

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Facultad de Ciencias Económicas

EL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

Presentada a la Junta Directiva de la Facultad de
Ciencias Económicas de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

por

JOSE DE JESUS MONTEAGUDO MUÑOZ

En el Acto de su Investidura de

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE LICENCIADO

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

ESCUELA DE CIENCIAS ECONÓMICAS
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



Guatemala, Noviembre de 1970

DL
03
T(250)

Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Decano	Licenciado Rafael Piedra Santa Arandi
Secretario	Licenciado Carlos Guillermo Herrera
Vocal Primero	Licenciado César Augusto Díaz Paiz
Vocal Segundo	Licenciado Carlos Rubén Arroyo R.
Vocal Tercero	Doctor Héctor Goicolea Villacorta
Vocal Cuarto	Bachiller Armando Boesche
Vocal Quinto	Perito Contador Fernando Valey

Tribunal que Practicó el Examen General Privado

Decano	Doctor Gabriel Orellana
Secretario	Licenciado Raúl Sierra Franco
Vocal Primero	Licenciado Maximino Ruano Ayala
Examinador	Licenciado Rafael Piedra Santa Arandi
Examinador	Licenciado Enrique Santa Cruz

Tegucigalpa, Honduras
11 de Noviembre de 1970

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas
Lic. Rafael Piedrasanta A.
Ciudad de Guatemala,
Guatemala, C.A.



Señor Decano:

Tengo el gusto de dirigirme a usted para referirme al trabajo de tesis del señor José de Jesús Monteagudo Muñoz, que lleva el título de Sistema General de Preferencias Arancelarias, el cual se me encargó asesorar y revisar.

El Sr. Monteagudo hace un análisis histórico de los conceptos e ideas que han prevalecido en el comercio exterior, hasta colocar nos en el presente, en que la diferencia persistente entre los niveles de desarrollo de los países industrializados y los en vías de desarrollo, hace imperativo un sustancial cambio de actitud por parte de ambos grupos. El trabajo de tesis hace resaltar los éxitos y fracasos de las incontables reuniones internacionales realizadas y la experiencia reciente en las Conferencias Mundiales para el Comercio y Desarrollo, UNCTAD, de donde emergieron cantidad de recomendaciones encaminadas a presentar un nuevo esquema en el tratamiento bilateral y multilateral del comercio exterior. La actitud resuelta de los países en desarrollo, que ven en el presente status de intercambio comercial el obstáculo principal a sus justas ambiciones, se agiganta ante la presencia de indiferentes representantes de los países desarrollados y finalmente, sus opiniones prevalecen al grado de proponer y ser aceptado, por todos, un sistema general de preferencias que, rompiendo la tradicional cláusula de "nación más favorecida" y adoptando la no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países en desarrollo y los industrializados, señala el camino de lo que pue

de ser el inicio de un nuevo tratamiento comercial que permita una justa distribución de los beneficios que provendrían del comercio internacional.

El Sr. Monteagudo reconoce, sin embargo, que el éxito de la propuesta depende en gran medida de la futura actitud y voluntad que adopten los países "ricos". También es claro el Sr. Monteagudo al afirmar que la aplicación del sistema deberá ser complementada con otras medidas de carácter financiero y comercial para lograr el viraje sustancial y justo que persiguen los países en desarrollo.

Al tomar en consideración que el Sr. Monteagudo trae en su tesis un problema sumamente importante para el desarrollo de países como el nuestro, recomiendo sea aceptada para su presentación y discusión en el acto de su investidura profesional - previo a optar al título de Economista en el grado de Licenciado.

Aprovecho la oportunidad para suscribirme del Señor Decano como su atento servidor.

(f)
Gilberto Secaira Estrada

GSE/lgg.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:
Guatemala, trece de Noviembre de mil novecientos setenta.---

Con base en el dictamen rendido por el Lic. Gilberto Se-
caira Estrada, quien fuera designado Asesor, se acepta el traba-
jo de tesis denominado "EL SISTEMA GENERAL DE PREFEREN-
CIAS ARANCELARIAS", que para su graduación profesional pre-
sentó el señor JOSE DE JESUS MONTEAGUDO MUÑOZ, auto-
rizándose su impresión.-----

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

(f)
Lic. RAFAEL PIEDRA-SANTA A.
Decano

(f)
Lic. CARLOS G. HERRERA
Secretario

NdeM.

A MIS PADRES:

MANUEL DE JESUS MONTEAGUDO C.
MARIA ANGELICA MUÑOZ

A MI ESPOSA:

THELMA MAYORGA DE MONTEAGUDO

A MIS HIJOS:

MANUEL DE JESUS
FRANCISCO JOSE
RAFAEL FERNANDO



CONTENIDO

	Pág.
I. INTRODUCCION	1
II. ANTECEDENTES	13
Segunda UNCTAD.	14
Primer Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.	15
Segundo Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias	16
Tercer Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.	18
Primera Parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.	19
Segunda Parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.	21
Cuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.	23
III. PRINCIPIOS BASICOS Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA.	24
IV. CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA.	28
Productos incluidos en el Sistema.	28
Amplitud de las preferencias.	31
Mecanismos de salvaguardia.	34
Aspectos de interés para los países de menor desarrollo relativo.	38
Preferencias especiales y preferencias inversas.	43
Duración del sistema de preferencias.	46
Disposiciones institucionales.	47
Normas de Origen.	50
Estatuto Jurídico.	52

	Pág.
V. EXPECTATIVAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO CON EL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS	54
VI. CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION CONSUL TADA.	63

SIGLAS UTILIZADAS

ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
ECOSOC	Consejo Económico y Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CECON	Comisión Especial de Consulta y Negociación del - Consejo Interamericano Económico y Social.
MCCA	Mercado Común Centroamericano
OIC	Organización Internacional de Comercio
NAB	Nomenclatura Arancelaria de Bruselas
ALP	Acuerdo a Largo Plazo de Textiles de Algodón
GATT	Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio.



I. INTRODUCCION

La historia económica contemporánea registra la preocupación de los países del mundo con respecto a los asuntos concernientes al comercio exterior; esta preocupación se ha manifestado en forma y acciones multinacionales, en unos casos, o en actitudes unilaterales en otros, pero todas conducentes a mejorar las condiciones prevalecientes en el comercio exterior. En lo que va corrido del presente siglo puede afirmarse que todos los países se han interesado, de una u otra manera, en elaborar y poner en práctica medidas que conduzcan a facilitarle una posición favorable en sus relaciones comerciales, o cuando menos traten de atenuar las repercusiones desfavorables derivadas de las corrientes mundiales de comercio, que dificultan su desarrollo económico.

Cabe indicar que, en los últimos años la participación activa de los países en desarrollo, tendiente a señalar las limitaciones que para ellos representan las prácticas actuales del comercio internacional, ha provocado un nuevo giro en las deliberaciones multinacionales, tanto de carácter internacional como regional, y, ha propiciado el estudio de importantísimas concepciones sobre las reglas que deberían regir en el comercio internacional, para que efectivamente puedan contribuir al desarrollo de los países más pobres. Algunas de estas nuevas concepciones se están cristalizando en recomendaciones concretas, tal el caso del sistema general de preferencias arancelarias en favor de los países en desarrollo del cual se ocupa este trabajo; y, otras se encuentran en proceso de estudio o consulta en los organismos internacionales apropiados, como la UNCTAD, el GATT, la CECOM, la OCDE, etc. etc.

La solución a los problemas del comercio exterior ha sido tema de discusión permanente; sin embargo, para delimitar los alcances de este trabajo, nos referiremos brevemente a

aquellos acontecimientos de mayor relevancia ocurridos a partir del inicio de la década de los 20 hasta nuestros días, contando para ello con la ayuda de una serie de documentos publicados, que se detallan en la sección bibliográfica de este trabajo.

El propósito de esta sucinta narración es, por una parte, destacar la inmensa tarea desarrollada por los países en materia de comercio exterior y, por la otra, describir los acontecimientos que procedieron al sistema general de preferencias, que en sí representa la última acción de cooperación internacional en el campo comercial.

La Conferencia Económica Mundial de 1927, llegó a la conclusión de señalar como requisito esencial el librecambismo para alcanzar la prosperidad mundial ^{1/}. Para llevar a la práctica la conclusión anterior, la Sociedad de las Naciones en 1929, formuló una sugerencia en el sentido de que todos los estados adquirieran el compromiso de no elevar durante determinado tiempo sus aranceles. La tarifa Hawley-Smoot, promulgada por los Estados Unidos en 1930, frustró las intenciones de la Conferencia Económica Mundial de 1927 y, concomitantemente la acción de la Sociedad de las Naciones.

La Comisión Económica de la Sociedad de las Naciones, así como la Cámara Internacional de Comercio acordaron en forma independiente en 1937, que para restaurar la libertad de comercio internacional era indispensable la adopción de medidas de carácter multinacional. Por ese mismo año, los Gobiernos de Francia e Inglaterra, comisionaron a Pablo Van Zeeland, para que elaborara un informe sobre las posibilidades de implantar una política internacional de reduc

^{1/} Reyes Heróles, Jesús, La Carta de La Habana (Comentarios y digresiones). EDIAPSA, México 1948.

ción de las trabas al comercio. El informe aludido hace referencia a la disyuntiva del mundo de aquel entonces, o los países se decidirían por lo que se llamó la "colaboración económica internacional" o por la "disgregación autárquica"; asimismo, también consideró que los obstáculos al comercio eran tanto de carácter financiero como económico, citando entre estos últimos a los aranceles, las protecciones indirectas y el sistema de contingencias y termina recomendando, las medidas que podrían adoptarse, significándose entre ellas las siguientes:

- 1) No aumentar el número de mercancías sujetas a derecho;
- 2) reducir gradualmente los derechos arancelarios de tipo excepcional;
- 3) Suprimir las medidas indirectas de restricción a las exportaciones de materias primas.

La realización de estos objetivos se lograba, según Van Zeeland, con la celebración de convenios bilaterales bajo la cláusula de la nación más favorecida, extensiva únicamente a los países que colaboraran al retorno de la normalidad del comercio internacional.

A instancias del gobierno de los Estados Unidos, en agosto de 1939, se preparó un documento para ser discutido en la Conferencia de Estudios Internacionales, celebrada en Bergen, Alemania. La filosofía de dicho documento tendía a demostrar que el librecambismo internacional era el único principio económico que podría asegurar la paz mundial. Esta Conferencia debido a la proximidad de los acontecimientos que iniciaron la Segunda Guerra Mundial no llegó a concluirse.

En New York en mayo de 1944, la Conferencia de la Comisión de Fomento Interamericano, recomendaba que el comer-

cio mundial se orientara sobre bases librecambistas y, para lograr este principio era indispensable se iniciara una reducción arancelaria.

Nuevamente los Estados Unidos en la Conferencia de las Naciones de América realizada en la ciudad de México, en marzo de 1944, conocida con el nombre de Conferencia de Chapultepec, intentaron que los países americanos declararan como principio fundamental del comercio del continente, el librecambismo. La actitud de algunos gobiernos impidió que hubiera una unanimidad en este sentido.

Hasta aquí se han reseñado los acontecimientos surgidos antes y durante la Segunda Guerra Mundial, de ellos se deduce, en primer lugar, la existencia y preocupación por los problemas propios del comercio exterior y, en segundo, el pensamiento y orientación para resolver los mismos a nivel internacional. Hemos de concluir, que a pesar del esfuerzo realizado, los problemas objeto de estudio en dicha época no fueron solucionados, por el contrario, puede indicarse que muchos de ellos subsisten en la actualidad, aumentados por la desastrosa cauda que dejara el conflicto bélico mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial todos los países estuvieron de acuerdo en la imperiosa necesidad de establecer los mecanismos de cooperación internacional, capaces de superar la caótica situación prevaleciente, no solo en el comercio sino en los otros aspectos económicos y sociales, pues baste recordar que para ese entonces se habían interrumpido los canales tradicionales de comercio, muchos centros de producción se encontraban arrasados y otros se habían transformado en suministradores de elementos básicos, etc. De esa cuenta, una de las primeras manifestaciones de la cooperación internacional de post-guerra, ocurrió en 1945 con ocasión de celebrarse la Conferencia de San Francisco, donde se suscribió la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual, además de contener las aspiraciones de los pueblos del

mundo en asuntos de carácter político, hace referencia expresa a los aspectos económicos y sociales. Tal fue la importancia dada a estos últimos, que se creó el Consejo Económico y Social, como órgano principal de las Naciones Unidas, con atribuciones y funciones perfectamente señaladas en el Capítulo X de la propia Carta; así también se encargó a la Asamblea General, en el artículo 13, apartado b) del numeral 1 "fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico-social".

Bajo este principio de cooperación internacional en las Conferencias de Breton Woods y Hot Spring, se acordó el establecimiento de tres de los cuatro organismos internacionales, cuyo principal propósito, dentro de su propia esfera de acción, era ordenar y normalizar la situación económica mundial creada como consecuencia de la Segunda Guerra, así aparece el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. El cuarto de los organismos, la Organización Internacional de Comercio no llegó a ratificarse a pesar de haberse suscrito bajo la denominación de Carta de la Habana.

En relación con esta última organización, cabe relatar algunos acontecimientos de importancia que la procedieron. Efectivamente, en noviembre de 1945, el Departamento de Estado de los Estados Unidos publicó el documento "Proposiciones para una expansión del comercio mundial y la ocupación", este documento se considera como el origen de lo que sería posteriormente la Carta de La Habana y, empieza por señalar "que únicamente después de una guerra el poder humano puede transformar a su elección instituciones y prácticas seculares, y que presentándose esta circunstancia, se consideraba posible reestructurar el sistema comercial mundial, dotándolo de nuevas bases y orientándolo por nuevos cauces"; estas nuevas bases y nuevos cauces, según el documento, estaban calcadas en el librecambismo. Asimismo, en dicho documento se propone la

creación de una organización internacional de comercio, a la que se le encargaría la aplicación de las normas por establecerse para lograr la reestructuración del comercio mundial.

Fue en Londres, octubre de 1946, donde se reunió la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas, cuyo objetivo central fue discutir el documento propuesto por los Estados Unidos. Esta reunión dio como resultado el Proyecto de Londres, el cual a pesar de estar fundamentado en los principios librecambistas, se aceptaron algunos de orden proteccionista, aplicables en determinados casos, pero que favorecerían la posición de los países en desarrollo. En febrero de 1947, la Comisión Preparatoria reunida en Lake Success, New York, preparó un nuevo documento conocido como el Proyecto de New York. La diferencia entre este Proyecto y el de Londres, según lo explica Jesus Reyes Heróles, consiste en que aquellos principios favorables a los países en desarrollo desaparecen, robusteciéndose en cambio los principios librecambistas.

Nuevamente la Comisión Preparatoria se reúne en la ciudad de Ginebra de marzo a agosto de 1947, adoptando como documento de discusión el Proyecto de New York. Los resultados de esta reunión fueron dos:

- 1) El Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT); y,
- 2) El Proyecto de la Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio.

La Carta de la Habana como quedara apuntado con anterioridad, a pesar de haber sido negociada y suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en la ciudad de la Habana, Cuba, del 21 de Noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, no fue ratificada por los principales países participantes, entre ellos los Estados Unidos y el Reino Unido. El primero argumentó que la Carta significa la vic

ria de la planificación económica y que violaba principios fundamentales norteamericanos, dejando sin ninguna salvaguardia los intereses de los Estados Unidos.

En cuanto al GATT, debe reconocerse, pues así lo establece uno de sus artículos, se creó como una institución provisional y transitoria, en espera que entrara en vigor la Carta de la Habana y consecuentemente se creara la Organización Internacional de Comercio (OIC) como organismo especializado de las Naciones Unidas. Esto no se produjo, en consecuencia el Acuerdo General aun subsiste desde el 1o. de enero de 1948, y funciona, con un número mayor de miembros a los veintitres originales que decidieron su creación en Ginebra.

El GATT como organización de post-guerra, fue creada pensando en la necesidad de liberalizar el comercio contando para ello con el decidido apoyo de todas las naciones, principalmente de aquellas de mayor influencia en el comercio mundial. Para lograr este objetivo su acción se centró en cuatro principios fundamentales, a saber:

- 1) no discriminación, lograda a través de la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, por la cual toda ventaja o privilegio que una parte contratante conceda a un tercer país, en relación a derechos de aduana, gravámenes, reglas y formalidades referentes a las importaciones y exportaciones, se hace extensiva inmediata e incondicionalmente a las demás partes contratantes;
- 2) Prohibición expresa de aplicar contingentes de importación, como medida para proteger a las industrias nacionales, salvo en determinadas circunstancias, pero siempre sujeto a un procedimiento de consultas con el objeto de asegurarse la correcta aplicación de la excepción;

- 3) Un sistema de consultas concebido como medio para evitar que se perjudiquen los intereses comerciales de las partes contratantes; y
- 4) Celebración de negociaciones encaminadas a reducir los aranceles y otros obstáculos al comercio, cuyos resultados se incorporan en un instrumento jurídico de validez entre las partes contratantes.

Sobre este último particular, se han verificado seis negociaciones arancelarias, a partir de 1947 hasta 1967. En este último año terminaron las negociaciones conocidas con el nombre de "Ronda Kennedy", que de paso, según lo señalan las diferentes fuentes consultadas, sus resultados fueron extremadamente limitados para los países en desarrollo al compararlos con las ventajas obtenidas por los países industrializados.

De cuando en cuando el Acuerdo General ha sido objeto de modificaciones, para ajustarlo a las circunstancias preva-
lecientes del comercio internacional, acción que se ha traducido en la suscripción de protocolos al mismo. De estos protocolos cobra singular importancia por las perspectivas que brinda a los países poco desarrollados, el firmado en febrero de 1965 y que entró en vigor en junio de 1966, conocido como La Parte IV del GATT, relativa al Comercio y al Desarrollo, en el que se establecen las normas jurídicas para facilitar la expansión del comercio de los países en desarrollo y el aumento de sus ingresos de exportación para promover así con mayor rapidez su desarrollo económico. Estas aspiraciones de las Partes Contratantes aún están lejos de concretarse en una realidad a pesar de la actividad desplegada por el Comité de Comercio y Desarrollo, encargado de controlar la aplicación de la mencionada Parte IV del GATT.

La permanente vigencia de los problemas del comercio exterior sin solución, su incidencia totalmente desfavorable para los países en desarrollo, el fracaso de la OIC, el relativo éxi

to del GATT y sobretodo la manifiesta disparidad cada vez - mayor entre los niveles de vida de los pueblos, provocó una vez más la decisión de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, para reanudar los esfuerzos necesarios con el propósito de alcanzar los fines de carácter económico y social consignados en su propia Carta. De esa cuenta, hubo en la década de los 60 el firme propósito encaminado a encontrar los mecanismos susceptibles de promover el progreso social y tratar de elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, propendiendo a buscar el sistema mejor y más eficaz de cooperación económica internacional, capaz de hacer desaparecer la división del mundo en zonas de pobreza y zonas de abundancia y trajera aparejada la prosperidad para todos, utilizando para ello adecuadamente los recursos humanos y materiales disponibles en el mundo.

Al amparo de estas renovadas concepciones de cooperación económica internacional, la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1961, en su resolución 1710 - (XVI), dispuso consultar a los países miembros acerca de la conveniencia de reunir una conferencia internacional sobre los problemas del comercio internacional. Este acontecimiento es el origen de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada posteriormente - en 1964.

Esta iniciativa de la Asamblea General tuvo amplia receptividad en la Conferencia de El Cairo de 1962, que versó sobre los problemas del desarrollo económico y, donde se formuló una declaración en la que se recomendaba encarecidamente la pronta convocatoria de la referida conferencia sobre asuntos comerciales. Esta Declaración de El Cairo fue acogida con agrado por la Asamblea General en su resolución 1820 (XVII).

Como consecuencia del avance de la idea de celebrar

esta conferencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó en diciembre de 1962 --resolución 1785 (XVII)--, la decisión adoptada en agosto de ese mismo año, por el Consejo Económico y Social --resolución 917 (XXXIV)-- en virtud de la cual el Consejo resolvió convocar la Conferencia y crear una Comisión Preparatoria para proceder al estudio de su programa. Esta Comisión Preparatoria celebró tres períodos de sesiones, el primero en la sede de las Naciones Unidas, del 22 de enero al 5 de febrero de 1963; el segundo en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, en Ginebra, del 21 de mayo al 29 de junio de 1963; y, el tercero y último, nuevamente en la sede de las Naciones Unidas del 3 al 15 de febrero de 1964.

Por resolución 963 (XXXVI) del Consejo Económico y Social, este decidió que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se celebrara en Ginebra, del 23 de marzo al 15 de junio de 1964; por su parte la Asamblea General en noviembre de 1963, según su resolución 1897 (XVIII), tomó nota de la labor de la Comisión Preparatoria.

Las tareas emprendidas por la primera Conferencia de la UNCTAD fueron vastas, en ellas todos los países miembros de la ONU con claridad meridiana plantearon uno por uno sus concepciones sobre la manera más adecuada de enfocar el comercio internacional para que sirviera como instrumento de desarrollo. Los países en desarrollo con la mayor vehemencia expresaron las dificultades y limitaciones que les imponía para su desarrollo económico las prácticas actuales del comercio internacional, por lo que creían imperioso concertar acuerdos a nivel internacional, que dieran solución a los múltiples problemas del comercio mundial en interés de todos los pueblos y especialmente a los problemas urgentes del comercio y desarrollo de los países menos favorecidos.

De las cinco comisiones principales de esta Conferencia emergieron gran cantidad de recomendaciones encaminadas a formar el esquema de un nuevo orden de cosas en el ámbito co-

mercial, sin embargo, sería prolijo tratar de hacer referencia a todas ellas, ya que se apartaría de los objetivos del presente trabajo, de donde únicamente se hace mención expresa a una en el capítulo siguiente, aprobada sin disentimiento en la Comisión de Manufacturas y Semimanufacturas, y la cual constituye la base de lo que en el correr del tiempo se conoce con el nombre de Sistema General de Preferencias.

Como quedara explicado en uno de los párrafos precedentes, la narración de los acontecimientos más sobresalientes en materia de comercio internacional, solo tenía, como una de sus finalidades, el propósito de señalar el origen del Sistema General de Preferencias; el resto de los capítulos de este trabajo, pretenden examinar los componentes de dicho Sistema, tomando en cuenta de que se trata de uno de los pocos logros conseguidos por medio de la cooperación internacional. El referido examen se orientará, principalmente al análisis de los antecedentes, los principios básicos y estructura y las características esenciales del Sistema General de Preferencias, así como algunos comentarios sobre las expectativas que de él esperan los países en desarrollo.

Se advierte que las anotaciones subsiguientes de ninguna manera agotan el tema y, que la decisión de elegirlo como trabajo de tesis obedece fundamentalmente a lo siguiente: en primer lugar, señalar que las soluciones a los problemas que plantea el comercio internacional solo pueden encontrarse con la decidida cooperación internacional de todos los países, no importando su sistema económico y social, pero que tienda a alcanzar, cuando menos, parte de las aspiraciones en materia económica y social consagradas en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas; y, en segundo término, llevar a conocimiento de los estudiosos de los asuntos económicos y sociales, uno de los acontecimientos más recientes negociado en el seno de la UNCTAD, que abre una esperanza para aumentar y diversificar las exportaciones de los países en desarrollo y el cual poca divulgación ha tenido en nuestras latitudes.

Por último, se desea dejar constancia en esta parte introductiva, que el presente trabajo de tesis se apoya en el examen de la voluminosa documentación consultada antes que en las ideas originales del autor. Examen que fue posible gracias a la oportunidad brindada por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA) y, el conocimiento del autor como consecuencia de su participación en algunos de los eventos donde se ha tratado el Sistema General de Preferencias.

Antes de cerrar este apartado, el autor desea dejar constancia de su profundo agradecimiento al Lic. Gilberto Secaira Estrada por su paciencia en la revisión de este trabajo y sus atinadas sugerencias; asimismo al Lic. Rodolfo Trejos D. y Br. Haroldo Rodas M. con quienes el autor tuvo la oportunidad de discutir diferentes aspectos del mismo.

II. ANTECEDENTES

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra en 1964, en su recomendación A. III. 5, pedía al Secretario General de las Naciones Unidas adoptara las disposiciones apropiadas para establecer, lo antes posible, una comisión compuesta por los representantes de los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo, para que se avocara al examen de las preferencias en manufacturas y semimanufacturas, con miras a elaborar el método más adecuado para aplicar dichas preferencias sin reciprocidad por parte de los países desarrollados.

Con motivo de los preparativos de la Segunda UNCTAD, - los países latinoamericanos en la IV Reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana --Bogotá, Colombia, - septiembre de 1967-- emitieron la Carta de Tequendama, en la cual manifestaron su acuerdo de negociar en la Segunda UNCTAD el sistema general de preferencias, señalando los principios básicos sobre los cuales debería fundamentarse el sistema, tales como: acceso sin restricciones y con franquicia; concesión de trato especial a los países de menor desarrollo relativo; incluir en el sistema todos los productos primarios elaborados y semielaborados; criterios objetivos para la aplicación de las medidas de salvaguardia por parte de los países desarrollados y determinar los procedimientos a seguir en esos casos para lograr la aprobación, consultas y revisión a nivel internacional, entendiéndose que este tipo de medidas serían de carácter temporal; plazos flexibles para la duración del sistema a fin de que todos los países en desarrollo se beneficien; suspensión de las preferencias especiales, compensando a los países que las gozan con ventajas equivalentes; el sistema inicialmente debería durar veinte años y ser objeto de revisión al final de este lapso; y, establecer dentro de la propia UNCTAD un mecanismo para vigilar y asegurar la aplicación efectiva del sistema.

La disposición de negociar el sistema de preferencias con motivo de la celebración de la Segunda UNCTAD y los principios básicos esbozados por los países miembros de la CECLA, fueron ratificados por los países en desarrollo del Grupo de los 77 en la Carta de Argel, en octubre de 1967, documento que contiene la posición de estos países en las negociaciones de Nueva Delhi.

Segunda UNCTAD

En la Segunda UNCTAD, celebrada en Nueva Delhi, India, en febrero y marzo de 1968, se aprobó por unanimidad la resolución 21 (II) "Entrada preferencial o libre de las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados". En esta resolución se reconoció que era indispensable adoptar un acuerdo en favor del establecimiento de un sistema general de preferencias sin reciprocidad ni discriminación, mutuamente aceptado por los dos grupos de países y que redundara en beneficio de los menos adelantados, contribuyendo a aumentar sus ingresos de exportación, promover su industrialización y acelerar el ritmo de su crecimiento económico; además, se señaló que dicho sistema debería contener medidas especiales en beneficio de los países de menor desarrollo relativo.

Por esta misma resolución se creó la Comisión Especial de Preferencias, como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo, en la cual podrían participar todos los países interesados miembros de la UNCTAD. Finalmente, se sugirió que la mencionada Comisión Especial celebrara su primera reunión en noviembre de 1968 y una segunda en el primer semestre del año siguiente, con objeto de preparar un informe definitivo sobre este asunto de las preferencias a la mencionada Junta.

La CECLA en su reunión de Santo Domingo, República Dominicana --junio de 1968-- donde se evaluaron los resultados de la Segunda UNCTAD, reiteró la voluntad de los países latinoamericanos de participar en la Comisión Especial de Preferen

cias recientemente creada, con miras a negociar el sistema general de preferencias; se solicitó a la CEPAL la elaboración de un documento sobre oportunidades de exportación de manufacturas y semimanufacturas latinoamericanas, para ser examinado en una reunión posterior en Santiago de Chile. Esta última reunión se llevó a cabo a finales de 1968 y después de analizar los diferentes documentos de trabajo, entre ellos el encargado a la CEPAL, se acordaron las bases de la coordinación latinoamericana para la negociación de los detalles del sistema en el seno de la Comisión Especial.

Primer período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.

Las labores de la Comisión Especial en su primera reunión --Ginebra, Suiza, noviembre 29-diciembre 6 de 1968--- tendieron a la organización de los trabajos a la luz de la resolución 21 (II), de esa cuenta se analizaron los progresos realizados con posterioridad a la Segunda UNCTAD y se formuló el calendario de actividades para el año 1969. Se señaló también la posibilidad y conveniencia de establecer grupos de trabajo encargados de estudiar temas especiales de gran prioridad.

En este primer período de sesiones se analizaron en principio en lo que se refiere a cláusulas de salvaguardia, período de duración, cobertura de los productos, preferencias inversas y alcance de las reducciones. Los países desarrollados señalaron que se habían fijado la fecha del 1o. de mayo de 1969 para que cada uno de ellos presentaran dos listas de productos que serían examinados por los países de la OCDE. La primera sería una lista llamada negativa, de productos manufacturados y semimanufacturados incluidos en los capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) sobre los cuales esos países no estaban dispuestos a conceder preferencias. La segunda sería una lista positiva que comprende productos correspondientes a los capítulos 1 a 24 de la NAB sobre los cuales esos países estaban dispuestos a otorgar preferencias. Se indicó ade

más que estas listas y propuestas serían objeto de un intercambio de puntos de vista dentro de la OCDE y que se celebrarían nuevos debates en esa organización.

En el caso de los países que ya disfrutaban de trato preferencial se señaló que deberían recibir plena compensación por compartir con otros sus preferencias. Además, el sistema debería incluir un conjunto de medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo.

Por su parte, los países socialistas declararon que sus respectivos gobiernos estaban dispuestos a conceder trato preferencial a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, incluidos los productos primarios elaborados y semielaborados de los países en desarrollo.

En este período de sesiones los países desarrollados confirmaron su intención de respetar el calendario establecido en la parte dispositiva de la resolución 21 (II) en virtud de la cual - "el objetivo debería consistir en ultimar los detalles de las disposiciones en el curso de 1969".

Se convino en que la Comisión debería celebrar un segundo período de sesiones a fines de abril, para examinar la marcha de los trabajos. Finalmente los países en desarrollo reafirmaron - que era necesario que las disposiciones del sistema entraran en vigor a principios de 1970, hecho que no sucedió como se verá más adelante.

Segundo Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.

En este período de sesiones celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra del 28 de abril al 2 de mayo de 1969, se evidenció el retraso en la presentación de las listas respectivas - --1o. de mayo de 1969-- , por parte de los países desarrollados de economía de mercado; aunque se declaró por parte de éstos -

que continuaban activamente los trabajos para la presentación de las listas indicativas.

Se señaló que la excesiva importancia que los países miembros de la OCDE estaban dando al concepto llamado "reparto de las cargas" estaba paralizando el progreso de los trabajos en esa organización en su conjunto, lo que podría constituir un obstáculo para la aplicación pronta de la resolución 21 (II).

La Comisión Especial estuvo de acuerdo en establecer un Grupo de Trabajo que iniciara las consultas sobre los aspectos técnicos de las normas de origen, previa convocatoria del Secretario General de la UNCTAD.

A fin de facilitar la labor del tercer período de sesiones, la Comisión vio la necesidad de realizar consultas intensivas y detalladas en su seno o en grupos de trabajo relacionados con otros aspectos del sistema. Dentro de esas consultas, la Comisión seleccionó, con carácter provisional los aspectos siguientes:

- "- productos que deberían incluirse en el sistema y extensión de las preferencias
- mecanismos de salvaguardia
- duración del sistema
- medidas especiales en favor de los países menos adelantados.
- preferencias existentes y preferencias inversas
- disposiciones institucionales
- medidas que debería adoptar los países socialistas de

Tercer período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias

El tercer período de sesiones de la Comisión Especial tuvo lugar en Ginebra, Suiza, del 30 de Junio al 3 de Julio de 1969. El informe de esta reunión indica que, la falta de la documentación ofrecida por los países miembros de la OCDE estaba retrasando las tareas fijadas originalmente por la Comisión Especial; asimismo, que por la falta de la documentación indispensable, no podría decidirse adecuadamente las cuestiones de procedimiento para llevar a cabo las consultas intensivas, ni tampoco decidir acerca del número de integrantes y atribuciones de los posibles grupos de trabajo, a excepción del grupo sobre normas de origen, que ya había iniciado sus labores.

Los países desarrollados de economía de mercado, manifestaron que estaban haciendo los arreglos necesarios para realizar las consultas entre sí, antes de terminar el mes de julio, a fin de poder preparar la documentación pertinente que examinaría el Comité de Comercio de la OCDE, en su reunión prevista para el mes de octubre. Inmediatamente y a más tardar el 15 de noviembre de 1969, se transmitiría la documentación básica a la Secretaría de la UNCTAD, con el propósito de iniciar las consultas correspondientes dentro del seno de la Comisión Especial.

Por su parte, el portavoz de los países se desarrolló, expresó que era necesario e indispensable llegar a un acuerdo sobre un calendario de trabajo definitivo, que no fuera modificado por el incumplimiento de los países participantes en la Comisión Especial.

1/ Documento TD/B/243, TD/B/DC. 5/14. Pag. 15 y 16.

Se contó en este período de sesiones de la Comisión Especial con el Informe de la Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre normas de origen, del cual se tomó nota y se acordó autorizar un nuevo período de sesiones de este Grupo, para tratar algunos puntos que había quedado pendientes en su primera reunión.

Finalmente, se reconoció la conveniencia de celebrar una nueva reunión de la Comisión Especial, sin determinar fecha, solicitando para el efecto la colaboración del Secretario General de la UNCTAD.

Primera parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias

Este período de sesiones se llevó a cabo del 31 de marzo al 17 de abril de 1970 en Ginebra, Suiza. Se consideraron aspectos del sistema general de preferencias de una manera más concreta que en las reuniones anteriores, pues se contaba con la documentación básica que contiene las propuestas preliminares de los países miembros de la OCDE en relación con el sistema general de preferencias y que había sido entregada el 15 de noviembre de 1969, tal como se había prometido.

Los países desarrollados de economía de mercado en sus declaraciones expusieron las características básicas de sus propuestas, así como las modalidades específicas de las proposiciones en lo que se refiere a los productos que incluyeron, así como las excepciones, la duración del sistema, las cláusulas de salvaguardia, destino de las preferencias inversas y otras características adicionales del sistema.

Por su parte, los países en desarrollo hicieron declaraciones preliminares de carácter general sobre los distintos aspectos del referido sistema. Indicaron además que las declaraciones de los países desarrollados no respondían a muchas de las expectativas de los países en desarrollo, considerando

que esas ofertas deberían contener una base mínima a partir de la cual habría que mejorarlas para alcanzar resultados positivos. Los países latinoamericanos consideraron que se deberían adoptar medidas complementarias para que los países en desarrollo, y en particular los de menor desarrollo relativo, pudieran beneficiarse en seguida del sistema.

El grupo africano, por su parte, indicó que el sistema generalizado de preferencias era un instrumento importante que se utilizaría en el seno de la UNCTAD para promover el desarrollo económico de los países en desarrollo; haciendo al efecto un llamamiento a los países desarrollados de economía de mercado para que estudiaran la situación de estos países y que armonizaran su posición en un sentido favorable a los intereses del desarrollo. El representante de un país africano manifestó que si había necesidad de imponer limitaciones cuantitativas mediante cupos, debería preverse una revisión periódica para elevar los límites de esos cupos.

En lo que respecta a la cuestión de las preferencias especiales y las preferencias inversas, los representantes de muchos países en desarrollo ^{1/} indicaron que era necesario aclarar más este aspecto, declarando que sus países estarían dispuestos a compartir con otros países en desarrollo las ventajas que les venían otorgando algunos países desarrollados conforme a los acuerdos preferenciales, siempre que el sistema generalizado de preferencias les garantizase que habrían de recibir ventajas compensatorias por lo menos equivalentes a la pérdida de la exclusividad en las preferencias actuales.

Los países socialistas de Europa Oriental reafirmaron su apoyo a la Resolución 21 (II) de la Conferencia y propugnaron -

^{1/} Ceilán, Costa de Marfil, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Malasia, Nigeria, Tunes, Yugoslavia y Pakistán.

por el pronto establecimiento de un sistema general de preferencias en favor de los países en desarrollo, sin proponer nada concreto,

Los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo presentes en la reunión ^{1/} presentaron una propuesta respecto a las medidas especiales que deberían incluirse en el sistema en favor de todos los países en esa situación, la que contiene medidas propias al financiamiento del sistema y otras adicionales.

Finalmente se convino en que era necesario organizar una segunda parte de este Período de Sesiones de la Comisión Especial que pudiese ofrecer más probabilidades de éxito. También sería necesario que se convocara el grupo sobre las normas de origen para que la labor del mismo quedase concluída antes de la Segunda Parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión.

Segunda parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.

Esta nueva reunión de la Comisión Especial tuvo verificativo en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, Suiza, del 21 de septiembre al 11 de octubre de 1970, quiere decir que se realizó escasamente dos meses antes de presentar este trabajo de tesis.

Durante esta reunión se examinó las nuevas comunicaciones de los países desarrollados de economía de mercado, que en buena medida representan una ampliación y modificación de las enviadas por estos mismos países en noviembre de 1969. Aunque las mismas no recogen en su totalidad el pen-

^{1/} Centroamérica, Panamá, Ecuador, Bolivia y República Dominicana.

samiento de los países en desarrollo sobre lo que podría ser el Sistema General de Preferencias para que efectivamente fuera un mecanismo de desarrollo, las delegaciones estuvieron de acuerdo en que dichas comunicaciones representaban un éxito importante en los esfuerzos y actividades de la UNCTAD, encaminados a llevar a la práctica las preferencias generalizadas y un elemento importante en el logro de las metas y objetivos de la resolución 21 (II) aprobada unánimemente en la Segunda Conferencia de la UNCTAD.

También durante este período de sesiones, se conoció una declaración conjunta de varios países socialistas de Europa Oriental, completada y explicada por sus declaraciones individuales. Declaración que representa una contribución útil y positiva, que remontó la actitud un tanto pasiva manifiesta - por estos países en todo el proceso de negociación del Sistema General de Preferencias.

Se reconoció que estos acuerdos preferenciales son mutuamente aceptables y representan un esfuerzo cooperativo derivado de las consultas detalladas e intensivas celebradas en la UNCTAD entre los países desarrollados y los países en desarrollo. A pesar que las propuestas de los países industrializados nos sufrieran modificación durante el examen a que fueron sometidas, se consideró que este tipo de cooperación internacional seguirá manifestándose en las consultas que tengan lugar en el futuro al efectuarse las revisiones periódicas del sistema y su funcionamiento.

Hubo, por otra parte, la decisión de los países donantes de las preferencias de recabar lo más rápidamente posible la sanción legislativa o de otra índole, necesaria para la aplicación de los acuerdos preferenciales convenidos durante el transcurso del próximo año 1971. Por último, se recomendó que la Junta de Comercio y Desarrollo, celebrara un período extraordinario de sesiones con el fin de aprobar el informe surgido de esta reunión, tomara nota de las conclusiones de

la misma y, ante todo aceptara las disposiciones institucionales recomendadas en tanto se decide definitivamente el órgano de la UNCTAD, que se encargará de la aplicación y vigilancia del Sistema General de Preferencias.

Las resoluciones acordadas en esta reunión sobre las características del sistema, se incorporarán al describir y comentar éstas en el apartado correspondiente de este trabajo.

Cuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo

Tal como se había recomendado por la Comisión Especial de Preferencias, la Junta de Comercio y Desarrollo celebró esta reunión extraordinaria los días 12 y 13 de octubre de 1970, en Ginebra, Suiza. El objetivo de esta reunión fue aprobar el Informe de la Segunda Parte del cuarto período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias, en toda su extensión y, solicitar además, al Secretario General de la UNCTAD su colaboración para el estudio de aquellos asuntos sobre los cuales no hubo acuerdo y que deberían quedar resueltos en el 11° período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, fijado para agosto-septiembre de 1971.

III. PRINCIPIOS BASICOS Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA

La instauración del sistema general de preferencias en la forma que ha sido concebido, entraña una nueva norma en el comercio internacional al aceptar los países desarrollados, el principio de la no reciprocidad en las relaciones comerciales con los países menos desarrollados. La aplicación del sistema dejará atrás en las relaciones comerciales de estos dos grupos de países la "Cláusula de más favor", que ha sido hasta el presente la norma rectora del comercio mundial. En esencia la "cláusula de más favor" encierra el principio de la no discriminación en el comercio entre estados, so pretexto de evitar la concesión de ventajas a una nación en perjuicio de otras; sin embargo, la realidad ha demostrado que dicho principio lejos de alcanzar sus objetivos ha dado lugar a una ausencia de equidad en las relaciones comerciales entre estados, que surge como consecuencia de la desigualdad económica existente entre ellos.

De allí la importancia que cobra el sistema general de preferencias al propender a atenuar las diferencias comerciales, existentes en el ámbito mundial, favoreciendo de esa manera la posición de los países más débiles en su comercio con aquellos países más prósperos. El establecimiento del sistema, - por otra parte, contribuirá a hacer realidad la aspiración de los países en desarrollo plasmada en multitud de documentos emanados de diferentes foros, donde se ha puesto de manifiesto que bajo las normas actuales del comercio internacional, la participación de los países en desarrollo es sumamente desventajosa como consecuencia de su propia estructura económica, lo que hace necesario buscar los mecanismos a nivel internacional para conceder preferencias sin reciprocidad a estos países. En otras palabras, se trata de "modificar las reglas de una estructura comercial que, al estar en desacuerdo con una realidad fácilmente perceptible, parece contemplar solamente los in-

tereses de aquellas naciones que han alcanzado niveles elevados de desenvolvimiento económico"^{1/}

También constituye principio básico del sistema la generalidad, por la cual se espera que los países desarrollados de la UNCTAD concedan acceso en condiciones preferenciales a los productos de interés de los países en desarrollo miembros de dicha organización, de tal manera, lo que se busca es lograr un mayor número de países participantes para alcanzar, por un lado, una distribución equitativa de las concesiones entre los países donantes y, por el otro, amplia oportunidad a las exportaciones de los países beneficiarios. Además, se espera que el sistema absorba, aunque sea lentamente, los regímenes verticales de preferencias actualmente existentes.

A la fecha han decidido su participación en el sistema, una ostensible mayoría de los países miembros de la OCDE y la totalidad de los países en desarrollo reconocidos en la UNCTAD como el Grupo de los 77; los países socialistas miembros de la UNCTAD aun no han expresado su posición definitiva sobre este asunto, sin perjuicio de que en las diversas reuniones de la Comisión Especial de Preferencias han apoyado la acción de los países en desarrollo y prometido vincularse al sistema en su oportunidad.

El otro de los principios básicos sobre los cuales se apoya el sistema general de preferencias es el principio de la no discriminación, entendiéndose éste como la oportunidad de beneficio para todos los países en desarrollo, es decir, que tendrán derecho a participar y usufructuar el sistema todos los países miembros de la UNCTAD, reconocidos como el Grupo de los 77. --actualmente integran este grupo 86 países--. No obstante, debe aclararse que este principio por razones

^{1/} Maldonado, Victor Alfonso. El Sistema General de Preferencias: Una realidad inminente. Comercio Exterior, Junio de 1970.

de orden político y económico parece no será aplicado en toda su extensión, pues, durante las consultas habidas en el seno de la Comisión Especial de Preferencias, han surgido problemas por la inclusión o no de determinados países, sin perjuicio de que el apartado siguiente se hagan comentarios sobre este tema, se indica que hasta el momento no se ha hallado una fórmula satisfactoria para definir qué es un país en desarrollo susceptible de aprovechar los beneficios del sistema, más parece que la decisión final en este sentido será de orden político.

En relación con la estructura del sistema general de preferencias conviene anotar que ésta, en gran medida, es producto de las intensas negociaciones realizadas en el seno de la OCDE, pues de acuerdo con el procedimiento seguido a raíz de la Segunda Conferencia de la UNCTAD, cada país donante elaboró su propio criterio sobre lo que debería ser el sistema general de preferencias, de esa cuenta y en atención a los intereses propios de cada país no existe fórmula uniforme que los abarque a todos; sin embargo, la documentación consultada indica, que las negociaciones en la OCDE culminaron con la aceptación por parte de los países miembros de esa organización, de que el sistema general de preferencias se base en el conjunto de las propuestas hechas por los países donantes "armonizadas entre sí cuanto sea posible, y cuyos resultados sean similares, pero que no tienen que ser uniformes en todos sus elementos técnicos"¹. Además, coincidieron en establecer "un mecanismo de revisión en la OCDE para garantizar que los distintos sistemas están, en efecto, logrando una distribución equitativa de la carga" señalaron -

^{1/} Texto de la declaración de Samuels sobre preferencias en la Reunión Ministerial de la OCDE el 22 de mayo de 1970. Reproducción SIECA 9/70, Guatemala, Jun.5/70. -

también" la importancia del principio de entrada libre de impuestos y, que los sistemas de topes ("ceilling systems") sean administrados en la forma más liberal posible y aplicados sólo a productos sensibles"^{1/}

En resumen y antes de dar paso al análisis detallado de las características esenciales del sistema general de preferencias, puede indicarse que la aspiración de los países en desarrollo expresada en la Primera Conferencia de la UNCTAD, se materializará probablemente el próximo año de 1971. No obstante, se reconoce que su estructura y alcances aún están lejos de las concepciones que sobre el particular han manifestado los países en desarrollo.

^{1/} Texto de la declaración de Samuels sobre preferencias en la Reunión Ministerial de la OCDE el 22 de mayo de 1970. Reproducción SIECA 9/70, Guatemala, Jun. 5/70.

IV. CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA

Bajo este capítulo se analizan por separado las características esenciales que conformarán el sistema general de preferencias, tal como se conocieron en la última reunión de la Comisión Especial de Preferencias; varias de ellas han sido objeto de intenso estudio por los países donantes y los beneficiarios llegándose en algunas a soluciones aceptables, mientras en otras, a pesar de haber sido objeto también de estudio, aún no se encuentran soluciones positivas, como en el caso de las medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo, lo concerniente a las preferencias inversas y otros, según se verá más adelante.

Con base en la documentación examinada ^{1/} al tratar cada característica del sistema, se harán los comentarios apropiados conforme a las propuestas que al respecto hicieron cada uno de los países, sin pretender desde luego ser exhaustivo sino simplemente destacar las diferentes concepciones de los países donantes.

1) Productos incluidos en el sistema

La idea original de los países en desarrollo sobre el establecimiento de un sistema de preferencias fue la de que éste permitiera un acceso fácil de sus manufacturas y semimanufacturas a los mercados de los países industrializados. No fue sino después de celebrarse la II UNCTAD en Nueva Delhi, donde los países de la OCDE aceptaron formalmente el establecimiento del sistema, que aparecieron en los documentos de la OCDE algunas sugerencias para determinar las manufacturas y semimanufacturas susceptibles de incluirse en el sistema; fue así como surgió la gran división de los productos con base en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

^{1/} TD/B/AC.5/24 y Addds del 1 al 11 y TD/B/AC.5/34 Addds. del 1 al 10.

Al amparo de este criterio, que es en definitiva el que ha prevalecido, se aceptó en el seno de la OCDE dar preferencias a todos los productos comprendidos en los capítulos del 25 al 99 de la NAB, con excepción de algunos de ellos que vinieron a constituir las listas negativas de cada país. El examen de este criterio, en la propia OCDE como en las reuniones de la Comisión Especial de Preferencias, llegó a determinar que para los países en desarrollo las preferencias únicamente sobre los productos del 25 al 99 no satisfaría los propósitos que inspiraron el sistema, de donde se creyó necesario incluir productos procesados o semiprocesados de los capítulos del 1 al 24 de la NAB, pero con una modalidad distinta a la adoptada para los del 25 a 99; es decir, que en principio ninguno de los productos del 1 a 24 de la NAB tendría derecho preferencial de acceso a los mercados de los países donantes, salvo aquellos indicados expresamente en lo que se conoce como listas positivas de los países donantes. Vale señalar que originalmente los países latinoamericanos propugnaron sin éxito que el sistema debería cubrir productos del 1 a 24 NAB con base en el mismo criterio de generalidad aplicado a los del 25 a 99 NAB.

Los países miembros de la OCDE han dado a conocer, en forma separada o agrupados, sus propuestas en relación con los productos cubiertos por el sistema. Se hace difícil hacer un análisis comparativo de dichas propuestas sobre este aspecto, ya que las listas positivas o negativas difieren de país a país en vista de que fueron elaboradas atendiendo las condiciones particulares de cada proponente y en algunos casos expresadas conforme a sus respectivas clasificaciones arancelarias, sin determinar su correspondencia con la NAB; sin embargo y en términos generales se señalan las peculiaridades de ellas, originadas como consecuencia de los productos que aparecen en las listas positivas o negativas, principalmente en estas últimas.

La CEE aplicará trato preferencial, en forma de fran

quicia aduanera, como norma general, a todos los productos manufacturados y semimanufacturados incluidos en los capítulos 25 a 29 de la NAB, procedentes de los países en desarrollo, reservándose el derecho de exceptuar un limitado número de productos, sin indicar cuales, como consecuencia de consultas posteriores en la OCDE; asimismo establece algunas limitaciones a los productos textiles de algodón, yute y coco; con respecto a los primeros condiciona el derecho a preferencias a que los países en desarrollo sean miembros del Acuerdo a Largo Plazo de textiles de algodón y en algunos casos a los no miembros de dicho Acuerdo.

Los países nórdicos ^{1/} incluyeron los productos del 25 a 99 de la NAB, a excepción de una lista de ellos que llaman productos sensibles los cuales no gozarían de preferencias, por parte de uno o varios de los países en mención.

El Japón por su parte sólo exceptúa los hidrocarburos, en razón del carácter fiscal de los derechos de aduana y un grupo reducido de productos comprendidos entre el 25 y 99 de la NAB. El Reino Unido conforme a su lista negativa no da tratamiento preferencial a algunos de los textiles de algodón y otras fibras artificiales y sintéticas, aceites hidrocarbureados, perfumería a base de alcohol, fósforos y encendedores. Austria en su lista negativa exceptúa algunos productos textiles de algodón y un pequeño número de productos sujetos a gravámenes variables o de igualación. Suiza exceptúa un número muy limitado de productos con base en el carácter fiscal de los derechos de aduana o la naturaleza agrícola de los productos de que se trata. Estados Unidos incluye en su lista negativa los textiles, el calzado y el petróleo y sus derivados. El Canadá concede -trato preferencial a las manufacturas y semimanufacturas del 25 a 99 de la NAB excepto los productos objeto de medidas

^{1/} Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

de salvaguardia, ya sea al inicio o una vez que el sistema esté en ejecución. Irlanda exceptúa algunos productos textiles y productos sensibles. Nueva Zelandia, presentó una lista positiva que incluye productos comprendidos en los capítulos del 1 a 24 y productos del 25 a 99 de la NAB a los cuales dará tratamiento preferencial únicamente.

En cuanto a los productos incluidos de los capítulos 1 a 24 de la NAB se refiere, todos los países otorgantes en sus respectivas propuestas, señalaron los productos agrícolas elaborados que a su juicio quedarían involucrados en el sistema general de preferencias; estos productos constituyen la lista positiva de cada país.

Centroamérica, entre otras cosas, gestionó, sin éxito, que los Estados Unidos incluyeran en su lista positiva los "puros y cigarros" y excluyeran de la negativa los "textiles de algodón y fibras artificiales y sintéticas" y el "calzado", en beneficio exclusivo de los países de menor desarrollo relativo, por cuanto son ramas industriales en las cuales dichos países podrían aprovechar un tratamiento preferencial, beneficiándose a corto plazo de las oportunidades que abre el sistema.

Con relación a los requisitos que proponía la CEE para la preferencia en textiles de algodón, Centroamérica insistió en que no necesariamente debería haber una vinculación tan estrecha entre el hecho de que un país sea miembro del acuerdo a Largo Plazo y el derecho a obtener acceso preferencial en el mercado de la CEE, este aspecto fue resuelto favorablemente en la Segunda Parte del Cuarto Período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias.

2) Amplitud de las preferencias

La idea original de los países en desarrollo referente a este aspecto fue la de que las preferencias deberían conllevar



una reducción a cero de los derechos arancelarios respecto a los productos de su interés. No obstante lo anterior, al examinar las propuestas de los países de la OCDE se observa una heterogeneidad en cuanto a la amplitud de las preferencias.

Algunas de las propuestas presentan aspectos comunes - sin llegar a identificarse entre sí, mientras otras se orientan sobre bases muy distintas; así varios países donantes ofrecen reducción total de los derechos arancelarios y otros proveen reducciones limitadas o lineales. A continuación se comenta brevemente la posición de cada país o grupo de países atendiendo al alcance de las preferencias y de acuerdo con la división de los productos con base en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

Respecto a los productos que se encuentran entre las posiciones 25 a 99 NAB, la situación es la siguiente:

La CEE, los Estados Unidos, los países nórdicos y el Reino Unido aceptan conceder franquicia arancelaria para todos aquellos productos cubiertos por el sistema comprendidos en los capítulos del 25 a 99 de la NAB. Sobre estos mismos productos Japón considera franquicia arancelaria en términos generales, a excepción de determinados productos a los que se les aplicará una reducción del 50% a los aranceles de la nación más favorecida posteriores a las negociaciones Kennedy. La CEE y el Japón, además prevén para estos productos un tratamiento de cupos, el que se analizará más adelante, en el apartado sobre mecanismos de salvaguardia.

Las reducciones arancelarias limitadas o lineales para estos productos, aparecen en las ofertas de Canadá, Austria, Suiza, Irlanda y Nueva Zelandia, así: Canadá, prevé una reducción que llegue al nivel más bajo resultante de la aplicación de cualquiera de las dos fórmulas siguientes: a) el 33 1/3% de los aranceles de la nación más favorecida posteriores a las negociaciones Kennedy; o b) la aplicación del arancel preferencial

cial británico del Canadá. Austria, está dispuesta a conceder en una primera etapa de aplicación del sistema, una reducción del 30% para los productos en referencia. Suiza contempla una reducción arancelaria preferencial de carácter lineal y progresiva; en la primera etapa 30% y, en la segunda dos años después de establecida la primera, una reducción de acuerdo con la experiencia adquirida, pudiendo dejar el 30% u otro nivel entre éste y la franquicia aduanera total. Irlanda se propone reducir los derechos arancelarios en un 33 1/3% y, Nueva Zelandia concede derechos preferenciales que varían de un producto a otro, pero que en la mayoría de los casos la reducción se situará al nivel preferencial británico, sin excluir los casos en que la tarifa para algunos productos será de cero, mientras para otros será superior al nivel preferencial británico.

En cuanto a los productos comprendidos entre 1 y 24 de las posiciones de la NAB (Listas Positivas), las ofertas señalan lo siguiente:

Los Estados Unidos, los países nórdicos y el Reino Unido conceden franquicia arancelaria a los productos involucrados en sus respectivas listas positivas, salvo algunos productos a los cuales el Reino Unido concedería una reducción menor. - La CEE otorga reducciones variables según los productos. Austria y Suiza, aranceles variables, que en algunos casos llegan a cero, con la diferencia de que Suiza lo hará en dos etapas para aquellos productos que inicialmente no lleguen a cero. Canadá, reducciones variables mínimas del 25% al 30% de los aranceles de la nación más favorecida posteriores a la Rueda Kennedy. Japón reducciones que van del 20% a 0% de los aranceles de la nación más favorecida posteriores a las negociaciones Kennedy. Y Nueva Zelandia, reducciones variables.

Como se ha visto, las propuestas de los Estados Unidos, países Nórdicos y Reino Unido son muy liberales en cuanto a los productos sujetos a las reducciones arancelarias preferen-

ciales, así como la de la CEE en los productos del 25 al 99 NAB. Las limitaciones que en este sentido establecen los otros países y la CEE en el caso de productos agrícolas elaborados y semielaborados, pueden deberse a intereses de carácter fiscal, a la necesidad de proteger parcialmente la producción interna, o bien simplemente a la imposibilidad de barruntar las consecuencias de la afluencia de productos procedentes de países en desarrollo. Esto último puede disiparse con el funcionamiento del propio sistema en la práctica, por lo que al menos debería de obtenerse en el momento de efectuarse las reuniones previstas que, en aquellos casos en que la reducción es lineal, pueden adelantarse la vigencia de la franquicia total en su caso, o bien prever la posibilidad de reducción a cero en aquellas producciones en que se observe no resultarían gravemente afectadas por el sistema.

Con relación a los casos en los que lo único que priva es un interés de orden fiscal por parte de los países donantes, debería, en el futuro, hacerse un esfuerzo para que otorguen una franquicia total, teniendo en cuenta que en muchos casos es posible sustituir unos ingresos por otros, dicha sustitución inicialmente podría consistir en la conversión, al menos de parte de los gravámenes a la importación en impuestos internos al consumo. Esto sería importante para los países en desarrollo exportadores, por cuanto les permitiría competir con otros proveedores en mejores condiciones.

3) Mecanismos de Salvaguardia

De una u otra manera todas las ofertas de los países donantes tratan sobre mecanismos de salvaguardia, cuya aplicación se reservan los propios países, según explican, para protección de su producción interna o para evitar lesionar indebidamente los intereses de terceros países; también indican que se impondrán con carácter excepcional y después de haber tenido en cuenta los objetivos del sistema y los intereses generales de los países en desarrollo, comprometiéndose a celebrar consultas

con los países que resultaren damnificados.

Entre los países donantes hay unos que ponen limitaciones a priori, como en el caso de la CEE, Japón y Austria a través de la aplicación de una fórmula que fija límites máximos cuantitativos a la cantidad de importaciones de los productos cubiertos por el sistema; sin perjuicio de recurrir a cláusulas liberatorias para otros productos, similares al mecanismo de salvaguardia a posteriori señalado por otros países donantes como los Estados Unidos, países nórdicos, Reino Unido, Suiza, Canadá y Nueva Zelandia.

El análisis de las propuestas preliminares de cada país a este respecto indican lo siguiente:

La CEE concibe el mecanismo de salvaguardia para los productos del 25 a 99 de la NAB, como el sistema por el cual se fija por anticipado un límite máximo para la importación de los productos afectos al sistema. Dicha límite se calcularía anualmente con base en la suma de dos elementos, el monto básico y el suplementario; entendiéndose por monto básico el valor CIF de las importaciones de los productos en 1968 procedentes de los países beneficiarios y por monto suplementario el 5% del valor CIF de las importaciones de los mismos productos procedentes de otros países. A reserva del perfeccionamiento de las bases del cálculo después de algunos años, de aplicación del sistema, el monto básico sería fijo y correspondería a las importaciones del año de referencia. El monto suplementario sería variable y se calcularía anualmente con base en las últimas cifras disponibles, sin que ello pudiera en ningún caso dar lugar a una reducción del límite máximo (se supone que del año anterior).

Además la CEE limitará los derechos preferenciales para cada país a la mitad del límite máximo fijado anualmente para cada producto.

Los textiles de algodón incluidos en el Acuerdo a Largo Plazo tendrán preferencias, en forma de límites máximos en franquicia aduanera, solo para los países acogidos al sistema general de preferencias y signatarios del Acuerdo, por la duración del mismo. Los otros países en desarrollo no miembros del ALP podrán tener concesiones sobre dichos productos pero se determinarían en forma bilateral. Igualmente se prevén medidas especiales a negociarse con los países en desarrollo proveedores de productos de yute y coco.

Los productos agrícolas elaborados serían objeto de un mecanismo de salvaguardia dice la CEE, pero sin especificarlo.

El Japón, por su parte concuerda con la posición adoptada por la CEE a este respecto, diferenciándose únicamente en que para calcular el monto básico o el suplementario puede tomarse indistintamente el valor o volumen de las importaciones y, que el porcentaje del monto suplementario se eleva al 10%, sujeto a revisiones anuales y no será inferior al del año precedente.

Japón también suspendería las preferencias cuando las importaciones de un producto procedente de un país beneficiado superen el 50% del límite máximo, durante un año, llegando a la supresión definitiva si esta situación se diere en forma persistente. Para los productos agrícolas elaborados, el mecanismo será del tipo de cláusula liberatoria.

Austria, se reserva el derecho de suspender o retirar la aplicación a todos los países beneficiarios del derecho preferencial sobre un producto, cuando las importaciones de este excedan del 25% el volumen de tales importaciones en un período determinado. Así también resultará afectado el país en desarrollo que ocupe el primero o segundo lugar en las importaciones de Austria en relación con determinado producto o cuando dichas importaciones excedan del 10%.

Los países nórdicos al hacer mención a los mecanismos de salvaguardia hacen referencia a disposiciones análogas contenidas en acuerdos internacionales o en arreglos abiertos a todos los países donantes. Esas disposiciones se concretan así: Consultas con el país o países exportadores; en casos de urgencia el país donante aplicaría unilateralmente limitaciones a las importaciones o adoptaría medidas de índole arancelaria, o ambas a la vez; las importaciones no se reducirían respecto de las de un período de referencia anterior y se prevería la posibilidad de su aumento razonable durante la vigencia de las restricciones; aplicación de las medidas de salvaguardia únicamente a los países cuyas importaciones causen perjuicio y tendrían carácter temporal y consultas con países exportadores en el marco del organismo encargado de examinar el funcionamiento del sistema y con otros países donantes de la OCDE.

El Reino Unido se reserva el derecho de retirar o modificar el trato arancelario preferencial, cuando la importación de un producto se efectúe en cantidades importantes, que ocasionen o puedan ocasionar un serio perjuicio a los productores nacionales de productos semejantes o directamente competitivos.

Suiza contempla un mecanismo de salvaguardia que considera sería poco probable su aplicación, tomando en cuenta el carácter progresivo del sistema preferencial por ella propuesto; pero podría llegar el caso de suspender total o parcialmente la aplicación del arancel preferencial.

Irlanda dice que cuando las importaciones causen o amenazan causar perjuicio a sus producciones nacionales, unilateralmente retirará las preferencias.

Las propuestas de los Estados Unidos y el Canadá contemplan mecanismos de salvaguardia en virtud de las cuales pueden reducirse o suprimirse las preferencias con el objeto de proteger productores nacionales o intereses de exportadores de terceros países. No se escapa el hecho de que mecanismos de salvaguar



dia sumamente vagos o rigurosos pueden hacer negatorias las ventajas del sistema general de preferencias en un momento dado.

La estructura de defensa a-priori como la que propone la CEE y Japón tiene la ventaja de ofrecer ciertas seguridades a los países en desarrollo que hagan un esfuerzo de organizar producciones de exportación al amparo del sistema; asimismo permite — hasta cierto punto que concurren mayor número de países exportadores, al limitar el acceso individual de cada uno de ellos a una cantidad que no exceda la mitad de los cupos establecidos. Esto es cierto en la medida que los límites máximos que se fijan para cada producto sean inicialmente significativos.

4) Aspectos de interés para los países de menor desarrollo relativo.

La resolución 21 (II) aprobada en Nueva Delhi establece que el sistema general incluirá medidas especiales, que no define, en beneficio de los países en desarrollo menos adelantados. De aquel entonces para acá la identificación de esas medidas especiales ha corrido por cuenta de los países en desarrollo casi exclusivamente, pues los países industrializados, sin negarse a estudiar este aspecto, no han hecho mención concreta en relación con las medidas especiales en sus correspondientes propuestas para el establecimiento del sistema general de preferencias, salvo en las propuestas de la CEE, el Japón y, Austria en cierto sentido, que reservan para los países en desarrollo menos competitivos parte del límite máximo fijado para un producto, al disponer la eliminación de las preferencias para cualesquiera de los países beneficiarios que sobrepase con sus exportaciones el 50% de dicho límite.

Los países en desarrollo principalmente el Grupo Latinoamericano, externaron opinión sobre cuales podrían considerarse como medidas especiales dentro del sistema, citándose entre ellas: listas positivas (del 1 a 24 de la NAB) más amplias con objeto de abarcar todos aquellos productos de interés a los países de menor desarrollo relativo; las medidas de salvaguardia no deberían apli

carse a los productos menos competitivos de los países en cuestión; inclusión en las listas positivas de los productos básicos; asignación de las cuotas sobre textiles a los países productores de la fibra; liberación total de la importación de productos agrícolas elaborados; liberar totalmente la importación de la artesanía; franquicia arancelaria a las frutas frescas, legumbres y flores; liberar los minerales y metales y la importación de calzado.

También se propusieron por parte de los países en desarrollo un conjunto de medidas paralelas al sistema para favorecer a los menos desarrollados, entre ellas; reforzar sustancialmente las actividades y recursos del Centro de Comercio Internacional - UNCTAD/GATT; reforzar sensiblemente la capacidad de acción de la ONUDI; establecimiento de líneas de crédito especiales en el PNUD, Banco Mundial y sus agencias; y contribuciones adicionales de los países desarrollados a los bancos regionales de desarrollo.

Con respecto a las medidas especiales mencionadas aún no existe criterio unificado dentro de los propios países en desarrollo, tan solo fueron presentadas como posibles medidas de esta índole en la primera parte del cuarto período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias. En cuanto a la posición de los países desarrollados algunos de ellos manifestaron, según el informe de esa reunión, dificultades de orden institucional para su adopción.

Uno de los aspectos que ha cobrado singular importancia en los debates sobre las medidas especiales es la determinación de los países beneficiarios de las mismas, es decir cuales serían los países menos adelantados. Al momento no hay criterio definido tanto del lado de los países industrializados como tampoco de los países en desarrollo; los primeros argumentan que les es necesario saber por anticipado quienes son esos países de menor desarrollo relativo para así cuantificar que les representaría esas medidas especiales y cuales podrían aceptarse; por su lado los países en desarrollo han retrasado examinar a fondo esta cues-

tión para determinar que países serían favorecidos con las al-
u
didas medidas especiales. Sin embargo, lo que si manifiestan -
en
en común ambos grupos de países es que para no retardar la apli-
ca
ción del sistema de preferencias se pospongan las discusio-
ne
nes sobre este tema, y en alguna medida, lo libran a la deci-
si
sión política soslayando criterios técnicos, sobre los cuales es
di
difícil que los países interesados se pongan de acuerdo,

En varias reuniones de la UNCTAD y otras organizaciones,
ha surgido la inquietud respecto a los criterios para la identifica-
ci
ción de los países en desarrollo menos adelantados. Así en la pri-
me
mera parte del cuarto período de sesiones de la Comisión Especial
de Preferencias se examinó en relación con este asunto, un docu-
me
mento del ECOSOC "Medidas en favor de los países en desarro-
llo
llo menos adelantados" --Informe de un grupo de trabajo del Co-
mi
mité de Planificación del Desarrollo---, el cual contiene una di-
vi
visión de los países en desarrollo partiendo de un nivel de produc-
to
to bruto per-cápita de 100 dólares, de 1966.

Los países que estén por debajo de ese nivel, y teniendo-
en
en cuenta otros dos criterios de ajuste -tasa de alfabetización -
de
del 20% o menos y participación del sector manufacturero en la
formación del PIB de menos del 10%- serán considerados como -
"
"países menos dotados". Bajo este criterio, parece ser que el úni-
co
co país latinoamericano en esas condiciones es Haití.

El mismo documento reconoce que los otros países en de-
sar
sarrollo no comprendidos en ese primer grupo pueden ser califica-
dos
dos como de "menor desarrollo relativo", debido a que se encuen-
tran
tran por debajo de un determinado punto de referencia con respec-
to
to a ciertos indicadores del desarrollo por sectores; además reco-
no
noce que en relación con este grupo de países podrían adoptarse
algunas medidas concretas en las esferas donde se plantean los -
pro
problemas y, por último el mismo documento dice que ciertos paí-
ses
ses podrían también ser considerados como de "menor desarrollo -
rela
relativo" dentro de una determinada región y merecer por ello -
un
un tratamiento especial.

Centroamérica si bien no puede ser considerada como región "menos dotada", si lo es de "menor desarrollo relativo", de acuerdo con los dos últimos criterios expresados, con relación al avance alcanzado en el sector manufacturero, que es precisamente aquel al que está orientado el sistema general de preferencias. Además se le ha considerado como región de menor desarrollo relativo en diversos foros entre ellos la propia CEPAL que como el ECOSOC está dentro del esquema de las Naciones Unidas. Es más, la CEPAL en su IX Período de Sesiones promovió una reunión de países de menor desarrollo relativo la que se llevó a cabo en Guatemala en octubre de 1967 y a la cual asistieron - Centroamérica, Panamá, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Uruguay - (que ha sido calificada provisionalmente como país de menor desarrollo relativo en el seno de la ALALC), y los países del Caribe miembros de dicho organismo.

Asimismo en la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, que gobierna las relaciones de convergencia entre los dos esquemas - de integración existentes en Latinoamérica, Centroamérica ha sido calificada como región de menor desarrollo relativo.

Con relación a las medidas especiales tendientes a lograr el equilibrio en el desarrollo de los países del tercer mundo, Centroamérica ha insistido siempre que éstas deben consignarse en los instrumentos pertinentes y en ese sentido ha logrado que se reconozca el principio de que el sistema general de preferencias contenga tratamientos especiales en favor de estos países. Esta postura se desprende de la concepción de la generalidad - del sistema en función de que las ventajas que de él se deriven puedan ser aprovechadas efectivamente por todos los países en desarrollo, y no solo por aquellos que cuentan con una base industrial que desde un principio les permitirá concurrir con productos manufacturados más o menos sofisticados y en términos razonablemente competitivos, a los mercados de los países desarrollados.

Este argumento de la participación equitativa en los bene

ficios del sistema es hasta cierto punto equivalente al que han escrimido los países industrializados respecto a la "repartición equitativa de las cargas".

Centroamérica, entre otros, ha surgido tres tipos de medidas, que no son mutuamente excluyentes, tendientes a lograr el objetivo descrito:

- a) Que se exima a los productos provenientes de los países de menor desarrollo relativo, de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia o de escape. Esto por cuanto a priori se puede afirmar que por su propia condición de región de menor desarrollo relativo no están en situación de desorganizar el mercado de los países industrializados en el ramo de manufacturas y semimanufacturas. Si se lograra esto se obtendrían seguridades de mercado, que pueden ser indispensables para la promoción del desarrollo de determinadas actividades industriales.
- b) Que el sistema general de preferencias tenga una cobertura más amplia para los productos de los países de menor desarrollo relativo, en términos de listas positivas mayores y negativas más reducidas. Centroamérica ha hecho solicitud concreta en este sentido, para que la propuesta de los Estados Unidos contemple el tratamiento preferencial para los puros y cigarros, los textiles de lagodón, y fibras artificiales y sintéticas, y el calzado. Asimismo debe considerarse la posibilidad de que la amplitud de las preferencias en el caso de aquellos países donantes que no otorgan franquicia total, sea mayor para las producciones de los países de menor desarrollo relativo.
- c) Se ha propuesto también un mecanismo de escalonamiento por el cual los países en desarrollo más adelantados dentro de cada región (en nuestro caso la región latinoamericana), otorguen preferencias a los países de menor desarrollo relativo de la misma, equivalentes a las preferencias que

en general los países industrializados otorgarán a todos los países en desarrollo. Con ello se obtendría un traslado equitativo de los beneficios del sistema, ya que los países más adelantados, como se ha dicho, son los que se encuentran en posición de aprovechar de inmediato las ventajas del mismo. Esto es de especial interés en las relaciones de Centroamérica con países vecinos y en la convergencia MCCA-ALALC.

Como se ha dicho anteriormente, se ha pensado en otra serie de medidas que son de la mayor importancia pero que no necesariamente requieren de la instalación del sistema general de preferencias para ser puestas en práctica. Las que aquí se indican serían inherentes al funcionamiento del propio sistema y sobre las cuales se repite, no hubo pronunciamiento en las propuestas de los países que están dispuestos a conceder preferencias.

5) Preferencias especiales y preferencias inversas

El debate sobre las preferencias especiales y las inversas ha sido muy intenso, principalmente en la OCDE como consecuencia de las posiciones adoptadas originalmente por los países donantes; unos se manifiestan por la eliminación, mientras otros se pronunciaban por su mantenimiento aduciendo, según el caso, que eran o no compatibles con el sistema general de preferencias.

Las posiciones de los Estados Unidos y de la CEE polarizaron estas dos tendencias; el primero de los países, en su comunicación de noviembre de 1969, indicaba "los países en desarrollo que gozan de preferencias especiales en los mercados de los países desarrollados para productos cubiertos por el sistema, quedarán excluidos del sistema de preferencias" y también "los países en desarrollo que concedan preferencias inversas a los países desarrollados". Por su lado la CEE expresa que "El nuevo sistema de preferencias generales debe proporcionar, por lo menos, ventajas equivalentes a los países en desarrollo

que gozan de preferencias en algunos países desarrollados, para permitirles suspender sus actuales preferencias en relación con las manufacturas y semimanufacturas", y en cuanto a las preferencias inversas "su eliminación está totalmente en manos de los propios países en desarrollo que las conceden".

Las posiciones de los países nórdicos, Japón y Suiza siguen la tendencia de la norteamericana con algunas variantes en su concepción, las de los otros países donantes por estar de una u otra manera comprometidos por este tipo de preferencias concuerdan con la posición de la CEE.

Los países en desarrollo también han expresado opiniones diferentes sobre este delicado asunto; el grupo latinoamericano se pronunció desde un principio por la eliminación de las preferencias especiales e inversas, mientras algunos países africanos, asiáticos y del caribe, por la tesis contraria, a pesar de estar dispuestos a la eliminación de las especiales siempre que estas preferencias sean sustituidas por ventajas equivalentes, las cuales no se han precisado. Algunos países en desarrollo han sostenido que la eliminación de las preferencias inversas debe producirse por renuncia de los propios países industrializados que las devengan.

Los acontecimientos después de la presentación de las propuestas, demuestran que las preferencias especiales e inversas se mantendrán a la entrada en vigencia del sistema general de preferencias probablemente condicionadas a su eliminación paulatina. Dentro de los hechos más destacados que corroboran lo anterior puede citarse lo que dice el Protocolo No. 4 de la última Convención de Yaoundé "Las disposiciones de la Convención, particularmente el Artículo 3 de la misma, no están en conflicto con el establecimiento de un sistema general de preferencias, y no impiden que los Estados Asociados participen en el mismo"; y la posición adoptada por Estados Unidos en la Reunión de Ministros de la OCDE celebrada en el mes de mayo pasado, en la cual admitió que el trato comercial preferente continúe aplicándose por algún tiempo, sin que los países beneficiarios del sis

tema general pierdan las ventajas que ese país está dispuesto a concederles. En esa ocasión Estados Unidos señaló que las preferencias especiales e inversas deberían desaparecer en un período razonable, esto implicaría una declaración de los países involucrados en tal sentido para facilitar, llegado el momento, la acción de la administración norteamericana ante su propio Congreso, ya que se tornaba difícil justificar a ese organismo el otorgamiento de preferencias a países que discriminan de tal forma en contra de los Estados Unidos.

Con ocasión de celebrarse la Segunda Parte del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias, Estados Unidos reiteró su posición en los siguientes términos; según el documento TD/B/AC.5/34/Add. 5/Rev. 1:

"Los países en desarrollo que gozan de preferencias especiales en los mercados de los países desarrollados para productos cubiertos por el sistema quedarán excluidos del sistema de preferencias. No obstante, si se dan seguridades adecuadas de que tales preferencias especiales se irán eliminando gradualmente en un plazo prudencial, se podrán conceder preferencias desde el comienzo a los países en desarrollo interesados".

"Los países en desarrollo que concedan preferencias inversas a los países desarrollados quedarán excluidos del sistema de preferencias. No obstante, si tales países dan seguridades adecuadas de que las preferencias inversas se irán eliminando gradualmente en un plazo prudencial, se les podrá conceder preferencias desde el comienzo".

En definitiva de este asunto de las preferencias en el mencionado período de sesión de la Comisión Especial, quedó pendiente de resolver el caso de las preferencias inversas, por lo que se convocará urgentemente a un nuevo proceso de consultas entre los países interesados; y en cuanto a las especiales, se espera que el acceso a los mercados de otros países industrial

zados compense a los países en desarrollo que actualmente las disfrutaban por compartirlas con todos los países en desarrollo beneficiarios del sistema.

6) Duración del sistema de preferencias

De los países miembros de la OCDE sólo la comunicación de los Estados Unidos expresamente indica que la duración del sistema debería ser diez años y el Canadá hace referencia a que dicho sistema tendrá carácter temporal; el resto de los países no hicieron alusión alguna sobre este tópico en sus propuestas. Sin embargo, después de la Reunión de Ministros de la OCDE --mayo de 1970--, los otros miembros de este grupo se sumaron a la propuesta de Estados Unidos, habiendo manifestado en la primera parte del cuarto período de sesiones de la Comisión Especial de preferencias lo siguiente:

"El representante de Suiza, en nombre de los países desarrollados de economía de mercado, recordando los anteriores debates habidos en la UNCTAD y en la OCDE sobre la cuestión de la duración del sistema de preferencias, indicó que el sistema general de preferencias debía establecerse por un período de diez años. Añadió que sería necesario llevar a cabo una revisión detallada antes de finalizar este período para determinar si el sistema debía prolongarse, modificarse o terminarse".

Dentro de las conclusiones del cuarto período en su segunda parte, la Comisión Especial de Preferencias, aprobó el plazo anteriormente indicado y la revisión a fondo del sistema antes de la expiración del mismo.

Los argumentos externados en relación con la duración del sistema por parte de los países en desarrollo fueron en términos generales porque el sistema sea indefinido o circunscrito a un período lo suficientemente amplio que permitiera a todos los países

beneficiarios aprovechar las ventajas del mismo. Tácitamente - había acuerdo entre ellos de que el período debería ser de veinte años, con revisiones periódicas con miras a su prolongación o suspensión y su adaptación a las necesidades de los países en desarrollo.

7) Disposiciones institucionales

Las comunicaciones de los países desarrollados de economía de mercado no contienen ninguna propuesta sobre disposiciones institucionales; fue después de su presentación a la UNCTAD y durante el desarrollo de las últimas reuniones de la Comisión de Preferencias en que este asunto ha sido examinado.

Los países de la OCDE propugnan por encargar a la Comisión de Manufacturas y Semimanufacturas las atribuciones referentes al examen del funcionamiento y los efectos del sistema y de hacer las revisiones más detalladas cada cierto tiempo, dada la competencia más general en cuestiones relacionadas con el comercio. Por su parte, los países del Grupo de los 77, están de acuerdo porque esas atribuciones y la administración del sistema general sean de la competencia de la Comisión Especial de Preferencias, ya que de esta manera se lograría la participación de todos los miembros interesados de la UNCTAD y solo faltaría para ese fin prolongar la existencia de esta Comisión por un período igual al de la duración del sistema.

A pesar de los comentarios precedentes, durante el desarrollo de la primera parte del cuarto período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias, hubo acuerdo general en que era prematuro llegar a una decisión definitiva con respecto al mecanismo institucional que se precisaría para administrar y revisar el sistema general de preferencias.

La Comisión Especial de Preferencias en la segunda parte de su cuarta reunión, concluyó en que debería existir dentro

de la UNCTAD un mecanismo apropiado para ocuparse de las cuestiones relativas a la aplicación del Sistema General de Preferencias, pero no llegó a decidir la controversia suscitada entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre este asunto, si sería la Comisión de Manufacturas y Semimanufacturas a la Comisión Especial de Preferencias, el organismo encargado de la aplicación del sistema. Este tema fue trasladado para examen al próximo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo; sin embargo, se determinaron las atribuciones que debería tener el órgano de la UNCTAD encargado de la aplicación del sistema, estas son: 1/

- "i) a) revisar los efectos de las preferencias generalizadas sobre las exportaciones y los ingresos de exportación, la industrialización y las tasas de crecimiento económico de los países beneficiarios, incluido los países de menor desarrollo relativo, examinando entre otras cosas, al proceder a dicha revisión, las cuestiones relacionadas con las listas de productos comprendidos, listas de excepciones, cuantía de las reducciones, funcionamiento de mecanismos de salvaguardia (incluso límites máximos y cláusulas liberatorias) y normas de origen:
- b) revisar los efectos del sistema generalizado de preferencias sobre el proceso de industrialización, así como sobre el volumen de las exportaciones y los ingresos de exportación de los países de menor desarrollo relativo, y revisar y estudiar las medidas especiales en favor de esos países dentro del sistema general conforme a la resolución 21 (II);

- c) revisar especialmente los efectos que sobre los ingresos de exportación de los países en desarrollo puede tener el hecho de compartir sus actuales ventajas arancelarias con el resto de los países en desarrollo, como consecuencia del sistema generalizado de preferencias, en particular para que estos países no resulten perjudicados;
 - d) revisar los esfuerzos complementarios hechos por los países en desarrollo para aprovechar al máximo las posibles ventajas comerciales creadas por la concesión de un trato arancelario especial.
 - e) revisar otros problemas relativos al funcionamiento del sistema;
- ii) revisar las cuestiones relacionadas con las medidas adoptadas por los países socialistas de Europa Oriental para contribuir al logro de los objetivos de la resolución 21 (II);
- iii) Estas funciones podrían llevarse a cabo de modo adecuado - mediante:
- a) una revisión y un análisis anuales del funcionamiento del sistema;
 - b) una revisión trienal para evaluar las ventajas que obtienen del sistema los países beneficiarios y las posibilidades de mejorar el sistema y su funcionamiento;
 - c) una revisión a fondo hacia fines del período inicial del sistema para determinar, a la luz de los objetivos de la resolución 21 (II), si el sistema de preferencias debe continuar después de ese período.

Se espera que de este conjunto de atribuciones surja un mecanismo de consultas entre los países en desarrollo y los desarrollados, no importando su sistema económico y si éstas se realizan entre grupos de países o en forma bilateral, cuyo objeto sería coadyuvar a la solución de los problemas que deriven de la aplicación del sistema.

8) Normas de Origen

Del total de las propuestas de los miembros de la OCDE, - sólo el Canadá, Reino Unido, Suiza y Austria hacen referencia expresa a la cuestión de las normas de origen, esto no quiere decir que los otros países se hayan desentendido de este asunto que constituye una de las características esenciales del Sistema General de Preferencias, tal ha sido su importancia - que la Comisión Especial de Preferencias, en su segunda reunión acordó la formación de un Grupo de Trabajo sobre normas de origen, dado el carácter especial del tema.

Las tareas de este Grupo de Trabajo aun no han concluido después de dos reuniones, pues no se ha logrado esclarecer totalmente los criterios fundamentales para determinar el origen de las mercancías; semejante dificultad también se ha encontrado en cuanto se refiere a los procedimientos de verificación y control y la posibilidad de adoptar un certificado de origen uniforme; el tratamiento que debería aplicarse a grupo de países, principalmente cuando éstos se encuentran vinculados por procesos de integración etc.

Para cada uno de los problemas anteriores los países - han manifestado sus correspondientes puntos de vista técnicos, los cuales desafortunadamente han imposibilitado un acuerdo, de ahí que la Comisión Especial de Preferencias en su última reunión concluyó, entre otras cosas, en lo siguiente respecto a las normas de origen:

- 1) que las normas de origen deben facilitar el logro de los objetivos de la resolución 21 (II);
- 2) que es necesaria la colaboración estrecha y segura entre las autoridades de los países donantes y de los países beneficiarios para lograr el funcionamiento satisfactorio de las normas de origen, especialmente en lo relativo a la documentación y al control, esta cooperación puede ser bilateral o a través del órgano encargado de la aplicación del sistema;
- 3) La conveniencia de que las normas de origen sean tan uniformes y tan sencillas de administrar como sea posible;
- 4) que en aras de la entrada pronta en vigor del sistema, al inicio del mismo se apliquen las normas de origen aunque sean diferentes en ciertos aspectos, sin perjuicio de que ulteriormente se logre una mayor armonización de las mismas;
- 5) que el Grupo de Trabajo debe concluir las tareas iniciadas sobre las normas de origen, con el objeto de ponerse de acuerdo sobre el mayor número de elementos comunes, entre estos aspectos técnicos se incluyen: la armonización de los diferentes criterios entre los países que concedan las preferencias sobre la manera de determinar la transformación sustancial; la cuestión del trato colectivo a países beneficiarios del sistema; el criterio aplicable a los bienes originarios de los países desarrollados e incorporados al producto acabado; el examen de las posibles soluciones a los problemas de los países de menor desarrollo relativo; y,
- 6) que para evitar demoras y facilitar la aplicación del sistema general de preferencias, las conclusiones del Grupo que contengan textos convenidos sobre normas de origen deberán remitirse directamente tanto a los países donantes como a los beneficiarios, a fin de facilitar la adopción de las medidas pertinentes a nivel nacional.

9) Estatuto Jurídico

Este concepto de Estatuto Jurídico encierra las diferentes concepciones planteadas en su propuesta por los países miembros de la OCDE sobre los alcances y limitaciones de carácter jurídico de sus respectivas ofertas al Sistema General de Preferencias; estas concepciones, según la última reunión de la Comisión Especial de Preferencias, están orientadas en dos sentidos, por un lado, se reconoció que ningún país puede invocar sus derechos al trato de nación más favorecida con miras a obtener, en su totalidad o en parte, el trato preferencial otorgado a los países en desarrollo (conforme a la resolución 21 II), y que las Partes Contratantes del GATT, otorgantes de preferencias dentro del sistema general, tratarán de obtener, lo antes posible, la exención o exenciones necesarias de parte de dicha organización; por el otro, se tomó nota de la declaración de los países que concedan preferencias en el sentido de que el estatuto jurídico de las preferencias arancelarias que cada uno de ellos otorgarán individualmente a los países beneficiarios responderá a las siguientes consideraciones: 1/

- 1) Las preferencias arancelarias serán de carácter temporal;
- 2) su concesión no constituirá un compromiso obligatorio y, en especial, no impedirá en modo alguno:
 - a) retirarlas posteriormente del todo o en parte; y
 - b) reducir posteriormente los aranceles sobre las bases del trato de nación más favorecida, sea multilateralmente o como resultado de negociaciones arancelarias internacionales;
- 3) su concesión estará subordinada a la obtención de la exención o las exenciones necesarias en relación con las obli

1/ TD/B/AC.5/L.13/Add. 5.

gaciones internacionales existentes, en particular en el -
GATT.

Como es fácil apreciar el estatuto jurídico de las prefe^{re}ncias, tal cuál fue conocido por la Comisión de Preferencias en su segunda parte del cuarto período de sesiones en Ginebra, tiende a proteger a los países beneficiarios, en el sentido de que las preferencias se concederán exclusivamente a los países miembros de la UNCTAD del llamado Grupo de los 77, pero a la vez el otorgamiento de las mismas no tiene carácter obligatorio y pueden suspenderse en cualquier momento por decisión unilate^{ra}l de cualesquiera de los países otorgantes.

V. EXPECTATIVAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN RELACION CON EL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS.

Se ha considerado conveniente antes de cerrar este trabajo, hacer algunas consideraciones de carácter general sobre las expectativas de los países en desarrollo en relación con el establecimiento del sistema de preferencias arancelarias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias, en otras palabras, se pretende señalar anticipadamente los posibles efectos que se esperan de la aplicación del mismo y su relación con los objetivos de la resolución 21 (II) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que son: aumentar los ingresos de exportación, promover la industrialización y acelerar el ritmo de crecimiento económico de los países en desarrollo.

Se aclara que los comentarios subsecuentes, en gran medida, tienen su fundamento en la interpretación que se ha hecho de la documentación disponible y el conocimiento de ciertos hechos relacionados con las negociaciones que culminaron recientemente en el seno de la UNCTAD. Puede suceder que transcurrido algún tiempo lo que aquí se expone no resulte cierto, pero es el caso que nos encontramos ante un hecho cuya incidencia es difícil de predecir, máxime si se toma en cuenta su complejidad.

Olvidando por el momento hacer referencia a las características esenciales del sistema mutuamente aceptado por los países desarrollados y en desarrollo en la última reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo en Ginebra, Suiza, es preciso examinarlo desde el punto de vista de su contenido conceptual, a este respecto puede afirmarse sin regateos que la tenacidad manifestada por los países miembros del Grupo de los 77 en las diversas reuniones celebradas en el seno de la UNCTAD, tuvo éxito y significará por lo menos, durante los próximos diez años la aplicación de una novedosa norma dentro del co

mercio internacional. Norma que contiene el principio de la no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países - en desarrollo y los industrializados de la OCDE.

Por muchos años las relaciones comerciales del mundo se han regido por la cláusula de la nación más favorecida, por definición se sabe que dicha cláusula teóricamente no acepta la discriminación entre estados en cuestiones comerciales, bajo este pensamiento se han ideado los instrumentos jurídicos más complejos en materia de comercio internacional. Sin embargo, en la medida que entre en vigor el próximo año el sistema general de preferencias, se resolverán, en parte, los problemas creados a los países menos adelantados en sus relaciones comerciales, como consecuencia de la no aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

Por otra parte, la decisión de establecer el sistema general de preferencias, a pesar de sus limitaciones, posiblemente abra una nueva expectativa en la lucha emprendida por los países en desarrollo en pro de su desarrollo económico, después de tantas frustraciones en ese sentido, quizás no sería atrevido pensar, en este momento, que en un futuro no muy lejano, también otros planteamientos hechos por estos países en los diferentes foros, muy especialmente en el seno de la UNCTAD, puedan tener acogida favorable de parte de los países prósperos del mundo y, ser resueltos en su beneficio. Para el caso baste citar como ejemplo: el financiamiento compensatorio, el fondo para la nivelación de intereses, el fondo para la regulación de las existencias de los productos básicos, etc. etc.

La decisión de establecer el sistema general de preferencias también representa un triunfo y consolidación de la organización internacional en la cual se negociara, pues se entiende que los asuntos de comercio y desarrollo encomendados a la UNCTAD son de muy difícil solución y el sistema, hoy por hoy, es uno de sus primeros logros concretos; de haber fracasado, quizás esta institución hubiera seguido los pasos de la Organización Internacional de Comercio (OIC), -

pues debe convenirse que los países en desarrollo están urgidos de resolver sus problemas económicos y sociales antes de disertar permanentemente en una tribuna.

A continuación se hacen las consideraciones sobre las expectativas del sistema en relación a sus aspectos más importantes, haciendo la salvedad que no se incluye ningún dato cuantitativo del efecto de las preferencias, por cuanto hizo falta alguna información adicional para ese fin.

A excepción de aquellos productos que figuran en las listas negativas de los países donantes, los demás comprendidos en los capítulos del 25 a 99 de la NAB gozarán de trato preferencial, a primera vista salta que las posibilidades de los países en desarrollo, en su conjunto para exportar estos productos a los mercados de los países industrializados son muy limitadas, en razón de su escaso desarrollo industrial, esto no quiere decir, que dentro de estos productos no existan algunos que puedan representar un aliciente para los ingresos de exportación de los mencionados países. En la práctica habrán países que por su mayor grado de industrialización aprovecharán más las preferencias otorgadas a estos productos.

Sobre este particular se estima que Centroamérica, por el momento, no tendrá la capacidad de aprovechar en su totalidad, las ventajas del trato preferencial concedido a estos productos, con mayor razón que fueron excluidos los textiles y el calzado, ramas industriales en las que si podría haber logrado una ventaja con la eliminación de los aranceles. No obstante, la expectativa de mayores exportaciones en condiciones de privilegio indudablemente será un aliciente de primer grado para desarrollar algunos proyectos industriales, principalmente si se toma en cuenta que estas empresas para operar requieren mercados más amplios.

En cuanto a los productos comprendidos entre los capítulos del 1 a 24 de la NAB, la situación cambia por ser productos e laborados o semielaborados de origen agropecuario, incluyendo

la pesca, aquí los países en desarrollo no tendrán dificultades para aprovechar el trato preferencial, pues el examen de las cifras de exportación de estos países evidencian que las mismas están constituidos por esta clase de productos.

Las limitaciones para las exportaciones de estos productos están dadas por el número tan reducido que aparecen en las correspondientes listas positivas de los países oferentes, y, porque, estos productos por su naturaleza están sujetos a una serie de restricciones de carácter no arancelario y reglamentaciones sanitarias, desde luego, ajenas al sistema general de preferencias.

Centroamérica en relación con estos productos presentó una lista de ellos a la Comisión Especial de Preferencias, la primera comparación muestra que muy pocos fueron incluidos dentro del sistema y ninguno aparece en todas las ofertas de los países donantes. Como ejemplo se cita que de 284 productos solicitados por Centroamérica, solo 95 fueron atendidos en la propuesta de los Estados Unidos.

Cabe señalar que en la práctica los países exportadores en desarrollo, en principio confronta en los productos de su interés, tanto los comprendidos del 1 al 24 como del 25 a 99 de la NAB, las mismas dificultades de clasificación, con que se tropieza cuando se trata de la identificación de los productos de una a otra clasificación arancelaria.

Centroamérica difícilmente incrementará en forma significativa sus exportaciones hacia aquellos países cuyas preferencias se limitan a una desgravación parcial, por cuanto la rebaja de los aranceles fue muy reducida. Esto induce a pensar que las relaciones comerciales de Centroamérica con dichos países poco variará, a menos que, con el tiempo los países referidos decidan rebajar a cero las tarifas arancelarias, para situarse en igualdad de condiciones con los otros países cuyo trato preferencial llega a la franquicia aduanera total.

A pesar de las declaraciones hechas por los países de la OCDE en cuanto a la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, éstas, no puede negarse, representarán durante la vigencia del sistema preocupación e incertidumbre para los países en desarrollo, en vista de que muchas de ellas podrían aplicarse unilateralmente. De allí la necesidad de establecer dentro del organismo encargado de la aplicación del sistema, un mecanismo de consultas, que entre otras cosas, tienda a disminuir la preocupación de los países en desarrollo derivada de la posible aplicación de las cláusulas de salvaguardia.

Se estima que Centroamérica se verá afectada por la aplicación de las cláusulas de salvaguardia solo en el caso en que éstas tengan efecto general para todos los países en desarrollo, pues sus exportaciones por su volumen difícilmente pueden llegar a desorganizar los mercados de los países receptores. Sin embargo, hubiera sido deseable que como países de menor desarrollo quedaran exentos de la aplicación de estas cláusulas.

La ausencia de medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo en el contexto del sistema general de preferencias, restará a estos países la posibilidad de gozar, en igualdad de condiciones con los otros en desarrollo, las ventajas del trato preferencial, esta desventaja se agudiza si se toma en cuenta la corta duración del sistema; de donde, es imprescindible para estos países continuar sus esfuerzos con ocasión de las revisiones periódicas del sistema para lograr la incorporación de algunas medidas especiales que les favorezcan.

Antes de concluir es necesario indicar que se reconoce al sistema general de preferencias, no recíprocas y no discriminatorias como el resultado concreto de la cooperación internacional en los asuntos concernientes al comercio mundial, su éxito o fracaso, estará condicionado a la decisión política o interés que manifiesten los países miembros de la UNCTAD en el futuro cercano; asimismo, que para lograr una efectiva expansión de

los ingresos de exportación de los países en desarrollo solo el sistema general de preferencias no es suficiente, por lo que es imprescindible adoptar otras medidas a nivel internacional y nacional para tal fin.

VI. CONCLUSIONES

- 1a. Se reconoce que los problemas planteados como consecuencia de la estructura y orientación del comercio internacional, han constituido tema de discusión permanente a nivel mundial durante los últimos cincuenta años. Durante ese lapso la historia muestra éxitos relativos y fracasos decepcionantes en la acción emprendida por los países.

Para los países en desarrollo, la estructura y orientación mantenida por el comercio internacional, ha representado un valladar a su propio desarrollo económico, motivando que sus esfuerzos internos para mejorar las condiciones económicas y sociales no hayan encontrados en el sector externo la complementaridad deseada.

- 2a. Se tiene la convicción que solo a través de la cooperación internacional puede hallarse la solución a los problemas del comercio internacional, encaminada a la creación de mecanismos, como el Sistema General de Preferencias Arancelarias, para que coadyuven a hacer realidad los postulados económicos y sociales contenidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

No obstante, cualquier resultado positivo que se busque a través de la cooperación internacional en cuestiones de índole comercial, debe tomarse como complemento a la política exterior de los países en desarrollo, la que a su vez deberá estar coordinada a otras, si se quiere tener resultados favorables.

- 3a. De las realizaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la resolución 21 (II) por la que se estableció el Sistema General de Preferencias Arancelarias, constituye, hasta el momento

el único resultado concreto y positivo en favor de los países menos adelantados económicamente del mundo,

- 4a. Se reconoce que la aplicación, el próximo año, del Sistema General de Preferencias, da contenido a una modalidad de gran trascendencia y significado en las relaciones comerciales entre países industrializados y países en desarrollo, al abandonar la norma jurídica prevaleciente de la nación más favorecida, por el nuevo principio de la no reciprocidad.
- 5a. A pesar de los propósitos que animaron a los países que intervinieron en la creación del Sistema General de Preferencias Arancelarias, a la postre éste resultó ser un mecanismo complejo, debido a los criterios individuales de los países miembros de la OCDE que privaron para su creación. Esta complejidad se evidencia al analizar sus diferentes componentes, principalmente en cuanto se refiere a la cobertura de los productos, amplitud de las preferencias, cláusulas de salvaguardia y normas de origen, esta circunstancia provocará dificultades a los países en desarrollo en un principio para su aprovechamiento.
- 6a. El plazo fijado para la duración del Sistema General de Preferencias Arancelarias, se considera corto para modificar sustancialmente las corrientes comerciales de los países en desarrollo, con mayor razón que la concurrencia de las exportaciones de estos países, bajo el trato preferencial, a los mercados de los países industrializados de la OCDE, no será simultánea con el inicio del sistema. Además, el trato preferencial se circunscribirá únicamente a las tarifas arancelarias y existen otras trabas al comercio de los países menos adelantados, que también requieren de tiempo para su solución.



- 7a. La ausencia de medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo en el Sistema General de Preferencias Arancelarias, no se justifica, por cuanto estos países, en esas condiciones, serán los menos beneficiados del trato preferencial por otorgarse.
- 8a. La última declaración de los países miembros de la OCDE en sentido de aplicar el trato preferencial exclusivamente en favor de los países en desarrollo miembros de la UNCTAD representa una garantía para estos países. Sin embargo, la reserva hecha en la misma declaración, sobre el derecho que tienen los países donantes para suspender parcial o totalmente el trato preferencial, en forma unilateral, preocupa y causa incertidumbre en relación con el funcionamiento del sistema.
- 9a. El mejor aprovechamiento del Sistema General de Preferencias Arancelarias para los países centroamericanos, estará dado por el conocimiento que del mismo tenga y, su interés encaminado a adoptar las medidas adicionales necesarias, para que sus resultados sean de beneficio positivo.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION CONSULTADA

La Carta de la Habana (Comentarios y Disgresiones). Jesus Reyes Heróles. EDIAPSA, México 1948.

El Comercio Internacional y Desarrollo de América Latina
Fondo de Cultura Económica, México.

El Comercio Internacional en 1968. Secretaría de las Partes -
Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros
y Comercio (GATT), Ginebra 1969.

Texto del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio
Versión 1969. Volumen IV. Ginebra, marzo de 1969.

Carta de la Habana. Publicaciones del Ministerio de Economía
y Trabajo. Talleres Gutemberg, Guatemala.

Revista de Comercio Exterior, Vol. XX No. 6, Junio de 1970.

Revista de Comercio Exterior, Vol. XX No. 8, Agosto de 1970.

Revista de Política Internacional No. 418. Casa Editorial
"Medunaredna stampa - Interpress", Belgrado, Yugoslavia.

Revista Comunidad Europea, IV Año, No. 35, Mayo de 1968.

Consenso Latinoamericano de Viña del Mar. Reproducciones de
la SIECA.

Discurso del Presidente Nixon. Reproducciones de la SIECA.

Carta de Alta Gracia. Reproducciones de la SIECA.

Carta del Tequendama. Reproducciones de la SIECA.

Carta de Argel. Reproducciones de la SIECA.

América Latina y el Segundo Período de Sesiones de la UNCTAD CEPAL (E/CN/12/803).

Hacia una Estrategia global del Desarrollo, UNCTAD 1964.

Las Actividades del GATT, varios años. Publicaciones de la Secretaría del GATT.

Estudio sobre el Comercio Internacional y el Desarrollo, 1969, - UNCTAD, Ginebra (TD/B/257).

Medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados. UNCTAD, Ginebra, (TD/B/269).

Estudio sobre el Comercio de Manufacturas de los países en desarrollo 1968. UNCTAD, Ginebra (TD/B/C.2/51/Rev. 1).

Estimaciones de los efectos de las negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias. UNCTAD, Ginebra (TD/6/Rev. 1).

El GATT y los países en desarrollo, Conferencias dictadas por el señor H.W. Dittmann en el V Curso Regional de Política Comercial. CEPAL, Santiago de Chile, 1970.

La Estructura Institucional de la UNCTAD, Diego Cordovéz, CEPAL, Santiago de Chile, 1970.

La Política Comercial del Mercado Común Centroamericano. Haroldo Rodas Melgar. V Curso Regional de Política Comercial, CEPAL, Santiago de Chile, 1970.

El Correo Económico. Publicación especializada. México. Varios números.

Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. UNCTAD, Ginebra 1964 (E/CONF. 46/L. 28).

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo sobre su Segundo Período de Sesiones. - UNCTAD. Ginebra (TD/L.37).

Informe del Primer Período de Sesiones de la Comisión Especial de Preferencias. UNCTAD. Diciembre de 1968 (TD/B/AC.5/9).

Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre su Segundo Período de Sesiones UNCTAD, mayo de 1969 (TD/B/AC.5/14).

Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre su Tercer Período de Sesiones UNCTAD, Ginebra Julio de 1969 (TD/B/AC.5/23).

Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la Primera Parte de su Cuarto Período de Sesiones. UNCTAD. Ginebra Abril de 1970 (TD/B/AC.5/29/Add.1).

Informe de Comisión Especial de Preferencias sobre la Segunda parte de su Cuarto Período de Sesiones UNCTAD, Ginebra Octubre de 1970 (TD/B/AC.5/36).

Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas de Origen sobre su Primer Período de sesiones. UNCTAD. Ginebra Junio de 1969. (TD/B/AC. 5/WG. 1/4).

Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas de Origen acerca de su segundo período de sesiones. UNCTAD, Ginebra Julio de 1970 (TD/B/AC.5/WG.17).

Documentación Básica sobre el Sistema General de Preferencias. UNCTAD, Ginebra noviembre de 1969 (TD/B/AC.5/23, Adds. del 1 al 11).

Documentación Básica sobre el Sistema Generalizado de Preferencias. UNCTAD, Ginebra septiembre de 1970 (TD/B/AC.5/-34). Adds. del 1 al 10).

Estado Actual de las Negociaciones para el establecimiento de un Sistema General de Preferencias en la UNCTAD y Sugerencias sobre la estrategia a seguir por las delegaciones centroamericanas en las próximas reuniones. SIECA, septiembre de 1970. (SIECA/70/6-1/41 y sus adds.).

Texto de la Declaración de Samuels sobre Preferencias en la Reunión Ministerial de la OCDE, mayo de 1970. Reproducciones de la SIECA. Guatemala, Junio de 1970.

