algunas de sus disposiciones, lo que supone, indirectamente, nuevas ventajas.⁴²

CONSIDERACIONES FINALES

Podemos pues concluir este apartado afirmando que el sistema del GATT es creado por los países desarrollados como respuesta a sus propios problemas e intereses económicos; que, por tanto, la problemática del desarrollo es ajena a sus objetivos. Ello se refleja principalmente en sus principios y normas, que parten de una premisa completamente irreal, de la existencia de una igualdad de condiciones económicas entre los distintos países, sobre la base de la cual se establece un mecanismo multilateral de igualdad de trato; al no tomar en consideración las diferencias de nivel de desarrollo, el sistema contribuye a perpetuar las desigualdades y a asignar a los países subdesarrollados un papel marginal en la toma de decisiones. Los países en desarrollo obtienen, por último, unos beneficios limitados, en la medida en que son efectos indirectos de medidas negociadas entre los países desarrollados; además tales beneficios tienden a concentrarse sólo en aquellos países en desarrollo con una estructura industrial más avanzada, es decir, menos distante de la de los países desarrollados.

2. UNIDAD DE ACCIÓN Y REIVINDICACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Si la debilidad es la principal característica de la posición que ocupan los países en desarrollo en la organización de la cooperación comercial de la postguerra, la década de los 60 supone, sobre la base de su espectacular crecimiento numérico, la verdadera entrada de los países en desarrollo en el comercio internacional.

Apoyados en su unidad de acción, potenciada desde el Movimiento de los Países No Alineados y canalizada a través del «Grupo de los 77», los países en desarrollo introducen el debate sobre el desarrollo económico como aspecto central de las relaciones económicas internacionales

Esa toma de conciencia internacional generada por la reivindicación⁵⁰ de los países en desarrollo da lugar a significativos avances en cuanto a su situación jurídica; fundamentalmente a través de la creación de la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo» (usualmente citada con sus siglas inglesas UNCTAD), la reforma del GATT, con la adición de la nueva Parte IV, que incluye el principio de no reciprocidad, y la aceptación de las preferencias en favor de los productos manufacturados de los países en desarrollo. A estos aspectos nos referiremos a continuación.

A) LA CREACIÓN DE LA UNCTAD

a) Antecedentes.

La Resolución 1707 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre «el comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico», aprobada por unanimidad el 19 de diciembre de 1961, abre formalmente el proceso de convocatoria de la UNCTAD.

En dicha resolución se parte del convencimiento de que para que los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo tengan éxito "es imprescindible lograr la máxima expansión de su intercambio comercial y el aumento de sus ingresos en divisas, como consecuencia de un incremento de las exportaciones, en volumen y valor" y del reconocimiento de la existencia de una tendencia al deterioro, que experimentan los países en desarrollo en la relación de intercambio con los países industrializados,⁵¹ tendencia que

"ha tenido como resultado una disminución progresiva de la parte de los beneficios del comercio internacional obtenida por los países en desarrollo y una disparidad económica entre los ingresos provenientes de sus exportaciones y el valor de las importaciones necesarias para su desarrollo",

y, entre otros aspectos, se recomienda a los países desarrollados que "en la formulación y ejecución de sus políticas comerciales y económicas tengan debidamente en cuenta los intereses de los países en desarrollo y subdesarrollados ..." y se pide al Secretario General que consulte a los gobiernos "respecto a la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre los problemas del comercio internacional que se refieren, en especial, al comercio de productos básicos ...".⁵²

La presión ejercida por la unidad de criterio de los países en desarrollo, manifestada, por ejemplo, en la Conferencia celebrada en El Cairo, en julio de 1962,⁵³ resulta decisiva para que, el 3 de agosto de 1962, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptara la Resolución 917 (XXXIV), por la que se convocaba la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo» y se creaba un Comité preparatorio de la misma.⁵⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya la decisión por la Resolución 1785 (XVII), el 8 de diciembre de 1962.⁵⁵

En el seno del Comité preparatorio, 75 países en desarrollo realizan una declaración conjunta, en la que exponen su punto de vista ante la Conferencia.⁵⁶ Se trata,

según ellos, de ir hacia "una nueva división internacional del trabajo, con una nueva estructura de la producción y el comercio" y, para ello

"el volumen del comercio de los países en vías de desarrollo ha de aumentar, su composición debe diversificarse, los precios de sus exportaciones deben estabilizarse en niveles justos y remuneradores, y las transferencias internacionales de capital han de ser más favorables, a fin de que, a través del comercio, los países en desarrollo puedan obtener en mayor abundancia los recursos necesarios para su desarrollo económico".

Pero "el régimen y los principios existentes del comercio mundial siguen favoreciendo todavía a los sectores avanzados del mundo"; en consecuencia, para los países en desarrollo es necesaria una nueva política, basada "en la necesidad de prestar ayuda y protección especial a los sectores menos desarrollados". En clara alusión a la política del GATT:

"La eliminación de los obstáculos al comercio de los países en vías de desarrollo es importante, pero la expansión acelerada de los países del mundo que están quedando a la zaga exige más que la aplicación incondicional del principio de nación más favorecida o que la mera reducción de los aranceles aduaneros. Son indispensables medidas más positivas ...".⁵⁷

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo tiene lugar en Ginebra, entre el 23 de marzo y el 16 de junio de 1964, constituyendo, por su duración, por el número de participantes y por el hecho -señalado por S. WEINTRAUB- de que la línea divisoria ya no es Este-Oeste sino Norte-Sur, un acontecimiento sin precedentes.⁵⁸

De entre los muchos aspectos abordados por la Conferencia vamos a detenernos en este apartado solamente en el debate sobre la conveniencia de dar a la UNCTAD un carácter permanente.⁵⁹

b) El debate institucional.

En su informe a la Conferencia, R. PREBISCH se pregunta si el GATT es un mecanismo adecuado para acometer la problemática del comercio y el desarrollo y recoge, como respuesta, las siguientes limitaciones del Acuerdo General: carencia de universalidad, falta de globalidad en el tratamiento de los problemas comerciales, escasa eficacia en favor del comercio de los países en desarrollo, exclusión del comercio de Estados, característico de los países de economía planificada, y desinterés por el comercio de productos básicos.⁶⁰

La propuesta de PREBISCH consiste en establecer una nueva organización de comercio internacional, sobre la base de los siguientes elementos: conferencias periódicas similares a la de 1964, donde se tratarían de manera global los problemas del comercio y el desarrollo y se formularía una política integral al respecto; un Comité Permanente con la función de examen y revisión continua de dicha política y de preparación de las conferencias; un vínculo directo con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, que aportarían los datos y estudios relativos a la concreta situación de los distintos países miembros, y "una secretaría intelectualmente independiente y con facultad y aptitud para presentar iniciativas a los gobiernos dentro del cuadro de las Naciones Unidas".⁶¹

Con esa propuesta, R. PREBISCH recoge, en lo fundamental, las aspiraciones de los países en desarrollo: nuevas políticas comerciales exigen un nuevo marco institucional que las lleve a cabo, dado que el GATT no está capacitado para hacerlo.⁶² En ello ve G. FISCHER una manifestación más de la tendencia a la institucionalización de la vida internacional: "... une nouvelle institution étant nécessaire non seulement quand des problèmes inédits se présentent, mais encore quand il faut aborder les problèmes existants sous un angle nouveau ou avec une conception nouvelle".⁶³

En realidad lo que se busca es una organización en la que los países en desarrollo tengan un peso mayor:

"the central issue raised by the developing countries was that of more influence and power to bring about those decisions that they themselves regard as essential to their achievement of selfsustained growth. Their common need for a stronger voice in policy formulation led the developing countries to act together, despite divergent interests on specific economic issues and traditional association with different industrial countries".⁶⁴

Por ello, los países en desarrollo prefieren un mecanismo de transición hacia una organización del comercio internacional, vinculado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, e independiente del Consejo Económico y Social.⁶⁵ Además, defienden un procedimiento de adopción de decisiones por mayoría de votos, sobre la base de un voto por cada Estado, con lo que se asegurarían una cómoda mayoría.

La posición de los países desarrollados de economía de mercado ante la UNCTAD es sensiblemente distinta. Desde el principio se han manifestado poco favorables a su celebración y participan en ella contra su voluntad.⁶⁶

Para ellos, a pesar de sus limitaciones, el GATT es el instrumento apropiado para resolver los problemas comerciales y, por tanto, preservar su competencia se convierte en uno de sus objetivos fundamentales. Se oponen por tanto a la adopción de medidas institucionales que puedan dar lugar a solapamientos con las actividades de las organizaciones ya existentes y, por supuesto, se oponen a la creación de una nueva organización. Este punto de partida orienta su participación en la Conferencia.⁶⁷

Lógicamente, en relación con la toma de decisiones del nuevo organismo, cuando éste se ve como inevitable, los países desarrollados de economía de mercado insisten en que sólo la participación y el asentimiento de los principales países comerciantes, puede asegurar efectivamente su aplicación.⁶⁸

Por su parte, la posición de los países desarrollados de economía planificada es, en síntesis, la de defender la creación de una organización de comercio internacional que, como organismo especializado de las Naciones Unidas, aborde los problemas derivados del comercio Este-Oeste y la eliminación de las discriminaciones en materia de comercio exterior. Sin embargo no se encuentran en una situación cómoda en la Conferencia. A pesar de su apoyo a la celebración de la misma, en palabras de R.GARDNER, generalizables para este grupo de países "the Soviet Union suffered the double discomfort at UNCTAD of being on the receiving end of the less developed countries' demands and of having so little to offer that it was largely ignored"⁶⁹, lo cual hace que los países en desarrollo partan de la base de que las posibles ofertas de estos países no son comparables a las que pueden realizar los países desarrollados de economía de mercado.

Además, como señala GOSOVIC,

"the main interest of the developing countries as a group was not the immediate creation of a universal trade organization, but the establishment of an institution that would be devoted to their problems. For them it was important to get the process started and to build the organizational structure in stages".⁷⁰

El resultado de todo ello es que los países desarrollados de economía planificada juegan un papel menor en el curso de las negociaciones de la Conferencia.⁷¹

c) Los términos del acuerdo

Los aspectos institucionales se debaten en la cuarta comisión de la Conferencia. Al final, una resolución basada en la propuesta de PREBISCH es aprobada en la comisión, el 2 de junio de 1964, por los votos de los países en desarrollo con el apoyo de los países desarrollados de economía planificada y la oposición de los países en desarrollo de economía de mercado. No obstante, las negociaciones

posteriores entre los distintos grupos permiten llegar a un acuerdo final en la Conferencia.⁷³

El Acta Final recoge una recomendación a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los aspectos institucionales.⁷³ Se propone dotar a la UNCTAD de carácter permanente, como órgano de la Asamblea General, compuesto por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

Sus funciones principales serán: fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico; formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico; presentar propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas; revisar y facilitar en general la coordinación de las actividades de otras instituciones que formen parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional; iniciar medidas para aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en relación con el comercio, y servir de centro de armonización de las políticas comerciales y de desarrollo de los gobiernos.⁷⁴

Se propone asimismo el establecimiento de un órgano permanente -la Junta de Comercio y Desarrollo - compuesto de 55 miembros, elegidos por la Conferencia teniendo en cuenta "el principio de la distribución geográfica equitativa y la conveniencia de una representación permanente de los principales Estados comerciantes";⁷⁵ el resultado de ello es que los países en desarrollo disponen de 31 puestos frente a los 24 de los países desarrollados. La Junta establecerá los órganos auxiliares que crea necesarios y, en particular, una comisión de productos básicos, una comisión de manufacturas y una comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio.

Se propone, por último, el establecimiento de "una secretaría adecuada, de carácter permanente y dedicada exclusivamente a los trabajos de la Conferencia, la Junta y sus órganos auxiliares", encabezada por un Secretario

General, nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y confirmado por la Asamblea.⁷⁶

Respecto de la financiación del nuevo mecanismo, se establece que "los gastos de la Conferencia, sus órganos auxiliares y secretaría serán sufragados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas".⁷⁷

La cuestión del procedimiento formal de adopción de decisiones⁷⁸ en la Conferencia y en la Junta se resuelve de manera favorable a los países en desarrollo, aunque con la introducción, como contrapartida, de un mecanismo corrector.

En efecto, cada Estado representado en la UNCTAD tendrá un voto; las decisiones de la Conferencia se tomarán por mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes en cuestiones de fondo y por mayoría de los mismos en asuntos de procedimiento. En la Junta, todas las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y votantes, lo cual asegura en todos los casos una comfortable mayoría a los países en desarrollo -siempre, obviamente, que voten en el mismo sentido- incluso en la Junta de Comercio y Desarrollo, en la que los países desarrollados están relativamente mejor representados.⁷⁹ Sin embargo, se recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que, sobre la base de un informe que elaborará un comité especial, determine los procedimientos destinados a

"establecer un sistema de conciliación que se desarrolle antes de la votación y a proporcionar una base adecuada para la adopción de recomendaciones con respecto a propuestas de índole concreta para emprender una acción que pueda afectar apreciablemente los intereses económicos o financieros de determinados países."⁸⁰

Las recomendaciones de la Conferencia en materia institucional junto con las contenidas en el informe de la comisión especial sobre conciliación, son adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 30 de diciembre de 1964, por medio de la Resolución 1995 (XIX).⁸¹

La creación de la UNCTAD supone una amplia victoria, según R. GARDNER, para los países en desarrollo:

"The institutional outcome was an unprecedented victory for the less developed countries. They had not only been able to call a conference which had been initially resisted by the developed countries; they had been able, for the first time in history, to create a major new international agency which the Western countries had not wanted at all."²²

En su declaración conjunta -ya como grupo de los 77- al final de la Conferencia, los países en desarrollo aún reconociendo la importancia de los acuerdos institucionales logrados, señalan la necesidad de una evolución institucional en el camino de establecer una amplia organización internacional de comercio y se muestran mucho menos satisfechos respecto de otros temas tratados en la Conferencia.²³ Situan, en cambio, como uno de los elementos centrales de la Conferencia, el fenómeno de su propia unidad de acción; un fenómeno articulado sobre la base de unos intereses comunes y un complejo mecanismo organizativo y que había marcado absolutamente todo el proceso de negociaciones desarrollado durante la Conferencia. El sistema de grupos, consagrado jurídicamente en la composición de la Junta de Comercio y Desarrollo, será en el futuro una de las características no sólo de la UNCTAD, sino de todos los organismos implicados en la cooperación económica internacional.²⁴

B) LA QUIEBRA DE LA RECIPROCIDAD EN EL SISTEMA DEL GATT

a) La nueva Parte IV del GATT.

Entre los acuerdos de la reunión ministerial del GATT de mayo de 1963 -junto a la convocatoria de la sexta conferencia arancelaria y a la puesta en marcha de un programa de acción propuesto por un grupo de países en desarrollo, de cuya aplicación debía encargarse un «Comité de Acción», establecido para ello²⁵- destaca la creación de un «Comité del Marco Jurídico Institucional del GATT en

relación con los países poco desarrollados», que debía realizar propuestas para establecer un marco jurídico e institucional adecuado para la expansión comercial de los países en desarrollo.

De la idea inicial de enmendar el artículo XVIII del Acuerdo se pasó a pensar en la introducción de un nuevo capítulo en la Parte II y, por fin, a la creación de una Parte IV. La influencia de la celebración de la UNCTAD en la opción final es evidente. Como señala K. DAM, "it became the only part to bear a name, and, it should be noted, this name -«Trade and Development»- was designed to emphasize an interest going beyond trade, the traditional field of GATT activity".²⁵

La Parte IV, que comprende los artículos XXXVI «Principios y Objetivos», XXXVII «Compromisos» y XXXVIII «Acción Colectiva», es adoptada el 26 de noviembre de 1964, incorporada al GATT en virtud de un Protocolo de enmienda de 8 de febrero de 1965 y entró en vigor el 27 de junio de 1966.²⁷ Al mismo tiempo queda establecido el «Comité de Comercio y Desarrollo» del GATT, para el control de la aplicación de la Parte IV.

No es difícil encontrar valoraciones dispares de la Parte IV del GATT.²⁸ Sin embargo existe una fundamental coincidencia en señalar la importancia del párrafo 8 del artículo XXXVI, cuyo texto es el siguiente:

"8. The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties."²⁹

Según precisan las «Notas y Disposiciones Suplementarias» al Acuerdo General, la expresión "do not expect reciprocity"

"... means, in accordance with the objectives set forth in this Article, that the less-developed contracting parties should not be expected, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs,

taking into consideration past trade developments." 30

Pese a ello, la aceptación de la no reciprocidad en la Parte IV del GATT no constituye una novedad. Existen algunos antecedentes en este sentido.

En el denominado «Plan Pflimlin», una propuesta francesa del año 1951 sobre las negociaciones arancelarias, ya se admitía una cierta no reciprocidad en favor de los países en desarrollo.³¹ El 17 de febrero de 1951, en el inicio de la quinta conferencia arancelaria -conocida como «Dillon Round»- los países de la Comunidad Económica Europea declararon que no esperaban una plena reciprocidad de parte de los países en desarrollo.³² La declaración de los ministros del GATT, de 30 de noviembre de 1961, preveía la necesidad de dar muestras de flexibilidad en lo tocante a la reciprocidad, y su decisión de 7 de diciembre del mismo año, incluía el siguiente pasaje:

"Lorsqu'elles négocient la réduction des entraves aux exportations des pays moins développés, les parties contractantes doivent adopter une attitude compréhensive sur la question de la réciprocité et garder présent à l'esprit le fait que ces pays ont besoin de pouvoir recourir avec plus de souplesse à la protection tarifaire."³³

En la reunión ministerial del GATT de mayo de 1963, al aprobarse los principios que regirían la sexta conferencia o «Kennedy Round», se decía nuevamente:

"En el curso de las negociaciones comerciales se harán todos los esfuerzos para reducir los obstáculos que dificultan las exportaciones de los países poco desarrollados, pero los países desarrollados no deben esperar beneficiarse de la reciprocidad de parte de los países poco desarrollados".³⁴

La equivalencia entre las concesiones y ventajas recíprocamente acordadas en las negociaciones es uno de los principios fundamentales del GATT y se encuentra formulado en el Preámbulo y en el Artículo XXVIII bis del Acuerdo General; esta exigencia coloca a los países en desarrollo en una posición de inferioridad, a causa del distinto papel que juegan en sus economías los aranceles: "... the sacrifice

made by these countries in tariff reductions is of a different order of magnitude from that made by a developed country".²⁵

De ahí la formulación recogida en el Artículo XXXVI.8 de la Parte IV del GATT Dada la utilización que del concepto de reciprocidad se hace en el GATT, la renuncia a la misma por parte de los países desarrollados supone la renuncia a la equivalencia de las ventajas obtenidas en el curso de las negociaciones sobre aranceles y otras barreras comerciales.²⁶

Se trata pues de la sustitución del principio de reciprocidad por el opuesto, de no reciprocidad, en las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo, permaneciendo vigente el de la reciprocidad para las relaciones entre países desarrollados.²⁷

La no reciprocidad se aplica no solamente a las negociaciones sobre barreras arancelarias o no arancelarias, sino también a la renegociación de concesiones previas y a las derivadas de la adhesión de un nuevo Miembro al GATT.²⁸ Se hace efectiva por primera vez a las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo durante la sexta conferencia del GATT -Kennedy Round-²⁹ desarrollada entre 1963 y 1967, en la que además coincide con la introducción de un nuevo método de reducción arancelaria lineal, consistente en aplicar un mismo porcentaje de reducción a las tarifas que afectan a todos los productos, en lugar de negociar las reducciones producto a producto.

Sin embargo la importante incidencia que tuvo todavía el antiguo método limitó las reducciones obtenidas por los países en desarrollo respecto de los productos de particular interés para ellos que no coinciden, en general, con los que preocupan a los países desarrollados.³⁰ Incluso desde la perspectiva de los países desarrollados, como hace notar H. R. KRÄMER, el cambio de método supone en cierta manera una reformulación del principio de reciprocidad, hacia una concepción más positiva de reciprocidad global:

"Admittedly, the intended global across-the-board approach was heavily watered down during the actual negotiations. Nevertheless, this deviation from item to item reciprocity contributed considerably to the undeniable success of the Kennedy Round. This approach of «global» reciprocity will again be tried in the current round of trade talks. Therefore, it can be concluded that the principle of reciprocity has either lost importance, or will only continue to play some role in future international trade negotiations in a modified form. With regard to less developed countries, it has probably been given up definitely".¹⁰¹

b) El alcance de la no reciprocidad.

Se ha planteado también el tema de la relación entre los conceptos de reciprocidad, igualdad de trato, discriminación y preferencias.

Según hemos visto, la reciprocidad a que se refiere el Artículo XXVIII bis del GATT es una reciprocidad «convencional», «material», «global», «real» o «efectiva», recordando los calificativos usados por distintos autores.¹⁰² La no reciprocidad, formulada en el Artículo XXXVI.8, por tanto, implica un trato distinto si comparamos las relaciones entre un país desarrollado y otro país desarrollado, con las relaciones entre el primero y un país en desarrollo. Ese trato distinto se refleja en el plano material, en los términos de las negociaciones y en sus resultados, pero no implica necesariamente una contradicción con la cláusula de la nación más favorecida del Artículo I.1 del GATT, que constituye una expresión formal de la igualdad de trato.

La noción de preferencia, en cambio, parece suponer una contradicción directa con esa formulación del principio de la igualdad de trato contenida en la cláusula de la nación más favorecida. En este sentido se han pronunciado, por ejemplo, CARREAU, FLORY y JUILLARD, para quienes

"le concept de préférences est par nature discriminatoire et incompatible avec l'article I de l'Accord général (...)"

Si la Partie IV reconnaît le principe de non-réciprocité entre pays développés et pays en voie de développement et rend licite son application, il n'en est pas de même en ce qui concerne le concept de préférences. *La Partie IV*, en effet, *n'autorise pas l'application des traitements préférentiels*. Qu'il s'agisse de préférences généralisées ou spéciales accordées par des pays développés à des pays en voie de développement ou qu'il s'agisse de l'échange mutuel de préférences entre pays en voie de développement, une dérogation à l'article I de l'Accord général était dans tous les cas nécessaire (par le recours à la procédure du *waiver* de l'article XXV, §5). Jusqu'aux Accords du Tokyo Round, *c'était la dérogation -et non la Partie IV- qui, dans le système du G.A.T.T. rendait licite l'octroi de préférences.*"¹⁰³

No es posible, efectivamente, identificar los conceptos de no reciprocidad y preferencia. Mientras el primero supone una noción de orden negativo, por la que los países desarrollados se comprometen a no recibir de los países en desarrollo un retorno equivalente de las ventajas que les hayan otorgado, el concepto de preferencias tiene un contenido positivo: los países desarrollados acuerdan medidas preferenciales en favor de los países en desarrollo.¹⁰⁴

Pero de ello no puede inferirse tampoco, como lo hacen estos autores, que toda preferencia suponga discriminación; lo será sólo en la medida en que se trate desigualmente a los que son iguales. En palabras de R. BERMEJO,

*"La discrimination est une différenciation faite à l'encontre de quelqu'un. Elle se caractérise par une méconnaissance du principe d'égalité là où l'égalité est de droit, tandis que la simple différenciation de traitement se justifie parfois dans l'intérêt même d'une égalité souhaitable et effective."*¹⁰⁵

Otros autores, sin embargo, ven en la interpretación de la Parte IV en su conjunto -y no sólo en el concepto de no reciprocidad- una vía de posible derogación de la cláusula de la nación más favorecida del Artículo I.1 del GATT en las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo

y, por tanto, una puerta de entrada al concepto de preferencias.

Así GROS ESPIELL relaciona de la siguiente manera el Artículo I.1 con la Parte IV:

"Si el comercio internacional debe ser un instrumento de progreso económico y social, si las partes contratantes poco desarrolladas pueden adoptar medidas especiales para fomentar su comercio y su desarrollo y si las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por las reducciones o supresiones de derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas, resulta en principio, que la cláusula de la nación más favorecida, en cuanto no es un instrumento apto para el desarrollo, puede ser no aplicada en las negociaciones comerciales entre países en desarrollo y países desarrollados. Esta posible inaplicabilidad resulta asimismo de que sería una de las medidas autorizadas por los arts. XXXVII y XXXVIII, para hacer efectivos y reales los objetivos señalados por el art. XXXVI.

Si todas las partes contratantes desarrolladas han declarado que no esperan reciprocidad por los beneficios que otorgan a las partes en desarrollo, ello significa, en el caso, que no deben beneficiarse, por aplicación de la cláusula más favorecida, de una ventaja o favor especial acordado por una parte contratante desarrollada a uno o varios países en desarrollo para cumplir con los objetivos fijados por el art. XXXVI y hacer posible su progreso y evolución. No tendría, en efecto, sentido y violaría todos los principios de la Parte IV, que estas ventajas se aplicaran también a otros países desarrollados, que se verían beneficiados de un tratamiento acordado para fomentar el progreso y el desarrollo." 106

Esta opinión no es compartida, por ejemplo, por A. YUSUF, para quien la cláusula de la nación más favorecida es aplicable incluso a las ventajas derivadas de la aplicación de la Parte IV a los países en desarrollo:

"In other words, if a State which is not a developing one, but which is a contracting party to the G.A.T.T., invokes its right to the same treatment given to developing countries under Part IV, there is no way it could be denied it, since Article 1(1) -the Most Favoured Nation Clause- has not been amended by the provisions of Part IV" 107.

Más contundente se muestra K.DAM, quien destaca como una de las características de la Parte IV del GATT que no menciona las preferencias: "the most-favoured-nation clause thus remains intact".¹⁰⁸

C) EL ESTABLECIMIENTO DE PREFERENCIAS COMERCIALES EN FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El incremento de los ingresos en divisas se valora como uno de los aspectos esenciales para que los países en desarrollo puedan articular planes de desarrollo efectivos. Tradicionalmente, los países en desarrollo han cubierto esa necesidad de manera casi exclusiva mediante las exportaciones de productos básicos. Las manufacturas representan una pequeña parte de las exportaciones de los países en desarrollo y, además, dichas exportaciones se concentran en muy pocos países.¹⁰⁹

Sin embargo, una serie de circunstancias han ido generando una disminución de la demanda y, en consecuencia una depreciación de los mismos,¹¹⁰ provocando una reducción de la capacidad adquisitiva de los países en desarrollo, tanto más grave cuanto más dependientes de dichas exportaciones y menos diversificadas sus economías, en beneficio de los países desarrollados, principales exportadores de productos manufacturados.¹¹¹

Por otra parte, la industrialización de los países en desarrollo exige, aparte de una reestructuración interna de la producción, salvar una serie de obstáculos en el plano externo, de los que, para S.EL-NAGGAR, el más importante es la política comercial de los países desarrollados:

"... This policy has been particularly biased against imports of manufactures and semi-manufactures from the developing countries. The bias is reflected in the level and structure of tariff rates and in application of quantitative restrictions."¹¹²

En primer lugar, los aranceles impuestos a los productos manufacturados de los países en desarrollo son más altos que los de otros productos y tienden a crecer paralelamente al grado de elaboración del producto. Además, las tarifas son en realidad mayores que las formalmente señaladas.¹¹³

En segundo lugar, la formación de acuerdos económicos regionales entre países desarrollados coloca las dos terceras partes del comercio de manufacturas entre los mismos, bajo un régimen privilegiado con respecto a las manufacturas de los países en desarrollo.¹¹⁴

En tercer lugar, en tanto que rara vez un país en desarrollo ostenta la condición de «principal suministrador» y teniendo en cuenta el efecto disuasorio para los países en desarrollo de la regla de la reciprocidad de las concesiones, los productos de interés para los países en desarrollo son generalmente marginados en las negociaciones tarifarias realizadas en el marco del GATT. Ello redundaría en una elevación relativa de los aranceles aplicables a dichos productos.¹¹⁵

Por último, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se ven severamente afectadas por la poco liberal práctica de las restricciones cuantitativas, aplicada por los países desarrollados.¹¹⁶

Según Raul PREBISCH, para salvar tales obstáculos es necesario, aparte de impulsar la industria para la exportación en el plano interno, eliminar toda discriminación contra las exportaciones de los países en desarrollo y, yendo más lejos, introducir un sistema de preferencias.¹¹⁷

PREBISCH plantea las preferencias como una excepción temporal al principio de la igualdad de trato, formulado a través de la nación más favorecida, que "no es un concepto aceptable ni adecuado para un comercio en que participen países de fuerza económica muy desigual ...";¹¹⁸ más que una ruptura con el sistema del GATT se dibuja como un anticipo, en favor de los países en desarrollo, de la eliminación de

los obstáculos comerciales, régimen que, más tarde, cuando se cumplan los objetivos del Acuerdo General, beneficiará a todos los países:

"Por tanto el problema que se plantea es si los países industriales están dispuestos a conceder libre acceso por lo menos a los países en desarrollo aunque no se lo concedan mutuamente. La idea no es crear márgenes preferenciales permanentes que sólo podrían mantenerse conservando los aranceles existentes en los países desarrollados; se trata más bien de que, mientras los países desarrollados no eliminan los obstáculos al comercio, se ofrezca libertad de acceso a los países en desarrollo."¹¹⁹

No vamos a entrar en el análisis económico de los efectos beneficiosos o perjudiciales que, para el desarrollo industrial de los países en desarrollo, suponen las preferencias.¹²⁰ Nos centraremos exclusivamente en la evolución que esta demanda de los países en desarrollo ha experimentado hasta su puesta en marcha y, en segundo lugar, en la descripción de los aspectos fundamentales del régimen preferencial.

a) La demanda de un sistema preferencial.

La no entrada en vigor de la «Carta de La Habana», a la que ya hemos hecho referencia, frustró también el intento de autorizar acuerdos preferenciales en favor de los países en desarrollo a través de su artículo 15.¹²¹

No obstante, G. VERBIT ha demostrado como se han utilizado algunas de las excepciones estipuladas en el propio Acuerdo General, en especial la del artículo XXIV, que prevé la existencia o nueva creación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, y la del artículo XXV, que establece la posibilidad de que las Partes Contratantes acuerden renunciar al cumplimiento por alguna de ellas, de alguna de las obligaciones impuestas por el Acuerdo, para crear regímenes de tipo preferencial aplicados a ciertos países y para determinados productos, aunque formalmente se haya hecho todo lo posible para no reconocerlo así.¹²²

PREBISCH, recogiendo en su informe a la UNCTAD la posición de la mayor parte de los países en desarrollo en favor de un sistema de preferencias,¹²³ propone, en síntesis, la admisión sin aranceles, por parte de todos los países industrializados, de las manufacturas de todos los países en desarrollo, por un período de diez años. Los países que otorguen las preferencias pueden excluir de su ámbito determinados productos, que serán entonces tratados según el régimen general de la nación más favorecida. Además, pueden otorgar preferencias especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados.¹²⁴ Con relación a las denominadas «preferencias verticales», se propone adaptarlas al nuevo sistema, sin discriminación entre los países en desarrollo y de manera que los beneficiarios de aquellas sigan recibiendo, por lo menos, beneficios equivalentes, debiendo perder, en su caso, su carácter recíproco.¹²⁵

Los países desarrollados reaccionan ante la propuesta de distinta forma. De una lado, el Reino Unido, con el apoyo de los Países Bajos, Dinamarca y la República Federal de Alemania, se muestra a favor de la creación de un único sistema de preferencias aplicado por todos los países desarrollados a todos los países en desarrollo. De otro, Francia, Italia y Bélgica defienden un sistema selectivo de preferencias, basados en negociaciones bilaterales entre cada país en desarrollo y cada país desarrollado y sin cuestionar necesariamente el carácter recíproco de las preferencias. Por último, los Estados Unidos, Japón, Austria, Noruega y Suiza se oponen radicalmente a cualquier tipo de preferencias.¹²⁶

La división también aparece entre los países en desarrollo, debido, fundamentalmente a sus distintos niveles de desarrollo y a la vinculación preferencial que muchos de ellos mantienen con Francia o con el Reino Unido.¹²⁷

En estas condiciones, el único acuerdo posible en la UNCTAD es una recomendación en la que se expresa un acuerdo "en cuanto al objetivo de asegurar un incremento de la

participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de manufacturas y semimanufacturas"; se toma nota de que "todos los países en desarrollo y una gran mayoría de los países desarrollados se han manifestado de acuerdo con el principio de que debe favorecerse el desarrollo industrial de los países en desarrollo concediéndoles preferencias", y se recomienda al Secretario General de las Naciones Unidas que ponga en marcha

"una comisión de representantes de los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo, la cual deberá examinar el problema con miras a elaborar el método más adecuado para aplicar dichas preferencias sin reciprocidad por parte de los países en desarrollo ...".¹²⁸

Por otra parte, entre los principios aprobados por la Conferencia para regir las relaciones comerciales, los votos de los países en desarrollo fueron decisivos para la aprobación del «Octavo Principio general» que dice, entre otras cosas:

"... los países desarrollados deberán conceder preferencias a todos los países en desarrollo y ampliar a estos países todas las preferencias que se conceden mutuamente entre sí, sin que al conceder éstas u otras preferencias exijan en compensación preferencia alguna por parte de los países en desarrollo. Deberán hacerse en general a los países en desarrollo nuevas concesiones preferenciales, arancelarias y no arancelarias, sin que dichas concesiones preferenciales se extiendan a los países desarrollados...".¹²⁹

Las consecuencias de la UNCTAD no se hacen esperar. Entre 1964 y 1968, fecha de la segunda UNCTAD, una serie de acontecimientos inciden a favor de las preferencias. Se trata de la introducción, en el seno del GATT, de la Parte IV del Acuerdo General;¹³⁰ del estudio, en el marco de la OCDE, de las condiciones específicas del comercio con los países en desarrollo;¹³¹ del fin de la oposición de los Estados Unidos;¹³² de la autorización que el GATT concede a Australia, para establecer un esquema preferencial¹³³ y, por último, de la celebración de la Conferencia del Grupo de los 77, que da lugar a la «Carta de Argel».¹³⁴

El camino queda pues allanado en gran medida para un principio de acuerdo que se produce en marzo de 1968, en el seno de la UNCTAD II, y queda plasmado en la Resolución 21 (II), sobre el trato preferencial a las manufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados.¹³⁵

En la Resolución se reconoce que "se ha llegado a un acuerdo unánime en favor del pronto establecimiento de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que sea mutuamente aceptable y redunde en beneficio de los países en desarrollo";¹³⁶ se establece que sus objetivos son aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, promover su industrialización y acelerar su ritmo de crecimiento económico, y se constituye una «Comisión Especial de Preferencias», como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo, a fin de que culmine el proceso de elaboración del sistema de preferencias, a lo largo de 1969.¹³⁷

La importancia de esta Resolución, como destaca A. YUSUF, radica en que "for the first time in international economic relations, preferential access was to be accorded exclusively on the basis of its presumed impact on the economic development of the underdeveloped countries."¹³⁸ Sin embargo, los desacuerdos son todavía importantes, como señala GOSOVIC:

" Faced with the requirement of elaborating provisions that would be acceptable to everybody, the Conference could only transmit unresolved problems to a Special Committee on Preferences established for this purpose ... The merit of the New Delhi meeting in this area was that it demonstrated to the international community all the problems and difficulties that can be expected to arise in the negotiation, and future implementation, of a preferential scheme. By making clearer the existing differences, the Conference provided a starting point for gradual progress toward consensus on the specific components of a preference scheme."¹³⁹

La Comisión Especial celebra hasta cuatro períodos de sesiones antes de llegar a un acuerdo sobre unas

«Conclusiones Convenidas», en octubre de 1970.¹⁴⁰ El 13 de octubre del mismo año, la Junta de Comercio y Desarrollo aprueba el informe de la Comisión y adopta sus contenidos.¹⁴¹

Uno de los aspectos recogidos en las «Conclusiones Convenidas», -a las que nos referiremos más adelante - es la necesidad de que, para otorgar las preferencias, se obtenga antes "la exención o las exenciones necesarias en relación con las obligaciones internacionales existentes, en particular en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".¹⁴² El Consejo del GATT, tras un complejo debate jurídico, opta una vez más por la vía de la excepción, esta vez generalizada, del artículo XXV.5. En la decisión de las Partes Contratantes, de 25 de junio de 1971, se dice:

"That without prejudice to any other Article of the General Agreement, the provisions of Article I shall be waived for a period of ten years to the extent necessary to permit developed contracting parties, subject to the procedures set out hereunder, to accord preferential tariff treatment to products originating in developing countries and territories with a view to extending to such countries and territories generally the preferential tariff treatment referred to in the preamble to this decision, without according such treatment to like products of other contracting parties."¹⁴³

Veamos pues cuales son los elementos fundamentales de este sistema generalizado de preferencias.

b) Contenido del Sistema de preferencias.

Para analizar el contenido del Sistema generalizado de preferencias es preciso que hagamos referencia a los siguientes aspectos: a) aspectos institucionales; b) el alcance del compromiso de los países desarrollados; c) los beneficiarios del Sistema, y d) los productos cubiertos.

Antes de entrar en ello, no obstante, indicaremos que, respecto de las preferencias ya existentes en el momento del acuerdo, las denominadas preferencias especiales, se recoge la necesidad de que mediante consultas entre los países interesados, se produzca una adaptación de las preferencias

existentes al sistema general sobre la base de que en ningún momento los países que ya se benefician de algunas preferencias empeoren su posición:

"Los países en desarrollo que, como consecuencia de la implantación del sistema generalizado de preferencias, habrán de compartir las ventajas arancelarias de que disfrutaban actualmente en algunos países desarrollados, esperan que el acceso a los mercados de otros países desarrollados les proporcione oportunidades de exportación que por lo menos les compensen."¹⁴⁴

a") Aspectos institucionales.

Los países en desarrollo estaban especialmente interesados en el establecimiento, en el marco de la UNCTAD, de un mecanismo institucional adecuado para garantizar el control de la aplicación del sistema generalizado de preferencias.¹⁴⁵

Las «Conclusiones Convenidas» de la Comisión Especial de Preferencias recogen que "... debería existir dentro de la UNCTAD un mecanismo apropiado para ocuparse de las cuestiones relativas a la aplicación de la resolución 21 (II) de la Conferencia, teniendo en cuenta la resolución 24 (II) de la Conferencia" y describe sus atribuciones, aunque no fija cual deba ser dicho mecanismo.¹⁴⁶

Tampoco la Junta de Comercio y Desarrollo puede resolver el tema,¹⁴⁷ y la decisión no se tomó hasta la UNCTAD III, celebrada en Santiago de Chile. La resolución 77 (III) de 19 de mayo de 1972, establece la Comisión Especial de Preferencias como mecanismo permanente en relación con lo dispuesto en la parte VIII de las «Conclusiones Convenidas».¹⁴⁸

b") El compromiso de los países desarrollados.

De las disposiciones de la Parte IX de las «Conclusiones Convenidas», destinada al estatuto jurídico del Sistema, se deducen tres aspectos importantes.¹⁴⁹

En primer lugar y como consecuencia del desacuerdo entre los países desarrollados a la hora de intentar llegar a un esquema común de preferencias,¹⁵⁰ cada uno de los países desarrollados otorgará individualmente las preferencias arancelarias.

En segundo lugar, las preferencias arancelarias tienen un carácter temporal: "La duración inicial del sistema generalizado de preferencias será de diez años".¹⁵¹ Aunque el uso del calificativo «inicial» y la previsión de una revisión del sistema antes de acabar el citado plazo, dejan clara la interpretación no restrictiva que los Estados realizan de dicha disposición.

Por último, la concesión de las preferencias no constituye un compromiso obligatorio. Afirma BERTHOUD que,

"au plan du droit, ce qui caractérise le système généralisé de préférences, c'est sa nature unilatérale, non obligatoire et temporaire, ainsi que le fait qu'il ne consolide pas les marges préférentielles acquises par ce système".¹⁵²

No obstante, deben existir límites a la revocabilidad de un acto unilateral, en la medida en que, de acuerdo con A. YUSUF,¹⁵³ las «Conclusiones Convenidas» constituyen un acuerdo internacional, compuesto por un compromiso unilateral y una aceptación expresa de los beneficiarios, plasmado en un texto concreto. Tal acuerdo debe vincular a los participantes, aunque del contenido concreto del acuerdo puedan no derivarse obligaciones precisas.

c") Beneficiarios del Sistema.

La Resolución 21 (II) de la UNCTAD se refiere como beneficiarios del Sistema de preferencias a «los países en desarrollo».

La identificación de los países susceptibles de ser así etiquetados suscita entre los países desarrollados ciertas diferencias sobre el criterio que debía ser aplicado.¹⁵⁴ Finalmente se adopta la solución de la autoelección:

"Debería concederse un trato arancelario especial a las exportaciones de todo país, territorio o zona que invocase la condición de país en desarrollo ... Cabe esperar que ningún país invoque su condición de país en desarrollo, a menos que tenga un fundamento de buena fe para hacerlo y que desista de esa pretensión si desaparecen los motivos alegados."

Sin embargo, los países desarrollados añaden: "... un país desarrollado podría negarse a conceder trato arancelario especial a un país determinado que alegara hallarse en desarrollo, fundándose en razones que considerase compulsivas."¹⁵⁵

Los efectos negativos de esta cláusula son, para A. YUSUF los siguientes:

"First of all, it introduces an element of political expediency into the system and contributes to the diversity of the various schemes of the preference-giving countries. Secondly, it lends itself to such varied interpretation as to be a source of widespread discrimination among beneficiaires. Thus, the use of the right of exclusion for «compelling» reasons by developed countries may lead to a unilateral rejection of numerous prospective beneficiaires on grounds other than the lack of «a bona fide developing status»."¹⁵⁶

Las «Conclusiones Convenidas» recogen además la posibilidad de que sea otorgado a los países en desarrollo «de menor desarrollo relativo» un trato preferencial más privilegiado.¹⁵⁷ Ello no supone una contradicción con el carácter no discriminatorio que debe tener el Sistema, en la medida en que supone una concreción más del principio de trato diferencial a los desiguales que está en la base del propio Sistema.¹⁵⁸

d") Productos cubiertos por el Sistema.

La pretensión de los países en desarrollo se refleja en la «Carta de Argel»: "El acuerdo debe establecer el acceso de todas las manufacturas y semimanufacturas de todos los países en desarrollo a todos los países desarrollados" y además "... las manufacturas y semimanufacturas cubiertas

por el sistema preferencial deben incluir a todos los productos primarios elaborados y semielaborados de todos los países en desarrollo".¹⁵⁹

Los países desarrollados, en cambio, consideran que las preferencias deberían aplicarse "... en principio a todas las manufacturas y semimanufacturas ... podrían incluirse otros productos, previo examen caso por caso." Además, dejan clara su intención de excluir desde un principio, del trato preferencial, a "un número limitado de productos respecto de los cuales los países en desarrollo son ya competitivos".¹⁶⁰

La diferencia fundamental se sitúa, por tanto, en si las preferencias habían de aplicarse sólo a los productos industriales, o también a los productos agrícolas elaborados, - en definitiva en el concepto de «manufactura»- y en la exclusión o no de determinados productos sometidos a restricciones cuantitativas en los mercados de los países desarrollados. Una exclusión de todos los productos agrícolas elaborados y de las manufacturas y semimanufacturas sometidas a restricciones cuantitativas, supondría, según un informe de la Secretaría de la UNCTAD, apartar del trato preferencial, en proporción sobre el total de las importaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo, un 48% en el caso de la Comunidad Económica Europea, el 34% en el del Reino Unido, el 23% en el de los Estados Unidos y el 27% en el del Japón.¹⁶¹

Las «Conclusiones Convenidas» eluden de manera ostentosa cualquier referencia a los productos que serán cubiertos por el Sistema. Ello supone, en la práctica dejar abiertas todas las posibilidades según los intereses de cada país desarrollado que establece un esquema preferencial y se traducirá en la práctica en muy diferentes soluciones.¹⁶²

Además introducen otros dos mecanismos que pueden ser usados para limitar el ámbito de aplicación de las preferencias: las normas de origen y los mecanismos de salvaguarda.

Las normas de origen pretenden garantizar que los productos sometidos a régimen preferencial sean efectivamente productos de los países beneficiarios y no productos de terceros países. Respecto de dichas normas no existía acuerdo, por lo que las «Conclusiones Convenidas» encargan a un Grupo de Trabajo que intente favorecerlo. No obstante, "se considera conveniente que las normas de origen sean tan uniformes y tan sencillas de aplicar como sea posible".¹⁶³ A pesar de ello, el acuerdo no llega hasta diciembre de 1970, y aún sin abarcar un único criterio para determinar el origen de los productos.¹⁶⁴

Los dos principales mecanismos de salvaguarda previstos en las «Conclusiones Convenidas» son las limitaciones *a priori* de las importaciones, mediante cuotas, y la cláusula de escape, consistente en limitar o suspender el alcance de las preferencias respecto de determinados productos cuya importación pueda perjudicar su propia economía.¹⁶⁵

Las «Conclusiones Convenidas», por otra parte, dejan constancia, de que los países desarrollados "se reservan el derecho de introducir modificaciones en las modalidades de aplicación o el alcance de sus medidas, y en particular de limitar o retirar total o parcialmente algunas de las ventajas arancelarias concedidas en caso de que lo estimen necesario."¹⁶⁶ No obstante, dichas medidas tendrían carácter excepcional; deberían ser consultados los países beneficiarios con antelación a su adopción, o ser informados si la consulta no fuera posible, y deberían ser revisadas periódicamente.¹⁶⁷

CONSIDERACIONES FINALES

El fenómeno de la actuación política conjunta de los países en desarrollo supone pues para éstos, la obtención de importantes logros en el plano de las relaciones comerciales con los países desarrollados, como son la creación de la UNCTAD y la aceptación de los principios de no reciprocidad y de trato preferencial en dichas relaciones.

La importancia de la UNCTAD en el plano político internacional es destacada por Robert S. WALTERS, para quien:

"the LDCs have found in UNCTAD a mechanism for articulating, aggregating and pressing their demands for a reshaping of the international political and economic environment to give them a role of increased importance on issues directly affecting their welfare."¹⁶⁸

Es muy importante a este respecto la función asumida por la Secretaría de la UNCTAD, como instrumento de apoyo a los países en desarrollo, no solamente en tanto que órgano motor de la actividad de una organización cuyos objetivos coinciden con los de estos países, cuanto, especialmente, con su función de apoyo técnico a estos países, aportándoles datos y elementos de análisis que fortalecen su posición negociadora y facilita, en definitiva, su participación en condiciones de igualdad en la discusión y la solución de los problemas derivados del comercio internacional.

Por ello, en el plano jurídico, de acuerdo con Milan SAHOVIC,

"the establishment of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), in 1964, should be considered as a significant expression or affirmation of the principle of participatory equality of developing countries at the institutional level."¹⁶⁹

En cuanto al sistema de preferencias, la aplicación de los distintos esquemas preferenciales ha sido un proceso largo que se ha prolongado desde 1965, año en que entró en vigor en esquema de la Unión Soviética, hasta 1976, en que lo hacen los de Polonia y los Estados Unidos.¹⁷⁰

Por encima de su eficacia en el plano económico, y a pesar de que su grado de consolidación jurídica es todavía limitado y parcial, como ha señalado ABI-SAAB,¹⁷¹ la trascendencia jurídica de las preferencias comerciales se hace evidente por ejemplo, con su inclusión, como excepción al mecanismo de la cláusula de la nación más favorecida, en el proyecto de artículos sobre este tema que la Comisión de

Derecho Internacional aprobó en 1978, en concreto, en los artículos 23 y 24.¹⁷²

Como ha señalado D. HUBBARD,

"For the first time in its three decade history the Commission did not draft uniform, abstract rules that are in principle applicable to all states but rules that presuppose the existence of two distinct groups of countries and discriminate in favour of one of these."¹⁷³

Defendiendo claramente una concepción amplia del principio, que incluye la igualdad material, M. SAHOVIC ha conectado el sistema de preferencias comerciales con la igualdad de participación de los países en desarrollo¹⁷⁴. Se trataría, para este autor, de un mecanismo jurídico concreto, específicamente dirigido a la mejora de la participación material de los países en desarrollo en la distribución de los beneficios resultantes de la cooperación comercial internacional.

3. REESTRUCTURACIÓN DEL COMERCIO Y NOEI

A) EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LAS RESOLUCIONES DEL NOEI

En las resoluciones que formulan el contenido fundamental del NOEI se encuentran numerosas referencias a distintos aspectos del comercio internacional, tanto en el plano de los principios como en el de las medidas concretas. Aunque nos centraremos en el comercio de productos básicos y de manufacturas entre países desarrollados y países en desarrollo, los textos citados se ocupan también de los seguros,¹⁷⁵ el transporte marítimo,¹⁷⁶ la cooperación comercial entre países en desarrollo,¹⁷⁷ o las medidas especiales en favor de los países en desarrollo más gravemente afectados por la crisis.¹⁷⁸

a) Productos básicos.

a") Antecedentes.

La función de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo ha sido tradicionalmente la de suministrar productos básicos,¹⁷⁹ en especial a los países industrializados, de los que, a su vez, importan fundamentalmente productos manufacturados. Así, las exportaciones de productos básicos representan un porcentaje elevadísimo del valor total de las exportaciones de los países en desarrollo: alrededor del 80%, a partir de 1965. Aproximadamente el 70% de las mismas se dirige a los países desarrollados, entre los años 1965 y 1979.¹⁸⁰ Por tanto, su capacidad adquisitiva depende, en gran medida, de los ingresos obtenidos por la exportación de dichos productos.¹⁸¹ Entre los problemas que se plantean al respecto de los mismos podemos destacar la inestabilidad de las corrientes de exportación y, en consecuencia, de los ingresos derivados de la misma, para los países

productores,¹⁰² y el difícil y poco rentable acceso de los mismos a los mercados de los países desarrollados.¹⁰³

La evolución de la regulación jurídica internacional del comercio de los productos básicos puede resumirse como sigue.

Durante el período de entreguerras se elaboran algunos convenios internacionales sobre productos concretos, que canalizan el control absoluto del mercado por parte de las firmas exportadoras de algunos países desarrollados.¹⁰⁴

Tras la Segunda guerra mundial se produce un intento fallido de regulación internacional de dicho comercio, a través del capítulo VI de la «Carta de La Habana».¹⁰⁵ La ausencia de una reglamentación general del régimen jurídico aplicable al comercio de los productos básicos se confirma al quedar al margen del sistema del GATT.¹⁰⁶

A esta ausencia de regulación se añade una multiplicidad de foros en los que se tratan, con distinta intensidad, los problemas relativos a los productos básicos. Como recoge Alain CORET,¹⁰⁷ los han abordado la ONU, mediante distintos órganos,¹⁰⁸ la FAO, mediante diversos grupos de estudios, el GATT, el FMI, otras organizaciones de ámbito regional (OEA, OCDE y CEE), así como diversos grupos de expertos.

La UNCTAD aporta fundamentalmente una concepción menos restrictiva de los convenios sobre productos básicos; lo que antes sólo era justificable bajo «circunstancias especiales», ahora es deseable para el mayor número posible de productos: el bajo nivel de desarrollo de los países productores se convierte en circunstancia especial de carácter permanente. Además se intenta dar a los convenios unos objetivos más amplios: mirar también al largo plazo y abordar, por tanto, el problema del empeoramiento de la capacidad adquisitiva de los países en desarrollo.

En la principal recomendación de la Conferencia de 1964, relativa a los convenios internacionales sobre productos básicos se dice que éstos deben "... estimular un crecimiento dinámico y constante y garantizar una

previsibilidad razonable de los ingresos reales de exportación de los países en desarrollo, a fin de facilitarles recursos cada vez mayores para su desarrollo económico y social ...".¹³⁰ El objetivo se cumplirá sobre la base de unos precios remuneradores, equitativos y estables para las exportaciones de los productos básicos y del aumento del consumo de los países desarrollados, a través de una amplia gama de medidas;¹³⁰ en el caso de que persista la pérdida de la capacidad adquisitiva se articulará un mecanismo complementario de financiación compensatoria.¹³¹

Sin embargo se considera que :

"... debido a las características peculiares del mercado de cada producto básico y a la variedad de las políticas nacionales que actualmente se aplican al comercio de productos básicos, es necesario el estudio producto por producto, que prevea soluciones adaptadas al producto de que se trate ...".¹³²

y que, por tanto: "Los convenios internacionales sobre productos básicos deberán hacerse habitualmente producto por producto ...".¹³³ Se encomienda a la Comisión de productos básicos creada como órgano subsidiario de la Junta de Comercio y Desarrollo la tarea de coordinación de las actividades de todos los órganos que intervienen en la esfera de los productos básicos.¹³⁴

Los resultados del enfoque producto por producto son valorados así por el Secretario General de la UNCTAD, Gamani COREA, en su informe a la Cuarta Conferencia (Nairobi, 1976):

"Durante todo el período de la postguerra sólo ha habido cinco verdaderos convenios internacionales sobre productos básicos, relativos al trigo, el azúcar, el estaño, el café y el cacao. De esos convenios, sólo se han renegociado satisfactoriamente los del cacao y el estaño, y más recientemente el del café. Incluso en el caso de los convenios eficaces, la negociación requirió muchos años de esfuerzos ... el Convenio Internacional del Cacao tardó 17 años en materializarse. Para los demás productos básicos todavía no se han logrado resultados positivos duraderos ...".¹³⁵

Tan pobres resultados se deben, según COREA a la escasa predisposición de los países consumidores y a la insuficiente presión de los países productores para que se preste atención a sus necesidades. 1966

b") Los productos básicos en el NOEI.

El NOEI supone una contestación a un sistema cuyos centros de decisión están en manos de una minoría de países. En el terreno de los productos básicos, y en palabras de Houari BOUMEDIÈNE,

"al tener en sus manos los mercados esenciales de las materias primas, así como el casi monopolio de la fabricación de los productos manufacturados y los bienes de capital, mientras al mismo tiempo poseen los monopolios de capitales y servicios, los países desarrollados han podido fijar a voluntad tanto los precios de los productos básicos que toman de los países en vías de desarrollo como de los bienes y servicios que proporcionan a los mismos ..." 1967

Gamani COREA, enuncia la nueva estrategia sobre la base de superar el enfoque basado en mecanismos e instrumentos de alcance muy limitado, para partir de principios y planteamientos más globales:

"podría incluir también, cuando conviniera, la institución de reservas de estabilización basadas no en uno, sino en varios productos básicos y sostenidas, por ejemplo, por un fondo central. La nueva solución, incluso aunque se aplicase a un sólo producto básico, debería tener asimismo un carácter más pluridimensional que antes. Esa solución tendría que incluir no sólo la función tradicional de estabilización, basada en cupos de exportación y reservas de estabilización, sino otros elementos, que podrían ser la adopción de medidas de comercialización, distribución y promoción, la mayor utilización de contratos a largo plazo, bilaterales y multilaterales, la garantía de suministros suficientes, la vinculación de los precios de los productos básicos con los precios de las manufacturas, y la mayor coordinación de las políticas de los países productores con miras a estabilizar y aumentar sus ingresos de exportación. La financiación de los programas de diversificación, de las nuevas inversiones y de la transformación de esos

productos en los países productores también podría ser uno de los elementos de una solución pluridimensional. Además ... se podrían establecer sistemas de financiación compensatoria a corto y largo plazo, para ayudar a financiar las bajas imprevistas de los ingresos de exportación."¹⁹⁸

En las resoluciones del NOEI se enuncian diversos principios relativos a los productos básicos. Se trata de los siguientes:¹⁹⁹ a) la plena soberanía permanente de todos los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas,²⁰⁰ en cuyo marco, como indica Jean TOUSCOZ,²⁰¹ deben incluirse las referencias al derecho de nacionalización y a la reglamentación de las empresas transnacionales; b) el derecho de todos los Estados a asociarse en organizaciones de países productores de productos básicos;²⁰² c) el establecimiento de relaciones justas y equitativas entre los precios de las materias primas, los productos primarios, los bienes manufacturados y semimanufacturados que exporten los países en desarrollo y los precios de los productos básicos, las manufacturas, los bienes de capital y el equipo que importen con el fin de mejorar su relación de intercambio;²⁰³ d) se declara que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos del mar, son patrimonio común de la humanidad, cuya exploración y explotación debe llevarse a cabo para fines pacíficos y cuyos beneficios deben repartirse equitativamente entre todos los Estados;²⁰⁴ y e) se insta a una utilización más racional de los recursos naturales, en especial los no renovables.²⁰⁵

Respecto del principio de la estabilización de los precios a un nivel equitativo, J. TOUSCOZ señala como aspectos concretos del mismo los acuerdos sobre productos básicos entre productores y consumidores, la potenciación de las asociaciones de productores, y la formulación de un Programa Integrado para los productos básicos.²⁰⁶

En lo que al Programa Integrado se refiere, en la Resolución 3202 (S-VI) se propone, entre otras medidas: "preparar un programa integrado general, que establezca

directrices y tenga en cuenta los trabajos en curso en esta esfera, para una amplia gama de productos básicos en cuya exportación están interesados los países en desarrollo." 207

Esta disposición adquiere mayor precisión en la Resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por consenso el 16 de septiembre de 1975. En ella se fija como objetivo de la Cuarta conferencia de la UNCTAD la adopción de un programa integrado para los productos básicos, que debe comprender los siguientes elementos:

- a) Reservas internacionales adecuadas y otras formas de arreglos de mercado para asegurar precios estables, remuneradores y equitativos de los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo y para promover el equilibrio entre la oferta y la demanda, inclusive, cuando ello sea posible, compromisos multilaterales a largo plazo;
- b) Adecuados servicios internacionales de financiación para tales reservas y arreglos de mercado;
- c) Cuando sea posible, la promoción de contratos de largo y mediano plazo;
- d) La mejora sustancial de los servicios para la financiación compensatoria de las fluctuaciones de los ingresos de exportación mediante el aumento y la ampliación de los servicios existentes ...;
- e) La promoción, en los países en desarrollo que sean productores, de la elaboración de materias primas y la expansión y diversificación de sus exportaciones, particularmente las dirigidas a los países desarrollados;
- f) Oportunidades efectivas para mejorar la participación de los países en desarrollo en el transporte, la comercialización y la distribución de sus productos primarios, y fomentar medidas de importancia mundial para la evolución de la infraestructura de los países en desarrollo y su capacidad secundaria ... 208

b) Productos manufacturados.

Ya nos hemos referido a los avances obtenidos por los países en desarrollo, en la década de los sesenta, en particular la obtención de un trato diferencial y más favorable para ellos, concretado en el sistema generalizado

de preferencias, adoptado en el marco de la UNCTAD en 1970 y autorizado para los Estados miembros del GATT mediante un *waiver* o derogación del trato de la nación más favorecida, aprobado en junio de 1971.²⁰⁹

Las medidas previstas en el marco del «Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», en cuanto al comercio, se dirigían especialmente a mejorar la productividad de los países en desarrollo y su acceso a los mercados de los países desarrollados, con la eliminación de las barreras impuestas por los Estados.²¹⁰

Sin embargo los primeros años del Decenio se caracterizan en primer lugar por una muy lenta aplicación del sistema generalizado de preferencias, con un alcance además muy limitado, en virtud de los productos excluidos del sistema, del establecimiento de cuotas máximas o techos cuantitativos a la importación de productos determinados, y a la aplicación de las normas de origen, principalmente²¹¹. En segundo lugar, por un incremento de los obstáculos al comercio introducidos por los países desarrollados a causa, en gran medida, de sus propios conflictos de intereses; en efecto, a pesar de las reducciones de las tarifas arancelarias acordadas en la Kennedy Round, se abre paso un *nuevo proteccionismo*, basado fundamentalmente en medidas no arancelarias.²¹²

Las consecuencias de esta situación no favorecen a los países en desarrollo. A pesar de un incremento cierto en el peso de las manufacturas respecto del total de sus exportaciones,²¹³ en 1976, los países en desarrollo sólo originan un 7,6% de las exportaciones mundiales de manufacturas, frente al 8,7% de los países desarrollados de economía planificada y al 83,7% de los de economía de mercado.²¹⁴

Por ello, en las resoluciones del NOEI se vincula muy estrechamente el éxito en el terreno del comercio de manufacturas con la noción de redistribución de la capacidad industrial, en el plano internacional y con una concepción

más intervencionista del Estado en relación con sus propias estructuras industriales.²¹⁵

Por ello aparece como fundamental el aumento del poder de negociación de los países en desarrollo, lo que sitúa en el primer plano de la política del desarrollo en primer lugar, la adopción de medidas dirigidas a reducir la dependencia económica de estos países, sobre la base del control sobre sus recursos naturales, y en segundo lugar, el fomento de la cooperación entre los propios países en desarrollo, en aplicación del principio de autonomía económica colectiva. Se pretende avanzar en la creación de un nuevo marco jurídico, que permita incorporar al conjunto de los países en desarrollo al sistema comercial internacional en una posición de igualdad.²¹⁶

En las resoluciones del NOEI se formulan tres principios básicos en materia de relaciones comerciales: a) debe concederse un trato diferencial favorable a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales entre éstos y los países desarrollados;²¹⁷ b) las desviaciones, por parte de los países desarrollados, de las disposiciones convenidas sobre el principio del *statu quo*, sobre la imposición de nuevas barreras a las importaciones procedentes de los países en desarrollo deben ser objeto de consultas y procedimientos multilaterales de vigilancia y compensación, convenidos internacionalmente;²¹⁸ c) hay que negociar principios y reglas equitativas que regulen las prácticas comerciales restrictivas que perjudican el comercio, particularmente el de los países en desarrollo.²¹⁹

Tales principios tienen su plasmación en algunas medidas más concretas: la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias y de las prácticas comerciales restrictivas, para facilitar el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados; la realización de ajustes en las economías de los países desarrollados para facilitar la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo; la aplicación y ampliación del Sistema generalizado de

preferencias para las exportaciones de los productos básicos agrícolas, de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo y su extensión a los productos básicos que sufren algún grado de elaboración o transformación, así como su prórroga más allá de los diez años previstos inicialmente, y la eliminación de las prácticas comerciales restrictivas. 220

El marco para la discusión de tales propuestas será el de las denominadas «Negociaciones Comerciales Multilaterales» o también «Tokyo Round», a celebrarse bajo los auspicios del GATT. Tales negociaciones deben regirse, según el «Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional», por los principios de no reciprocidad y de trato preferencial a favor de los países en desarrollo y deben reportar beneficios continuos y adicionales para el comercio de dichos países, a fin de lograr un aumento sustancial de sus ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones y la aceleración de su tasa de crecimiento económico. 221

B) EL PROGRAMA INTEGRADO Y EL FONDO COMÚN PARA LOS PRODUCTOS BÁSICOS

a) El Programa Integrado para los Productos Básicos.

Tal como estipulan las resoluciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, la Secretaría de la UNCTAD realiza sucesivos estudios, con sus correspondientes propuestas, acerca del contenido que debería tener un «Programa Integrado para los productos básicos». 222

Frente al enfoque producto a producto, el programa integrado constituye "una ruptura con los planteamientos adoptados hasta ahora, ya que introduce el importante elemento de una gestión global de los recursos en beneficio del proceso de desarrollo y favorece una evolución más ordenada de la oferta de productos básicos en provecho de

todo el conjunto de la economía mundial".²²³ Pero además prevé medidas complementarias para aumentar el poder adquisitivo de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo y medidas dirigidas a aumentar los beneficios que el país productor extrae del comercio de los productos básicos que exporta, abordando los aspectos de la comercialización y la distribución.²²⁴

Las propuestas de la secretaría de la UNCTAD y de la «Declaración y Programa de Acción de Manila» aprobado por el Grupo de los 77,²²⁵ que coincide en lo fundamental con las mismas, se plantean en la UNCTAD IV, reunida en Nairobi, entre el 5 y el 31 de mayo de 1976.

A pesar de las diferencias existentes,²²⁶ la Conferencia llega a establecer en su último día un texto de consenso, plasmado en la Resolución 93 (IV) sobre el Programa integrado para los productos básicos.²²⁷ Veamos sus aspectos esenciales.

a") Objetivos.

La Resolución fija los objetivos del Programa integrado, tratando de mantener un cierto equilibrio entre los intereses de los países productores y de los países consumidores. Son los siguientes: lograr una estabilidad del comercio de productos básicos, evitando las fluctuaciones excesivas de los precios, de manera que sean equitativos para los consumidores y remuneradores y justos para los productores; mejorar y sostener los ingresos reales de los países en desarrollo, aumentando sus ingresos de exportación; mejorar el acceso a los mercados y la seguridad de la oferta de los productos primarios y sus derivados; diversificar la producción y aumentar la transformación de productos primarios en los países en desarrollo; mejoramiento de la competitividad de los productos naturales en su relación con los sintéticos, y por último, mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte de los productos básicos de los países en desarrollo incluido

el aumento de su participación en tales actividades y de los ingresos derivados de ellas.

b") Productos incluidos.

A pesar de que se establece como una lista abierta, se determina la inclusión de los siguientes productos, recogiendo la propuesta de los países en desarrollo: aceites vegetales, algodón, azúcar, bananas, bauxita, cacao, café, carne, caucho, cobre, estaño, fibras duras, fosfatos, maderas tropicales, manganeso, hierro, té y yute.***

c") Medidas internacionales.

Se trata, en primer lugar de la concertación de acuerdos para la creación de reservas internacionales de productos básicos, en aquellos casos en que las características del producto permite su almacenamiento. Las reservas así creadas - o consolidadas, en su caso - deben cumplir la doble función de absorber la producción y asegurar un suministro adecuado, con objeto de impedir las fluctuaciones excesivas de los precios. El tamaño de cada reserva se fijará en relación con cada producto.***

En segundo lugar se acuerda negociar el establecimiento de un Fondo común, que sustituiría el criterio de buscar separadamente la financiación de las reservas para cada producto. Según la secretaria de la UNCTAD, Ello eliminaría uno de los obstáculos que han actuado como límite a la conclusión de acuerdos, al contar con una financiación asegurada. La tarea principal del Fondo consistiría en conceder préstamos a los organismos administradores de las reservas internacionales de productos básicos. El capital necesario para poner en marcha el Fondo sería de unos 3.000 millones de dólares y se debería poder disponer de otro tanto cuando fuera necesario; en ambos casos 1.000 millones podrían aportarse en concepto de capital social y los otros 2.000 en forma de préstamos. Se propone la contribución

fundamentalmente de los países que importan o exportan los productos incluidos en el programa integrado y se cuenta con los préstamos a largo plazo de los países exportadores de petróleo.

Como aspecto novedoso hay que hacer referencia a que "la creación del fondo brindaría la oportunidad de instituir un mecanismo para la adopción de decisiones gracias al cual tanto los países en desarrollo como los desarrollados podrían repartirse equitativamente la responsabilidad de formular las políticas que se aplicarían."²³⁰

En tercer lugar, en el marco de los convenios sobre productos básicos que se negociarán por separado, aunque con arreglo a un calendario convenido y a unos principios y procedimientos comunes, deben prever, entre otras, disposiciones para la revisión y el ajuste periódicos de las escalas de precios, con el fin de salvaguardar los ingresos reales de las exportaciones de los países en desarrollo. Otras medidas a incluir en los convenios sobre productos básicos son las destinadas a mejorar el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a productos sometidos a distintas barreras comerciales, a potenciar la mejora de la infraestructura y la capacidad industrial de los productos, en todas sus fases de elaboración, y a estimular la competitividad de los productos naturales frente a los sintéticos.

Se acuerda, en cuarto lugar, el estudio de medidas especiales para el caso de los productos no almacenables, cuyos problemas no pueden resolverse a través de reservas.²³¹

En quinto lugar se decide mejorar y ampliar los servicios de financiación compensatoria, para estabilizar, en torno a una tendencia creciente, los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Se entiende como un mecanismo complementario destinado a contrarrestar las fluctuaciones en los ingresos de determinados países en desarrollo derivadas de circunstancias particulares de los mismos. Según la secretaría de la UNCTAD, ello supone

mejorar el sistema ya existente en el Fondo Monetario Internacional o crear uno nuevo. Los criterios a introducir son los siguientes: 1) es preciso compensar los déficit; 2) la base de la compensación debe ser el déficit de los ingresos reales de exportación; 3) la asistencia financiera debe aplicarse en condiciones más liberales que las ordinariamente ofrecidas por el Fondo Monetario Internacional; 4) el otorgamiento de la asistencia no debe estar vinculado al examen de la balanza de pagos de los países en desarrollo, 5) flexibilizar los procedimientos de tramitación de las solicitudes de asistencia.²³²

Por último, deben aplicarse medidas diferenciales en favor de los países en desarrollo que son importadores netos de productos básicos, de los que carecen de recursos naturales y de los incluidos en las categorías de países en desarrollo «menos adelantados» y «más gravemente afectados».²³³

d") Procedimientos y calendario.

La resolución 93 (IV) contiene tres acuerdos importantes en lo relativo al procedimiento a seguir para materializar el Programa integrado.²³⁴

En primer lugar, pide al Secretario General de la UNCTAD la convocatoria de una conferencia de negociación sobre un Fondo común, a más tardar para marzo de 1977. Esta disposición traduce un delicado equilibrio entre la oposición de algunos países, en especial los Estados Unidos, a la creación de dicho Fondo y el interés del Grupo de los 77 de que la propia Conferencia de Nairobi decidiera crear el Fondo.²³⁵

En segundo lugar, el inicio, a partir del 1 de septiembre de 1976 de una serie de reuniones preparatorias de conferencias de negociación de acuerdos individualizados en relación con los productos incluidos en el Programa integrado. La Resolución detalla una serie de medidas que serán aplicadas en el marco de dichos acuerdos, entre las

que destacan: la concertación de acuerdos para la constitución de reservas internacionales de productos básicos; la adopción de escalas negociadas de precios, que se revisarían periódicamente, y la mejora y ampliación de los servicios de financiación compensatoria para estabilizar, en torno a una tendencia creciente, los ingresos de exportación de los países en desarrollo. 236

Por último, en el plano institucional, se encarga a la Junta de Comercio y Desarrollo,

"que establezca un comité especial intergubernamental que coordine los trabajos preparatorios y las negociaciones, se ocupe de los principales problemas de política que surjan, incluso la gama de productos incluidos, y coordine la ejecución de las medidas que se adopten en virtud del Programa Integrado". 237

b) El Fondo común para los productos básicos.

El Programa integrado para los productos básicos se compone de diversos elementos interrelacionados entre sí: la regulación de los mercados de los productos básicos mediante el Fondo Común y los convenios internacionales sobre productos básicos; la financiación compensatoria de las fluctuaciones de los ingresos de exportación, y elementos de promoción del desarrollo (elaboración, comercialización y distribución). Como ya se ha indicado, al adoptar el Programa integrado para los productos básicos, la Conferencia de Nairobi autoriza el inicio de las negociaciones tanto de los convenios sobre productos, como del Fondo común. Vamos a centrarnos en el segundo de estos aspectos, en virtud de su interés desde el punto de vista de la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de productos básicos. 238