

LOS PROBLEMAS DEL G. A. T. T. Y LA ACCESION DE ESPAÑA

El Protocolo de Adhesión de España hecho público recientemente¹, es la transcripción del *Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y Comercio*, llamado G. A. T. T., con sus siglas en inglés, y puesto al día con sus notas y disposiciones suplementarias (no todas en vigor), seguido del Protocolo de *accesión*² de España a dicho Acuerdo, el cual consta de trece artículos más cinco anejos de los cuales los A, B y C contienen las concesiones recíprocas a España y de España con Canadá, Africa del Sur, Estados Unidos de Norteamérica y Dinamarca; el anejo D, la Lista general de concesiones de España y el E, la adhesión provisional de Suiza con las respectivas listas de concesiones con España.

Las partes contratantes del G. A. T. T. con España suman 59 países: 17 africanos, 12 americanos, 10 asiáticos, 17 europeos y dos de Oceanía, más la Comunidad Económica Europea. Total, 60, y hoy con España, 61, son los países que integran el G. A. T. T.

La amplitud es grande, pero no es mundial. Están ausentes: en Europa: Yugoslavia, la U. R. S. S. y todos los países del telón de acero, excepto Checoslovaquia; en Asia: la China nacional (Formosa) y los chinos comunistas,

¹ *Boletín Oficial del Estado* núm. 24, de 28 de enero de 1964, con fecha 19 de diciembre de 1963, págs. 1182-1240. Cfr. «Textos» en *Documentación Internacional*.

² En el artículo XXXIII se titula *Adhesión* y en su texto «todo gobierno... podrá adherirse (sic)». En el Índice (pág. 1204) repite «Adhesión», pero en la misma página titula «Protocolo de adhesión (sic) de España...». En los párrafos finales del Protocolo (pág. 1240) dice: «La aceptación por parte de España del anterior *Protocolo de Adhesión*», y repite: «El Protocolo de Adhesión (sic)... entró en vigor...». En las dos declaraciones del ministro Ullastres (escrita y oral) en la VI Conf. del G. A. T. T. (Ginebra, mayo 1963) se emplea *Accesión*: «Proceso de adhesión» y «una vez que... accedamos (sic)».

con la mayoría del sudeste asiático, excepto Indonesia y la Federación de Malaya; del Oriente Medio sólo están Kuwait e Israel; de Africa no están (a pesar de integrarse tanto número como Europa) la R. A. U., el Sudán, Abisinia, Congo ex belga, Marruecos, Túnez, Argelia y Liberia, entre otros; y de América faltan Méjico, los centroamericanos (excepto Nicaragua), Colombia, Venezuela, Uruguay y Argentina, entre otros.

El Acuerdo (*Agreement*) lleva fecha oficial de 30 de octubre de 1947, pero hasta 1955 (1 de marzo) no se cerró el número de países que se consideraron «Partes contratantes», que fueron 33, si incluido el Japón, entonces en negociaciones; hasta entonces estuvo «abierto a la *aceptación* de toda Parte contratante que el 1 de marzo de 1955 era ya Parte contratante o estaba en negociaciones. (Art. XXVI.)

La adhesión posterior está sujeta a la aceptación de todo nuevo miembro (que se convierte en ulterior parte contratante) por mayoría de dos tercios de las Partes contratantes.

Se trata, pues, de una fórmula contractual de Convenio internacional establecida por un grupo de países que se rige por unos principios a los que se precisa dar la conformidad para acceder al Convenio multilateral abierto. *Accesión* indica, pues, aquí, «un pasar al estado de miembro». Esto no es pura adhesión, puesto que aquí el acceder implica un tratar, un convenir, un estar de acuerdo (*agreement*), y es el resultado de negociaciones; de ahí las diferentes mutuas concesiones dentro del acercamiento a los principios. En esto se distingue fundamentalmente del Mercado Común que exige la «adhesión» cuya palabra es un pegarse a, sin posibilidad de trato o negociación, para ser miembro pleno, requiriendo circunstancias que son hoy, en un plazo muy largo, imposibles de prever para muchos otros países que los del club primitivo. La adhesión, en realidad, es excluyente y sólo admite una «asociación» en estado de *capidiminutio*, en la práctica, permanente. La adhesión, con posibilidad de trato y negociación, implica un mutuo respeto, un mirar de coordinar situaciones naturales e intereses; mientras que la voz y concepto de adhesión, es sólo material: «o lo tomas (te adhieres) o lo dejas». La libertad de adherirse es pura ficción, porque supone una coherencia, un estar pegadas todas las partes (un adherirse todas las moléculas), y es evidente que los países no son coherentes, sino que tienen peculiaridades que, para su unión, hay que tener en cuenta. Así, en una conferencia internacional oí decir a un destacado miembro del Mercado Común: «No comprendo por qué los ingleses no ingresan en el M. C., precisamente ellos que

saben lo que son los clubs (sic), pues para ingresar en un club (sic) es sabido que hay que aceptar (sic) los Estatutos y pagar la cuota.» He aquí la exigencia de ciega y no racional adhesión.

Los principios.

Los principios del Acuerdo reposan en la estrategia del libre cambio internacional. El libre cambio no es un principio unívoco, sino doble: de una parte, es de derecho de gentes (en su *jus commercium*), y de otra, de política económica internacional. El primero es de derecho natural y supone el bien común internacional. El segundo reposa en una teoría económica del comercio internacional que prescinde, como tal, de todo principio ajeno al interés puramente mercantil, individual o nacional y requiere y proclama la competencia plena³. El primero no vota, sino que analiza las realidades y se somete a lo naturalmente justo. El segundo, en la práctica, con o sin negociaciones ante intereses mutuos o contrapuestos, decide por mayoría de votos, valorados por la respectiva potencia del grupo o de interés o de posibilidades de precios; es estrategia de lucha, de conquista de mercados, a veces deportiva, otras veces no.

En la realidad, los hombres y naciones no son tan puros que acepten un libre cambio basado decisivamente en los principios universales, naturales y humanos del derecho de gentes, pero tampoco pueden ser tan insensatos para no ver las consecuencias de unas acciones decididas por el egoísmo y las fuerzas de sus intereses, porque existe, aunque a veces difusa, pero otras bien patente, la fuerza superior de la justa equidad de trato: si no dejamos vivir, mal podremos prosperar nosotros, pues, a la larga, no hay enemigo pequeño. La experiencia histórica lo demuestra.

He aquí, pues, la estrategia del libre cambio, juego humano entre medias verdades: de justicia y de comercio. Problema central no ya solamente de política económica internacional, sino que también, hoy más que nunca, de política y estrategia mundial⁴. Sólo los seres químicamente puros pueden

³ El texto moderno mejor sigue siendo el de G. HABERLER. *El Comercio Internacional*. Teoría de las relaciones económicas internacionales... (traducido del alemán por nosotros). Barcelona (Labor), 1935. 506 págs.

⁴ Cfr. del autor: «Espacio, Economía y Estrategia en Occidente», en la obra colectiva *Defensa nacional*, vol. IV (Publicación de la cátedra «General Palafox» de Cultura Militar). Zaragoza (Universidad), 1963, págs. 323-352.

«cristalizar, pero las naciones no son seres puros y sus relaciones son siempre algo muy opaco.

Las dos guerras mundiales, de las que ha estado ausente España, han sido suscitadas por la yuxtaposición, sobre grandes espacios, de intereses económicos de las llamadas grandes potencias; es decir, han sido actos de estrategia económica violenta, cuando los principios de la doctrina del librecambio no les eran favorables. Durante y al final de ambas contiendas se ha preparado la estrategia conveniente para consolidar la finalidad de ambas guerras: vía libre al librecambio.

El Acuerdo general actual nació en las Naciones Unidas con muy similar etiología a la de las Conferencias económicas internacionales de Bruselas (1922), de Ginebra (1925, 1926) y de Londres (1933), todas ellas conectadas con la Sociedad de Naciones y con sus reuniones y textos para la libertad de Comercio e incluso «para solucionar pacíficamente los conflictos internacionales» (en inglés, *Peace Agreements*), la última de las cuales celebrada por la Cooperación Intelectual, precisamente en el mes de junio de 1936, en Madrid, en claras vísperas del auge económico precursor de la segunda guerra mundial.

Los esfuerzos de la Sociedad de Naciones para la apertura de relaciones económicas internacionales mediante rebajas de tarifas o derechos aduaneros fueron bien pronto acompañadas de toma de posiciones defensivas por casi todos los Estados (incluso Inglaterra inició entonces el proteccionismo con sus tarifas para las industrias clave: *Key Industries Act*; nacionalismos económicos que proliferaron a raíz de la crisis económica que sucedió a la prosperidad mundial 1925-1929 y que condujo al pleno abandono de la «Cláusula de nación más favorecida», a la instauración de contingentes, al bilateralismo de convenios comerciales, al juego de *clearings* monetarios y a las desvalorizaciones de las entonces llamadas valutas monefarias.

Esta experiencia conduce a concluir que la libre competencia se sostiene cuando beneficia, pero que en situaciones desfavorables (cuando, según la doctrina, debía servir para restablecer el equilibrio y la prosperidad), no es operante. Algo hay, pues, de contingente detrás de esta teoría pura del comercio internacional, que no permite poder calificarla de principio universal y necesario de política comercial y económica.

Y, sin embargo, el principio del *jus commercium* derivado y conexo con el *jus sociabilitatis* del derecho de gentes sí que es universal y necesario en la íntima naturaleza de las personas y de los pueblos. ¿Qué es lo que falla?

Quizá una verdadera y leal sociabilidad entre hombres y naciones; que sabe estar, como decimos los de habla hispánica, tanto a las duras como a las maduras.

Los actuales problemas del G. A. T. T.

Estas reflexiones no son simple especulación mental, sino que nos las suscitan y aun requieren, las circunstancias de los problemas que se patentizaron en la VI Conferencia del G. A. T. T., celebrada en Ginebra a mitad de mayo de 1963, precisamente la que recibió la aceptación de parte de España del Protocolo de Adhesión, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de mayo, dictaminado favorablemente por las Cortes el 24 de julio y suscrito en Ginebra el 29 del mismo mes, entrando, por consiguiente, en vigor, de acuerdo con el artículo XXXIII, al mes siguiente, 29 de agosto.

¿Cuáles son estos problemas que se hallan hoy sobre el tapete? No otros son que los que *mutatis mutandis* aparecieron igualmente en el seno de la Sociedad de Naciones, en los últimos años 20 y que trastocaron luego toda la estrategia del librecambio, con la crisis de los primeros años 30⁵: Nacionalismo económico agresivo y defensivo, cual discusión de experiencia sobre la sinceridad o eficacia del principio económico del librecambio⁶.

En efecto, los principios del Protocolo del G. A. T. T. se sintetizan y se hallan encerrados en el concepto de la *Cláusula de nación más favorecida*, que es definida en su carácter de incondicional multilateral en el artículo I, titulado «Trato (dice tratamiento, en galicismo) general de la nación más favorecida», con evidente inspiración en la doctrina del librecambio tan diáfananamente estudiada por Haberler en su obra de 1933⁷, como analizada y propugnada por dicho agudo economista en su obra de post-guerra *Las tendencias en el comercio internacional* (1958); en la cual aparece el programa y los problemas actuales del G. A. T. T.: impulso de negociaciones para reducir los aranceles; acciones para reducir el proteccionismo agrícola, y preocupación sobre el comercio internacional en y con los países que se ha dado en calificar de subdesarrollados. Estos problemas fueron, precisamente, los

⁵ Cfr. del autor: «Exposición sobre la crisis económica mundial». Madrid (*El Financiero*), 1932, 117 págs.

⁶ Cfr. del autor: «Hacia el abandono de la cláusula de nación más favorecida». Madrid (*Unión Económica*). Separata, 1934, 56 págs.

⁷ *Op. cit.* nota 3.

que causaron inquietud en la reunión de Ginebra y que han quedado irresolutos sobre la mesa, encontrándose hogañó el G. A. T. T. en una posición similar de atasco en su política liberalizadora cual la Sociedad de las Naciones antaño.

En efecto, la VI Conferencia del G. A. T. T., en las sesiones públicas y en los pasillos, no resolvió ni las posiciones antagónicas de reducción lineal general de derechos aduaneros al 50 por 100 propuesto por los Estados Unidos y contenida en la *US. Trade Expansion Act*, por la oposición europea del Mercado Común; ni la liberación de mercados agrícolas, aquí no sólo por oposición América-Europa, sino que también entre el cerrado Grupo de los seis del Mercado Común; ni, por fin, el incremento del comercio de los llamados subdesarrollados, porque en este caso apareció claramente (especialmente en los pasillos) que el objetivo era más la búsqueda de mercados que la inteligente y sincera ayuda a dichos países.

El real fracaso se cubrió con un «Acuerdo» en dos apartados: A) Principios, y B) Procedimiento. Acuerdo, en definitiva, posponiendo los tres problemas a la próxima reunión del G. A. T. T. fijada para el 4 de mayo de este año 1964. «Acuerdo» más de carácter político que económico, porque una ruptura significaba poner en evidencia la fragilidad de la Alianza Atlántica, por ausencia real de los sanos principios del derecho de gentes y del bien común universal.

Lo más significativo de dicho «Acuerdo» es la afirmación en el punto primero, que dice: «Comenzarán en Ginebra (4 mayo 1964) negociaciones generales basadas en el *trato de nación más favorecida*...». He aquí todo el problema reposando en un principio teórico-político de estrategia comercial. He aquí de nuevo planteada la libertad comercial, el *jus commercium*, no en principios de derecho de gentes, que suponen el bien común universal, sino en «negociaciones» de intereses para «abrir» mercados para los países que tienen fuerza de negociación frente a los países «pequeños» que únicamente pueden esperar su prosperidad mediante una justa tenida en cuenta de sus condiciones desfavorables de desarrollo, bajo el principio soslayado de igualdad esencial de trato en justicia distributiva y conmutativa.

La posición de España.

España, por su tan diversa infraestructura y por la estructura derivada que da por resultado Zonas de país desarrollado y Zonas de baja posible acti-

vidad económica, es país intermedio entre grandes y pequeños países, *en sentido económico*. En efecto, tiene cuatro provincias francamente industriales, 14 mixtas y 32 francamente agrícolas, y estas tres agrupaciones producen sendos tercios de la Renta Nacional total. Esta diversidad aparece clara *en el cuadro adjunto*:

DIVERSIDAD ESPACIAL DE LA R. N. ESPAÑOLA *

| % del Territ. | % de Hbts. | Hbts. km ² | Zonas de actividad | Total | Renta Nacional | | |
|---------------|------------|-----------------------|--------------------------|-------|----------------|------|--------|
| | | | | | Ind. | Agr. | Servs. |
| 4 | 20 | 302 | Zonas industriales. | 32 | 41 | 5 | 39 |
| 24 | 34 | 85 | Zonas agro-industriales. | 33 | 33 | 31 | 33 |
| 72 | 46 | 38 | Zonas agrarias. | 35 | 26 | 64 | 28 |
| 100 | 100 | 60 | ESPAÑA | 100 | 100 | 100 | 100 |

* *Staatslexikon*, 6.^a ed., Freiburg i. B. (Herder), 1962, t. 7, s. v. *Spanien*, cols. 473-474. C. 4: Síntesis de la estructura económica espacial, (Art. por el Autor.)

Las proporciones de renta nacional por industria, agricultura y servicios, prueban patentemente nuestro aserto de una España con estructura económica industrial (sólo 5 por 100 de renta agraria), pero en sólo 4 por 100 del territorio, y estructura claramente agraria (64 por 100 de renta agraria) sobre casi los tres cuartos del territorio, efecto determinado por su infraestructura.

Si, pues, se califica a España por las cifras medias, sea de densidad de población, sea de renta nacional por cabeza, tales coeficientes no son en modo alguno significativos por las grandes desviaciones de la peculiar infraestructura posible española. Realidad difícil de captar para las estructuras mucho más uniformes de los países cuyas condiciones infraestructurales (clima, suelos llanos, recursos (especialmente el carbón), puertos con trastierras, etcétera), pudieron tener un primer desarrollo industrial.

Por lo tanto, no es posible exigir un trato comercial de igual nivel a condiciones (costes dados por la naturaleza) fundamentalmente distintas, porque impediría el comercio con igualdad de oportunidades, puesto que no existiría equiparación de posibilidades.

En efecto, en el discurso al G. A. T. T., el ministro Ullastres, luego de señalar las liberalizaciones y rebajas de derechos ya establecidas por España antes de su entrada en el G. A. T. T., da cifras patentes de los consecuentes incrementos de importación.

Con cifras del año 1963, he aquí la evolución del comercio exterior español desde la estabilización (julio 1959) en millones de dólares U. S. A.:

DEFICIT COMERCIAL DE ESPAÑA POR LIBERALIZACION
DE IMPORTACIONES 1960-1963

(En millones dólares E. U. A.)

| Años | Importación | Exportación | Saldos | |
|--------------------|-------------|-------------|--------|-----------|
| 1955-59 | IND. | IND. | IND. | |
| media | 783 100 | 470 100 | — | 313 100 |
| 1960 | 721 92 | 725 154 | + | 4 — |
| 1961 | 1.092 140 | 710 151 | — | 382 122 |
| 1962 | 1.568 200 | 722 155 | — | 846 270 |
| 1963 | 1.927 246 | 691 147 | — | 1.236 395 |
| % 1963 s/ 55-59 | + 146 | + 47 | + 295 | |

Las cifras demuestran la generosa apertura española a su tráfico comercial exterior: enorme incremento de las importaciones sin contrapartida de nuestros clientes, demostrado por el estancamiento de sus compras (nuestras exportaciones), con el resultado de alarmante ritmo creciente de déficit de la balanza comercial que aquí es el problema de que se trata; tres veces superior al déficit promedio antes de la estabilización y sus consecuentes e inmediatas liberalizaciones muy antes del acceso en el G. A. T. T.

Este creciente déficit encierra una significación especial porque se relaciona con los tres problemas del G. A. T. T. tratados a la vez con realismo y consecuencia de los principios del *jus commercium* con vistas al bien común universal. Con el primero, ampliación del comercio por liberalizaciones y *rebaja de aranceles* el resultado es patente. Con el tercero, *ayuda* a los llamados *subdesarrollados*, el propio ministro dió los siguientes porcentajes de aumento de importaciones españolas de productos de dichos países (1963 sobre 1961), 67 por 100 en café, 900 por 100 en carne, 280 por 100 en harina de pescado e ilimitado por partir de cero, en semilla y aceite de cacahuet, además de señalar las reducciones para legumbres secas, especies, crudos de petróleo y caucho bruto, pudiendo afirmar que su «fruto ha sido el enorme incremento de las importaciones de todos estos productos de tan alto interés para los países subdesarrollados», pudiendo afirmar con hechos y cifras «la línea liberadora y no discriminatoria que mi país está siguiendo

firme y continuamente en su política comercial exterior» y propugnando ejemplarmente el «*beneficio de aquellos pueblos que... se encuentran más lejos del bienestar que nosotros*».

Con el segundo, productos agrícolas, España no halla aún la contrapartida de su lealtad a los principios del G. A. T. T. porque España, evidencia el Ministro, «ve, además, *frenada la expansión* comercial exterior, necesaria para su desarrollo, por otros *obstáculos no arancelarios*, cuantitativos y de otros varios órdenes que afectan a *muchas de las exportaciones agrícolas*, base fundamental, a su vez, de los ingresos en divisas por mercancías». Por ello puede concluir, objetiva y realísticamente, «con la esperanza de compartir en el G. A. T. T. los derechos y beneficiarnos justamente de las Reglas que el Acuerdo ha creado para provecho de todos sus miembros, pero muy especialmente de los menos desarrollados, entre los cuales nos contamos todavía» y para que «la fe que pusimos en la política que estamos siguiendo, no sea falsa e injustificada porque los más legítimos anhelos de sus miembros no hayan podido encontrar en ella—como debieran—su justa satisfacción en *play* suficientemente *fair* para todos».

En la actualidad, Washington se halla en contactos personales con el Gobierno del Mercado Común para preparar el próximo examen ginebrino de los tres problemas del G. A. T. T., especialmente la rebaja lineal del 50 por 100 propuesta por Norteamérica. No dudamos que si éstas y otras conversaciones preparatorias en curso están presididas por los principios del derecho de gentes, la reunión ginebrina será beneficiosa para el bien común universal.

ROMÁN PERPIÑÁ.