

## Conflicto entre las normas que regulan la Organización Mundial del Comercio y las que regulan la integración ¿Cuáles prevalecen?

Griselda Carina Llorente\*

El empeño por conseguir la complementariedad entre el comercio multilateral, con su propósito de ir liberalizando el comercio, y la proliferación de un sin número de acuerdos comerciales regionales es el desafío que hoy día la OMC debe enfrentar. Si bien en apariencia, existe una dicotomía entre el multilateralismo económico y el regionalismo económico, tal bifurcación no cobra una significativa relevancia, dado que ambos regímenes se pueden complementar y aun potenciar. El conflicto entre el librecomercio y el proteccionismo es un proceso dinámico que requiere de una organización que contenga a la comunidad internacional y pueda desafiar dichos problemas y superarlos eficazmente. Si bien la OMC parece estar cumpliendo ese rol, su éxito, fruto de su credibilidad, dependerá exclusivamente del apoyo que sus miembros le brinden.

FORO

### INTRODUCCIÓN

Los proyectos de integración, junto con los *acuerdos de preferencias comerciales* tienen una larga trayectoria en los países de América Latina. Si bien existieron experiencias de diferentes integraciones a inicios del siglo XX, los principales programas de integración económica se sucedieron al final de la Segunda Guerra Mundial. Las ventajas de la integración como una vía para la industrialización de los países y como un instrumento para insertarse en el contexto internacional, fueron impulsados por las ideas de la CEPAL.<sup>1</sup> En consecuencia, en este contexto se firmaron los primeros acuerdos regionales, como el MCCA y la ALALC.

\* Asistente del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico –CEIDIE– Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

1. El objetivo *cepalino* era superar los costos de la sustitución de importaciones promoviendo economías de escala.

La etapa inaugurada en los años 90 difiere de lo antes mencionado: los países comenzaron una apertura unilateral de su comercio, mientras buscaban la inserción internacional con compromisos regionales.<sup>2</sup> El fortalecimiento multilateral, concluida la Ronda Uruguay, y el paralelo crecimiento del fenómeno del regionalismo, se manifiesta como una realidad de la coyuntura económica internacional, evidente en el ámbito latinoamericano. En razón de ello, resulta fundamental resaltar las implicancias que el fenómeno de la inserción de los países en los distintos procesos de liberalización comercial, regidos por la normativa multilateral como por acuerdos regionales, pueden tener para una concepción de desarrollo integrado en la región latinoamericana.

## ENFOQUE DE LA PROBLEMÁTICA

La Organización Mundial del Comercio –OMC–, instituida al finalizar la Ronda Uruguay en 1994, se ha convertido en el principal foro en el cual se realizan las negociaciones multilaterales entre los Estados que la integran. El empeño por conseguir la complementariedad entre el comercio multilateral, con su propósito de ir liberalizando el comercio, y la proliferación de un sinnúmero de acuerdos comerciales regionales<sup>3</sup> –en adelante ACR– es el desafío que hoy día la OMC debe enfrentar. La creación de la OMC dio comienzo a una nueva etapa en el régimen del comercio internacional, dado que se terminó con una época de tentaciones neoproteccionistas de los principales actores del comercio internacional,<sup>4</sup> e incluyó nuevos ámbitos que reforzaron el sistema, tales como servicios, propiedad intelectual, agricultura e inversiones relacionadas con el comercio. De este modo se comienza a expandir el comercio a nivel multilateral, y se garantiza dentro de un marco institucional estable, que se supervise el cumplimiento de los acuerdos.

Si bien, en apariencia, existe una dicotomía entre el *multilateralismo económico*, en el cual todos los Estados negocian entre sí, bajo condiciones de igualdad, extendiendo los beneficios otorgados a todos los integrantes; y el *regionalismo económico*, en el cual determinados Estados negocian entre ellos, sin que los beneficios sean necesariamente extendidos hacia otros Estados, no integrantes del bloque, tal dicotomía no cobra una significativa relevancia, dado que ambos regímenes se pueden complementar y aun potenciar.

- 
2. En esta etapa se impulsaron esquemas ya existentes como el MCCA, el Grupo Andino, la ALADI, el CARICOM; y se crearon nuevos, como el MERCOSUR.
  3. Aunque en el ámbito de la OMC el término utilizado es el de “acuerdos regionales”, cabe destacar que este término incluye además acuerdos de libre comercio bilaterales entre estados o grupos de países que no se encuentran en la región.
  4. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio entró en vigor el 01/01/48. Cabe señalar, que durante su vigencia, el mismo fue aplicado de una manera provisional por medio del Protocolo de Aplicación Provisional de 1947.

Desde una perspectiva *normativa*, hay que diferenciar dos etapas en el sistema de comercio multilateral: a) la primera de ellas en el ámbito del GATT, en el cual la constitución tanto de una Zona de Libre Comercio (ZLC) como de una Unión Aduanera (UA) era avistada como una excepción a la Cláusula de la Nación Más Favorecida –CNMF–, conforme al artículo XXIV del GATT. Complementando el esquema, a partir de 1979 se incorpora la Cláusula de Habilitación, en virtud de la cual se autoriza la concesión unilateral de los países en desarrollo de un trato aduanero preferencial, conforme con el Sistema de Preferencias Generalizado –SPG–. b) la segunda etapa comienza con la creación de la OMC, sustitutiva del GATT.<sup>5</sup> En esta etapa, se incluyó, además, la excepción a la CNMF en el artículo V del AGCS. A partir de este momento, se comienza a realizar un exhaustivo examen de los ACR y de su compatibilidad con el sistema GATT-OMC, específicamente respecto al artículo XXIV del GATT.<sup>6</sup>

Si bien existe en apariencia un conflicto entre las normas que regulan la OMC y las que regulan la integración, la realidad da un viso de autopotenciación de ambos, es decir, que los acuerdos regionales y las iniciativas multilateralistas se complementan a los fines de lograr una apertura comercial de un modo tal que a los estados individualmente no les sería factible arribar. De este modo, la competencia entre bloques, y entre los bloques y la OMC pueda llegar a derivar, en un futuro, en una fuerza acelerante del proceso de liberalización.

Los bloques negocian con otros bloques y se van complementando, a tal punto que llegará un momento en el que el mundo será un gran bloque y el objetivo del libre comercio se habrá visto cumplido. Mas allá del principio proteccionista que los impulsa en un primer momento, negocian y se potencian. La excepción a la Cláusula de la Nación Más Favorecida no estaría en el GATT si no fuera la manera de plasmar la realidad de este siglo: la proliferación de acuerdos regionales y de integración, y su proliferación ha sido tal que actualmente la mayoría de los Estados miembros de la OMC son partes de uno o más de ellos. Hay que resaltar la importancia de este aumento de acuerdos, que difieren en cuanto a su cobertura, alcance y modalidades. Al amparo de dichos acuerdos, se desarrollan hoy día la mitad del comercio mundial.<sup>7</sup> En virtud de ello, el Sistema Multilateral de Comercio –SMC– está enfrentando muchos desafíos. La forma en que los mismos sean afrontados condicionará la eficacia de la OMC como centro regulador de las relaciones comerciales, concepto que de-

---

5. Una particularidad que presenta la OMC es la de tener como un miembro más a las Comunidades Europeas.

6. Un caso en el que se trató el tema fue WT/DS34/R, “Turquía - Restricción a las importaciones de Productos Textiles y de Confecciones”.

7. Entre los más importantes podemos mencionar a la Unión Europea, el MERCOSUR, el NAFTA. Al respecto, ver Hoekman, Bernard & Schiff, Maurice en *Benefiting from regional integration*, p. 549.

pende básicamente de la credibilidad que dicha organización inspire entre sus miembros. El desafío prioritario que debe afrontar la OMC es preservar el sistema logrado, es decir, asegurar todo lo realizado en materia de reglas de Comercio Internacional y acceso a los mercados, frente a la eventualidad de que dichos logros sean revertidos por medidas *neoproteccionistas*. Si bien la OMC cuenta con un mecanismo de examen de políticas comerciales que vela por sus objetivos, así como los órganos permanentes de sus acuerdos revisan periódicamente los mismos para actualizarlos, esto deviene insuficiente.

Otro reto que la organización debe confrontar es lograr mantener la integridad y relevancia del Sistema Multilateral de Comercio frente a la proliferación de acuerdos de integración. Es fundamental que la OMC mantenga su integridad, pero asimismo debe no inmiscuirse en el desarrollo de los procesos de integración, dado que los mismos también favorecen la liberalización tanto de bienes como de servicios, e incluso algunos incluyen el área de las inversiones. En sí, la modificación misma del escenario del comercio mundial representa un reto para la OMC, dado que los ACR pueden provocar la desviación del comercio y la inversión; pero por otro lado pueden ser una oportunidad, dado que se generan fuerzas regionales dinámicas que benefician un intercambio comercial más libre.<sup>8</sup>

## **LA NORMATIVA MULTILATERAL DEL GATT/OMC Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

### **INTEGRACIÓN: UN ENFOQUE GENERAL**

La integración, en su faz económica, es un proceso social que vincula a dos o más Estados en el escenario de las Relaciones Internacionales. En los casos de los Países en Desarrollo, la integración se encuadra en su política de desarrollo económico y social. Por medio de la búsqueda de un desarrollo integral, se trata de efectivizar acciones que gradualmente beneficien a los socios y disminuyan los costos de una apertura abrupta a la competencia exterior.

Conforme a su grado de profundización, se categorizan los acuerdos de integración en: Áreas de preferencias arancelarias, Zonas de Libre Comercio, Uniones Aduaneras, Mercados Comunes y Uniones Económicas.<sup>9</sup>

---

8. Hay que tener en cuenta que el fenómeno del regionalismo surgió en forma paralela al incremento acelerado del comercio internacional.

9. Para profundizar el tema ver la teoría clásica de la integración económica sobre uniones aduaneras en Odete Maria de Oliveira, "Regionalismo", en Weber Barral, *O Brasil e a OMC*, p. 150.

Las normas del GATT admitieron acuerdos que tuvieran la categoría de ZLC o UA, permitiendo que sus ventajas no se extendieran a las demás Partes Contratantes.

## CONCEPCIÓN GENERAL SOBRE EL MULTILATERALISMO

El multilateralismo en las relaciones económicas internacionales está directamente relacionado con el derecho internacional económico.<sup>10</sup> La OMC aparece como el organismo regulador de esas relaciones. Dado el impresionante aumento de las negociaciones entre naciones, se propuso la creación de una organización destinada a tratar específicamente las cuestiones del comercio internacional. Así la OMC aparece con la finalidad de reglamentar ese comercio, cuyas decisiones, amparadas por normas jurídicas y técnicas, desprovistas de carácter político, se basan en los principios de los Estados que la integran.

El multilateralismo económico supone la participación de los países en el comercio internacional, como forma de eliminar sus diferencias económicas, sociales y culturales. Pero se ve cuestionado por la preferencia por parte de los actores en las relaciones económicas por el regionalismo. Nos encontramos entonces con dos procesos paralelos que obedecen a lógicas diferentes: por un lado, la creciente importancia del SMC, y por otro, la proliferación de ACR.<sup>11</sup> La constitución de la OMC inauguró, en la sociedad internacional, una nueva forma de promover el comercio basado en el multilateralismo económico, mecanismo por el cual los Estados actúan y negocian en conjunto,<sup>12</sup> teniendo como puntos comunes la existencia de un ordenamiento jurídico internacional, previamente negociado en una organización capaz de velar por la correcta aplicación de las normas.

Existen opiniones encontradas sobre los ACR: Para algunos impulsan el avance de la liberalización del comercio y de la inversión, lo que coadyuva a generar comercio e inversión a escala mundial. Para otros autores, la discriminación implícita en esos acuerdos provoca desviación del comercio y de la inversión.<sup>13</sup>

---

10. Ver Lupi, en André Lipp Bastos Leal, *Soberanía, OMC e Mercosur*, San Pablo, Ed. Aduaneiras, 2001, pp. 128 y ss.

11. Eduardo Biachi Gomes, "As negociações comerciais multilaterais e o regionalismo economico", en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*, Brasil, Fundação BOITEUX, 2003, cita el ejemplo del MERCOSUR, que busca la celebración de acuerdos con otros países y con otras organizaciones internacionales, como es el caso de la Comunidad Andina y la Unión Europea, y al mismo tiempo un consenso entre sus participantes y los demás países del continente americano con vistas a la constitución del ALCA.

12. En las negociaciones de la OMC la regla es la denominada "Single undertaking", mecanismo por el cual la organización adquiere una unidad de ordenamiento jurídico.

13. La desviación del comercio significa que las importaciones de terceros países son reemplazadas por importacio-

Si vemos a los ACR desde una óptica *estática*, los mismos deben provocar que la eficiencia mundial se vea incrementada (tomando la postura de que su principal consecuencia es crear inversiones y comercio y no desviar las ya existentes). Desde un punto de vista *dinámico*, la OMC debe velar porque los ACR no se utilicen de una manera discriminatoria, como sustitutos de acuerdos globales.<sup>14</sup> Empíricamente los ACR no causan un daño a lo Estados miembros, pero tampoco los benefician. El problema es que la OMC debe estar preparada para evitar desviaciones del comercio y de la inversión, sin embargo, sus pautas están incompletas y dispersas.

La OMC se debe valer de su estructura y procedimientos institucionales para impulsar de una manera activa la compatibilidad entre los ACR y las reglas de la propia organización: Crear más instituciones y procedimientos no resolverá el problema. En este sentido, homologar los ACR sería una buena propuesta. La autoridad y credibilidad de la OMC puede verse desafiada si en los ACR se incentiva a que sus miembros observen las reglas regionales con más énfasis que las multilaterales, lo que acarrea el riesgo de que los mismos principios de la OMC se vean debilitados, y en mayor medida si se llegara a dar el caso de que se cree un ACR y éste no esté en consonancia con los criterios establecidos en el GATT-OMC.

## NORMAS OMC SOBRE INTEGRACIÓN

El objetivo primordial del GATT era obtener una progresiva liberalización del comercio internacional, y la principal herramienta para lograr ese fin era la disminución de las tasas aduaneras. Estaba claramente consensuado que el comercio abierto permitiría a los Estados expandirse, acorde a sus ventajas comparativas, logrando de tal modo un nivel más alto de crecimiento, que se traduciría básicamente en bienestar. Un régimen comercial liberal promovería la anhelada prosperidad. Podemos afirmar que el Principio de No Discriminación es el núcleo del Comercio Internacional, regulado por Normas GATT-OMC, garantizando el mismo trato a los productos de todos los territorios participantes. El Principio de No Discriminación se expresa a través de la CNMF y el Trato Nacional.<sup>15</sup>

---

nes de los socios, lo cual es menos dañoso para las economías domésticas. Consecuentemente, la resistencia será mayor contra la liberalización preferencial que resulta de la creación del comercio. Hoekman, Bernard & Schiff, Maurice, "Benefiting from regional integration", *Developing countries and the WTO. Dispute settlements system* (a hand book), Edited by Bernard Halkman, Aadytya Matto, and Philip English. 2002, pp. 548 y ss.

14. Jaime Serra Puche, "El regionalismo y la OMC", en *Foro Internacional*, vol. XLI, abril-junio 2001, No. 2. revista trimestral publicada por el Colegio de México, Maria Celiatro (directora), pp. 255 y ss.

15. La cláusula de Trato Nacional asegura igual tratamiento a las mercaderías o empresas extranjeras que a las nacionales.

## Cláusula de la Nación más Favorecida

Como derivación del principio de igualdad jurídica de los Estados, se inserta en el artículo I del GATT la Cláusula de la Nación más Favorecida, CNMF, la cual aparece como expresión del Principio de No Discriminación, y propugna la noción de que se extiende de manera automática a todos los Estados miembros de la OMC los beneficios, preferencias, concesiones o facilidades que se otorguen o reconozcan a uno de ellos, sin contraprestación alguna. Funciona como fuente de derecho para los Estados que intervienen en negociaciones multilaterales,<sup>16</sup> brindándoles el fundamento para petitionar la extensión de beneficios aplicados a otros países en ese mismo marco. Por otro lado, la CNMF actúa como una restricción para el Estado que otorga las concesiones.<sup>17</sup> Este principio establece que toda ventaja comercial concedida a un país miembro de la OMC, debe obligatoriamente ser concedida a los demás miembros de la organización. Es su finalidad evitar discriminación en el comercio internacional y garantizar iguales oportunidades a sus miembros y así favorecer el intercambio comercial a nivel global y, consecuentemente, el multilateralismo económico, razón misma de existencia de la organización. John Jackson<sup>18</sup> explica que la CNMF<sup>19</sup> es una obligación de tratar las actividades de un país extranjero particular o a sus ciudadanos al menos favorablemente como tratan actividades de cualquier otro país. Por ejemplo, si la nación (A) ha garantizado trato NMF a (B), y luego concede una tarifa más baja a (C) en importaciones de (C) a (A), la nación (A) está obligada a acordar la misma baja en las tarifas también a (B) y sus ciudadanos.

Un pilar de la CNMF es la construcción y preservación de los intereses entre los Estados, por este motivo si bien existen excepciones, las mismas son previstas expresamente y son de una interpretación restrictiva. La excepción que nos interesa, en este estudio, es la integración económica. Halperín<sup>20</sup> señala que la indefinición sobre el alcance de las excepciones a la CNMF dentro de un esquema de integración, abre las compuertas para tratamientos discriminatorios y se introduce una amenaza a la subsistencia del vínculo, implicando la posibilidad de segmentaciones que llevan a cuestionar los beneficios del compromiso original entre todos los Estados miembros del

---

16. Si bien la CNMF aparece principalmente en ACR, su inclusión puede realizarse en tratados sobre cualquier materia, recientemente se incluyó en acuerdos de promoción y protección de inversiones.

17. Ver en este sentido el documento WT/DS69/AB/R.

18. Ver Marcelo Halperín, *Principios jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*, Argentina, Colección Aroha, 2004, pp. 69 y ss.

19. La CNMF puede ser clasificada de distintas maneras: 1. Por su formulación, puede ser expresa o tácita, 2. Por sus efectos en el tiempo, amplia o limitada, 3. Por su funcionamiento, incondicional o condicional, 4. Por su aplicación en acuerdos preferenciales: hacia adentro o hacia afuera.

20. Marcelo Halperín, *Principios jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*.

esquema. Señala el mismo autor, que cuando la CNMF es introducida en un acuerdo bilateral, se convierte en un embrión de multilateralismo (caso de los acuerdos de promoción y protección de inversiones extranjeras).

### **Excepción a la CNMF**

Desde un punto de vista normativo, producto de la Ronda Uruguay, tres normas hacen referencia a acuerdos de integración regional: 1. El artículo XXIV del GATT, junto con el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994; 2. la denominada Cláusula de habilitación; 3. el artículo V del AGCS.

#### *A) Artículo XXIV*

El GATT establece el Principio general de NMF, pero luego determina excepciones a ese principio. La excepción referida a acuerdos de integración se encuentra consagrada en el artículo XXIV. Cuando el GATT fue creado, existían diversas áreas preferenciales de comercio, las cuales fueron aceptadas. Así el artículo XXIV<sup>21</sup> admite ventajas concedidas entre países limítrofes para agilizar el tráfico transfronterizo, ya sea a través de la integración de una ZLC o UA, cuyas ventajas recíprocas entre los participantes no se extiendan a territorios que no formen parte de ellos. La presión de la coyuntura del momento logró que se admitieran estas figuras y además los acuerdos provisionales para llegar a una ZLC o UA.

Como excepción a la CNMF, encontramos, entonces, la disposición del artículo XXIV del GATT, que autoriza la formación tanto de uniones aduaneras como de zonas de libre comercio. La doctrina es unánime al sostener que dichas excepciones serán permitidas en tanto fueran constituidas con el fin de facilitar el comercio entre los territorios de los Estados miembros de esos bloques, sin constituirse en obstáculos al comercio con los demás Estados.<sup>22</sup>

Una de las principales controversias reside en saber si la proliferación de procesos de integración es compatible con el sistema de comercio multilateral, basado en la noción de CNMF, o si los mismos la desvirtúan u obstaculizan. Con la práctica del regionalismo los países conceden ventajas o beneficios mutuos en un espacio económico integrado (ZLC, UA, MC) con la finalidad de eliminar las diferencias econó-

---

21. Este artículo abarca tanto el reconocimiento de acuerdos preferenciales anteriores como la futura celebración de otros.

22. Esta disposición permitió, entre otras cosas, que el sistema de integración europeo fuese admitido en el marco jurídico del comercio internacional establecido en el GATT.

micas, sociales, culturales y comerciales, entre otras, buscando un crecimiento conjunto y mejores condiciones para hacer frente a los demás países y bloques económicos. Los bloques económicos, como las zonas de libre comercio o uniones aduaneras, pueden establecer ventajas recíprocas sin que necesariamente tengan que extenderlas a los demás países miembros de la OMC. En esos casos, esos bloques, en mira de la finalidad meramente económica, son considerados por la OMC espacios comerciales integrados.

Lo que sucede en la OMC es lo siguiente: cada miembro trata a todos los demás miembros igualitariamente como interlocutores comerciales “más favorecidos”. Si un país aumenta sus beneficios que concede a otro interlocutor comercial, tiene que dar ese “mejor” trato a los demás miembros de la OMC de modo que todos sigan siendo “más favorecidos”.<sup>23</sup>

La excepción beneficia directamente a los procesos de integración, por cuanto establece que los beneficios concedidos entre los Estados tendrán como límite el espacio económico integrado, o sea: bajo el manto de protección de este principio, los derechos y concesiones que estén en vigor en el bloque económico no necesariamente deben ser concedidos a países no participantes de ese bloque. Si por ejemplo: A, B y C son un grupo de países integrados, los beneficios concedidos en el bloque económico Y, como por ejemplo, la libre circulación de productos, no necesariamente debe ser concedida a los países D, E y F, no integrantes de ese bloque.

La aplicación del principio, que puede ser vista como una limitación al desenvolvimiento del comercio internacional, en verdad le trae beneficios, porque viabiliza un desenvolvimiento equilibrado de los bloques regionales, que también pueden negociar entre sí el establecimiento de otros bloques, como es el caso, por ejemplo de la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

El artículo XXIV del GATT define las condiciones que deben satisfacer los ACR para el comercio de mercancías. El objeto del ACR debe ser impulsar el comercio entre sus Estados miembros y no constituirse en obstáculo al comercio con otros Estados miembros de la OMC.<sup>24</sup> El párrafo cuarto del artículo XXIV parte de la afirmación de que la creación de una zona de libre comercio o una unión aduanera tiene como objetivo facilitar el comercio entre los territorios que lo conforman, y simultáneamente establece un límite objetivo a los eventuales efectos perjudiciales, dado que impone la obligación de no crear obstáculos a otras Partes Contratantes de esos territorios.

---

23. Eduardo Biachi Gomes, “As negociações comerciais multilaterais e o regionalismo economico”, en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*.

24. En las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Ronda Uruguay, celebradas durante el período 1986-1994, se esclarecieron ciertos puntos del artículo XXIV. Fruto de ello tenemos el “Entendimiento relativo a la Interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General”.

ENTENDIMIENTO RELATIVO A LA INTERPRETACIÓN  
DEL ARTÍCULO XXIV DEL GATT

El *Entendimiento relativo a la Interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General* fue aprobado al firmarse el Acuerdo de Marrakech que instituyó a la OMC. Este instrumento jurídico aclaró algunos puntos del artículo XXIV del GATT. Empero, las dudas interpretativas perduran, motivo por el cual es objeto de negociación en la Ronda Doha. El problema es que el artículo XXIV está provisto de un texto muy vago. El texto puede mejorarse sustancialmente, dando a la OMC la supervisión de la convergencia de ACR.

El Convenio de referencia ha venido a resultar una solución parcial para la ambigüedad que el artículo presenta. El Entendimiento hace hincapié en los criterios específicos para verificar el cumplimiento respecto de los niveles arancelarios, pero los criterios siguen siendo insuficientes, y es necesaria la aplicación de un control más estricto sobre la obligatoriedad del principio NMF. Disponer la obligatoriedad del mantenimiento de niveles arancelarios previos a la firma del acuerdo sería una buena opción, de modo que habilitara una transición hacia un Arancel Externo Común –AEC– mínimo.

En su preámbulo se menciona que las partes deben evitar la conclusión de acuerdos que eventualmente produzcan efectos desfavorables sobre el comercio, ya sea en el momento de su constitución o en las sucesivas ampliaciones. Dichos acuerdos deben tener por objetivo facilitar el comercio entre los territorios que lo constituyen y no crear obstáculos al comercio de otros miembros. Con el Entendimiento, se lograron aclarar ciertos puntos (por ejemplo el “plazo razonable” para la duración de acuerdos provisionales se fijó en 10 años). Sin embargo, respecto a otros elementos del artículo XXIV que siguen dando lugar a interpretaciones encontradas, no se pudo consensuar una solución, y subsisten hasta la actualidad. El desacuerdo sobre la interpretación de algunos puntos del artículo llevó a que los Grupos de Trabajo no llegaran a declarar la compatibilidad de los acuerdos que analizan con las reglas multilaterales del artículo XXIV.<sup>25</sup>

*B) Artículo V AGCS*

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, adoptado en 1994, considera también la posibilidad de brindar un trato diferenciado entre algunos países, sin la obligación de extenderlo a los demás miembros de la OMC. El artículo exige que el

---

25. Ver en este punto la referencia a los Grupos de Trabajo y al actual Comité de Acuerdos Regionales.

ACR tenga una cobertura sustancial, en cuanto al número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de prestación.<sup>26</sup> El artículo V requiere que se eliminen las medidas restrictivas entre las partes comprendidas en el acuerdo (“listas positivas”), y que no se establezcan nuevas restricciones con el objeto de evitar discriminaciones entre sus participantes. Asimismo provee un trato más favorable a los países en desarrollo. También existen dudas sobre el alcance de algunas de sus disposiciones.

### *C) La Cláusula de Habilitación*

La Cláusula de Habilitación fue introducida en 1979. La misma regula los arreglos preferenciales referidos al comercio de mercancías entre países en desarrollo miembros. Dichos arreglos deben ser notificados al Comité de Comercio y Desarrollo. Sin embargo, están exentos del examen que realiza regularmente el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales –CACR–.

La mencionada cláusula brinda un marco regulatorio a aquellos programas no recíprocos que se establezcan al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias. En virtud de este sistema, los países desarrollados permiten que las importaciones procedentes de Países en Desarrollo se encuadren en un régimen de franquicia arancelaria o con tarifas arancelarias menores que las usuales. En estos acuerdos preferenciales no recíprocos participan países en desarrollo y países desarrollados. Al cerrar un acuerdo de este tipo, los miembros de la OMC firmantes deben solicitar una exención de aplicación de las normas OMC.<sup>27</sup>

La Cláusula de referencia fue instrumentada por medio de una Decisión de las Partes Contratantes al término de la Ronda Tokio (1979), denominada “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los Países en Desarrollo”. En virtud de ella se autoriza la concesión unilateral a países en desarrollo de un trato aduanero preferencial conforme con el SPG. Las mismas son ventajas de una sola vía, dado que la parte menos desarrollada no está obligada a otorgar preferencias a las partes más desarrolladas. Así, se consolidaron acuerdos comerciales entre países en desarrollo sin cumplir los requisitos del artículo XXIV del GATT, pero que generaron un aumento significativo de los flujos comerciales entre algunos países. Esta cláusula fue la base jurídica de varios acuerdos en América Latina, firmados en el marco de la ALADI.

---

26. El AGCS estableció cuatro modalidades de prestación de servicios: 1. El movimiento transfronterizo de los servicios; 2. El traslado de los consumidores al país de importación; 3. El establecimiento de una presencia comercial en el país en que ha de prestarse el servicio; y, 4. El traslado de personas físicas a otro país para prestar en él los servicios.

27. Por ejemplo, la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y el Acuerdo de Cotonou firmado por las Comunidades Europeas y los países ACP en sustitución de la Convención de Lomé.

## **Evaluación de los Acuerdos comerciales regionales: compatibilidad con las reglas multilaterales**

En el marco del GATT de 1947, una vez realizada la notificación, las partes del acuerdo lo colocaban a disposición de todos los Estados con los cuales mantenían relaciones comerciales. Los mismos, analizaban las eventuales consecuencias en función a sus intereses. Por otro lado, el Grupo de trabajo elaboraba un informe, que posteriormente se elevaba al Consejo con la finalidad de que el mismo decidiera si el acuerdo en análisis era o no compatible con el artículo XXIV. Las Partes Contratantes no podían concluir un ACR si no era de modo absoluto compatible con el GATT.<sup>28</sup>

Cuando se crea la OMC, el examen de los acuerdos queda en la esfera de las funciones del Comité de Acuerdos Regionales.<sup>29</sup> De este modo, se centralizó en un órgano los esfuerzos de distintos Grupos de Trabajo avocados al examen de las consecuencias de los ACR en la esfera multilateral. El consejo se expide mediante una recomendación basada en el art. XXIV párrafo 7, a). En la misma línea, el párrafo 10 del mismo artículo prevé que las Partes Contratantes pueden aprobar, mediante una mayoría de 2/3, propuestas de creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

### *A) Comité de Acuerdos Comerciales Regionales –CACR–*

El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales fue establecido por el Consejo General de la OMC en febrero de 1996. Su función consiste básicamente en supervisar la totalidad de ACR, reemplazando de este modo a los distintos Grupos de Trabajo que anteriormente se encargaban cada uno de un ACR distinto. Es también su función, evaluar los efectos sistémicos que dichos acuerdos pueden producir en la esfera del SMC; además el Comité debe impulsar a los Estados que han firmado esta clase de acuerdos a brindar la información necesaria sobre los mismos. La cantidad de acuerdos notificados es significativa.<sup>30</sup> Actualmente el Comité se encuentra examinando más de 150 ACR.

---

28. Una de las pocas excepciones fue el caso de la República Checa y Eslovaquia.

29. El CACR fue creado el 6 de febrero de 1996 por Decisión del Consejo General de la OMC.

30. Según información brindada por la OMC, hasta julio de 2005 se notificaron más de 300 ACR al GATT-OMC, de los cuales se encuentran en vigor 128 ACR notificados conforme al artículo XXIV, 21 en virtud de la Cláusula de Habilitación, y 31 en virtud del art. 5 del AGCS.

## PROCEDIMIENTO

Para examinar en forma adecuada y coherente un ACR, el Comité desarrolló un procedimiento, cuyo pilar fundamental es la recolección de información. El objeto del procedimiento es evaluar la compatibilidad de las disposiciones de la OMC respecto de cada acuerdo. Empero no se ha logrado un consenso entre los miembros de la OMC sobre la interpretación de los criterios necesarios para examinar esa compatibilidad. Consecuentemente, se acumulan informes sin concluir y hasta el presente solo hubo consenso sobre un caso “La unión aduanera entre la República Checa y la República Eslovaca”, la cual ha sido conformada luego de la desintegración de Checoslovaquia, acuerdo que resultó compatible con el artículo XXIV.

El comité especial discute las implicancias sistémicas y examina cada uno de los ACR. Si bien existen pautas bastantes precisas para evitar que los ACR erosionen el sistema, la necesidad de interpretación sigue vigente. Las implicancias sistémicas se transformaron en un problema de interpretación como preludio de su ulterior negociación. Como comenta Peña:<sup>31</sup> “En particular, se ha estado trabajando para definir, en forma más precisa, qué se debe entender por la eliminación de las barreras en lo esencial de los intercambios comerciales, el compromiso de no erigir obstáculos al comercio de las otras partes contratantes que no son miembros del acuerdo, las reglas de origen, etc.”

El problema que se suscita es que los miembros que ya tienen acuerdos temen que los mismos se tornen incompatibles con las nuevas disposiciones. En todos aquellos Estados que no forman parte de acuerdos de este tipo, anhelan beneficiarse de la flexibilidad que tuvieron aquellos que ya han suscrito ACR. En conclusión, los únicos que impulsan nuevas y mayores disciplinas son aquellos miembros que no tienen acuerdos ni aspiran a uno, situación que refleja la minoría de los miembros OMC.

El Comité debe tomar más protagonismo. No solo debe revisar la redacción de los ACR, sino también evaluar sus etapas tanto en la negociación, como en la implementación. Como fue mencionado, una forma para viabilizar dicho contralor pueden ser los procedimientos del MPRC y MRPI. De este modo, se eleva la posibilidad de aplicar el artículo XXIV y vigilar su cumplimiento. Lo sumamente importante es que la OMC supervise la formación de estos bloques, para garantizar que los acuerdos se articulen de una manera coherente con los objetivos del SMC, aprovechando que la integración regional puede funcionar como un impulso para la apertura mundial de aquellas economías que aún presentan características proteccionistas.

---

31. Alejandro de la Peña, “Principales retos para el sistema multilateral de comercio en los próximos años”, en *Foro Internacional*, vol. XLI, abril-junio 2001, No. 2, revista trimestral publicada por el Colegio de México, María Celiatro, Dir., pp. 244 y ss.

## *B) Grupo de negociación sobre normas*

Si bien el Comité examina acuerdos, se decidió que exista un canal de negociación específico. En el año 2002 fue creado a tal efecto un grupo de negociación sobre las normas para mejorar las disciplinas sobre la aplicación de medidas antidumping, subvenciones y medidas compensatorias, subvenciones a la pesca y ACR.

El Grupo ha elaborado proyectos de procedimientos que impulsan una mayor transparencia en los ACR. Recientemente, se elaboró un proyecto sobre la notificación de los ACR de una manera más pronta,<sup>32</sup> así como una sustantiva mejora respecto de la información requerida. La secretaría deberá participar más activamente en la presentación de informes.

Tras la Conferencia Ministerial de la OMC, Hong Kong 2005, el Grupo de Negociación acordó la implementación de un programa de trabajo intensivo para finalizar un proyecto de acuerdo relativo a la transparencia, y el avance de cuestiones sistémicas.

## **A MODO DE REFLEXIÓN**

### **NECESIDAD DE REVISAR LAS NORMAS DE LA OMC**

Atentos al aumento de ACR, se torna proporcional la necesidad de analizar una posible aclaración de las normas de la OMC referentes a los mismos. ¿Pero cómo aclarar las normas si los miembros OMC discrepan en cuanto a la misma esencia de los ACR? Algunos consideran que son útiles para el SMC, mientras que otros afirman que lo obstaculiza. Para quienes sostienen que los ACR fortalecen el sistema multilateral, afirman que se puede avanzar más rápidamente de modo de contribuir a la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. Las normas OMC deben ser revisadas, y no reinterpretadas<sup>33</sup> de forma tal que los dos sistemas puedan potenciarse, teniendo en cuenta que la yuxtaposición entre sus miembros con el pasar del tiempo es mayor.

Se pueden diferenciar dos cuestiones claras en las cuales las normas OMC necesitan ser revisadas.

---

32. Por medio de la Decisión de 1992 (IBDD 195/14) se estableció que la notificación de los acuerdos debe realizarse después de que los mismos sean firmados. Los ACR celebrados bajo las condiciones del art. XXIV del GATT se notifican al Consejo de Comercio de Mercaderías (CCM); los de la Cláusula de Habilitación al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD); los de Comercio de Servicios, al Consejo de Comercio de Servicios (CCS).

33. En este punto hay que recordar que el artículo XXIV fue reinterpretado en el "Entendimiento relativo a la Interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General".

1. *La cuestión jurídica:* El artículo XXIV del GATT requiere que un ACR abarque “sustancialmente todo el comercio” de mercancías entre sus miembros. De igual modo, el art. V del AGCS exige una “cobertura sectorial sustancial” en los servicios. El significado de estas expresiones es ambiguo, y los miembros OMC no llegan a un consenso al respecto, lo que se traduce en una frondosa dificultad a la hora de tener que evaluar si determinado ACR (que incluye tópicos sensibles como ser la agricultura) es compatible con las normas OMC.
2. *La cuestión económica:* Antaño los ACR afectaban temas que no iban más allá de las preferencias arancelarias, pero hoy día repercuten en el desarrollo del comercio internacional. La actual coyuntura entre el regionalismo y el multilateralismo se convirtió en una cuestión sistémica básica. El hecho de que se acumulen cada vez más informes sin concluir por parte del Comité, y la falta de consenso de los miembros sobre la configuración de las cuestiones básicas mencionadas *up supra*, manifiesta el peligro que la OMC corre en este ámbito que parece no poder controlar. El fomento del desarrollo puede verse frustrado si no se le presta debida atención al rol de los ACR. Si bien los Miembros de la OMC se comprometieron a impulsar políticamente el tema,<sup>34</sup> la cuestión subyace y preocupa. La Declaración Ministerial prescribe la concertación de negociaciones destinadas a “aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En las negociaciones se tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales relativos al desarrollo”.<sup>35</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de globalización económica está relacionado con el multilateralismo económico (ámbito OMC) para lo cual debe ser extendido, cada vez más, a un mayor número de países. En la práctica aumenta la desigualdad entre las economías de los países, por cuanto los países desarrollados que son portadores de tecnología, concentran cada vez más la riqueza, mientras que los países periféricos, que solamente exportan productos manufacturados, sin agregarle cualquier valor tecnológico, quedan más dependientes del capital y tecnología extranjera. En el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, se tiene al proceso del regionalismo económico, que de forma alguna se opone al proceso de globalización económico, más si lo complementa.

---

34. Compromiso adoptado en el marco de la Conferencia Ministerial de Doha de noviembre 2001.

35. Para profundizar el tema, ver la Declaración de Doha.

En una economía globalizada se torna más viable para los países periféricos buscar inicialmente el desarrollo económico de determinada región, en el cual todos tengan objetivos comunes de crecimiento, para que en un segundo momento, buscar una mejor inserción en la economía internacional.

El regionalismo económico es defendido por la propia OMC, pues a través de la aplicación del Principio NMF, pueden los países asociarse en espacios económicos integrados con una finalidad de obtener ventajas comerciales recíprocas, sin ser obligados a concederlas a países que no forman parte del mismo bloque económico. Estos bloques pueden firmar acuerdos internacionales con otros países u otros procesos de integración.

Los logros de la OMC en las últimas décadas han sido de tal magnitud que ningún miembro se ha retirado de la organización. Si bien quedan muchos temas en el tintero, y los retos parecen cada vez de mayor magnitud, con el tiempo se superarán, empero algunos nunca de una manera enteramente satisfactoria. El conflicto entre el librecambio y el proteccionismo es un proceso dinámico que requiere de una organización que contenga a la comunidad internacional y pueda desafiar dichos problemas y superarlos eficazmente. Si bien la OMC parece estar cumpliendo ese rol, su éxito, fruto de su credibilidad, dependerá exclusivamente del apoyo que sus miembros le brinden.

La discusión sobre el regionalismo se encuentra incluida en los “Temas de Doha”,<sup>36</sup> para ser discutidos en la Ronda del Desarrollo. Ya en los primeros trabajos, se elaboró una lista de temas para negociar al respecto. Es de suma importancia destacar lo manifestado en la VI Reunión Ministerial de Hong Kong,<sup>37</sup> donde se sostiene que los ACR han pasado a ser un elemento fundamental de la política comercial de casi todos los miembros y se afirma que se debe asegurar la transparencia de los acuerdos y su complementariedad con las normas multilaterales de la OMC. Lo mencionado *ut supra* verifica la conclusión a la que se arribó a lo largo de este trabajo: ninguna normativa prevalece sino que las normas multilaterales y las normas que rigen la integración se complementan y potencian.

## ABREVIATURAS

|     |                                  |
|-----|----------------------------------|
| ACR | Acuerdos Comerciales Regionales. |
| AEC | Arancel Externo Común.           |

---

36. Ver Declaración Ministerial de Doha, párrafo 29.

37. Anexo “D” de la Declaración adoptada el 18 de diciembre de 2005.

|          |  |
|----------|--|
| AGCS     | Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.                                  |
| ALADI    | Asociación Latinoamericana de Integración.                                       |
| ALALC    | Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.                                    |
| CACR     | Comité de Acuerdos Comerciales Regionales  |
| CARICOM  | Comunidad del Caribe.  |
| CCD      | Comité de Comercio y Desarrollo.   |
| CCM      | Consejo de Comercio de Mercaderías.  |
| CCS      | Consejo de Comercio de Servicios.  |
| CEPAL    | Comisión económica para América Latina y el Caribe.                              |
| CNMF     | Cláusula de la Nación Más Favorecida.  |
| GATT     | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés). |
| MC       | Mercado Común.   |
| MCCA     | Mercado Común Centroamericano.   |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur.   |
| MPRC     | Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.                                |
| OMC      | Organización Mundial del Comercio.   |
| SMC      | Sistema Multilateral de Comercio.  |
| SPG      | Sistema de Preferencias Generalizado.  |
| UA       | Unión Aduanera.  |
| ZLC      | Zona de Libre Comercio.  |

## BIBLIOGRAFÍA

- Alemann, Roberto, *El nuevo paradigma de la política comercial internacional*, Agenda internacional, Visión desde el sur, año 1, No. 2, Buenos Aires, Fundación visión desde el sur, 2004.
- Biachi Gomes, Eduardo, “As negociações comerciais multilaterais e o regionalismo econômico”, en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*, Brasil, Fundação BOITEUX, 2003.
- De la Peña, Alejandro, “Principales retos para el sistema multilateral de comercio en los próximos años”, en *Foro Internacional*, vol. XLI, abril-junio 2001, No. 2, Revista trimestral publicada por el Colegio de México, María Celiatro (directora).
- Frankel, Jeffrey, “A political economy survey of regionalism’s effect on global liberalization”, en *Regional trading blocs in the world economic system*, Washington D.C., Institute for International Economics, october 1997.
- Gudynas, Eduardo, “El nuevo debate sobre la integración”, [www.integracionsur.com/publicaciones/GudynasDebateIntegracionTme185.pdf](http://www.integracionsur.com/publicaciones/GudynasDebateIntegracionTme185.pdf)
- “Integración blanda y comercio rígido”, [www.globalizacion.org/publicaciones/GudynasRDS159.pdf](http://www.globalizacion.org/publicaciones/GudynasRDS159.pdf)

- Halperín, Marcelo, "Principios jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo", Colección Aroha, Argentina, 2004.
- Hoekman, Bernard & Schiff, Maurice, "Benefiting from regional integration", Developing countries and the WTO, Dispute settlements system (a hand book). Edited by Bernard Halkman, Aadytya Matto, and Philip English. 2002
- Hyczy Lisboa, Grazielle, "A busca pelo comércio internacional a través de acordos multilaterais", en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*, Brasil, Fundação BOITEUX, 2003.
- Mata Diz, Jamile B., "La formación de acuerdos regionales y el papel de la OMC: breves consideraciones", en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*, Brasil, Fundação BOITEUX, 2003.
- Mayoral, Alejandro, "MERCOSUR, los problemas de la integración", en *Archivos del presente*, año 5, No. 18, Buenos Aires, octubre, noviembre y diciembre 1999.
- Negro, Sandra Cecília, "Os acordos de integração regional e as suas relações com o sistema GATT-OMC", en Dal Ri Junior, Arno & Odete Maria de Oliveira, orgs., *Direito Internacional economico em expansão - Desafios e dilemas*, Rio Grande do Sul, Brasil, Fondazione Cassamarca, Editora Unijul, 2003.
- Odete Maria de Oliveira, "Regionalismo", en Weber Barral, org., *O Brasil e a OMC*, Curitiba, Juma Editora, 2002, 2a. ed. revisada y actualizada.
- OMC, "Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", Editorial Publicaciones de la OMC, 2003.
- Piaggi, Ana & Vanossi, Reinaldo, "Integración: Idea y realidad", en *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, vol. 39, Buenos Aires, 1999.
- Serra Puche, Jaime, "El regionalismo y la OMC", en *Foro Internacional*, vol. XLI, abril-junio 2001, No. 2, revista trimestral publicada por el Colegio de México. Maria Celiatro (directora).
- Soares Leite, Rafael. "Entre o global e o regional", en Luis Otávio Pimentel, org., *Direito e da Integração*, Brasil, Fundação BOITEUX, 2003.
- WTO, "Acuerdos Regionales: ¿Elementos constructivos u obstáculos?", nota informativa. [www.wto.org](http://www.wto.org)
- "La transparencia y primacía de las normas", [www.wto.org](http://www.wto.org)
- "Reforms to the global governance of trade", en *Making global trade work for people*.
- "Regional trade agreements and the multilateral regime".
- WTO, TN/RL/W/14 "Comunicación de las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros sobre los Acuerdos Comerciales Regionales", 9 de julio de 2002. [www.wto.org](http://www.wto.org)