

## dCIDOB 108.

# Nacions Unides, un model en qüestió.

L'actuació de l'ONU en matèria de comerç i desenvolupament.  
Llums i ombres de la UNCTAD: d'alternativa al GATT a aliat de l'OMC.  
Claudia Jiménez

# L'actuació de l'ONU en matèria de comerç i desenvolupament

## Llums i ombres de la UNCTAD: d'alternativa al GATT a aliat de l'OMC

**Claudia Jiménez** Professora titular de Dret Internacional Públic, Universitat Autònoma de Barcelona

### El punt de partida

Quan el 1945 els estats van decidir crear l'Organització de les Nacions Unides per “preservar les generacions futures del flagel de la guerra” i “reafirmar la fe en els drets fonamentals de l'home (...) i en la igualtat de drets d'homes i dones i de les nacions grans i petites”, també es van proposar, entre altres coses, –segons s'apunta al preàmbul de la Carta de les Nacions Unides– “*promoure el progrés social i elevar el nivell de vida dins d'un concepte més ampli de la llibertat*”.

Per a l'assoliment d'aquest últim propòsit, els fundadors van decidir que l'estructura que s'acabava de crear comptés com a eines amb la *cooperació* i la *promoció* (articles 1.3 i 55 de la Carta). Es tractava, en definitiva, d'ajudar a solucionar els possibles problemes existents en matèria econòmica, social, sanitària i altres temàtiques connexes, i promoure la consecució de nivells de vida més alts, treball permanent per a tots i condicions de progrés i desenvolupament econòmic i social (article 55).

Les competències de l'organització amb relació al desenvolupament i el comerç, que com a tals no figuren en el mandat originari, quedaran així marcades des del seu origen per l'ambigüïtat i la limitació de les seves capacitats en l'àmbit econòmic i social, quelcom que, sens dubte, ha condicionat la seva actuació.

Malgrat això, o potser recollint aquestes dades com a premissa, hem de reconèixer que, en la seva evolució, el treball dut a terme des de les Nacions Unides en matèria de desenvolupament ha estat ingent, però al mateix temps inversament proporcional als èxits obtinguts pel que fa a l'esfera del comerç. Així, mentre el primer, en l'àmbit formal, ha donat lloc a tota una enorme gamma d'organismes, acords, resolucions i, en l'àmbit material,

ha estat clau en l'evolució conceptual de desenvolupament i fins i tot en la seva proclamació com un “dret humà”, en la seva relació amb el comerç la seva actuació ha quedat condicionada per l'actuació primer de l'Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç (GATT) i des de 1995 de la seva successora, l'Organització Mundial de Comerç (OMC).

Això, tanmateix, no sempre ha estat així. Només hem de recordar que la primera iniciativa de creació d'una organització internacional que tingués en compte els temes comercials va néixer i es va negociar precisament en el si de l'ONU. Ens referim a la proposta presentada per Estats Units al Consell Econòmic i Social (ECOSOC), que en la seva primera reunió celebrada a Londres el 18 de febrer de 1946 va convocar una Conferència internacional, de la qual hauria de sorgir una organització internacional centrada en temes de comerç i ocupació<sup>1</sup>. Aquesta conferència es va celebrar del 21 de novembre de 1947 al 24 de març de 1948, data en què es va concloure el text amb la firma de 53 estats<sup>2</sup>. Segurament, la major amplitud de mires del text final que tractava d'igual manera temes de comerç, desenvolupament econòmic i ocupació, a més de problemes estructurals i de coherència interna del tractat entre altres, van fer que aquella Carta de l'Havana per la qual es creava una Organització Internacional del Comerç (OIC) mai no arribés a sortir a la llum. Fou precisament durant aquest període negociador quan alguns dels estats participants van decidir negociar fora de les Nacions Unides un acord *provisional*, estrictament comercial, centrat en la liberalització mitjançant la rebaixa progressiva dels aranzels, el GATT, que molt aviat i davant la paralització de l'OIC es va transformar en l'única estructura internacional de referència en matèria de comerç en l'àmbit mundial, almenys fins als anys seixanta.

## El boom dels seixanta i dels setanta

Va ser precisament en aquesta dècada quan els països no desenvolupats (PND)<sup>3</sup>, que havien plantejat una primera batalla en les negociacions de l'Havana de 1948 per condicionar la política de llibertat comercial al desenvolupament econòmic *preferent*, van aprofitar els aires de la descolonització iniciada durant els anys cinquanta per relançar la seva proposta, ara amb més força per haver-se multiplicat en nombre i comptar també amb una millor construcció teòrica en l'àmbit doctrinal. Com a conseqüència de tot això, el Moviment dels Països No Alineats va formalitzar el grup dels 77 per tornar a engegar el debat d'entendre el comerç, no com una finalitat en si mateixa sinó com a via de finançament del desenvolupament econòmic, fet que requeria al mateix temps traslladar la discussió a un marc més apropiat que el GATT, que per pròpia definició i finalitat no era vàlid.

És així com les Nacions Unides van tornar a adquirir un protagonisme en la matèria. L'òrgan escollit per materialitzar aquest nou enfocament fou, com no podia ser d'una altra manera, l'Assemblea General on els PND eren ja una àmplia –i organitzada– majoria. En el seu si es van adoptar aleshores dues resolucions importants: la primera titulada “Acció concertada a favor del desenvolupament” [resolució 1515 (XV) de l'Assemblea General de 1960]; i la segona, dedicada a la proclamació del primer decenni de les Nacions Unides per al desenvolupament [resolució 1710 (XVII) de l'Assemblea General de 1961]. Aquesta segona, aprovada per unanimitat, fou precisament la que va obrir formalment el procés de convocatòria d'una Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD), avui convertida en organisme permanent de les Nacions Unides.

Així, el març de 1964 es va iniciar una Conferència que, malgrat el seu nom, va néixer amb vocació de permanència i alternativa al model GATT, basat en la liberalització del comerç i la no-discriminació entre estats independentment del seu nivell de desenvolupament. Es buscava amb això reorientar el comerç internacional, i donar més protagonisme institucional i ideològic als PND per tal de fer efectius els objectius que s'havien plantejat en la proclamació del primer decenni, és a dir, l'increment del creixement econòmic, amb ajuda dels països desenvolupats, mitjançant l'atorgament d'un tracte preferent i més favorable. El seu primer efecte, de caràcter gairebé immediat, va ser la ràpida reacció d'aquests últims mitjançant l'addició gairebé simultània d'una Part IV al GATT, titulada “Comerç i Desenvolupament”<sup>4</sup>. No obstant això, es tractava de la incorporació de tres articles que contenien simples declaracions d'intencions i principis programàtics relacionats amb l'ajuda als PND, sense clàusules efectives per materialitzar-los, tot i que havien estat sol·licitades per alguns d'aquests.

Per això, els països no-alineats van prosseguir la seva iniciativa de foment del desenvolupament i modificació del règim comercial en el marc de la flamant UNCTAD i així, en la seva segona conferència plenària que va tenir lloc a començament de 1968 a Nova Delhi, van adoptar per unanimitat la resolució 21(II). En aquesta s'establia, entre altres coses, un Sistema de Preferències Generalitzades (SPG) a favor dels PND. El seu sentit era asse-

gurar un tracte preferent als països en vies de desenvolupament (PVD) de manera no recíproca i també no discriminatòria entre ells. Aquesta proposta, segons el parer d'Ana Manero, marca “un punt d'inflexió decisiu en la història de les relacions econòmiques internacionals, perquè parteix d'un punt de vista nou en superar l'enfocament regional tradicional de les preferències comercials establertes a favor de les antigues colònies”, passant “del regionalisme a la universalització de les preferències atorgades als països en vies de desenvolupament” (Manero, 2006: 130).

D'altra banda, una segona gran línia d'actuació de la UNCTAD, que sorgeix d'aquesta època daurada i que continua sent avui en dia un dels seus principals eixos d'actuació en matèria comercial, és el foment de la participació dels PND en matèria de productes bàsics, que havien quedat, expressament, al marge del sistema del GATT. En aquest cas, es tractava de promoure negociacions per tal que els estats assolissin acords específics sobre diferents productes bàsics de manera que es pogués garantir el subministrament i el pagament de preus equitatius. D'aquí va sorgir el Programa integrat per als productes bàsics [resolució 93 (IV) de la UNCTAD de 30 de maig de 1976] on figuren els productes que cal negociar, com també el calendari, els principis i els procediments comuns que s'han de seguir. Juntament amb això, es va preveure la creació d'un Fons Comú per finançar les reserves per a cada producte i l'establiment de mecanismes estabilitzadors dels ingressos dels PVD obtinguts de les exportacions dels seus productes bàsics mitjançant serveis de finançament compensatori. Finalment, i a nivell conceptual, al llarg dels anys setanta, el desenvolupament passa de ser una qüestió de progrés econòmic a incorporar també aspectes socials per tal de millorar les condicions de vida de les persones, aspecte que, per la interdependència existent, s'entén com una responsabilitat de tots.

Tant l'SPG com el tractament dels productes bàsics i la visió més integral del desenvolupament van ser peces angulars del disseny d'un Nou Ordre Econòmic Internacional (NOEI) promogut pels PVD en el marc de les Nacions Unides a mitjan anys setanta i considerat avui un intent fallit de reestructuració de les relacions socioeconòmiques, tant entre els països desenvolupats i els que no ho són, com entre aquests últims.

## El gir dels noranta

A començament dels anys noranta, la realitat econòmica i els canvis geopolítics que es van produir en el sistema internacional van dur les Nacions Unides i el seu màxim representant en matèria de comerç i desenvolupament, la UNCTAD, a replantejar-se l'estratègia seguida fins aleshores. Així, en la resolució de l'Assemblea General 45/199 de 21 de desembre de 1990, amb la qual arrenca el quart decenni (1991-2000), no només es va ometre qualsevol referència al NOEI sinó que, després d'un reconeixement exprés del fracàs del tercer decenni en haver constatat que la bretxa entre països desenvolupats i no desenvolupats no solament no havia disminuït sinó que havia augmentat, va variar l'enfocament, que va passar de la responsabilitat de tots els governs a

la responsabilitat primordial de cada Estat respecte del seu propi desenvolupament.

D'altra banda, en el marc conceptual, les estratègies en matèria de desenvolupament que ja durant els anys setanta i vuitanta s'havien vinculat a qüestions socials, es vinculen definitivament a la sostenibilitat. Un important esperó per a aquesta nova visió integral va ser, sens dubte, la Conferència de Rio de Janeiro sobre Medi Ambient i Desenvolupament (CNUMAD) de 1992. Es pot afirmar que, almenys des d'aleshores, el desenvolupament sostenible i la seva concreció en el Programa 21 és "l'eix central de l'acció de les Nacions Unides en l'esfera econòmica i social" (Abellán, 2002: 24), imposant certs límits al creixement econòmic i ampliant l'àmbit d'actuació que ara ja no se centra només en els PND.

En aquesta mateixa línia integradora i ampliada del concepte de desenvolupament, hauríem de citar també el Compromís de Cartagena, amb què culmina el VIII període de sessions de la UNCTAD (1992). En aquest es reafirma la importància del desenvolupament i el vincula no solament a temes de sostenibilitat sinó també de pau i seguretat per tal d'introduir-lo amb caràcter prioritari a l'agenda de la comunitat internacional. Aquesta nova perspectiva es reafirma i desenvolupa pel secretari general en el seu informe *Un programa de desenvolupament* de 6 de maig de 1994 i continua fins als nostres dies. Finalment, hem de citar també el seu lligam anterior amb els drets humans que ja s'havia posat de manifest en la Declaració sobre el Dret al Desenvolupament adoptada per l'Assemblea General el 1986 i que es va confirmar el 1993, després de la Conferència Mundial de Drets Humans en què es reafirma el dret al desenvolupament com un dret humà, que està "intrínsecament vinculat a l'exercici de tots els drets humans" (Abellán, 2007: 729).

En relació amb el vessant estrictament comercial, el canvi de rumb seguit per les Nacions Unides s'acaba de materialitzar en la Declaració de Bangkok, adoptada en el X període de sessions de la UNCTAD (2000). En aquesta, no només continua sense aparèixer cap menció al NOEI sinó que, ja de manera expressa, es recomana la vinculació a l'OMC per considerar que la seva adhesió és una via que facilita l'accés al comerç (i per tant al desenvolupament) dels PVD, donat el seu caràcter multilateral i no discriminatori però amb reconeixement a la vegada d'un tracte especial i diferenciat per als PND. Amb això es formalitza la cessió de tot el protagonisme a l'OMC pel que fa a temes de desenvolupament en relació amb el comerç. Aquesta època coincideix, a més, amb l'abandonament per part de les Nacions Unides dels "decennis per al desenvolupament" amb caràcter específic, els quals són reemplaçats per una estratègia integral reflectida en la Declaració del Mil·lenni, amb el títol "Desenvolupament i eradicació de la pobresa", l'enfocament de la qual respecte al comerç va en la mateixa línia que la citada Declaració de Bangkok.

En definitiva, es pot afirmar que des de la primera Conferència de 1964, la UNCTAD ha recorregut un llarg camí de conversió fins a esdevenir el que és actualment: un organisme permanent de les Nacions Unides que, en matèria de comerç, serveix d'assessor als PND i de connexió amb l'OMC amb qui el 2003 va firmar un memoràndum d'entesa que formalitza la seva "aliança estratègica". En aquest s'identifiquen amb més claredat les esferes de coopera-

ció i es faciliten encara més les activitats conjuntes que s'han dut a terme des de la creació de l'OMC i que han augmentat amb la proclamació per part d'aquesta de la Ronda de Doha, anomenada també "Ronda del Desenvolupament". Un recorregut curiós si es té en compte que es va crear, precisament, per esdevenir una *alternativa* al model del GATT, aleshores fortament criticat.

### La influència de les Nacions Unides en l'actual estructura reguladora del comerç internacional mundial

Com hem anat veient, tant l'Assemblea General, principal òrgan que des de les Nacions Unides s'ha ocupat de temes relacionats amb el desenvolupament i el comerç, com la UNCTAD són instàncies que, pel seu caràcter, des del començament han comptat amb competències limitades i centrades en la cooperació i la promoció. D'aquí rau, en part, la dificultat, que va esdevenir impossibilitat, d'establir un nou marc jurídic per a les relacions comercials, en no aconseguir comptar amb el consens dels països, especialment els desenvolupats. Això, tanmateix, no significa que no aconseguís influir en la reorientació –esbiaixada– del model de relacions comercials emergent de la postguerra o el més recent sorgit de la Ronda Uruguai.

Així, respecte al primer val la pena destacar que no solament es va aconseguir l'addició d'una Part IV al tractat original del GATT dedicada a principis programàtics relacionats amb el comerç i el desenvolupament, sinó que, a nivell normatiu, es va acceptar integrar d'alguna manera la necessitat d'atorgar un tracte preferent als PND. Aquesta possibilitat es va materialitzar el 1971 amb l'acceptació política per part de les parts contractants del GATT d'una excepció a la clàusula de nació més afavorida per un període de deu anys, aprofitant la possibilitat que donava l'article XXV.5, conegut com a *waiver*. Posteriorment, i vista la necessitat de la seva formalització de manera indefinida, es va acordar la formulació de la *clàusula d'habilitació*, adoptada el 1979 en el marc de la Ronda de Tòquio i plenament vigent actualment en el marc de l'OMC.

Ambdues suposaven una derogació del règim general del GATT basat en el lliure comerç i la no-discriminació a nivell multilateral. Les esmentades derogacions es podien aplicar tant als acords assolits entre PVD com als beneficis que els països desenvolupats volguessin atorgar als no desenvolupats de manera no recíproca i preferent, encara que sense estipular en cap dels dos casos obligacions concretes de fer o no fer, deixant-lo a la discrecionalitat dels atorgadors de la preferència. Amb això, com es fa palès, des dels anys setanta es legalitza en el sistema comercial mundial tant les preferències obtingudes pels PVD respecte als països desenvolupats com les pactades entre països anomenats "del Sud". No obstant això, la manera de materialitzar-lo, primer al GATT i després a l'OMC com a la seva hereva, és mitjançant l'excepció del règim general a discreció de l'atorgant, en lloc de plantejar-se com una dualitat de sistemes per atendre a circumstàncies diferents, fet amb el qual no s'assegura que el tracte desigual entre desiguals sigui a la vegada "igual entre iguals", com s'havia proposat originàriament des dels informes presentats a la UNCTAD.

Aquesta interpretació és precisament la que va efectuar, el 2004, l'Òrgan d'Apel·lacions de l'OMC –òrgan que es podria assimilar amb certs matisos a un tribunal de cassació– en l'únic cas en què s'ha estudiat el contingut i els requisits d'aplicació de l'esmentada clàusula d'habilitació. Amb això s'estableix finalment de manera certa que a l'OMC existeix només un model, el lliure comerç que, això sí, es desenvolupa de manera gradual i amb possibilitat d'aplicar excepcions que atenen a altres valors com el cas de la protecció del medi ambient o l'ajuda als PND<sup>5</sup>. Però en aquest informe l'Òrgan d'Apel·lacions va fer alguna cosa més, ja que va considerar que la clàusula d'habilitació tal com es va definir el 1979 exigeix també que les preferències atorgades siguin “generalitzades, no recíproques i no discriminatòries” entre estats amb circumstàncies similars, apropant-se així als plantejaments originals de l'SPG emanats de la UNCTAD sobre tracte igual a iguals i desigual a desiguals.

En aquest sentit, es pot afirmar que l'SPG procedent dels treballs efectuats des de les Nacions Unides durant els anys setanta i recollit, tot i que amb matisos, en la clàusula d'habilitació de l'OMC és un legat inqüestionable en matèria de comerç i desenvolupament, la continuïtat del qual perilla en l'actual sistema OMC no per la seva negociació sinó per la proliferació dels últims anys d'acords regionals preferencials centrats bàsicament en aspectes de liberalització comercial *stricto sensu*.

Quant als productes bàsics, l'altre gran tema relacionat amb el comerç i el desenvolupament on la UNCTAD es va bolcar per assegurar la seva estabilitat, la seva influència –per desgràcia– ha estat més reduïda. Fins i tot el Fons Comú s'ha reconvertit passant del finançament de reserves per estabilitzar preus al finançament de projectes de desenvolupament de productes bàsics, funció en la qual actualment la UNCTAD centra els seus esforços, juntament amb tasques de tipus assistencial i informatives mitjançant l'elaboració d'estudis, sobretot estadístics. I fins i tot en aquesta tasca no es pot obviar l'importantíssim paper que té l'Organització per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO), protagonista indiscutible a l'hora de plantejar alternatives al model actual. Aquesta organització, des d'una perspectiva de seguretat alimentària, s'ha demostrat molt activa, comptant en l'actualitat amb un Comitè de Problemes de Productes Bàsics on es tracten, entre altres coses, el tema de la gestió de l'oferta per augmentar els preus internacionals dels productes bàsics i es fa un seguiment de les negociacions comercials multilaterals agrícoles que s'estan produint a l'OMC.

És en aquesta última, per tant, on cal centrar novament l'atenció, ara en relació amb el comerç dels productes bàsics, ja que és allà on s'estan negociant les condicions dels intercanvis d'aquests. A nivell multilateral, per tant, haurem d'estar atents als resultats de la Ronda de Doha en matèria d'agricultura per veure què els ofereix el futur, i les expectatives no són favorables.

Les negociacions, quan existeixen, són tenses i els mínims avenços de cara a l'eliminació dels obstacles que impedeixen l'exportació als països desenvolupats no solen incloure els considerats *productes sensibles* que, curiosament, coincideixen en la seva majoria amb els productes bàsics, els mateixos que en el seu moment van restar fora de la liberalització del GATT. Es veu que, si és més fàcil passar un camell per l'ull d'una agulla que aconseguir que

un ric entri al regne dels cels, també ho és que la sostenibilitat esdevingui realment un límit al comerç abans que els països desenvolupats permetin als no desenvolupats que els seus productes bàsics accedeixin als seus mercats en condicions de competitivitat, quelcom que ajudaria realment a millorar la seva balança comercial, un fet que, segons les Nacions Unides, ajudaria efectivament al seu desenvolupament. ●

### Notes

1. Resolució I (13), UN doc. E722 de 1946.
2. Acta Final de la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Ocupació, firmada a l'Havana el 24 de març de 1948, UN doc F/CONF 2/78 (1948).
3. Nota de l'ed.: L'autora utilitza el terme “països no desenvolupats (PND)” com a forma inclusiva dels anomenats “països menys desenvolupats” i “països en vies de desenvolupament (PVD)”, i en contraposició als “països desenvolupats”.
4. La Part IV del GATT es va introduir a través d'un Protocol d'esmena de 8 de febrer de 1965 que va entrar finalment en vigor el 27 de juny de 1966, quan va assolir la majoria dels dos terços requerida.
5. CE–SPG Comunitats europees v/s Índia, “Condicions per a la concessió de preferències aranzelàries als països en desenvolupament” WT/DS246/AB/R de 7 d'abril de 2004.

### Referències bibliogràfiques

- ABELLÁN**, Victoria. “Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo”. A: **MARIÑO**, Fernando (ed.) *El derecho internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Madrid: Trotta, 2002. P. 17-43.
- ABELLÁN**, Victoria. “Derecho al Desarrollo”. A: *Controversias sobre los derechos humanos. Congreso internacional sobre los derechos humanos*. Valladolid, 2006; citat a **ABELLÁN**, Victoria. “El derecho internacional económico (II): La Promoción del desarrollo. Diez de Velasco, M. *Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.
- MANERO**, Ana. *OMC y Desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*. València: Tirant lo Blanch, 2006.

