

ALADI/SEC/ Estudio 67  
10. de octubre de 1991

RESTRINGIDO

INICIATIVA PARA LAS AMERICAS:  
EL SISTEMA DE LA ALADI  
Y DEL GATT



INICIATIVA PARA LAS AMERICAS:  
EL SISTEMA DE LA ALADI Y DEL GATT

Presentación

En esta publicación se presenta, el trabajo elaborado por el asesor de la Secretaría General, Dr. Alvaro Valverde. El mismo analiza el cuadro jurídico que debería regular el acercamiento entre los países de la ALADI y los Estados Unidos de América, mediante acuerdos de libre comercio, tomando en consideración los mecanismos y disposiciones contenidos en el Tratado de Montevideo de 1980 y del GATT.

El trabajo se divide en cinco capítulos. El primero analiza las modalidades que debería revestir una zona de libre comercio a la luz del Artículo XXIV del GATT.

El segundo analiza la cláusula de la nación más favorecida del Artículo I del Acuerdo General, sus excepciones y la cláusula de habilitación que determina la relación de los esquemas de integración económica entre países en desarrollo y el GATT. También se atiende a la situación de los países de la ALADI en tanto miembros del GATT.

El tercer capítulo presenta los distintos mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980 desde el ángulo particular de la cláusula de la nación más favorecida dispuesta en el artículo 44.

En el cuarto capítulo se hace referencia a los acuerdos-marco y a los acuerdos de libre comercio, dentro de la normativa norteamericana en materia de comercio exterior y en el sistema del Tratado de Montevideo de 1980, así como el alcance de las principales disposiciones de la Ley de Competitividad de 1988.

Finalmente, se tratan en el capítulo quinto las conclusiones del presente estudio.

-----

SUMARIO

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| CAPITULO I   | ARTICULO XXIV DEL GATT: ZONAS DE LIBRE COMERCIO .....  | 3  |
|              | Introducción .....   | 3  |
|              | Las condiciones requeridas por el Artículo XXIV .....  | 3  |
|              | Las excepciones a la liberación de lo esencial del comercio .....  | 5  |
| CAPITULO II  | CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA EN EL GATT .....  | 9  |
|              | Excepciones a la nación más favorecida .....   | 9  |
|              | La nación más favorecida y las tendencias hacia la conformación de bloques regionales y el bilateralismo .....   | 10 |
|              | La cláusula de habilitación .....  | 11 |
|              | Los países de la ALADI miembros del GATT .....   | 13 |
| CAPITULO III | LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980 .....                                   | 15 |
|              | Preferencia Arancelaria Regional y Acuerdos de Alcance Regional .....  | 16 |
|              | Acuerdos de Alcance Parcial .....  | 16 |
|              | Acuerdos con otros países y áreas de integración económica de América Latina .....                               | 17 |
|              | Acuerdos con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración fuera de América Latina .....         | 17 |
|              | La cláusula de la nación más favorecida en materia de capitales .....  | 19 |
| CAPITULO IV  | ACUERDO MARCO Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO .....   | 20 |
|              | La Ley General sobre Comercio y Competitividad de 1988 y su repercusión en los países miembros de la ALADI ..... | 21 |
| CAPITULO V   | CONCLUSIONES .....   | 26 |

---

## CAPITULO I

### ARTICULO XXIV DEL GATT; Zonas de Libre Comercio

#### Introducción

Las posibilidades de excepciones regionales sobre la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), base del sistema multilateral del GATT, fue prevista en el Artículo XXIV, referido al establecimiento de zonas de libre comercio, como esquemas regionales de comercio y como excepción a la regla de no discriminación establecida en el artículo I.

El Acuerdo General ha podido compatibilizar dos principios teóricamente irreconciliables: el universalismo que se expresa como regla en la cláusula y el regionalismo que se encuentra en el Artículo XXIV como excepción.

Los acuerdos que prevén la creación de zonas de libre comercio no tienen solamente como consecuencia participar en la expansión y en la liberación de los intercambios en el seno de ese espacio económico, sino que, además, dentro de éste, permiten lograr efectivamente este objetivo al suprimir entre los miembros los obstáculos a los intercambios.

#### Las condiciones requeridas por el Artículo XXIV

Sólo recibirán la conformidad del GATT a los fines de atenuación del principio general de la cláusula de la nación más favorecida las áreas económicas que cumplan con las condiciones fijadas en el Artículo XXIV. (Ver Anexo, Artículo XXIV).

Estas condiciones están contenidas en dos tipos de disposiciones: las materiales y las formales. Las disposiciones materiales se encuentran consagradas en los párrafos 4, 5b, 5c y 8 b. Las disposiciones formales están en los párrafos 7, 9 y 10. A los fines del presente documento sólo se analizarán las disposiciones materiales.

El párrafo 4 contiene dos principios generales:

El primero, establece la libertad del comercio, y de allí la expansión de los intercambios comerciales, que puede ser logrado mediante la conclusión de acuerdos de integración económica.

En segundo término, reconoce la liberación del comercio y facilita la expansión de los intercambios realizados en el marco de acuerdos de integración económica beneficiando indirectamente a todo el comercio internacional, a condición de que no tengan por objetivo crear nuevos obstáculos al comercio de las partes con terceros países.

Por tanto, el párrafo 4 aparece a primera vista como una declaración de intención que no impone a los países obligación específica alguna, que no tiene valor autónomo alguno. En consecuencia, no es un principio jurídico, como los párrafos 5 a 9, susceptible de ser invocado de manera independiente por las Partes Contratantes. (1)

Esto enfocado desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, si se lo analiza desde su aspecto económico son otras las consecuencias. En la práctica las Partes Contratantes parecen proceder al revés de lo que exigiría la lógica jurídica, actuando de manera pragmática. De tal manera, entonces, que ellas admiten implícitamente que resulta inútil considerar los problemas jurídicos que suscitan los párrafos 5 a 9 y, menos aún responder a éstos de manera precisa. Así, las Partes Contratantes confieren a este párrafo una importancia práctica, más allá, de criterios jurídicos para su interpretación.

El párrafo 4 del Artículo XXIV -y sobre todo su segunda frase- juega un papel primordial: ella es el fundamento de toda integración económica. Todos los antecedentes del GATT indican que las Partes Contratantes han optado siempre sobre la base de criterios prácticos, realistas, políticos y sobre todo, que respondan a realidades económicas.

Por tanto, en todo el sistema del artículo XXIV, este párrafo desempeña un papel fundamental, principalmente, por el hecho que confiere a las zonas de libre comercio su legitimidad y otorga, en la práctica, la verdadera dimensión de dicho artículo.

El párrafo 8, literal b) dispone que, en el caso de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo, aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional. Luego especifica que esta eliminación debe abarcar lo esencial del comercio.

(1) El autor Rodolphe Imhoof en su trabajo "Le GATT et les zones de libre échange" pág. 64, establece que: La doctrina ha puesto de manifiesto que el Acuerdo General exige, a través del principio rector de la segunda parte del párrafo 4, que el efecto de creación del comercio de los espacios económicos integrados prevalezca sobre el efecto de desviación del comercio para utilizar la terminología de J. W. Viner, que hizo escuela. En suma, el fin del párrafo 4 refleja la preocupación libre cambista que presidió la redacción del Artículo XXIV. En el GATT hay una tendencia a no considerar el párrafo 4 como un principio jurídico independiente, pues las exigencias concretas a ampliar las áreas de integración económicas están bien estipuladas en los párrafos 5 a 9; los términos "por consiguiente" que introducen el párrafo 5 son una prueba tangible de ello.

Para que un acuerdo establezca un área de integración económica conforme a los principios del GATT es preciso que se eliminen totalmente los derechos aduaneros y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas para lo sustancial del comercio.

Las condiciones del Artículo XXIV se interpretan unas en función de las otras, pero la regla de la "eliminación de las restricciones a lo esencial del comercio" reviste una importancia práctica muy particular en el examen de conformidad con las zonas de libre comercio.

Este literal b) contiene una doble exigencia: en primer lugar, postula la eliminación de los derechos aduaneros y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas. Luego, específica que esta eliminación debe abarcar lo sustancial del comercio y puede lograrse por etapas sucesivas.

En cuanto a la eliminación de las restricciones se establece que para que una zona de libre comercio sea válidamente creada frente al GATT, no es suficiente reducir los derechos aduaneros y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas. Para que se encuentren amparadas por el artículo XXIV se requiere eliminarlas totalmente.

La noción de lo esencial del comercio depende siempre de datos adecuados con relación al acuerdo particular examinado. Algunos raros ejemplos de jurisprudencia del GATT permiten, sin embargo, establecer una indicación estimada en cuanto a los porcentajes que se consideran generalmente que cumplen con la noción de lo sustancial del comercio. Se trata de un porcentaje que oscila alrededor del 90 por ciento del conjunto del volumen del intercambio entre los países miembros. No obstante, existe en el GATT la voluntad de no calificar la noción de lo sustancial del comercio.

En general, el volumen de liberación al que corresponde la noción de lo "esencial del comercio" no es y no puede ser definido estrictamente, pues depende de datos adecuados al acuerdo en particular, pero el Artículo XXIV establece que la liberación debe hacerse siempre respecto del mayor volumen del comercio entre las partes involucradas. En ese caso un acuerdo que excluye todo un sector económico afectaría esta exigencia. Así, no se trataría de una integración de las economías, sino sólo de ciertos sectores. Por tanto, una integración sectorial de este tipo no estaría cubierta por el Artículo XXIV.

#### Las excepciones a la liberación de lo esencial del comercio

El texto del párrafo 8 del Artículo XXIV prevé un cierto número de excepciones a esta obligación de liberalización de los obstáculos a lo sustancial del comercio. Así no se sujetan a esta regla las restricciones autorizadas por los Artículos XI a XV y XX. Por lo tanto, las restricciones que se autorizan por dichos artículos de manera general a las Partes Contratantes lo son igualmente a las Partes que desean crear un área de integración

económica. Estas últimas gozan en lo que concierne a estas disposiciones, de exactamente los mismos derechos y obligaciones que las Partes Contratantes en general.

Este párrafo refiere a tres conceptos: 1) la eliminación de los obstáculos al comercio; 2) su supresión para lo sustancial del comercio; y 3) las excepciones a esta eliminación.

El punto dos, sobre la interpretación de lo esencial del comercio es el que sigue aún siendo el más difícil y el más controvertido. El alcance práctico de la interpretación de lo esencial del comercio puede revelarse muy importante. Al respecto, se puede establecer que:

a) la noción de lo sustancial del comercio depende fundamentalmente de los países que forman el área de integración económica en consideración y más particularmente de su grado de desarrollo;

b) ella depende de las circunstancias particulares propias de cada acuerdo de libre comercio; y

c) ella se interpreta de manera bastante liberal y, sin limitar los acuerdos a una obligación jurídica, permite comprender sus implicaciones económicas probables con bastante amplitud.

Por su parte, el párrafo 5 b) prevé que los derechos aduaneros mantenidos por los Estados miembros de una zona de libre comercio con relación a los productos provenientes de terceros Estados no podrán ser más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas, que las vigentes entre dichos Estados antes de la creación de la zona o de la conclusión del acuerdo provisional.

En efecto, es preciso considerar todo acuerdo de libre comercio como un caso particular y cada uno puede representar reglas específicas que tengan influencia sobre su compatibilidad con este párrafo.

Para apreciar el mismo, es necesario considerar el conjunto de disposiciones relativas al establecimiento de un acuerdo de libre comercio, comparando los elementos susceptibles de permitir una mejor liberación del comercio con aquéllas que parecen ser negativas. En esta evaluación pueden entrar a jugar diversos

factores: el grado de desarrollo de los socios, el plan de desmantelamiento, reglas de origen más o menos flexibles, etc.(2)

El párrafo 5,c) dispone que: "Todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados a) y b) anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio".

En primera instancia, es preciso definir en relación al párrafo 5 c, la noción de "acuerdo provisional".

En el espíritu del GATT, los términos "acuerdo provisional" significan simplemente que la etapa definitiva de la integración económica puede ser lograda en el transcurso de un período transitorio durante el cual se tienda a la eliminación total de los obstáculos al intercambio mediante desmantelamientos sucesivos.

Así, la noción de "acuerdo provisional" se aplica a todo acuerdo que tenga por finalidad crear una zona de libre comercio de conformidad con los criterios del GATT, sin prever una supresión inmediata y total de los derechos de aduana y de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas.

También, es preciso establecer una diferenciación entre el "plan" y el "programa". El "plan" se refiere a los esquemas de desmantelamiento arancelario que deben estar contenidos en todos los acuerdos que tienen la pretensión de crear un área de integración económica compatible con las exigencias del GATT. El concepto de "programa" en cambio, significa más que una simple característica: se refiere a los datos concretos que permitan a las Partes Contratantes apreciar el valor efectivo de las disposiciones transitorias.

Al respecto, se puede establecer que:

- a) En principio, el GATT admite los desmantelamientos sucesivos. Los mismos están abarcados por la noción de "acuerdo provisional" a condición de que no sean sectoriales. Los

-----  
(2) R. Imhoof, pág. 93: "El GATT admite que, de cumplirse las exigencias de liberación de "lo sustancial del comercio" y de la existencia de un "plan" de desmantelamiento arancelario y de contar con un "programa", la integración regional puede tener un efecto general beneficioso sobre el intercambio comercial de los Estados miembros con terceros países. Ahora bien, al confrontar un acuerdo de creación de una zona con el párrafo 5 b), es precisamente este efecto general el que se desea apreciar. Esta evaluación debe ser global y exige a las Partes Contratantes a menudo un juicio subjetivo sobre la incidencia general de una zona determinada sobre los intercambios comerciales. De tener, más bien, un efecto de fortalecer los obstáculos al comercio, no cumplirá con el párrafo 5 b), ni con el párrafo 4 del artículo XXIV; si, por el contrario, su efecto de creación de comercio fuera más importante, se admitirá que cumple con las condiciones de dichos párrafos."

desmantelamientos deben alcanzar la supresión total de los obstáculos al comercio con relación a "lo esencial del intercambio".

- b) Las exigencias de "plazo razonable", de "plan" y de "programa" se estudian caso por caso en el GATT. Si bien es posible admitir un plan y un programa flexibles, es necesario, sin embargo, que ellos sean exhaustivos: en efecto, el objetivo perseguido es el de evitar que acuerdos preferenciales que prevean reducciones arancelarias sucesivas pero no una eliminación total de los obstáculos al comercio entre los miembros puedan ser calificados como acuerdos de integración económica compatibles con el espíritu y la filosofía general del GATT.
  - c) La referencia a las nociones de "plan", de "programa" y de "plazo razonable" no tendrían sentido una vez formalizada la zona de libre comercio, al darse la eliminación total de los derechos de aduana y de las demás restricciones comerciales restrictivas, es recién en ese momento, que pierden vigencia los imperativos del párrafo 5 c.
-

## CAPITULO II

### CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA EN EL GATT

El Artículo I párrafo 1 del GATT dispone que: "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado".

De esta forma el Artículo I establece la cláusula de la nación más favorecida en la forma incondicional.

Sin embargo, el concepto incondicional de la nación más favorecida fue a menudo dejado de lado en la formulación del sistema comercial mundial de los últimos 30 años.

Las cláusulas de la nación más favorecida pueden ser "condicionales" o "incondicionales" y en las décadas recientes surgió inclusive otro concepto sobre la nación más favorecida, que John Jackson ha definido como "condicional a los códigos" (3).

#### Excepciones a la nación más favorecida

Se reconoce que existen desviaciones sustanciales a la nación más favorecida del art. I del GATT, en la práctica del comercio internacional. En efecto, se estima que más del 25% del comercio mundial tiene lugar bajo alguna forma de régimen discriminatorio que implica un alejamiento de los principios de la nación más favorecida.(4)

Algunas de tales desviaciones son: el Acuerdo EE.UU.-Canadá sobre Productos del Sector Automotriz de 1965, que prevé un área de libre comercio para los productos automotrices y las preferencias otorgadas por los EE.UU. a la Cuenca del Caribe.

El programa del Sistema Generalizado de Preferencias en favor del comercio de los países en desarrollo, operó en el marco del beneficio de una exención de la nación más favorecida del GATT desde 1971 a 1981. Actualmente se lo presume autorizado por el acuerdo de la Ronda de Tokio, llamado la "cláusula de habilitación", pero denominado oficialmente Entendimiento sobre un "tratamiento diferencial más favorable, reciprocidad y participación más plena de los países en desarrollo".

Otras excepciones como las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio del Artículo XXIV del Acuerdo General y los acuerdos provisorios que llevan a cualquiera de ellas.

---

(3) y (4) The World Trading System, pág. 132 y 134.

Un trabajo elaborado por Raymundo Barros Charlín sobre la dimensión de la cláusula de la nación más favorecida (5) sostiene, entre otros conceptos, que: "En el marco del GATT, la cláusula de la nación más favorecida tiene, por regla general, aplicación a todos los países miembros; proporciona el trato de más favor un alcance multilateral completo y evita toda posibilidad de discriminación. (...) Las excepciones iniciales al principio de la no discriminación, que es el bien jurídico protegido por el GATT mediante el juego irrestricto de la cláusula de más favor, están taxativamente mencionadas en el propio Convenio Constitutivo y entre ellas la contemplada en el artículo XXIV del Acuerdo General, relativo a la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio".

Las desviaciones del principio de nación más favorecida se permiten a los fines de creación del comercio, desalentando aquellos regímenes que conduzcan a su desviación. Estas desviaciones se definen en términos de exigir la liberación de "lo sustancial del comercio".

Otra excepción, es el concepto que Jackson define como "condicional a los códigos", que surgió en conexión con diferentes "códigos" negociados en la Ronda Tokio (1973-1979). En algunos de dichos códigos, los EE.UU. adoptaron la posición de que los beneficios del tratamiento previsto en su marco serían extendidos sólo a otras naciones que adhirieran al código respectivo (o que brindaran un tratamiento recíproco al previsto en el código). De hecho, esta situación no es lo mismo que el concepto tradicional de nación más favorecida condicional, dado que no requiere una negociación particular de beneficios recíprocos.

#### La nación más favorecida y las tendencias hacia la conformación de bloques regionales y al bilateralismo

En los últimos años ha habido una tendencia hacia la formación de bloques comerciales bilaterales y regionales, de zonas de libre de libre comercio y uniones aduaneras. Estas iniciativas que se adoptan a nivel regional pueden convertirse en modelos para su posterior incorporación a nivel multilateral. Así, la política estadounidense ha recurrido en los últimos tiempos a enfoques bilaterales en las relaciones comerciales apartándose de los principios del multilateralismo y la no discriminación, según se contempla en el Artículo I del Acuerdo General. Como ejemplo se señala, el Acuerdo Automotriz EE.UU.-Canadá. Respecto al Sistema General de Preferencias fueron el último país industrializado de importancia en aplicar la política del Sistema General de Preferencias, que fuera reclamado por las instituciones internacionales y multilaterales, incluyendo al GATT.

(5) INTAL No. 57, pág. 59.

En la Ronda Tokio, como mencionamos más arriba, los EE.UU. adoptaron medidas que se desviaban de la nación más favorecida incondicional. Esto se plasmó en la Ley de Comercio de 1974. También, la relación con Japón se desarrolló esencialmente a nivel bilateral, recurriendo rara vez al foro multilateral. Otros alejamientos como el Acuerdo de Libre Comercio con Israel, el reciente acuerdo de libre comercio entre EE.UU.-Canadá y los avances en la negociación con México, además, de la Iniciativa para las Américas.

En suma, las posiciones de los EE.UU. se alejan paulatinamente de su anterior apoyo inexorable a la nación más favorecida en la forma incondicional y al multilateralismo acercándose a un enfoque más condicional o más pragmático, mediante la concentración de acuerdos bilaterales y regionales.

#### La cláusula de habilitación

La cláusula de habilitación es el resultado de la Ronda Tokio. En virtud de la cláusula de habilitación el tratamiento preferencial de los países en desarrollo no es incompatible con la de la cláusula de la nación más favorecida del Artículo 1 del Acuerdo General, la cual es la regla básica para regular las relaciones comerciales entre ellas.

La cláusula de habilitación ubica el trato discriminatorio en favor de los países en desarrollo dentro del contexto del GATT, cuyo basamento es el principio de la cláusula de la nación más favorecida. Si bien el trato discriminatorio implica apartarse de la regla de la reciprocidad, no afecta el principio de la cláusula de más favor que es la esencia del Acuerdo.

La principal disposición de dicho trato es: "No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo (debe entenderse que la expresión "países en desarrollo", utilizada en este texto, comprende también a los territorios en desarrollo), sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes".

La denominada "cláusula de habilitación" permite el otorgamiento de preferencias arancelarias y en las condiciones que pueden establecerse las no arancelarias, de concesiones otorgadas mutuamente por países en desarrollo en el marco del acuerdos comerciales "generales o regionales". Es en función de esta cláusula que la ALADI se constituyó como área de integración "regional". Así lo establece la cláusula novena del preámbulo del Tratado de Montevideo 1980 "Teniendo en cuenta la decisión adoptada por las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permite concertar acuerdos regionales o generales entre países en vías de desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente las trabas a su comercio recíproco".

El párrafo 2 del texto de la cláusula define las áreas con respecto a las cuales es posible otorgar un tratamiento diferenciado y más favorable a los países en desarrollo.

El punto c) dispone que la cláusula de habilitación se aplicará también "a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo".(6)

Esta cláusula de habilitación cumple la función de una regla complementaria que permite a las Partes Contratantes, por un tiempo indefinido, derogar la cláusula de la nación más favorecida a fin de contribuir al desarrollo económico de los países en desarrollo. (7)

En suma, la cláusula de habilitación permite a los países desarrollados desviarse de la aplicación incondicional de la cláusula de la nación más favorecida del GATT a fin de otorgar un tratamiento diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. En consecuencia este tratamiento para y entre países en desarrollo ya no constituye una excepción, sino una norma de comportamiento aceptada en las relaciones comerciales internacionales (8).

(6) Yusuf, Abdulqawi, A.: "Differential and more favourable treatment. The GATT Enabling Clause, in Journal of Worlds Trade Law, Vol 14, No.6". "Los países en desarrollo solicitaron siempre la inclusión de una disposición en el Acuerdo General que les permitiera formar acuerdos regionales e interregionales de preferencias entre ellos. Es bien sabido que las reglas del GATT que permiten la formación de zonas de libre comercio fueron elaboradas teniendo presente los planes de integración económica de Europa. Entonces, la solicitud consistía en que se les autorizara a concluir entre ellos acuerdos preferenciales que no se enmarcaran en el Artículo XXIV del GATT".

(7) Yusuf, Abdulqawi: "Los países desarrollados no están obligados jurídicamente aún a otorgar tal tratamiento a todos los países en desarrollo. Si bien se comprometieron a hacerlo mediante instrumentos internacionales como la Resolución 21 (II) de la UNCTAD y las Conclusiones Acordadas acerca del Comité Especial sobre Preferencias".

(8) Como señala con propiedad Halperin, Marcelo, INTAL No. 49, pág.18 y 20. Los acuerdos de cláusula de habilitación proporcionan criterios y reglas básicas relativas a la inserción de los países en desarrollo dentro de las pautas que rigen el comercio internacional. Esta decisión permite a los miembros del GATT conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, pese a la prescripción del tratamiento general de la cláusula de la nación más favorecida, contenido en el artículo I del Acuerdo General. De esta forma, la cláusula de habilitación no obliga a los países desarrollados a conceder dicho trato diferenciado a los países en desarrollo, sino que habilita a las Partes para hacerlo, y sólo en el ámbito de cuatro esferas determinadas de acción.

Los países de la ALADI miembros del GATT

La "cláusula de habilitación" aprobada en la Ronda Tokio, e incorporada al ordenamiento jurídico del GATT por decisión unánime en 1979, permitió otorgar tratamiento diferencial y más favorable, no extensivo a los demás miembros en cuatro circunstancias:

- 1) En el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).
- 2) Con referencia a medidas no arancelarias que se rijan por instrumentos negociados multilateralmente bajo auspicio del GATT.
- 3) En beneficio de los países menos desarrollados de los países en desarrollo.
- 4) Entre países en desarrollo, en el siguiente caso: "cuando se trata de acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo para la mutua reducción o eliminación de aranceles o barreras no arancelarias que afecten sus respectivos productos".

La no reciprocidad activa consagrada en la cláusula de habilitación permite que los países desarrollados confieran un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo, mediante concesiones especiales o simplemente tomen nota de que un grupo regional de esos países ha decidido establecer un sistema de comercio preferencial. (9)

El punto 4 ha sido interpretado como un reconocimiento explícito de cualquier tipo de "áreas de preferencias especiales" que pudieran establecer los países en desarrollo. Esto supone que, el Tratado de Montevideo 1980 que establece un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial, de conformidad con lo pautado en la cláusula de habilitación. Los países de la ALADI, a su vez miembros del GATT, notificaron a las Partes Contratantes la entrada en vigencia del Tratado.

En cuanto al procedimiento, el acto de notificación posee un valor procesal distinto del previsto para la discusión y compatibilización de las uniones aduaneras o zonas de libre comercio conforme al Artículo XXIV del Acuerdo General.

-----  
(9) Halperin, Marcelo, en INTAL No. 49 pág. 22 "Si por el contrario, se interpretase como necesario un trámite previo de autorización, quedaría menoscabada la significación jurídica otorgada a este nuevo instrumento para la integración y cooperación internacional".

Por lo tanto, se exceptuó del régimen de la cláusula de más favor a los esquemas de integración que no alcanzaban a cumplir las condiciones requeridas por el artículo XXIV del GATT. Como vimos es en virtud de esta cláusula de habilitación que la ALADI se constituyó como área de integración "regional". La cláusula de habilitación determina una nueva relación de los esquemas de integración económica entre países en desarrollo y el GATT.

En el supuesto que el Tratado de Montevideo 1980, deviniese después de procesos subregionales crecientes y de convergencia multilateral, en una zona de libre comercio -como estadios previos a la constitución de un mercado común latinoamericano-, entonces, si cabría que los países miembros de la ALADI y, a su vez miembros del GATT, presentasen a las Partes Contratantes una solicitud de compatibilización conforme al Artículo XXIV del Acuerdo General (10).

---

(10) A. Loayza Mariaca en INTAL No. 93 pág. 68.

CAPITULO III

LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA (CNMF) EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980

El artículo 44 del Tratado dispone que: "Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros."

De la forma como el artículo 44 contempla la CNMF se desprende que:

- i) De acuerdo con las disposiciones del Tratado de Montevideo 1980 (TM80), los países miembros están en condiciones de utilizar determinados mecanismos que quedarían al margen de la CNMF del GATT, en virtud de la cláusula de habilitación.
- ii) Los acuerdos no previstos por el Tratado y por el Acuerdo de Cartagena conllevan a la aplicación de la CNMF, conforme a lo que dispone el artículo 44.
- iii) En virtud del artículo 44 cualquier ventaja entre países miembros o por un país miembro con un tercero al margen de la mecánica del TM80, determina la aplicación incondicional automática de la CNMF del mencionado artículo.

Ante la eventualidad de formar una zona de libre comercio entre EE.UU. y algunos países miembros de la Asociación, el artículo 44 -que contiene el enfoque incondicional- hace imposible negociar concesiones recíprocas con aquellos otros miembros de la ALADI que no serían parte del acuerdo de libre comercio. Tales negociaciones podrían generar serias dificultades y plantean dos tipos de argumentos.

Un argumento en favor de la incondicionalidad del art. 44 es que la nación más favorecida pueda ayudar a difundir la liberalización del comercio más rápidamente, dado que toda concesión que daría un país miembro de la ALADI a los EE.UU., se generalizaría aplicándose muy ampliamente a todos los países miembros.

Un argumento en contrario de la incondicionalidad es que por virtud del art. 44 se exige a aquellos países miembros de la ALADI a su vez partes del acuerdo de libre comercio, otorgar las ventajas o concesiones a los restantes países miembros que no son parte del Acuerdo, lo que daría un incentivo sustancial menor para que dichos países adhieran al acuerdo de libre comercio. Se podría adoptar el enfoque que Jackson denomina de "aprovechador" y reclamar los beneficios sin tener que incurrir en la disciplina aplicable a los miembros del acuerdo de libre comercio.

También se lo denomina el problema de los "free-riders". El término "free-riders" literalmente significa alguien que viaja gratis a expensas de otro. En ese contexto significa un país que recibe los beneficios de algún acuerdo sin tener que acatar las reglas del mismo.

A continuación se consideran sucesivamente los mecanismos dispuestos en el artículo 4 del Tratado, en relación con la cláusula de más favor.

i) Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y Acuerdos de Alcance Regional (AAR)

Respecto a la PAR y los AAR se establece que aunque estos mecanismos, en principio ajenos al juego de la cláusula de más favor del artículo 44, son acuerdos que requieren la participación de todos los países miembros y están previstos en el Tratado, la operatoria de aquella tiene un papel a desempeñar en las negociaciones que se entablen en función de los efectos de las preferencias.

ii) Acuerdos de Alcance Parcial (AAP)

El efecto de la multilateralización progresiva de las acciones parciales prevista en el inciso b) del artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980, es ajena a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

El artículo 9 establece las normas generales que rigen los acuerdos de alcance parcial. El inciso a) dispone que "deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros". Este inciso prevé el mecanismo de la "adhesión" y descarta el derecho a invocar la cláusula de la nación más favorecida. Ello resulta jurídicamente pertinente por cuanto "previa negociación", cualquier país miembro -o no miembro en el caso que sea latinoamericano y que el acuerdo parcial esté abierto al mismo- puede adherirse al acuerdo. Por lo tanto, no es pertinente invocar dicha cláusula en los acuerdos de alcance parcial si existe la posibilidad de adherirse a él.

Como se mencionó más arriba el artículo 44 del Tratado señala el campo de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida como instrumento de multilateralización. Es en virtud de esta disposición, que se deberán extender a los países miembros de la ALADI las ventajas que se otorguen éstos entre sí, o se otorguen a terceros países, en acuerdos no contemplados en el marco de la Asociación y que tampoco lo están en el Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, en favor de los países de menor desarrollo económico relativo se extenderán automáticamente las ventajas que los países de la ALADI otorguen a otros países latinoamericanos en virtud del artículo 25; o bien, las otorgadas a otros países en desarrollo según el artículo 27.

Hay que agregar que la CNMF ha sido adoptada con la finalidad esencial de que, por acuerdos con terceros, éstos no

obtengan ventajas mayores que los países miembros. No obstante se debe analizar tal previsión en relación a lo dispuesto por los Capítulos IV y V del Tratado.

El Capítulo IV del Tratado dispone la convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina. Esto es, países latinoamericanos o respectivas áreas que no son partes de la Asociación, con los cuales los países miembros podrán establecer vinculaciones incluyendo la posibilidad de convenir con ellos el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana (art. 24). Asimismo, podrán concertar acuerdos de alcance parcial conforme a las modalidades previstas en el Capítulo II del Tratado (art. 25).

#### Acuerdos con otros países y áreas de integración económica de América Latina

Es preciso examinar según qué normas generales pueden celebrarse estos acuerdos de alcance parcial con países no miembros que constituyen una excepción a la CNMF, en tanto están previstas por el artículo 44, pero siempre que cumplan con todos los extremos fijados en el Tratado, de acuerdo a lo siguiente:

"a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes en ellos, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo;

b) Cuando se incluyan productos ya negociados con otros países miembros en acuerdos de alcance parcial, las concesiones que se otorguen no podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, y si lo fueran se extenderán automáticamente a esos países; y

c) Deberá declararse su compatibilidad con los compromisos contraídos por los países miembros en el marco del presente Tratado y de acuerdo con los literales a) y b) del presente artículo."

Este artículo constituye una excepción a la CNMF, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER). Estas reglas permiten celebrar toda clase de acuerdos con otros países de América Latina o respectivas áreas de integración económica, sin que las concesiones superiores que se otorguen se extiendan a los demás miembros de la ALADI, salvo los PMDER, con la sola limitación de que no se incluyan productos ya negociados con otros países miembros.

#### Acuerdos con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración fuera de América Latina

En el Capítulo V, artículo 26, se enuncian los principios que inspiran las acciones de cooperación con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica, en tanto que en el artículo 27 se mencionan algunos instrumentos o mecanismos empleados con tal fin.

El artículo 26 dispone que los países miembros realizarán las acciones necesarias para establecer y desarrollar vínculos de

solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina.

Se consigna que dicho objetivo deberá plasmarse a través de la participación de la Asociación en los programas que se realicen a nivel internacional en materia de cooperación horizontal para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional y en los que inspiran el derecho internacional general (inciso 1).

La cooperación horizontal, tal como lo prevé el Capítulo V intentaba remediar la situación desfavorable en los términos del intercambio de los países en desarrollo mediante la cooperación económica. En la década de los setenta tanto a nivel de las Naciones Unidas, como de las principales conferencias y organismos internacionales, se planteaban las cuestiones que motivaron este artículo. Por lo tanto, un nuevo orden se constituía en una realidad imperiosa y, por consiguiente, la elaboración del Tratado de Montevideo 80, no podría ignorarlo al tratar la cuestión relativa a las relaciones económicas entre América Latina y otras regiones económicas en desarrollo.

En suma, por el artículo 26 la Asociación extendió su esfera de influencia a los países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica, excluyendo las compuestas total o parcialmente por países desarrollados.

El artículo 27 dispone que asimismo, los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica fuera de América Latina. Aquí se alude a la posibilidad de entablar acciones de cooperación bilaterales o plurilaterales, con los países o áreas en desarrollo.

Estos acuerdos parciales reciben la regulación jurídica que el propio Tratado les acuerda en la sección tercera del Capítulo II y se realizan de acuerdo a las modalidades allí previstas. Las normas específicas del artículo 27, literales a), b) y c) se sujetarán a lo siguiente:

El literal a), la cláusula de la nación más favorecida no rige para los demás países miembros, salvo para los de menor desarrollo económico relativo.

En el segundo literal, se busca equiparar el trato otorgado a países de fuera de América Latina con el que se confiere a los demás países miembros. Vale decir, que si fueran superiores las ventajas acordadas, regirá la CNMF del artículo 44.

El literal c), consagra la declaración de compatibilidad de los acuerdos parciales celebrados con otros países y áreas de integración fuera de América Latina que el artículo 35 inciso ñ) atribuye a las competencias del Comité. Se procura la coherencia y la adecuación total de los mecanismos de cooperación con otros países y áreas fuera de América Latina con los que mantengan entre sí los países miembros.

El Tratado no dispone si esta declaración de compatibilidad debe ser previa a la celebración de un acuerdo parcial con el país en desarrollo no miembro de la ALADI, ni explícito acerca de las consecuencias de su omisión. En caso de no cumplirse con los extremos fijados de compatibilidad, se aplica la CNMF del artículo 44, por cuanto no constituye una excepción prevista al no reunir los recaudos necesarios para configurarla.

En el estado actual de las relaciones económicas internacionales, se aprecia, en principio, que esas relaciones más abiertas e integradas tendrán lugar a nivel regional y las decisiones importantes en materia de política comercial se tomarán en estos contextos. La tendencia acelerada hacia la formación de bloques comerciales regionales, plurilaterales y de zonas de libre comercio -el libre comercio regional en Norteamérica- apuntan a un nuevo marco conceptual que incluye a interrelacionar los grandes espacios económicos.

No obstante ese nuevo contexto internacional, el Capítulo V del Tratado de Montevideo 1980 excluye la posibilidad que los países miembros puedan concertar acuerdos de libre comercio como el previsto en la "Iniciativa para las Américas", sin que estén obligados a extender las ventajas en favor de los demás países miembros (por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida prevista en el artículo 44 del mismo Tratado), pues, en caso contrario, se estarían vulnerando las preferencias pactadas bilateral o multilateralmente en el sistema del Tratado de Montevideo 1980. De persistir la tendencia actual hacia la celebración de dichos acuerdos con terceros países, podría llevar a los países miembros a modificar el Tratado para establecer los mecanismos e instrumentos idóneos que compatibilicen los compromisos adquiridos.

#### La cláusula de la nación más favorecida en materia de capitales

El artículo 44 señala el campo de aplicación de la CNMF como instrumento de multilateralización y lo mismo vale en relación con el tratamiento de capitales, previsto en el artículo 48. Así el principio de la cláusula de más favor se extiende a otras áreas.

Al respecto, el artículo 48 prevé que en materia de capitales procedentes de los países miembros de la ALADI, estos gozarán en el territorio de los otros países miembros de un tratamiento "no menos favorable" que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país no miembro. Los países miembros, pueden adoptar acuerdos sobre el particular sea con países latinoamericanos no miembros de la ALADI o con países en desarrollo.

En este aspecto podría revestir especial interés el otorgamiento de facilidades de circulación de capital para contribuir al perfeccionamiento de proyectos de acuerdos de libre comercio.

---

#### CAPITULO IV

##### ACUERDO MARCO Y ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Por más que la definición de los acuerdos-marco y acuerdos de libre comercio parecen, a primera vista, ser cuestión puramente académica, la distinción que se haga de los mismos posee importantes consecuencias prácticas para el sistema de la ALADI.

En el caso de los acuerdos-marco dentro de la normativa norteamericana en materia de comercio exterior, es un convenio ejecutivo que para entrar en vigencia no requiere ratificación del Congreso de los Estados Unidos de América. Se establece que cualquiera de las partes podrá solicitar consultas en cualquier momento acerca de los asuntos que competen al comercio bilateral y a las inversiones.

En el caso de las negociaciones con México, la sección 2101 de la Ley de Comercio de 1988, apoya una negociación bilateral "marco" entre Estados Unidos y México, en la cual los dos países están analizando la liberalización y cooperación en varios aspectos de sus relaciones económicas.

De esta forma, el acuerdo-marco se limita a enunciar principios y orientaciones generales sobre las políticas que se han de seguir en el ámbito que regula, pero difiere a las partes la obligación y la facultad de elaborar las disposiciones que se deben aplicar en cada caso.

Los acuerdos-marco no constituyen en sí mismos más que convenios sobre el proceso mediante el cual los países pueden abordar los temas económicos de comercio e inversiones; no incluyen ninguna concesión real sobre materias sustantivas. Tampoco crean ninguna estructura organizativa formal para la solución de controversias comerciales, ni tampoco obligaciones absolutas. Sin embargo, las discusiones sobre los acuerdo-marco podrán conducir a negociaciones más amplias como la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio.

De estas consideraciones surge que un acuerdo-marco entre un país o países de la ALADI y los Estados Unidos de América por la naturaleza y el objeto mismo de este tipo de acuerdos, no podría invocarse a su respecto la cláusula de la nación más favorecida ni presentaría conflicto jurídico alguno con el Tratado de Montevideo 1980.

Acuerdos de libre comercio: dentro de la normativa que en materia de comercio exterior rige en los Estados Unidos de América, tienen como base el concepto de libre comercio. Estos acuerdos abarcan una amplia gama de materias y productos.

Los objetivos globales y principales de negociación comercial que se persiguen con un acuerdo de libre comercio son:

a) Los globales consisten en obtener un acceso más abierto, equitativo y recíproco a los mercados; la reducción o la elimi-

nación de las barreras y otras políticas y prácticas comerciales que distorsionan el comercio y un sistema más efectivo de disciplinas y procedimientos de comercio internacional.

b) Dentro de los objetivos principales de negociación comercial se encuentran la solución de controversias a través de mecanismos y procedimientos más efectivos y expeditos de solución de diferencias; y asegurar que tales mecanismos en el marco del GATT prevean la solución más efectiva y expedita de las diferencias y permitan una mejor aplicación de los derechos de los Estados Unidos de América.

Los acuerdos de libre comercio son, asimismo, plenamente compatibles con las obligaciones en el marco del GATT. Ahora bien, el Acuerdo General ha estado tradicionalmente restringido al comercio de bienes, por tanto, hay un nexo faltante, los servicios y la inversión que se han transformado en actividades económicas internacionales de importancia.

El valor de los acuerdos de libre comercio como modelo para los métodos de liberalización del comercio, cumplen también la función de sentar un precedente, en especial en áreas nuevas como los servicios en cuanto a los fines de la Ronda Uruguay. A efectos de expandir la cobertura del GATT para incluir las actividades comerciales relacionadas con la inversión y los servicios. Así, el acuerdo EE.UU.-Canadá es, a la vez un elemento precursor de la integración económica bilateral y un modelo nuevo que podría hacerse a un nivel más amplio o multilateral.

Cabe pues, concluir que un caso dado de acuerdo de libre comercio entre un país miembro de la ALADI y los Estados Unidos que incluya concesiones reales que el país miembro otorgue, hacen necesario someterlo al sistema del Tratado de Montevideo, por los efectos jurídicos que produce y cabría invocar a su respecto, la cláusula de la nación más favorecida.

La Ley General sobre Comercio y Competitividad de 1988 y los países miembros de la ALADI

La aprobación de la Ley de Comercio y Competitividad ha sido un decidido intento norteamericano para enfrentar las causas del desequilibrio comercial externo que comenzó a deteriorarse desde principios de los ochenta. Las mayores dificultades estaban vinculadas con las circunstancias internacionales, en especial con otros países industrializados y también con otras naciones que venden cada vez más productos al mercado norteamericano. Aunque muchas de las disposiciones de la ley se concibieron para aplicación general, contiene otras relacionadas con sectores específicos o políticos de interés para los países de la Asociación. Por lo tanto, su repercusión en las relaciones económicas entre los Estados Unidos y los países de la ALADI no puede ignorarse.

Si bien resulta prematuro hacer evaluaciones concluyentes del efecto de la Ley de Comercio de 1988, conviene analizar sus posibles consecuencias. (11)

- 1) La sección 301 es un mecanismo potencialmente dificultoso para los intereses económicos de los países de la ALADI. La mayor parte de los casos de esta sección se refiere al acceso estadounidense a los mercados extranjeros.

La 301 fortalece la autoridad del representante comercial de Estados Unidos (USTR) para determinar si el comercio de un país extranjero con el suyo es "desleal". Este mecanismo aumenta la posibilidad de casos de oficio contra los países miembros. Sujeto a la estricta dirección del presidente se permite al representante comercial decidir las medidas adecuadas de represalia discrecional, aunque no de manera obligatoria. Las prácticas desleales contempladas en la Ley son: violación de derechos de establecimiento (restricción de la inversión), protección inadecuada de los derechos de propiedad intelectual, tolerancia gubernamental de mecanismos que interfieran con la libre competencia, subsidios a la exportación de bienes no agrícolas, requisitos de permisos de transferencias para la compra de productos estadounidenses, políticas sectoriales de promoción de las exportaciones (export targeting) y, también se incluye, las violaciones a los derechos de los trabajadores como causales de sanción. Estas dos últimas pueden plantear divergencias entre Estados Unidos y los países de la Asociación.

- 2) Las leyes de alivio comercial son una amplia gama de disposiciones que conforman un sistema administrado de protección eventual para la industria estadounidense. Entre las principales leyes de alivio se destacan:

- A) Al amparo de la sección 201 (cláusulas de salvaguardias) se ofrece alivio comercial a la industria nacional por los presuntos perjuicios causados por el aumento de importaciones. Esta disposición puede constituirse en un instrumento efectivo para bloquear el acceso al mercado estadounidense de productos de los países miembros, tales como, agrícolas, frutas, ganado vacuno y otros. Esa medida se suma a las que ya enfrentan esos productos.
- B) Las disposiciones contra "subsidiros internos" y dumping pueden afectar a los países miembros de la ALADI. La definición de subsidio interno se extiende a subsidios que de manera formal estén a disposición de todas las empresas nacionales pero en la práctica aprovechan solamente algunas de ellas. En consecuencia, las importaciones de productos manufacturados que, utilizan

---

(11) Las observaciones siguientes están basadas en el análisis efectuado en el SELA SP/DCC/I.T. No. 3 y en el Foro Internacional Vol. XXX págs. 492 y 493.

insumos obtenidos en términos preferenciales quedarían sujetos a derechos compensatorios (D.C.). Esta disposición parecería estar dirigida a países productores de petróleo y gas natural.

Conforme a la normativa norteamericana prácticamente cualquier subsidio puede ser objeto de acciones compensatorias. La Ley antisubsidio representa un punto de divergencia entre los Estados Unidos y los países de la región. La Ley refuerza esta divergencia al ampliar el campo de los subsidios que podrían estar sujetos a D.C. y permitir a la Ley ser más favorable a los intereses de los demandantes estadounidenses. Las órdenes de D.C. emitidas contra productos de los países de la ALADI se enfocarían en el sector textiles, calzado y vestido.

La Ley realiza amplias revisiones del régimen de D.C., que podrían afectar a los países miembros y contempla una interpretación unilateral por parte de los Estados Unidos, en el sentido de que ciertas prácticas son ilegales y una declaración de que el país deberá buscar una ratificación *ex post* de tal interpretación a nivel internacional. Vale lo mismo para el "dumping evasivo", los "insumos que han sido objeto de dumping" y las "prácticas de promoción de las exportaciones".

De acuerdo a la Ley los subsidios a recursos naturales y a "insumos subsidiados" podrán ser objeto de acciones compensatorias por parte de Estados Unidos. Por lo tanto, esta sección de la Ley se puede convertir en un área más conflictiva para los países miembros, en razón del gran número de D.C. introducidos contra los países de América Latina en los últimos años.

- c) Productos agrícolas procesados, sección 1313, un subsidio otorgado a un producto agrícola primario puede ser considerado como subsidio al producto procesado respectivo. A la luz de estas disposiciones Estados Unidos posee elementos de presión que podrían restringir el acceso de una amplia gama de productos de los países de la ALADI como, carnes, pescados en conserva, frutas enlatadas y jugos de frutas.
- d) Al amparo de la sección 337 es posible que la nueva ley se convierta en una alternativa atrayente para las empresas estadounidenses que buscan restringir importaciones de los países de la Asociación. La U.S. International Trade Commission (ITC) tiene autoridad para investigar y prescribir sanciones contra importaciones que involucren "prácticas comerciales desleales", tales como falta de protección a los derechos de patente, marcas y copyright, así como declaraciones falsas respecto al origen de los productos. Además, la ley concede autoridad al representante comercial para negociar en el GATT reglas más estrictas que regulen la propiedad intelectual y otras para extender la cobertura del GATT al comercio de servicios. Cualquier acuerdo en

estas áreas sujetaría las políticas de muchos países miembros a mayor control. Se espera que el representante comercial intervenga cuando la protección de los derechos de propiedad intelectual se niegue o sea inadecuada. Más aún, la acción de este funcionario es obligatoria contra países que violen los derechos de Estados Unidos en la materia, en el marco de acuerdos o tratados comerciales internacionales.

- e) En la sección 1317, "Derechos antidumping", se permite que las industrias nacionales soliciten asistencia al Representante Comercial, cuando consideren que un competidor extranjero está vendiendo sus productos a un precio más bajo en el mercado de un tercer país, y en forma tal que cause perjuicios graves a la industria estadounidense. El estatuto de derecho antidumping funciona de manera parecida a los derechos compensatorios. La Ley puede convertirse en un obstáculo menos serio para los países de la ALADI que el de los D.C., pero el estatuto es, de cualquier forma importante de ser considerado. Por ejemplo, si el tercer país es signatario del Código Antidumping del GATT y el USTR sobre bases razonables para una demanda puede presentar una petición a las autoridades competentes del tercer país solicitando que se intervenga contra las importaciones en cuestión. Así, el USTR podría pedir al organismo competente del tercer país que proceda con una investigación antidumping a favor del productor estadounidense.
- 3) Los cambios introducidos a la sección 301 formalizan el procedimiento para negar a ciertos países en desarrollo acceso comercial preferente al mercado estadounidense en ausencia de "concesiones recíprocas u obligaciones equivalentes". Taiwan, Singapur, Hong Kong y Corea del Sur fueron los primeros en perder sus derechos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Estados Unidos juzgó que estos países con sus grandes superávits, eran competitivos en los mercados mundiales y no necesitaban tratamiento preferente. Su "graduación" ocurrió con celeridad notable. Si Estados Unidos adopta un enfoque más estricto ampliando sus restricciones más severas, por ejemplo, graduación del SGP, casos bajo la sección 301, no se descarta que algunos países de la ALADI salgan del SGP en el futuro.
- 4) La nueva ley comenzó a funcionar acorde con la lógica del pago de intereses de la deuda de buen número de países a sus acreedores. En la sección 301 se conceden facultades discrecionales al representante comercial para sancionar programas orientados a la exportación ("export targeting"), que adoptan los países en desarrollo para combatir la escasez de divisas. Las naciones endeudadas han sido presionadas para hacer concesiones en negociaciones comerciales multilaterales con el pretexto de la liberalización del comercio, pero al mismo tiempo deben generar superávit para cubrir el servicio de la deuda. Esta disposición legal es un instrumento de presión de los Estados Unidos.

La Ley de Comercio y Competitividad, aprobada por el Congreso, impone al Ejecutivo una "camisa de fuerza" en materia de política comercial. El Ejecutivo está involucrado en la política de aumentar la protección al mercado estadounidense al ampliar las definiciones de prácticas comerciales y "desleales" y fijar nuevas responsabilidades al presidente.

La Sección 301 en particular las disposiciones "super 301" facilitan una conducta antiliberal. Las decisiones unilaterales del Representante Comercial de los EE.UU. con respecto a lo que constituye un comercio desleal y los límites temporales impuestos por los EE. UU. relacionados con lo anterior y las acciones de represalia son incoherentes con las normas del GATT. También lo son las disposiciones concernientes a las telecomunicaciones, la cláusula de escape de la Sección 201, el carácter unilateral de la disposición apodada "compre en los EE.UU." y otros.

La Sección 301 (que permite tomar represalias contra prácticas comerciales desleales) ha figurado en los registros desde la Ley de Comercio de 1974 de los EE.UU., pero sólo a partir de 1985 se ha utilizado ese estatuto.

En suma, la Ley no se inclina en forma manifiesta por el proteccionismo o el libre comercio sino que dispone de procedimientos procesales para que uno u otro prevalezca. Pero, la culminación de las presiones en la política comercial de los EE.UU. con la Ley de Comercio de 1988 señala que el proteccionismo no ha desaparecido: hay un amplio alcance para el mismo si la Ronda Uruguay no obtiene el éxito esperado.

---

CAPITULO V  
CONCLUSIONES

El análisis que se acaba de efectuar sobre las diferentes disposiciones y mecanismos previstos tanto en el Tratado de Montevideo de 1980, como en el GATT determina una serie de conclusiones relativas a las zonas de libre comercio y los acuerdos de libre comercio propuestos en la Iniciativa de las Américas, atendiendo a lo establecido en ambos ordenamientos jurídicos.

1. Las modalidades de vinculación que debe revestir una zona de libre comercio entre países miembros de la ALADI y los Estados Unidos, a la luz del GATT, están determinadas en las disposiciones materiales que se encuentran consagradas en los párrafos 4, 5 b, 5c y 8 b del Artículo XXIV del Acuerdo General. Deberán comprender, principalmente, la liberación para lo sustancial del comercio, como también la confección de un plan y programa para el establecimiento en un plazo razonable de una zona de libre comercio. Teniendo presente, además que los acuerdos de libre comercio que Estados Unidos realiza se adecuan más a éste artículo que a otro tipo de acuerdos comerciales.
2. Las ventajas o concesiones que uno o varios países de la ALADI otorguen en acuerdos de libre comercio a los Estados Unidos y Canadá deberán extenderse "inmediata e incondicionalmente" al resto de los países de la ALADI, en virtud del artículo 44 del Tratado de Montevideo. Lo mismo vale para las inversiones (artículo 48).  

Según éste precepto se aplicará la cláusula de la nación más favorecida a las "decisiones o acuerdos" no previstos en el Tratado o el Acuerdo de Cartagena. Esto significa que, un acuerdo de libre comercio entre uno o varios países de la ALADI y los Estados Unidos se llevará a cabo por un acuerdo ajeno a ambos ordenamientos jurídicos, en consecuencia, produce los efectos jurídicos del artículo 44 y del artículo 48.
3. También es claro que el Capítulo V del Tratado de Montevideo 1980, no contempla la posibilidad de concertar en condiciones preferenciales acuerdos entre los países miembros y países desarrollados o respectivas áreas de integración económica. El artículo 27 autoriza la celebración de acuerdos de alcance parcial, en la forma en que están descriptos en la sección tercera del Capítulo II del Tratado y, también se precisó el carácter de los países con los cuales es posible concertar este tipo de acuerdos. Por lo tanto es indudable que los acuerdos que se celebren entre los países miembros y países desarrollados estarán alcanzados por la cláusula de más favor incondicional del artículo 44.
4. Como vimos las posibilidades de excepciones regionales dentro del sistema del GATT, están contempladas, entre

ellas, el Artículo XXIV que permite apartarse de la cláusula de aplicación estricta del principio incondicional de la CNMF. Este artículo permite la configuración de zonas de libre comercio, prohibiendo aumentos subsecuentes en las barreras externas y exige que lo sustancial del comercio sea comprendido con el fin de evitar preferencias sectoriales estrechas y discriminatorias.

5. La cláusula de habilitación permite un tratamiento preferencial de los países en desarrollo que no es incompatible con la cláusula de la nación más favorecida del Artículo I del Acuerdo General, la cual es regla básica para regular las relaciones comerciales entre ellos. La denominada cláusula en el párrafo 2 c) permite el otorgamiento de preferencias arancelarias y en las condiciones que puede establecerse las no arancelarias, de concesiones otorgadas por países en desarrollo en el marco de acuerdos regionales. De esta forma, se autoriza a los países en desarrollo a concluir acuerdos preferenciales que no alcanzan a cumplir los preceptos del Artículo XXIV del GATT. Tal disposición es conforme con el espíritu general, que acepta los espacios integrados para que su efecto de creación de intercambio sea más importante que su efecto de desviación.
-