

13 Discriminación y preferencias

Tanto si se utilizan como un simple encantamiento contra los demonios que produce la política económica contemporánea como si se persigue vigorosamente, [las uniones aduaneras], probablemente no resulten ser un remedio practicable y adecuado a los males económicos de hoy, y casi inevitablemente actuarán como una barrera psicológica a la realización de los objetivos más deseables pero menos deseados de la Carta de La Habana: la reducción equilibrada y multilateral de los obstáculos al comercio de una forma no discriminatoria.

Jacob Viner
The Customs Unions Issue (1950)

Introducción

La teoría y la práctica de la discriminación en las relaciones comerciales se caracterizan por dos constantes. La primera es que la discriminación siempre ha sido una cuestión polémica entre los economistas, muchos de los cuales comparten las dudas que expresaba Adam Smith (1776: 460), cuando comparaba los arreglos comerciales preferenciales con “las mañas de un pobre artesano”, “[artesanos] que adoptan la regla de emplear a sus parroquianos solamente”. Anticipándose al argumento de que estos arreglos solo son una segunda posibilidad frente a la primera que consiste en una liberalización no discriminatoria, Adam Smith declaraba “un comerciante rico compra los géneros donde quiera que los encuentra mejores y más baratos, sin atender a aquellos mezquinos intereses que perjudican al general de sus extensivos giros”. Viner (1950: 44) desarrollaba este argumento cuando distinguía entre el efecto de desviación de las corrientes comerciales y el efecto de creación de comercio que tenían las uniones aduaneras, cada uno de los cuales tenía su origen en la doble consecuencia de los acuerdos discriminatorios, es decir, “desplazar las fuentes de suministro ... hacia las que ofrecen precios más bajos o precios más altos”.

La segunda constante es que la discriminación sigue siendo uno de los instrumentos que prefieren los estadistas. Durante dos siglos los dirigentes políticos se han servido de los acuerdos comerciales bilaterales, regionales e incluso extrarregionales como medio para conseguir alianzas, promover la paz y la estabilidad de las regiones y recompensar o inducir la colaboración en otras esferas que el comercio. El deseo de mantener esta opción llevó a que los arquitectos del GATT “protejeran” los planes de comercio preferencial ya existentes y permitieran que los países negociaran otros nuevos. Esos mismos objetivos políticos les llevaron

en decenios posteriores a aprobar exenciones en favor de programas que ampliaban el trato preferencial que los países desarrollados otorgaban a las importaciones de países en desarrollo.

El sugerente estudio de las uniones aduaneras hecho por Viner (1950) inauguró una tercera tradición, el perenne debate sobre el impacto que los acuerdos y arreglos discriminatorios pueden tener sobre el sistema multilateral de comercio. El Sr. Viner, que era un multilateralista convencido, consideraba las desviaciones del trato NMF muy sospechosas. Su análisis está ahora desfasado en dos sentidos: el GATT y luego la OMC han sustituido a la Carta de La Habana, y los acuerdos de libre comercio (ALC) han adquirido más importancia que las uniones aduaneras, pero los principios básicos son los mismos. Así pues, fue el primero de una larga serie de economistas que manifestó la opinión de que las uniones aduaneras y los ALC serían, según la descripción de Lawrence (1991), "obstáculos" para los acuerdos multilaterales. Otros, con una visión más optimista consideraban que eran "elementos de construcción" de acuerdos multilaterales, que sentaban un precedente y establecían el clima adecuado para nuevas liberalizaciones.

El debate sobre la relación entre la discriminación y el multilateralismo quizá sea la polémica más importante planteada en la era de la OMC. Una de las ironías del establecimiento de esta Organización es que culminó medio siglo de avances hacia un régimen de comercio multilateral, pero que lo hizo en un momento en que sus Miembros habían empezado a negociar seriamente acuerdos discriminatorios. Casi todos los Miembros de la OMC han dedicado al menos tanta atención a las negociaciones de acuerdos bilaterales y regionales como a la negociación de acuerdos multilaterales. Algunos sostienen que el sistema de comercio actual es solo multilateral de nombre, de modo que en los últimos años "la liberalización comercial se ha producido en todas partes *salvo en* Ginebra" (Dadush, 2009b: 3). Esta afirmación no es solo una hipérbole que ignora los avances logrados en algunos Acuerdos de la OMC concluidos antes y durante la Ronda de Doha, sino que tiene también una parte de verdad.

Para seguir este análisis se impone un poco de terminología, en especial, establecer la diferencia entre acuerdos discriminatorios y arreglos preferenciales. Los primeros adoptan generalmente la forma de tratados y pueden oscilar entre acuerdos de alcance parcial y mercados comunes (véase el recuadro 13.1). Los dos tipos más importantes son los ALC y las uniones aduaneras, que eliminan, ambos, los obstáculos entre sus miembros pero difieren en el trato que reservan a las importaciones procedentes de terceros países. Mientras que los miembros de un ALC retienen, cada uno de ellos, la serie de aranceles que aplicaban a las mercancías de terceros países, los miembros de una unión aduanera tienen un arancel externo común. Todos estos acuerdos recíprocos son denominados colectivamente de aquí en adelante como acuerdos comerciales regionales (ACR). Como alternativa, algunos autores denominan estos instrumentos acuerdos comerciales preferenciales, pero resulta más propio utilizar el acrónimo ACPR para designar los arreglos comerciales preferenciales, es decir, los programas autónomos que funcionan exclusivamente de forma unilateral. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es el ejemplo principal de arreglo preferencial, pero otros sistemas de preferencias aportan unos beneficios más generosos a determinadas regiones o socios. Los ACR y los ACPR, como a continuación se examina, se diferencian en distintos aspectos pero los dos suponen excepciones importantes a la norma general del trato de la nación más favorecida (NMF) del sistema de la OMC.

Recuadro 13.1. La clasificación de los acuerdos comerciales regionales y la terminología correspondiente

El concepto de ACR abarca cinco tipos diferentes de acuerdos, de los que los más importantes son los ALC y las uniones aduaneras. En el párrafo 8 b) del artículo XXIV del Acuerdo General se definen las zonas de libre comercio (que son las creadas por un ALC) como “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”. Estas zonas de libre comercio deben distinguirse de las uniones aduaneras que, según el párrafo 8 a) de ese mismo artículo, se entiende que suponen “la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera” que no solo se eliminan los derechos de aduana que se apliquen a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión sino también que “cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”. Dicho con mayor sencillez, una unión aduanera es una zona de libre comercio con un arancel externo común.

Hay otros tres tipos de ACR. Uno de ellos son los acuerdos de integración económica (AIE), definidos en el artículo V del AGCS como un acuerdo sobre los servicios que tenga “una cobertura sectorial sustancial” y que establezca además “la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o ... la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación”. En la práctica, no se trata de un acuerdo distinto: prácticamente todos los acuerdos que se conocen como AIE son ALC o uniones aduaneras que abarcan tanto los servicios como las mercancías. Otra categoría para la que no existe una definición formal es la de “acuerdo de alcance parcial”, o algo que es similar a un ALC pero que solo abarca algunos productos. La Cláusula de Habilitación permite que los países en desarrollo concluyan acuerdos de alcance parcial, y además somete a los ACR Sur-Sur a una vigilancia, en general, menos estricta que los ACR Norte-Sur o Norte-Norte.

La forma de integración más profunda es el mercado común, que va más allá de la unión aduanera y establece la libre circulación de los factores de producción (es decir, el capital, la mano de obra, etc.). El mercado común puede suponer también una sola moneda, la armonización de las leyes o incluso la fusión de instituciones nacionales y regionales. No obstante, en las normas de la OMC no existe una definición de mercado común, y se tratan estos arreglos como uniones aduaneras.

Los títulos generales que reciben los ACR no responden necesariamente a estas definiciones. Algunos ALC reciben un nombre que los distingue de los simples acuerdos arancelarios. Por ejemplo, el Japón y la Unión Europea prefieren la denominación “acuerdos de asociación económica” y los Estados Unidos califican algunos de sus pactos como “acuerdos de promoción del comercio”. Algunos acuerdos que se denominan uniones aduaneras o mercados comunes tienen más aspiraciones que las auténticas uniones aduaneras o los auténticos mercados comunes, que con frecuencia excluyen numerosos productos o sectores enteros del arancel externo común.

La economía de los ACR

Harry Truman, que era Presidente de los Estados Unidos en el momento en que Viner (1950) escribió su estudio fundamental sobre las uniones aduaneras, hizo famosa la frase de que quería un economista que solo tuviera un brazo porque estaba cansado de que se le dijeran cosas opuestas primero de un lado y luego del otro. El propio Viner llegaba a conclusiones claras sobre las consecuencias de las uniones aduaneras para el sistema multilateral de comercio, pero en el camino hacia esas conclusiones elaboró un paradigma con dos caras que alimentó estudios y polémicas durante generaciones: por un lado, los ACR creaban comercio, pero por otro lado, desviaban las corrientes comerciales. Más de medio siglo de estudios teóricos y empíricos no han permitido llegar a conclusiones definitivas sobre qué lado lleva las de ganar.

Viner (1950: 43) señalaba que la *creación del comercio* se produce cuando “uno de los miembros de la unión aduanera importa ahora de otro [un producto] que antes no importaba porque el precio del producto nacional protegido era más bajo que el precio de cualquier producto de fuente extranjera más el derecho de aduana”. En otras palabras, se generaba comercio cuando el país sustituía la producción ineficaz de sus propias industrias nacionales protegidas por la producción más eficaz del socio comercial. Al contrario, existe *desviación del comercio* cuando “uno de los miembros de la unión aduanera importa ahora un artículo de otro miembro de la unión que antes importaba de un tercer país, porque esa era la fuente de abastecimiento más barata posible aun después de haberse pagado el derecho de aduana” (*Ibid.*). En este caso, la estructura doble del arancel alienta a los importadores a sustituir los productores más eficaces de un tercer país por productores menos eficaces (pero más baratos) del país socio en la unión. Desde un punto de vista económico, la consideración principal es si el comercio creado supera al comercio desviado. Viner (1950: 44) sostiene que “si una unión aduanera determinada es un paso en la buena dirección o en una dirección equivocada dependerá ... de qué dos tipos de consecuencias se derivan” del acuerdo:

Cuando la creación de comercio es predominante, al menos uno de los miembros resultará beneficiado, es posible que los dos salgan beneficiados, la combinación de los dos tendrá un beneficio neto y el mundo en general se beneficiará; pero el mundo exterior pierde, al menos a corto plazo, y solo puede obtener ganancias a largo plazo como resultado de la difusión general de la mayor prosperidad de la zona de la unión aduanera. Cuando el efecto de desviación del comercio es predominante, al menos uno de los países miembros está condenado a resultar perjudicado, es posible que ambos resulten perjudicados, la combinación de los dos sufrirá un daño neto y el mundo exterior y el mundo en general sufrirán un daño.

El planteamiento básico del argumento de Viner es elegante por lo sencillo pero, hasta el momento, no existe un consenso entre los cronistas sobre si los acuerdos discriminatorios aportan un beneficio neto al sistema de comercio. Alguno de los argumentos a favor y en contra de los ACR se centran en los efectos indirectos que pueden tener estos acuerdos, como servir de modelo para acuerdos que puedan concluirse a escala multilateral (favoreciendo así al sistema) o generando incentivos contrarios a la negociación de acuerdos multilaterales que erosionen los márgenes de preferencia establecidos en los ACR (perjudicando así al sistema). En este capítulo se examinan estas cuestiones.

El desacuerdo más directo y todavía sin resolver entre los economistas es saber qué parte del paradigma de Viner predomina. ¿La cuantía del comercio creado es superior a la cuantía del tráfico desviado? La única forma de responder claramente a esta pregunta sería reducir las propias lecturas a un puñado de autores cuidadosamente elegidos y, luego, ignorar sus argumentos contra lo que han dicho otros autores. “[A] medida que aumentaba la proliferación de acuerdos de comercio preferencial en el decenio de 1990” -observaron Eicher y otros (2008: 3)- “también lo hacía el número de teorías que predecían o bien el aumento o bien la disminución de las corrientes comerciales entre los (no) miembros”. Igualmente, Clausing (2001: 678) señaló que el trabajo empírico no había respondido “ni siquiera a la pregunta más básica sobre los acuerdos preferenciales de comercio: si la creación de comercio es superior a la desviación de corrientes comerciales”. Adams y otros (2003) han concluido que la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales que estudiaron provocaban una desviación de las corrientes comerciales. Hufbauer y DeRosa (2007) concluían en cambio “que la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales en vigor hoy, en resumen, crean comercio más que desvían las corrientes comerciales”.

Uno de los mecanismos que los economistas utilizan para intentar resolver la cuestión es distinguir entre tipos de acuerdos comerciales preferenciales. Unos defienden la hipótesis de que existe un “socio comercial natural”, alegando que los acuerdos comerciales preferenciales entre vecinos con un comercio bilateral importante es más probable que generen un saldo neto de creación de comercio (véase, por ejemplo, Krugman, 1995; y Wonnacott y Lutz, 1989). Magee (2004: 15 y 16) no está de acuerdo y considera que “aunque es más probable que los países vecinos firmen acuerdos comerciales preferenciales, los acuerdos por sí mismos no provocan una mayor creación de comercio o menor desviación de corrientes comerciales” (véase también Krishna, 2003). Frankel (1997: 229 y 230) responde de forma condicional y considera que “si el nivel de los obstáculos comerciales contra los terceros se mantiene sin cambios” en un acuerdo regional, entonces “es probable que los efectos dañinos de la desviación del comercio superen a los efectos benéficos de la creación de comercio”. Por este motivo: “los políticos deben procurar maximizar la posibilidad de que los acuerdos regionales contribuyan a la liberalización mundial”.

Esta observación conduce a plantearse el interrogante fundamental de si las partes en un acuerdo comercial preferencial lo diseñan de forma tal que sea un complemento o un sustituto de la liberalización multilateral o, dicho de otro modo, si es un instrumento de un regionalismo abierto o un regionalismo cerrado. Una vez más, Viner adelantó la cuestión hace tiempo cuando observó que el movimiento hacia la unificación de aranceles que se produjo en el siglo XIX y posteriormente:

era principalmente un movimiento destinado a hacer factible una protección elevada y eficaz en zonas limitadas que no se limitaran a las fronteras de un solo Estado, y de promover la autosuficiencia en estas grandes zonas porque la autosuficiencia para un solo Estado era claramente impracticable o demasiado onerosa; no era un movimiento para promover la división internacional del trabajo (Viner, 1950: 68).

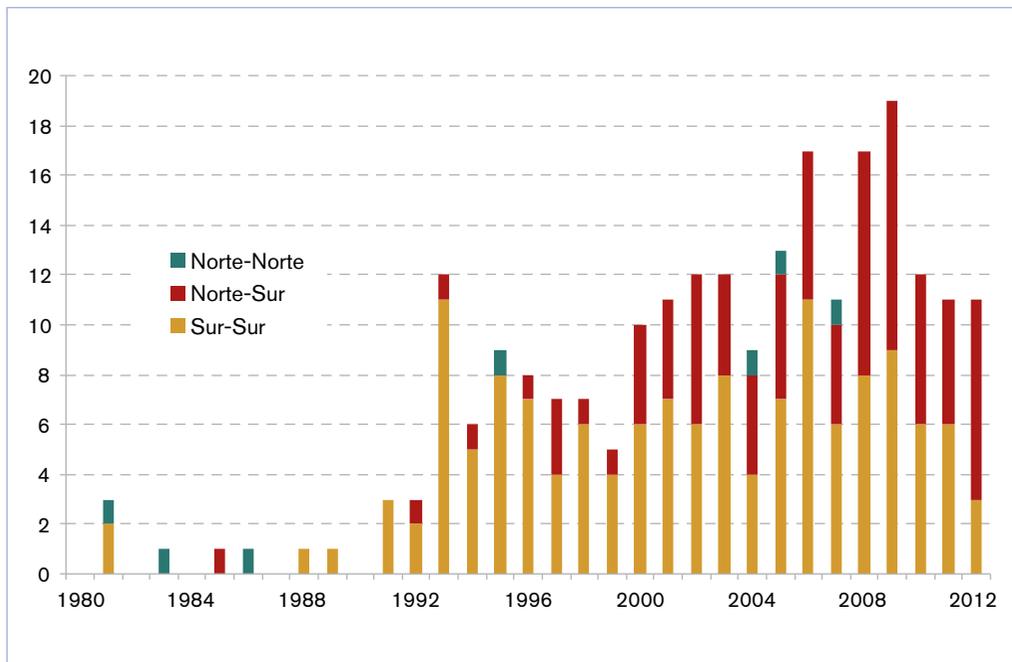
Esta descripción es aplicable también a algunos acuerdos comerciales preferenciales negociados durante las etapas del GATT y de la OMC, aunque sin duda no a todos. Varias de

las uniones aduaneras que crearon países en desarrollo durante los decenios de 1960 y 1970 se fundaban más en un concepto regional de industrialización para sustituir importaciones que en una auténtica libertad de comercio, y tenían por objetivo reducir las insuficiencias de esta política de industrialización para sustituir importaciones mediante la creación de un mercado interno ampliado. El proyecto original puede que haya cambiado, como muestra la transformación del Pacto Andino (fundado en 1969) por la Comunidad Andina en 1988. Mientras que el grupo original se basaba en la política de sustitución de importaciones y en un regionalismo cerrado, la organización reformada reflejaba el Consenso de Washington y representaba un movimiento hacia un regionalismo abierto. Otros acuerdos comerciales preferenciales entre países en desarrollo han mostrado distinto grado de interés por estos dos modelos diferentes.

Las normas de origen de los ACR y de los ACPR son otro motivo de preocupación, más específico, para los economistas. Estas normas de origen tienen una importancia principalmente estadística cuando se trata de comercio no preferencial, pues determinan el país al que se deben atribuir las importaciones, pero cuando se trata de comercio preferencial establecen si las importaciones podrán acogerse o no a las ventajas del acuerdo. Las normas de origen pueden diseñarse de forma tal que agudicen deliberadamente el problema de la desviación del comercio, de modo que las partes en un acuerdo (o quienes diseñan un programa autónomo) las manipulen de forma tal que su objetivo sea desalentar el comercio con terceros. Por ejemplo, las normas de origen de los productos alimenticios que se producen en cadenas transnacionales de suministro pueden estar diseñadas de forma tal que reserven a los miembros de un ACR la mayoría, o la totalidad, de los procesos e insumos. Esta práctica es especialmente notable en el caso del comercio de textiles y prendas de vestir, como se examina posteriormente en este capítulo. Además de los problemas que pueden provocar las normas de origen de un acuerdo concreto, se plantea una preocupación colectiva. Cuando múltiples acuerdos tienen cada uno sus propias normas puede ser difícil para los productores multinacionales acogerse a ellos con la misma combinación de productos o de insumos. Los críticos normalmente invocan la imagen manida del plato de espaguetis para describir este problema, comparando la multiplicidad de normas con el aspecto intrincado de ese plato.

La discriminación en las etapas del GATT y de la OMC

Los analistas y políticos quizá tengan opiniones muy distintas sobre las consecuencias de los acuerdos discriminatorios para el sistema multilateral, pero un hecho es indiscutible: el número y la importancia de los ACR han crecido rápidamente. Como puede verse en el gráfico 13.1, estos acuerdos eran escasos en los años anteriores a la Ronda Uruguay, pero su número creció rápidamente al final de esas negociaciones. El ritmo a que entraron en vigor ACR pasó de 2,1 por año durante la última etapa del GATT (1980-1994), concluyéndose la mayoría de ellos alrededor de ese período, a 9,0 por año entre 1995 y 2003, y a 13,3 por año entre 2004 y 2012.¹ Solo en 2009 entraron en vigor 19 ACR, un número mayor al de todos los ACR notificados entre 1980 y 1992.

Gráfico 13.1. Acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC, 1980-2012

Fuente: Cálculos a partir de datos del Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales: <http://rtais.wto.org/UI/PublicAIIRList.aspx>.

Notas: Años en los que los ACR entraron en vigor. La base de datos no incluye algunos ACR que entraron en vigor durante la etapa del GATT pero fueron o bien derogados o bien sustituidos por otros acuerdos.

Norte-Norte = ACR en los que todas las partes son países desarrollados.

Norte-Sur = ACR en los que al menos una parte es un país desarrollado y al menos una parte es un país en desarrollo o en transición.

Sur-Sur = ACR en los que todas las partes son países en desarrollo o en transición.

La composición de los ACR también se ha modificado pues los países han sustituido la conclusión de acuerdos sobre todo con vecinos inmediatos por negociaciones extrarregionales o entre países que tenían un tamaño y unos ingresos muy distintos. Los acuerdos Sur-Sur representaron el 78,1% de los ACR que entraron en vigor entre 1980 y 1994, pero ese porcentaje disminuyó a continuación, entre 1995 y 2003, al 69,1% y entre 2004 y 2012 se redujo exactamente a la mitad. Durante estos tres períodos, el porcentaje de ACR Norte-Sur aumentó del 12,5% (1980-1994) al 29,6% (1995-2003) y posteriormente al 47,5% (2004-2012). Los acuerdos Norte-Norte siguieron siendo una pequeña minoría del total, pero los pocos que se han negociado pueden afectar a grandes porcentajes del comercio mundial. La Unión Europea es la mayor unión aduanera del mundo; aunque se excluya el comercio interno de la UE del cálculo, este bloque representa el 14,9% de las exportaciones mundiales y el 16,2% de las importaciones mundiales en 2011.² El ALC que el Canadá y los Estados Unidos concluyeron en 1988 fue el mayor ALC bilateral, pero pronto fue sustituido por un ALC Norte-Sur, cuando México se sumó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), trilateral.

En el cuadro 13.1 se muestra que las uniones aduaneras son mucho menos frecuentes que los acuerdos de libre comercio. Se trata de una simple función de la geografía: casi cualquier par de países, o grupo de países puede negociar un ALC, incluso si están separados por grandes distancias, pero las uniones aduaneras tienden a concluirse solo entre países que o bien son contiguos o están en la misma vecindad. Por consiguiente, los ALC pueden proliferar en términos absolutos y teóricamente pueden ser miles, pero las uniones aduaneras crecen por acumulación y su número y tamaño es objeto de límites naturales más estrictos. Tanto si se notifican en virtud del artículo XXIV del Acuerdo General como de la Cláusula de Habilitación (como se explica más adelante), las uniones aduaneras representan casi exactamente un décimo de todos los ACR notificados a la OMC. Ese porcentaje desciende al 7,4% si se descartan las adhesiones a las uniones aduaneras y a los ALC ya existentes.

La mayoría de las uniones aduaneras que siguen en vigor datan de la etapa del GATT o incluso antes. Las más antiguas de estas uniones son la Unión Aduanera del África Meridional (establecida en 1910) y la Unión Aduanera entre Suiza y Liechtenstein (1924), aunque la mayoría datan del período comprendido entre el decenio de 1960 y mediados del decenio de 1990. La Unión Europea se originó en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951) y evolucionó a través de una serie de tratados y de adhesiones a partir de ese momento.³ Las uniones aduaneras que siguen vigentes en América empezaron con el Mercado Común de América Central (1961), al que siguió el Pacto Andino (1969), la Comunidad del Caribe (1973) y el Mercado Común del Sur o MERCOSUR (1991). Otros dos mercados comunes africanos se constituyeron al final de la etapa del GATT: la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, en 1993, y el Mercado Común del África Oriental y Meridional, en 1994. Los países africanos también crearon nuevas uniones aduaneras durante la etapa de la OMC. Entre ellas cabe mencionar la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados del África Central (1997), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (ambas en 2000), y la Comunidad del África Oriental (2010). Aparte de estas, las únicas uniones aduaneras nuevas desde el inicio de la etapa de la OMC fueron la Comunidad Económica Euroasiática (1997), el Consejo de Cooperación del Golfo (2003) y la Unión Aduanera de Belarús, Kazajstán y la Federación de Rusia (2010). No hay uniones aduaneras en Asia y el Pacífico, aunque el nivel de coordinación económica dentro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, que se fundó en 1967 y produjo un ALC en 1992, es elevado.

Donde hay un crecimiento real es en el número de ALC, que colectivamente representan un 84,1% de todos los ACR notificados (o el 86,8% si no se contabilizan las adhesiones). En el cuadro 13.2 se muestra la rapidez con la que los ACR han proliferado entre determinados Miembros de la OMC, en especial en comparación con las tasas más lentas de crecimiento durante la mayor parte de la etapa del GATT. En 1965 solo 3 de los 20 futuros Miembros de la OMC que figuran en ese cuadro tenían concertados ACR, pero justo inmediatamente antes del inicio de la Ronda Uruguay más de la mitad de los Miembros habían concluido ACR; en 2005 lo habían hecho todos. Los datos muestran que la tasa de crecimiento se aceleró después de que la OMC entrara en funcionamiento y que el porcentaje de ACR que representan los firmados por estos Miembros se duplicó con creces entre 1985 y 1995, y entre 1995 y 2005 se triplicaron con creces. En los siete años transcurridos entre 2005 y 2012 se concluyeron más ACR nuevos que en los 10 años anteriores.

Cuadro 13.1. ACR notificados a la OMC hasta finales de 2012

	Adhesiones	Nuevos ACR	Total (% del total)	
Artículo XXIV del Acuerdo General	7	209	216	(85,7)
Acuerdos de libre comercio	1	199	200	(79,4)
Uniones aduaneras	6	10	16	(6,3)
Cláusula de Habilitación	2	34	36	(14,3)
Acuerdos de alcance parcial	1	14	15	(6,0)
Acuerdos de libre comercio	0	12	12	(4,8)
Uniones aduaneras	1	8	9	(3,6)
Total	9	243	252	(100,0)

Fuente: Adaptación de la información ofrecida en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC, que se puede consultar en: <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Nota: Se han hecho otras 111 notificaciones de ACR de conformidad con el artículo V del AGCS que abarcaban tanto los servicios como las mercancías. Estas notificaciones no se han contabilizado por separado.

Cuadro 13.2. Número acumulado de ACR notificados por determinados Miembros, 1965-2012

	Etapas del GATT			Etapas de la OMC		
	1965	1975	1985	1995	2005	2012
Unión Europea	1	5	5	8	25	34
Suiza	1	2	2	5	15	28
Chile	0	0	1	1	9	19
Singapur	0	0	0	1	9	18
Turquía	0	0	0	1	7	18
India	0	0	0	0	3	15
Estados Unidos	0	0	1	2	8	14
Japón	0	0	0	0	2	13
México	0	0	1	4	13	13
China	0	0	0	0	4	11
Perú	0	0	1	2	2	11
Corea, República de	0	0	0	0	1	10
Tailandia	0	0	0	2	5	10
Australia	0	0	2	2	5	8
Costa Rica	1	1	2	3	6	8
Canadá	0	0	0	1	4	7
Colombia	0	0	1	3	3	7
Israel	0	0	1	2	6	6
Sudáfrica	0	0	0	0	3	4
Brasil	0	0	1	2	2	3
Son parte en ACR	3	3	11	16	20	20
Promedio	0,2	0,4	0,9	2,0	6,6	12,9

Fuente: Tabulación realizada a partir de datos que pueden obtenerse en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

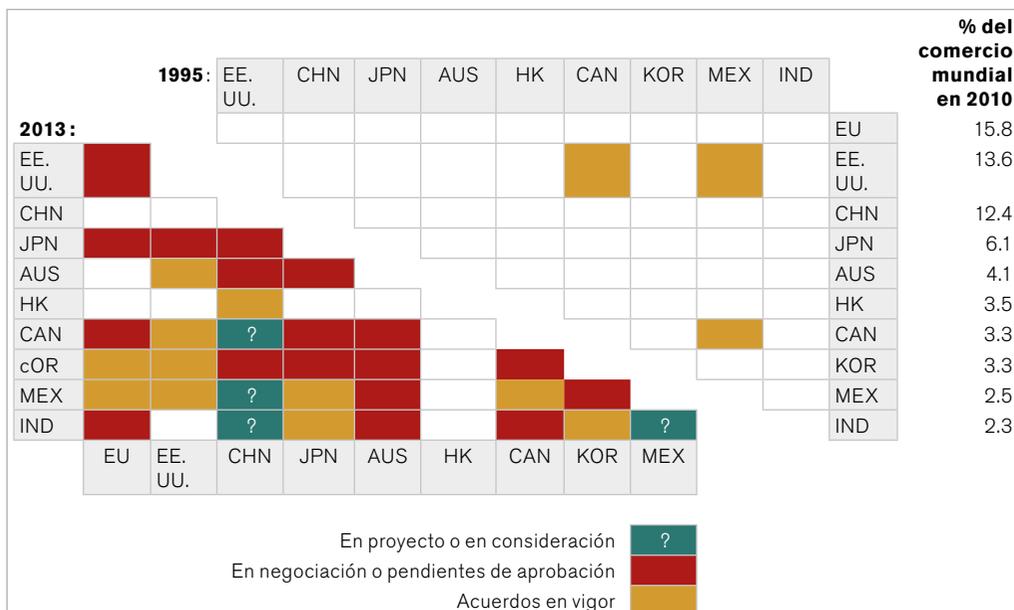
Nota: Se incluyen los ALC y las uniones aduaneras en vigor a final de año; algunos ALC tienen múltiples socios. No se incluyen los acuerdos que establecen la ampliación de uniones aduaneras ya existentes. Algunos de los países que aparecen en el cuadro no eran partes contratantes o Miembros durante todos los años a que se hace referencia. Los ACR están clasificados aquí según el año en que entraron en vigor más que según el año en que fueron notificados al GATT o a la OMC.

Desde el punto de vista del régimen de los ACR, otras dos observaciones son más importantes que su simple número. Una, como se verá más adelante en este capítulo, es el contenido y la cobertura de los ACR. La otra, como se examina aquí, es quién negocia estos ACR y con quién. Una cosa es que países con un comercio de pequeño o mediano tamaño concluyan acuerdos con sus vecinos inmediatos, en ocasiones bajo la forma de acuerdos de alcance parcial que contienen numerosas excepciones, y otra cosa totalmente distinta es que estos países negocien acuerdos generales, extrarregionales, con países que tienen un comercio de mayor tamaño. Los cambios más importantes se producen cuando los países de mayor tamaño comercial empiezan a negociar ACR entre sí.

Dividiendo las pautas seguidas por las negociaciones de ACR en fases, podemos distinguir tres fases, y posiblemente cuatro. La primera dura desde el inicio del sistema del GATT hasta principios del decenio de 1980, y durante ella los ACR fueron escasas excepciones que se limitaban en gran medida a la negociación de acuerdos de alcance parcial, ALC o uniones aduaneras entre países de la misma región. Estos ACR eran comunes entre los países en desarrollo y, en el caso de Europa Occidental, entre países desarrollados. Durante la segunda fase, que coincide aproximadamente con el período de la Ronda Uruguay, se produce un incremento de las negociaciones extrarregionales y se emprenden unas pocas, pero precursoras, iniciativas Norte-Sur. En esta fase la Comunidad Europea y los Estados Unidos empiezan a negociar, cada uno por su parte, ALC con países en desarrollo. La tercera fase empieza cuando se inicia la etapa de la OMC. La única diferencia real entre la segunda y la tercera fase fue la marcada por la cantidad. Mientras que en la época de la Ronda Uruguay se estaban negociando comparativamente pocos ACR todavía, el ritmo se aceleró mucho durante los años que siguieron al establecimiento de la OMC.

Es posible que una cuarta fase se iniciara alrededor de 2010. Aunque todas las economías mayores hubieran negociado activamente ACR durante años, en gran medida solo hicieron participar a otros interlocutores más pequeños y se abstuvieron de negociar entre ellas. Esta observación puede corroborarse con los datos que se muestran en la figura 13.2, que recogen los ACR concluidos entre 10 Miembros que colectivamente representaban en 2010 dos tercios del comercio mundial de mercancías. Hay 45 relaciones bilaterales posibles (o díadas) entre estos 10 Miembros. En 1995 solo había en vigor un ACR entre algunos de estos Miembros, el TLCAN, que unía a tres de ellos. Esta situación contrasta vivamente con la existente a principios de 2013, cuando el número de ACR en vigor había crecido hasta 11 (24,4% de las 45 díadas) y se estaban negociando 18 más (40,0%), además de saberse que había otros cuatro, al menos, que estaban en fase de estudio o de negociaciones previas (8,9%). En total, casi tres cuartos (73,3%) de estas díadas habían ya concluido ACR o parecían encaminarse en esa dirección. El único de estos 10 interlocutores con mayor comercio que no estaba participando en múltiples negociaciones de ACR con otros era Hong Kong, China, un caso especial cuya economía era ya la más abierta del mundo. En 2012, se insinuaba, por lo menos, una posible negociación de un ACR entre la UE y Australia (Markovic, 2012), dejando solo otros tres posibles acuerdos entre esos 10 interlocutores con mayores cifras de comercio que no hubieran llegado ni siquiera a la fase de estudio oficial (reconocido): las díadas Estados Unidos-India, UE-China y Estados Unidos-China. Estas eran las únicas piezas del rompecabezas que no habían encontrado su lugar.

Gráfico 13.2. ACR entre los 10 Miembros mayores de la OMC, 1995 y 2013



Fuente: Tabulaciones de los datos sobre ACR que figuran en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>) y otras fuentes (principalmente los sitios Web de los ministerios de Comercio de los 10 Miembros). Los datos comerciales proceden de: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/charts_e/chart08.xls.

Nota: Los porcentajes del comercio mundial se refieren al comercio de mercancías y está excluido el comercio interno de la UE. Los datos relativos a 2013 se basan en la información disponible hasta marzo.

La observación es todavía más significativa si se consideran solo los cuatro Miembros de mayor tamaño de este grupo. China, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea representaron colectivamente en 2011 un 44,1% de las exportaciones mundiales de mercancías y un 49,6% de las importaciones⁴, y tienen además una influencia enorme en la definición del sistema multilateral de comercio. Estos cuatro Miembros, en ocasiones denominados la “nueva Cuadrilateral”, tienen antecedentes muy distintos de negociación de ACR. La Unión Europea, y sus configuraciones anteriores, fue la primera en manifestarse, a principios del decenio de 1950. En el decenio de 1970 empezó a negociar ALC con otros interlocutores, empezando primero en Europa y luego pasando a la escena extrarregional. Los Estados Unidos hicieron luego aparición en el decenio de 1980, y China y el Japón lo hicieron en el decenio de 2000. Así pues, los cuatro tenían numerosos acuerdos ya en vigor en 2013, una media de más de 17 cada uno, y a veces con los mismos interlocutores, pero hasta ese momento se habían mostrado muy reacios a negociar entre sí. El límite lo habían establecido en el grupo formado por las siguientes potencias comerciales, es decir, Australia, el Canadá y la República de Corea, con los que tres de estos cuatro Miembros mayores habían concluido o iniciado negociaciones. Sin embargo, hacia 2010 cada miembro de esta nueva Cuadrilateral había empezado a considerar otros planes mayores. Los acontecimientos más importantes se produjeron en 2013, cuando se iniciaron las negociaciones del Japón

con China, la Unión Europea y (a través de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico) los Estados Unidos, así como las negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos, para concluir un ALC o su equivalente funcional. Cuatro de las seis posibles diádas entre los miembros de la nueva Cuadrilateral estaban en alguna etapa de formación a principios de 2013, y los únicos dos acuerdos que los políticos no habían ni siquiera abordado eran los antes mencionados acuerdos entre los Estados Unidos y China o entre la UE y China.

Preferencias para los países en desarrollo

Uno de los aspectos más esenciales, aunque más polémicos, del sistema mundial de comercio es el trato especial y diferenciado. El concepto de trato especial y diferenciado se ha ido desarrollando gradualmente a lo largo de varias generaciones. En su forma más pasiva y proteccionista, este planteamiento significa simplemente que los países que tienen un menor nivel de desarrollo económico no deben ser obligados a abrir sus mercados al mismo ritmo que sus competidores más avanzados. Esta versión del trato especial y diferenciado se remonta por lo menos a finales del siglo XVIII, cuando Alexander Hamilton elaboró el argumento de la industria "naciente" para defender la protección. En el siglo siguiente, la escuela histórica alemana de análisis adoptó esa misma línea de pensamiento, que elevó a la categoría de principio general de la política económica (véase List, 1844). En el siglo XX se asistió al nacimiento de formas más activas y afirmativas del trato especial y diferenciado, en especial el acceso preferencial y no recíproco a los mercados de los países industrializados.

Los programas de comercio preferencial tienen algunos puntos en común con los ACR, pero se diferencian de ellos en otros aspectos. La semejanza legal más importante es que establecen un acceso discriminatorio a los mercados para determinados países y, por consiguiente, exigen que los países puedan incumplir la obligación del trato NMF que establece el Acuerdo General en su artículo I. Las diferencias legales son dobles: las preferencias son unilaterales más que recíprocas, y solo se mantienen en la medida en que el país que otorga la preferencia desea mantener este trato especial (y se permite que lo haga, mediante una exención en la OMC). Los ACR por lo general adoptan la forma de tratados recíprocos que pocas veces se derogan, salvo en caso de que un acuerdo sea sustituido posteriormente por otro acuerdo más amplio, pero la mayoría de los programas preferenciales se basan en la legislación interna del país que otorga la preferencia y están sujetos a caducidad, derogación, enmienda y cambios administrativos. En términos económicos, la principal diferencia se encuentra en la cobertura de productos. La mayoría de los programas preferenciales solo abarcan algunos productos y son comparables a acuerdos de alcance parcial más que a ALC. Con frecuencia los productos o sectores excluidos son sensibles a las importaciones y, por consiguiente, pueden estar sujetos a unos aranceles NMF elevados. Esto significa que los artículos de cuya exportación más podrían beneficiarse los países en desarrollo si recibieran un trato preferencial son también los artículos que con menos probabilidad estarán abarcados. Estos programas pueden otorgar preferencias que sean completas, es decir, que signifiquen un trato de franquicia arancelaria, o solo otorgar un margen parcial de preferencia, dependiendo de cómo decide estructurar las listas el país que otorga la preferencia. Los programas preferenciales pueden ser objeto de normas que

permitan la restricción o la exclusión de productos de su ámbito de aplicación, ya sea a escala global o a escala de un país concreto, o que los países se “gradúen” y sean excluidos del programa por motivos económicos. Los beneficiarios podrían también perder parte o la totalidad de sus preferencias si tienen litigios económicos o políticos con el país que otorga la preferencia. Por todos estos motivos, los programas preferenciales se consideran en general menos generales, permanentes, generosos y benéficos que los ACR.

Un ACR es más exigente para un país en desarrollo que un programa preferencial, ya que exige que ese país abra su propio mercado de forma recíproca, lo que puede presentar un beneficio pero también un coste. Un ACR tiene la doble ventaja de consagrar el acceso al mercado del país en solemnes compromisos plasmados en un tratado, y también de hacer lo mismo con cualquier reforma económica que el país en desarrollo se comprometa a realizar en el acuerdo. Esto puede dar origen a un clima empresarial que, desde la perspectiva de los posibles inversores, sea más propicio y seguro que un clima que se base en las políticas económicas autónomas del país en desarrollo y las igualmente autónomas preferencias del país desarrollado.

La evolución de lo que luego se convertiría en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ilustra cómo los países no se han dejado paralizar por la sutil línea que a veces separa el trato preferencial del comercio administrado. La propuesta original del SGP se presentó en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), en la que los países examinaron un plan con respecto a los productos primarios e industriales de los países en desarrollo en virtud del cual “se preconiza la conveniencia de fijar *metas cuantitativas* para su acceso a los mercados de los países industriales”, es decir, “los países industriales podrían establecer una cuota para admitir *sin aranceles* las manufacturas de los países en desarrollo”.⁵ Estas preferencias despertaron grandes protestas de los países industrializados, pero finalmente se negociaron unas preferencias de acceso menos ambiciosas. Los países en desarrollo consiguieron un compromiso de principio sobre las preferencias arancelarias en 1968 en la UNCTAD II. Pasaron varios años más antes de que el programa entrara en vigor. Un obstáculo legal era la incompatibilidad de ese programa con el artículo I del Acuerdo General, que obliga a otorgar un trato NMF universal (es decir, prohíbe en general la discriminación). Las partes contratantes del GATT otorgaron originalmente una exención por 10 años al SGP en 1971. Ocho años más tarde hizo su aparición la Cláusula de Habilitación, denominada más adecuadamente como la Decisión sobre Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Participación de los Países en Desarrollo.⁶ En ella se establecía (entre otras cosas) que “[n]o obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes”. En aquel momento, todos los grandes países desarrollados habían establecido esquemas SGP al amparo de la exención de 1971. La Comunidad Europea, el Japón y Noruega lo habían hecho en 1971, y a estos países habían seguido Nueva Zelandia y Suiza en 1972 y Australia y el Canadá en 1974. Los Estados Unidos fueron el último de los grandes países desarrollados que establecieron su programa SGP, que entró en vigor en 1976. Islandia y Turquía empezaron a aplicar programas propios en 2002.

Varios países establecieron también programas especiales de preferencias para determinadas regiones, subregiones o incluso interlocutores individuales. Estos programas en general prevén un trato más generoso que el SGP y normalmente se centran en regiones con las que el país que otorga las preferencias tiene vínculos históricos u otros intereses políticos. Cada uno de estos programas requiere una exención distinta del GATT o de la OMC, como se examina en la siguiente sección. El primer programa de preferencias especiales de este tipo se estableció en 1981, cuando Australia y Nueva Zelanda concluyeron el Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur. Los Estados Unidos otorgan preferencias regionales a tres grupos de beneficiarios: en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (vigente desde 1984), de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (vigente desde 1991) y de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (vigente desde 2000). La Unión Europea otorga preferencias comerciales a los Balcanes Occidentales (desde 2000), la República de Moldova (desde 2008) y el Pakistán (desde 2012). El Canadá tiene en vigor desde 1986 el arancel para los países del Caribe del Commonwealth, o CARIBCAN.

Los países desarrollados no son los únicos que ofrecen un trato preferencial que supera los límites del SGP. En un acontecimiento paralelo a la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra (2009), representantes de 22 países en desarrollo aprobaron un acuerdo marco para reducir los aranceles y otros obstáculos a la exportación de los países en desarrollo a otros países en desarrollo, con objeto de promover el comercio Sur-Sur. Este acuerdo se basaba en el ya existente Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), un acuerdo establecido bajos los auspicios de la UNCTAD, que había entrado en vigor en 1989. Las negociaciones de la ampliación de 2009 del programa se iniciaron en la UNCTAD XI (2004), celebrada en Sao Paulo. El SGPC se considera, en términos de la OMC, un ACR, o más en concreto un acuerdo plurilateral de alcance parcial. En el momento en que se escribe este libro, cuenta con 43 participantes, incluidos algunos países que no son miembros de la OMC.⁷

Trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados

La cuestión del trato libre de derechos y de contingentes para las importaciones procedentes de los países menos adelantados (PMA) es un encuentro, en ocasiones difícil, entre las normas de la OMC y las de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas desarrolló la cuestión del trato libre de derechos y de contingentes, en principio, como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y varios países (desarrollados y en desarrollo) han establecido programas de trato libre de derechos y de contingentes para las importaciones de forma autónoma, pero todavía tiene que adoptarse este ODM como compromiso vinculante en la OMC. Lo más que se ha logrado en el momento en que se escribe este libro es la aprobación de una exención que hace que los programas de trato libre de derechos y de contingentes sean legales en la OMC, y la elaboración de un texto que podría formar parte del acuerdo final de Doha. Hasta entonces, el objetivo de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes seguirá siendo una opción que los países son libres de ofrecer de forma autónoma, pero no están obligados a hacerlo.

El compromiso de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes se remonta a un año antes del lanzamiento de la Ronda de Doha. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio, de las Naciones Unidas, los líderes mundiales aprobaron una serie de objetivos y metas mensurables y con plazos fijos para luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. En la Declaración del Milenio de la Cumbre se enumeraban los ODM, en uno de los cuales se pedía a los países industrializados que adoptaran, preferiblemente antes de principios de 2001, “una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados”.⁸ En la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebró a mediados de 2001, los países reunidos declararon su propósito de “mejorar el acceso permanente de los PMA a los mercados mediante la prosecución del objetivo de un acceso libre de aranceles y no sujeto a contingentes para todos los productos de los PMA en los mercados de los países desarrollados”.⁹ Los Miembros de la OMC adoptaron este compromiso ese mismo año, más tarde, en la Conferencia Ministerial de Doha, en la que los Ministros de Comercio aprobaron en el párrafo 42 de su declaración “el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA”.

Desde entonces, la cuestión ha provocado dos divisiones entre los Miembros. Una es la que separa a unos países que otorgan preferencias de otros, pues algunos de ellos consideran que el compromiso de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes es un objetivo que es aconsejable que figure entre los resultados iniciales de la Ronda de Doha y han puesto en vigor programas propios por anticipado. Otros países consideran que es un objetivo que puede ser incluido entre los resultados finales de una ronda; los Estados Unidos son el principal defensor de no formular un compromiso definitivo sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes hasta que no se haya completado la ronda en su totalidad. La segunda división es la que separa a unos PMA de otros, pues algunos de ellos disfrutaban ya de un acceso al mercado de los Estados Unidos que se asemeja más que el de otros al acceso libre de derechos y de contingentes. La mayoría de los PMA del África Subsahariana reciben un trato de franquicia arancelaria para la mayoría de sus exportaciones a los Estados Unidos al amparo de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África, y Haití lo recibe al amparo tanto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe como de programas especiales, pero los PMA asiáticos se encuentran todavía con aranceles NMF elevados para casi todas sus exportaciones de prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. Aunque todos los PMA están comprometidos en principio con la ampliación por los países desarrollados del trato de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para todos ellos, en la práctica, los PMA que ya disfrutaban de algo parecido al acceso libre de derechos y de contingentes al mercado de los Estados Unidos se oponen a iniciativas que supondrían la ampliación del mismo trato a otros PMA.

Estas diferencias se reflejan en el Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong, en que figura la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados. En ella, los Ministros llegan a un compromiso, acordando que “los países desarrollados Miembros otorgarán ... [a]cceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con

carácter perdurable para todos los productos originarios de todos los PMA para el año 2008, o no más tarde del comienzo del período de aplicación". Así pues, este compromiso daba satisfacción a los Miembros que querían ampliar el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de forma inmediata y a los que querían que formara parte del Acuerdo General. El compromiso también estaba limitado por una nueva cláusula que establecía que "[l]os Miembros que en este momento se enfrenten con dificultades para otorgar acceso a los mercados con arreglo a lo establecido *supra* otorgarán acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97% de los productos originarios de los PMA".¹⁰ Esa cifra del 97% representa el porcentaje del total de líneas arancelarias y no el de su ponderación en función del comercio, lo que significa que un Miembro que aplique este compromiso podría excluir grandes volúmenes de comercio, en especial prendas de vestir, sensibles a las importaciones.

Algunos países han establecido programas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de forma autónoma. La Unión Europea estableció en 2001 el programa "Todo menos Armas", que ofrece un acceso a su mercado libre de derechos y de contingentes a todos los productos importados de todos los PMA distintos de armas y municiones. Entre los otros Miembros que establecieron programas para los PMA entre 2000 y 2010 no solo figuraban países desarrollados, como Australia, el Canadá y Nueva Zelanda, sino también Miembros en desarrollo, como China, la India, Marruecos, la República de Corea, la República Kirguisa, Singapur y el Taipei Chino. Los Estados Unidos no tienen un programa de acceso a su mercado libre de derechos y de contingentes para los PMA *per se*, pero los programas antes mencionados para Haití y los países del África Subsahariana otorgan este trato a la mayoría de los PMA. Los PMA asiáticos reciben un trato de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos a través del SGP, y la versión estadounidense de ese programa abarca una gama más amplia de productos para los PMA que para otros países en desarrollo. La principal laguna sigue siendo el acceso preferencial al mercado estadounidense de las prendas de vestir exportadas por PMA asiáticos, cuestión sobre la que volvemos más adelante.

Los Miembros de la OMC también han aprobado una exención que permite la concesión a los PMA de trato preferencial con respecto al comercio de servicios. Esta exención, aprobada en la Conferencia Ministerial de 2011, permite a los Miembros otorgar a los PMA mayor acceso a sus mercados de servicios incluso si al hacerlo se apartan del principio de trato NMF.¹¹ Estas preferencias deben ampliarse a todo el grupo de los PMA. No obstante, esa ventaja sigue siendo más potencial que real, pues ni se han pedido ni se han otorgado concesiones durante los primeros meses de 2013.

La eliminación gradual de los contingentes aplicados a los textiles y las prendas de vestir

El sector más importante de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados que tradicionalmente recibe un trato preferencial es el de los textiles y el vestido. Ello es una consecuencia imprevista de los estrictos contingentes a la importación

que los países impusieron a principios del decenio de 1960, que posteriormente evolucionaron hasta convertirse en el Acuerdo Multifibras (AMF) de 1974. Estos contingentes, sumados a unos aranceles elevados, protegían a las ramas de producción de prendas de vestir de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros países desarrollados frente a los productos de países en desarrollo con salarios más bajos. Los contingentes eran más importantes que los aranceles por dos motivos. El primero era el principio económico de que, en igualdad de circunstancias, los contingentes son más restrictivos que los aranceles. El segundo es que los contingentes se distribuyen entre países concretos y para los países que, en otras circunstancias, quizá no sean competitivos en esta esfera, los contingentes se parecen más a un acceso garantizado a un mercado restringido que a límites de su acceso a un mercado abierto.

Con el paso del tiempo, un sistema que originalmente tenía por finalidad proteger a las ramas de producción de textiles y prendas de vestir de los países desarrollados (y siguió teniendo ese objetivo hasta el final del proceso de eliminación gradual de los contingentes), de forma secundaria se convirtió en una forma híbrida de mercado administrado y ayuda exterior, que permitía a los países importadores asignar los contingentes a los socios preferidos. A mediados del decenio de 1980 estaban completando esta política con acuerdos preferenciales especiales. Estas iniciativas, tanto si se confirmaban a través de programas como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (Estados Unidos) como si se confirmaban como ALC con América Central y la República Dominicana, que sustituían al programa anterior, incluían normas de origen que alentaban la coproducción. El trato preferencial con respecto a los contingentes y los aranceles que se otorgaba a las prendas de vestir acabadas que se importaban de la Cuenca del Caribe se hacía depender de la incorporación de telas estadounidenses en esas prendas. Los Estados Unidos tenían programas similares en vigor con los países beneficiarios de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Igualmente, el programa "Todo menos Armas" de la Unión Europea para los PMA incluía normas de origen estrictas. Si los programas de contingentes de importación de prendas de vestir se habían convertido en una forma de ayuda exterior, estas normas eran el equivalente de una ayuda vinculada.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido es un instrumento aprobado en la Ronda Uruguay que sustituyó al Acuerdo Multifibras y eliminó gradualmente su sistema de contingentes entre 1995 y 2005. La eliminación de estos contingentes redujo mucho el valor del trato preferencial que se otorgaba a los países en desarrollo en virtud de programas tales como la iniciativa "Todo menos Armas" y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe así como el de los ALC que la Unión Europea y los Estados Unidos negociaban a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990. Estas iniciativas otorgaban todavía un trato arancelario preferencial, que podía ser muy importante en el caso de productos que, en caso contrario, estarían sometidos a aranceles del 15% al 20% o más, pero al ponerse fin a los contingentes el resultado era determinado mucho más por la competitividad de los países que por el acceso que los contingentes garantizaban. En algunos casos, cumplir los términos de un acuerdo o un arreglo preferencial podía en realidad hacer que las

importaciones procedentes del país beneficiario fueran menos competitivas; tal cosa podía suceder si la diferencia entre el precio de los insumos que cumplían las normas de origen y el de los insumos que no tenían que cumplir esas normas era mayor que el margen de preferencia entre el arancel NMF y el arancel preferencial.

En el cuadro 13.3 se muestra cómo la eliminación gradual de los contingentes del Acuerdo Multifibras condujo a una consolidación del mercado mundial de prendas de vestir. En el cuadro se informa de las cuotas de mercado que tenían los principales proveedores cinco años antes de que se iniciara la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (1990), las que tenían a mitad del proceso (2000) y las que tenían cinco años después de haberse completado (2010). Las economías que figuran en el cuadro representaban el 47,0% de las exportaciones mundiales de prendas de vestir en 1990, el 58,3% en 2000 y el 64,9% en 2010. En 1990, ningún país llegaba a representar un 10% del mercado mundial de prendas de vestir. En el caso de algunas de las economías en desarrollo de Asia que tenían unos niveles altos de renta, estaba disminuyendo su cuota de mercado en esa época, al tratarse de una rama de producción en la que se hace un uso intensivo de mano de obra y en la que los países con salarios más elevados se encuentran en desventaja. La reducción más aguda se produjo en Hong Kong, China, que pasó de ser el segundo proveedor más importante (después de China) en 1990 a tener un porcentaje insignificante del mercado mundial en 2010. La participación de otros productores que en 1990 tenían cuota de mercado relativamente altas, disminuyó en gran medida, o bien a lo largo de los siguientes 10 años o bien después de 2000, y otros más consiguieron mantener unas cuotas de mercado más o menos estables a lo largo de todo el período. Un pequeño número de países de Asia vio cómo sus exportaciones crecían rápidamente en términos absolutos y relativos. La participación de China en el mercado mundial de prendas de vestir se duplicó entre 1990 y 2000, y volvió a duplicarse durante el siguiente decenio.

Esta consolidación del mercado de prendas de vestir contribuyó a que se desataran fricciones entre distintos grupos de PMA. Como antes se analizó, la mayoría de los PMA del África Subsahariana recibían un acceso al mercado de los Estados Unidos parecido al acceso libre de derechos y de contingentes en virtud de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África, y Haití se beneficiaba de otros programas, pero los Estados Unidos no otorgaban un trato preferencial a las prendas de vestir importadas de PMA de Asia, como Bangladesh y Camboya. Las propuestas de ampliar el acceso libre de derechos y de contingentes a todos los productos que los Estados Unidos importaban de todos los PMA, sea a través de negociaciones en Ginebra o de iniciativas legislativas en Washington, separaba a los países en desarrollo de África (y en especial a los PMA de la región) de los PMA de Asia. El sector de los textiles y el vestido ya no está sujeto al mismo grado de administración que cuando estaba todavía en vigor el sistema de contingentes del Acuerdo Multifibras, pero no obstante sigue siendo un campo que inspira cálculos y maniobras de suma cero.

Cuadro 13.3. Exportaciones de prendas de vestir de determinados Miembros de la OMC, 1990-2010

	1990		2000		2010	
	Valor en millones de \$EE.UU.	Cuota (%)	Valor en millones de \$EE.UU.	Cuota (%)	Valor en millones de \$EE.UU.	Cuota (%)
Cuotas en aumento						
China	9 669	8,9	36 071	18,3	129 838	36,9
Bangladesh	643	0,6	5 067	2,6	15 660	4,5
Turquía	3 331	3,1	6 533	3,3	12 760	3,6
India	2 530	2,3	5 965	3,0	11 246	3,2
Viet Nam	–	–	1 821	0,9	10 839	3,1
Cuotas estables						
Pakistán	1 014	0,9	2 144	1,1	3 930	1,1
Malasia	1 315	1,2	2 257	1,1	3 880	1,1
Túnez	1 126	1,0	2 227	1,1	3 043	0,9
Seis países africanos ^a	627	0,6	1 580	0,8	1 983	0,6
Cuotas en disminución entre 2000 y 2010						
Indonesia	1 646	1,5	4 734	2,4	6 820	1,9
Estados Unidos	2 565	2,4	8 629	4,4	4 694	1,3
México	587	0,5	8 631	4,4	4 363	1,2
Sri Lanka	638	0,6	2 812	1,4	3 491	1,1
Camboya	970	0,9	3 014	1,5	3 041	1,0
Honduras	64	0,1	2 275	1,2	2 915	0,8
El Salvador	184	0,2	1 673	0,8	1 697	0,5
Cuotas en disminución entre 1990 y 2010						
Tailandia	2 817	2,6	3 759	1,9	4 300	1,2
Corea, República de	7 879	7,3	5 027	2,5	1 610	0,5
Taipei Chino	3 987	3,7	3 015	1,5	963	0,3
Hong Kong, China ^b	9 266	8,6	9 935	5,0	417	0,1

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos ofrecidos por la OMC en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/section2_e/ii70.xls. Algunos datos incluyen estimaciones de la Secretaría de la OMC y/o exportaciones importantes de zonas de elaboración.

Nota: Las cuotas son los porcentajes de las exportaciones mundiales totales. ^aLos seis países africanos son Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauricio y Swazilandia. ^bSolo incluyen las exportaciones nacionales, no las reexportaciones. Por "cuotas estables" se entiende aquí que ha habido un cambio (aumento o disminución) no superior a 0,2 puntos porcentuales entre un período y el siguiente.

Cuestiones de carácter jurídico que plantea la discriminación

Las cuestiones jurídicas que plantea la discriminación parten de una premisa sencilla: estos acuerdos y programas son incompatibles fundamentalmente con la norma básica del sistema de la OMC. El artículo I del Acuerdo General obliga a todos los Miembros a otorgar

un trato NMF universal y sin condiciones a todos los demás Miembros, pero los negociadores del GATT de 1947 eran realistas desde el punto de vista político e introdujeron cuatro disposiciones “políticas” en el Acuerdo que permitían a los países apartarse del artículo I y otras normas. Estas disposiciones permiten una excepción en favor de las medidas adoptadas por un país para proteger los intereses de su seguridad (artículo XXI); permiten que un país no reconozca a otro su situación jurídica en el marco del GATT/OMC (artículo XXXV del Acuerdo General,¹² ahora artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC); “amparen” los acuerdos preferenciales que estaban en vigor en 1947 (enumerados en los anexos A a F del Acuerdo General); y prevean la negociación de nuevas preferencias bajo la forma de ALC o uniones aduaneras (artículo XXIV).

Los ACR están ahora permitidos y sujetos a disciplina por una serie de normas, acuerdos y decisiones de la OMC. Además del artículo XXIV heredado del GATT, y de la Cláusula de Habilidad, hay que incluir el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, el artículo V del AGCS (el equivalente en la esfera de los servicios del artículo XXIV del Acuerdo General), y, como se verá más adelante, el Mecanismo de Transparencia puesto en marcha en 2006. Además de estos elementos permanentes dentro del sistema jurídico de la OMC, los Miembros también pueden aprobar exenciones para determinados programas preferenciales específicos.

Las opiniones ambivalentes que los economistas manifiestan con respecto a la discriminación, como antes se ha indicado, tienen su equivalente en la legislación sobre los ACR y en la diplomacia correspondiente. Por un lado, los instrumentos antes enumerados establecen las normas que deben cumplir los ACR y los someten a requisitos de transparencia y a vigilancia. Por otro lado, ni las partes contratantes del GATT ni los Miembros de la OMC han constatado nunca que un ACR no estuviera en conformidad con las obligaciones de las partes o han exigido derogar, ajustar o renegociar un acuerdo. En términos más sencillos, en la OMC todos los Miembros están preparados para cuestionar los ACR de cualquier otro Miembro, pero ninguno de ellos ha querido sentar un precedente que permitiera que el cuestionamiento pudiera desembocar en el rechazo de un ACR, ni negociado por ellos mismos ni negociado por otros.

Los requisitos que deben cumplir los ACR

Las disposiciones del artículo XXIV del Acuerdo General establecen el marco legal que permite conciliar los ACR con los principios generales del GATT de los que se aparten. Los ACR son permisibles si cumplen dos requisitos. El menos polémico de estos requisitos establece que los aranceles y las reglamentaciones comerciales que afecten a terceros países y que se “apliquen en el momento en que se establezca” un ACR “no sean en conjunto ... de una incidencia general más elevada ... que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes” antes de su formación. En la práctica, esta disposición solo afecta a las uniones aduaneras. A veces, estos acuerdos pueden tener por resultado que se eleven los aranceles aplicados a las importaciones de terceros países, como cuando un nuevo país se adhiere a uno de ellos y eleva los aranceles que aplica a algunos artículos, que

anteriormente eran de un nivel inferior al del arancel exterior común.¹³ Los terceros países deben ser compensados por cualquier incremento de los aranceles mediante la reducción de otros aranceles en el arancel externo común de la unión aduanera. Por ejemplo, cada vez que se ha producido una nueva ampliación de la Unión Europea se han producido negociaciones con respecto a este tipo de compensación y la Unión en conjunto ha “pagado” por la adhesión de un nuevo miembro.

El requisito más polémico del artículo XXIV del Acuerdo General es el establecido en su párrafo 8, según el cual los ALC y las uniones aduaneras deben eliminar “los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos”. El problema es que el texto no contiene ninguna definición o norma que determine qué quiere decir “lo esencial de los intercambios comerciales”. Aunque en varios momentos de la historia del GATT y de la OMC se han hecho propuestas para aclarar esta disposición y establecer criterios más estrictos en términos cualitativos más que cuantitativos (que determinen, por ejemplo, qué porcentaje de líneas arancelarias debe estar abarcado o qué porcentaje del comercio mundial o qué combinación de sectores de productos), no se ha adoptado ninguna formalmente. Por consiguiente, los ACR se han examinado hasta el momento caso por caso, sin que se hayan establecido directrices generales que expliquen los términos directos del párrafo 8 del artículo XXIV. Lo más que se puede decir con verdadera confianza es que la frase imprecisa “lo esencial de los intercambios comerciales” permite algunas excepciones. Estas mismas observaciones son aplicables a la disposición correspondiente del AGCS, el artículo V.

Dos normas muy generales parece que regulan las posturas que los países adoptan al examinar ACR. La primera es que los países que no han negociado ningún ACR es más probable que adopten una postura de “interpretación estricta” de los requisitos del artículo XXIV y que se muestren críticos (por ejemplo) con las exclusiones generales de la agricultura o de otros sectores del ámbito de cobertura de productos. Esta norma general es ahora menos importante ya que todos los Miembros de la OMC o bien han concluido o están en proceso de negociar al menos un ACR. La segunda norma general sigue siendo válida: los Miembros tienden a interpretar las normas de la forma que mejor conviene al tipo de acuerdos que están negociando, pero pueden adoptar una opinión más estricta con respecto a los acuerdos de terceros países que se alejen de sus propios modelos. Aparte de estas generalizaciones, Crawford y Lim (2011: 8) resumen de este modo las posturas de los principales actores:

[A]lgunos Miembros han presionado para que se haga una interpretación más estricta de las disciplinas vigentes del GATT, mientras que otros han defendido un planteamiento más flexible. Australia; Hong Kong, China; el Japón; la India; Nueva Zelandia y, en menor grado, Corea (es decir, Asia y Australasia) defienden una reglamentación estricta, mientras que el Canadá, la CE, la Argentina, el Brasil y Turquía tienden a adoptar una postura más flexible. Los Estados Unidos, aunque partidarios de un examen más a fondo de todos los ACR, en general han

adoptado la postura de que el artículo XXIV del GATT y el artículo V del AGCS establecen un conjunto equilibrado de derechos y obligaciones que debe mantenerse sin cambios.

Los Miembros examinan, cuestionan y critican los ACR concluidos por los otros Miembros, pero solo hasta cierto punto. Las normas del GATT y de la OMC no exigen que estos acuerdos sean aprobados formalmente, pero tampoco permiten expresamente que se rechacen los que no cumplen esas normas. "Durante los años del GATT, solo el acuerdo entre la República Checa y Eslovaquia fue considerado unánimemente acorde con el artículo XXIV" -como señala Lacarte (2011: 79)- aunque "otros acuerdos fueron aprobados sin reservas". Las cosas no han mejorado en el marco de la OMC, en el que "ni un solo acuerdo se ha considerado conforme con el artículo XXIV, quedando todos ellos en un limbo legal pendientes de una aprobación que nunca llega" y "[l]os gobiernos tácitamente han convenido abstenerse de discutir los acuerdos de los demás" (*Ibid.*).

Mecanismo de Transparencia

Los Miembros de la OMC no se han apartado de la práctica establecida en el GATT de dejar a los ACR en una especie de limbo, ni aprobados expresamente ni condenados formalmente, pero han adoptado un planteamiento más estable para reunir y examinar información sobre estos acuerdos. El Mecanismo de Transparencia, que el Consejo General aprobó a finales de 2006¹⁴, prevé el pronto anuncio de la negociación de un ACR, la notificación de los ACR que produzcan estas negociaciones y su examen por los Miembros. El Mecanismo hace que el proceso de examen tenga un carácter más ordinario. El antiguo sistema exigía el establecimiento de un grupo de trabajo para cada ACR, cuya fuente principal de información eran las partes en el acuerdo. Con este nuevo arreglo, la Secretaría prepara información sobre cada nuevo ACR, para su examen por un comité permanente.

Este Mecanismo se estableció en cumplimiento del mandato del párrafo 29 de la Declaración Ministerial de Doha y es el único "resultado inicial" de la Ronda. Así pues, es análogo de muchas formas al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), que fue un resultado inicial del examen a mitad de período de la Ronda Uruguay (véase el capítulo 8). Como el MEPC, el Mecanismo de Transparencia tiene por finalidad ofrecer información más completa a los Miembros en general sobre las prácticas comerciales concretas de los otros Miembros. Este nuevo arreglo, que se puede considerar un MEPC sin las PC finales, se diferencia del MEPC en que se centra muy en concreto en un tipo de política y que solo entra en funcionamiento cuando es necesario y no periódicamente. Estos dos mecanismos demuestran que los Miembros tienden a reducir los resultados iniciales de una ronda a cuestiones sistémicas más que a acuerdos que afecten directamente al comercio.

El procedimiento del Mecanismo de Transparencia se inicia cuando las partes en un ACR notifican a la Secretaría un acuerdo, a lo que sigue la preparación por la Secretaría de una

presentación fáctica. Esta presentación constituye la base para un examen por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).¹⁵ Los Miembros pueden presentar preguntas por escrito a las partes en el acuerdo, y se espera que las partes respondan por escrito antes de la reunión del CACR. También están obligados a notificar los cambios que afecten a la aplicación de un ACR, como la adhesión de un nuevo miembro. Si el acuerdo abarca también el comercio de servicios, los Miembros deben hacer una notificación adicional de conformidad con el artículo V del AGCS.¹⁶ Las partes también tienen que presentar a la OMC un informe sobre la realización de los compromisos de liberalización que se establezcan en el ACR al final del período de aplicación de este acuerdo.

El Mecanismo de Transparencia prevé también el examen y revisión de su contenido. En 2011, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas Dennis Francis (Trinidad y Tobago) informó de las negociaciones relativas a los cambios propuestos en su funcionamiento. La mayoría de las propuestas afectaban a cuestiones marginales, como si las notificaciones debían hacerlas conjuntamente las partes en un ACR y qué plazos debían establecerse para las etapas concretas del proceso.¹⁷ En el examen no se propuso ninguna alteración fundamental del objetivo y el funcionamiento del Mecanismo.

El Mecanismo de Transparencia tiene como complemento el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR), una base de datos general con todos los ACR notificados.¹⁸ Puesto en funcionamiento en 2009, este recurso en línea permite a los usuarios buscar y extraer la información disponible sobre todos los ACR notificados, así como sobre el proceso de examen de un ACR concreto. En 2012 la OMC lanzó una iniciativa similar, la base de datos sobre Arreglos Comerciales Preferenciales.¹⁹ También incluye información detallada sobre el trato diferenciado que los Miembros otorgan en virtud del SGP y otros programas.

Exenciones y problemas que suscita el trato preferencial

El fundamento jurídico de los programas de comercio preferencial es distinto del de los ACR. Mientras que el artículo XXIV del Acuerdo General es un elemento orgánico y permanente del sistema de la OMC, los programas preferenciales se basan en exenciones. La más importante de estas exenciones es la Cláusula de Habilitación de 1979, que establece una exención permanente en favor del SGP. Otros programas preferenciales gozan de exenciones válidas durante un tiempo limitado. Como se resume en el cuadro 13.4, siete exenciones databan de la etapa del GATT y primeros años de la etapa de la OMC y habían expirado en 2013, y otras 10 exenciones estaban todavía en vigor. Algunas de estas exenciones son prórrogas de anteriores instrumentos que originalmente habían sido aprobados en fecha tan lejana como 1948.

Cuadro 13.4. Exenciones en la OMC para arreglos comerciales preferenciales

	Decisión	Expiración
Vigentes		
Trato Arancelario Preferencial para los Países Menos Adelantados	15 de junio de 1999	30 de junio de 2019*
Trato Preferencial a los Servicios y los Proveedores de Servicios de los Países Menos Adelantados	17 de diciembre de 2011	17 de diciembre de 2026
Canadá - CARIBCAN	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 2013*
Unión Europea - Acuerdo de Asociación ACP-CE	14 de noviembre de 2001	***
Unión Europea - Aplicación del régimen preferencial autónomo de la UE a los países de los Balcanes Occidentales	8 de diciembre de 2000	31 de diciembre de 2016*
Unión Europea - Aplicación del régimen preferencial autónomo a Moldova	7 de mayo de 2008	31 de diciembre de 2013
Estados Unidos - Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África	27 de mayo de 2009	30 de septiembre de 2015
Estados Unidos - Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 2014*
Estados Unidos - Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe	15 de noviembre de 1995	31 de diciembre de 2014*
Estados Unidos - Antiguo Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico	8 de septiembre de 1948	31 de diciembre de 2016*
Expiradas		
Comunidad Europea/Francia - Acuerdos Comerciales con Marruecos	14 de octubre de 1996	**
Comunidad Europea - Cuarto Convenio de Lomé entre los países ACP y la CE	14 de octubre de 1996	29 de febrero de 2000
Comunidad Europea - Régimen de Transición para los Contingentes Arancelarios Autónomos de las CE sobre las Importaciones de Bananos	14 de noviembre de 2001	31 de diciembre de 2005
Preferencias otorgadas por las Comunidades Europeas a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Unión de los Estados de Serbia y Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia	28 de julio de 2006	31 de diciembre de 2011
Sudáfrica - Párrafo 4 del artículo I del GATT de 1994	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 1997
Suiza - Preferencias otorgadas a Albania y a Bosnia y Herzegovina	18 de julio de 2001	31 de marzo de 2004
Turquía - Régimen preferencial para Bosnia y Herzegovina	8 de diciembre de 2000	31 de diciembre de 2006

Fuente: Secretaría de la OMC.

Notas: La mayoría de estas exenciones se refieren a la aplicación del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General, pero algunas, de forma adicional o alternativa, eximen de la aplicación del párrafo 4 del artículo I, del artículo XIII, y de los párrafos 1 y 2 del artículo XIII del Acuerdo General. * La exención original expiró; la fecha de expiración que se recoge es la de una posterior renovación. ** Hasta la entrada en vigor del ACR entre la UE y Marruecos. *** 31 de diciembre de 2007 o en la fecha de entrada en vigor del nuevo régimen arancelario de la UE.

Los Miembros de la OMC dudan en criticar directamente un ACR concluido por otro Miembro, pero no son tan reticentes en el caso de los programas comerciales preferenciales. Además de los divergentes puntos de vista de los PMA sobre el acceso preferencial al mercado estadounidense de prendas de vestir, como antes se examinó, pueden aquí citarse otros dos conflictos para ilustrar la dinámica. Durante varios años, los Estados Unidos incumplieron

técnicamente sus obligaciones en el marco de la OMC debido al retraso que se produjo en la aprobación de sus peticiones de exenciones nuevas o renovadas para tres programas de comercio preferencial: la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA) y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA). En 2005 había expirado la exención que amparaba a la CBERA, a finales de 2001 había expirado la que amparaba a la ATPA y la AGOA no había sido amparada todavía por una exención en el marco de la OMC. Hasta el 24 de marzo de 2009, el Consejo del Comercio de Mercancías no aprobó la concesión de estas exenciones. La principal dificultad había sido la insistencia del Paraguay en ser incluido entre los países beneficiarios de la ATPA. Esto hubiera requerido una modificación de la ley estadounidense, que solo designaba como beneficiarios del programa al Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú. En 2008, un cambio de gobierno en el Paraguay propició la decisión de retirar sus objeciones. El Estado Plurinacional de Bolivia también había puesto dificultades tras ser eliminado del programa de la ATPA en 2008, y durante algún tiempo amenazó con bloquear la aprobación de estas exenciones salvo que recuperara su condición de beneficiario de la ATPA, pero finalmente se sumó al consenso.

Otra diferencia más enconada se produjo a causa del programa SGP de la CE, que incluía disposiciones destinadas a promover el cumplimiento de políticas ambientales, laborales y de lucha contra las drogas. La reglamentación del SGP durante el período comprendido entre 1999 y 2001²⁰ preveía incentivos para recompensar a los países de América Central y del Sur que cooperasen en la lucha contra el tráfico de drogas, así como incentivos para cualquier beneficiario del programa SGP cuya condición de tal dependiera de que el gobierno incorporara en su legislación las normas de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo relativas al derecho de organización y de negociación colectiva y al establecimiento de una edad mínima de admisión al empleo. Las reglamentaciones también preveían una limitación de los beneficios para los países que permitieran la esclavitud o el trabajo forzoso, la exportación de mercancías fabricadas en las prisiones, la insuficiencia de los controles aduaneros para combatir el tráfico de drogas, el incumplimiento de los convenios internacionales sobre blanqueo de dinero o el quebrantamiento de los objetivos señalados por los convenios internacionales relativos a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, entre otros objetivos.

La India presentó una reclamación ante el Órgano de Solución de Diferencias en 2002, alegando que estas condiciones creaban dificultades indebidas para las exportaciones de la India y violaban los compromisos asumidos por la CE en el marco de la Cláusula de Habilidad. El Grupo Especial de solución de diferencias que examinó el asunto formuló unas conclusiones contrarias al programa SGP de la CE en 2003, y en 2004 el Órgano de Apelación confirmó parte de las conclusiones del Grupo Especial. Por otro lado, el Órgano de Apelación convino en que el régimen relativo a las drogas no estaba justificado de conformidad con la Cláusula de Habilidad porque no se establecía en la medida ningún criterio objetivo que permitiera a otros países en desarrollo que estuvieran igualmente afectados por el problema de las drogas ser incluidos como beneficiarios. Por otro lado, también concluyó que las diferencias en el trato arancelario de los beneficiarios del

programa SGP no siempre constituían un trato discriminatorio, ya que la Cláusula de Habilitación permitía la concesión de diferentes preferencias arancelarias a productos originarios de diferentes beneficiarios del programa SGP cuando las preferencias arancelarias pertinentes respondieran positivamente a una necesidad particular de desarrollo, financiera o comercial y se pusieran a disposición de todos los beneficiarios que tuvieran esa necesidad en base a normas objetivas. La Comunidad Europea derogó el régimen especial para combatir la producción y el tráfico de drogas en 2005 y prorrogó un nuevo reglamento que cumplía las recomendaciones y resoluciones del OSD. La India manifestó sus dudas y se reservó el derecho de volver sobre esta cuestión en el futuro.

Un analista observó con precaución que “es difícil predecir en qué medida este caso puede significar el inicio de un planteamiento más intrusivo de los organismos de solución de diferencias de la OMC de la utilización de las medidas comerciales unilaterales”, ya que la decisión “solamente tiene consecuencias directas para el programa SGP de la UE” (Harrison, 2007: 117). No obstante, especulaba con que podría representar “el inicio de una ‘prueba’ jurídica, en virtud de la cual se podría calibrar la legitimidad de las condiciones para disfrutar de los esquemas SGP basadas en el respeto de los derechos humanos”, y que “hacer depender el disfrute de los esquemas SGP del respeto de los derechos humanos sería más probable que se considerara legítimo si las preferencias se otorgaran, se revisaran y se retiraran sobre la base de convenios internacionales sobre los derechos humanos” (*Ibid.*: 116).

La política de los ACR

Patterson (1966: 4) observaba en su clásico estudio de los primeros años del GATT que los argumentos “más persistentes” en favor de los ACR y de otras formas de discriminación en su época “eran fundamentalmente políticos más que económicos”. Lo mismo podría decirse de los ACR en la etapa de la OMC. Cualquier forma de discriminación tiene inherentemente más carácter político que cualquier iniciativa no discriminatoria. Los ACR oscilan entre tener un carácter sutilmente político a tenerlo abiertamente político, y los objetivos estratégicos que inspiran su negociación pueden oscilar entre los de índole cooperativa y los de índole coercitiva.

Esto no equivale a decir que solo los ACR son políticos y que el sistema multilateral de comercio, en sí mismo, está dissociado del orden internacional general del que forman parte. Como se examinó en el capítulo 2, el establecimiento y el desarrollo del sistema del GATT, o su posterior sustitución por el sistema de la OMC, solo se puede entender si se tiene en cuenta la alta política. Sin embargo, el aumento de la discriminación en el sistema de comercio puede considerarse una nueva prueba de los cambios en la distribución mundial del poder. Puede trazarse aquí una semejanza con la trayectoria seguida por el sistema de comercio durante la hegemonía del Reino Unido y de los Estados Unidos, cada uno de los cuales experimentó una evolución comparable en la forma en que estructuraron sus acuerdos bilaterales. Los tratados que los británicos empezaron a negociar en 1860 y los acuerdos de reducción de los aranceles que los Estados Unidos empezaron a negociar en 1934, incluían,

en ambos casos, cláusulas NMF que constituían el fundamento de los sistemas multilaterales en sus respectivas épocas. Ambos países hegemónicos optaron posteriormente por alternativas discriminatorias cuando perdieron competitividad. El Reino Unido, desde finales del siglo XIX y culminando con la serie de Preferencias Imperiales restrictivas que se negociaron en la Conferencia de Ottawa de 1932, pasó de negociar acuerdos bilaterales de carácter no discriminatorio a negociar acuerdos discriminatorios en el marco del Commonwealth, que amenazaban con anular los primeros. Los Estados Unidos, a su vez, empezaron negociando ALC durante un período en el que había serias dudas sobre la capacidad competitiva de los Estados Unidos frente al Japón, y algunos han considerado que la proliferación de ACR durante los últimos decenios eran una muestra del declive del interés de los Estados Unidos por apoyar el sistema multilateral.

La relación entre el declive relativo de los Estados Unidos y el aumento de la discriminación dentro del sistema ha sido durante mucho tiempo motivo de activo debate entre los especialistas en ciencias políticas, un grupo cuya opinión colectiva sobre los ACR puede ser tan ambivalente como la de los economistas y de los juristas. "Aunque las pruebas disponibles indican que [los acuerdos comerciales preferenciales] se multiplicaron a medida que se erosionaba la hegemonía" -Mansfield y Milner (1999: 620) señalaban en un artículo de principios de la etapa de la OMC- "sigue siendo motivo de discusión qué explica esta relación, cómo influye sobre las consecuencias del regionalismo en el bienestar y si el declive de la hegemonía ha influido en anteriores episodios de regionalismo". Expertos posteriores no han resuelto estas preguntas, cuya respuesta puede que tenga tanto que ver con las hipótesis de cada uno sobre la forma en que funciona el mundo como con las pruebas empíricas concretas.

Los ACR como instrumentos de alta política

Las diferencias entre los ALC y las uniones aduaneras van más allá de los aranceles que imponen a los terceros. A primera vista, una unión aduanera parece ser un ALC en el que se ha adoptado la medida adicional de establecer un arancel externo común para todos sus miembros. No obstante, ese punto de partida puede dar origen a más y mayores diferencias. Establecer un arancel externo común puede ser un primer paso hacia una integración más estrecha de las políticas comerciales de los miembros, lo que puede dar origen a que actúen como bloque en las negociaciones con terceros. En algunos casos, una unión aduanera puede ser precursora de la consolidación en un solo país. La unificación económica y política puede plantearse o bien simultáneamente (como en el caso de la Constitución de los Estados Unidos de 1788)²¹ o bien de forma secuencial (como en el caso de la *Zollverein* alemana en el siglo XIX).²² La Unión Europea puede considerarse parte de un proceso similar en virtud del cual la unificación económica es precursora de una consolidación política gradual, si bien incompleta.

En los planteamientos que pueden encontrarse en las distintas regiones con respecto a los ACR hay algunas constantes históricas. Siempre tuvieron defensores en Europa y América Latina, y durante algún tiempo también en el Oriente Medio, pero durante decenios los Estados Unidos los consideraron con mucha reticencia y son un fenómeno de muy reciente

aparición en Asia. Francia propuso repetidas veces antes de la segunda guerra mundial una integración económica europea, con el objetivo de aliviar los conflictos económicos y políticos, y funcionarios franceses mantuvieron incluso su interés aunque la guerra siguiera su curso y ellos estuvieran exiliados (Naciones Unidas, 1947: 22 a 24). En una época en la que cabría pensar que otras cuestiones impedirían las consideraciones de la baja política, el Gobierno francés pidió en 1944 que la Sociedad de Naciones (también en el exilio) realizara un estudio del problema de las uniones aduaneras (*Ibid.*: v). Los países de América Latina exploraron la opción de los ACR de forma intermitente en los decenios posteriores a la independencia, en especial durante los períodos entre guerras. La Argentina y Chile hicieron numerosas propuestas de uniones regionales en los decenios de 1920 y 1930 y varios grupos de países de la región llegaron a acuerdos bilaterales o subregionales entre 1933 y 1943. En cuanto al Oriente Medio, los ACR han sido considerados un instrumento de la solidaridad panárabe desde la disolución del Imperio Otomano.

La postura de los Estados Unidos sobre la discriminación durante gran parte del siglo XX derivó de su oposición al sistema de Ottawa. Aparte de un trío excepcional de acuerdos preferenciales derivados de la Guerra de 1899 entre España y los Estados Unidos (es decir, con Cuba, Filipinas y Puerto Rico), y de la nueva responsabilidad que asumieron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (es decir, el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico), los Estados Unidos ordenaron su comercio sobre la base de un trato NMF estricto durante los primeros años del sistema del GATT. "A lo largo de toda la historia de la negociación de la Carta [de La Habana] y del [GATT]" -señaló Brown (1950: 279)- "el liderazgo de los Estados Unidos se dirigió hacia la eliminación de las preferencias".

Cuando los países se reunieron después de la guerra para negociar la Carta de La Habana y el GATT llegaban a la mesa de negociación, pues, con diferentes experiencias y expectativas sobre el papel que los acuerdos discriminatorios podían desempeñar en el mundo de posguerra. Francia, los países de América Latina y la República Libanesa esperaban promover programas de integración regional y, cada uno por su parte, presionaba para que se incluyeran disposiciones que permitieran acuerdos regionales. Desde el punto de vista de los negociadores de los Estados Unidos, la discriminación era tan mala como la protección y, por eso, defendían una disposición que estableciera un trato NMF estricto. El debate se centró principalmente en la noción claramente establecida de las uniones aduaneras, pero "la delegación del Líbano abrió una línea de pensamiento bastante distinta" cuando "propuso que se permitiera a los miembros establecer 'zonas de libre comercio' dentro de las que los participantes tendrían una libertad casi total de comercio pero que no tendrían un arancel único común frente a otros países". El concepto de ALC "fue calurosamente apoyado por Francia dado el deseo francés de que se establecieran acuerdos de ese tipo en Europa" y "los Estados Unidos aprobaron el principio general" (Brown, 1950: 155 y 156). En la diplomacia que produjo la Carta de La Habana y el GATT, Chile era un defensor importante de las excepciones regionales y en esa diplomacia "presionó mucho para lograr una excepción general a la norma de la nación más favorecida que permitiese a los países de América Latina seguir otorgando ventajas particulares a sus vecinos" (*Ibid.*: 72).

Otro motivo de preocupación relacionado con el anterior eran los esfuerzos de las grandes potencias no solo por negociar ACR ellos mismos sino por alentar la integración económica de regiones en las que esperaban promover la prosperidad y la estabilidad. Tal era el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, cuando los imperativos de los primeros años de la Guerra Fría pusieron en entredicho su antigua oposición a los acuerdos comerciales discriminatorios. A pesar de que la integración de Europa Occidental pudiera tener algunos costes económicos para ellos, los Estados Unidos tenían fuertes razones políticas para apoyar los pasos que Francia, Alemania y sus vecinos estaban dando hacia la unidad económica. Por su parte, los estadistas de la Unión Europea alientan desde entonces a los países de otras regiones a emular su planteamiento para lograr la paz y la unión política mediante la integración económica.

El final del colonialismo constituyó otro motivo para la negociación de ACR Norte-Sur, al incitar a los antiguos países metropolitanos a concluir acuerdos con sus anteriores colonias. El ACR que la Unión Europea firmó con la República de Corea, que entró en vigor en 2011, es la única excepción a una regla general en virtud de la cual todos los acuerdos que la Unión Europea negoció hasta 2012 tenían por interlocutores otros países de Europa (todos los cuales son candidatos reales o potenciales a sumarse a la UE) o antiguas colonias, protectorados o territorios bajo el mandato de uno o más Estados miembros de la UE. Fuesen en su momento parte de los imperios belga, británico, francés, portugués o español, la mayoría de los ACR que la Unión Europea negoció tenía por interlocutores países que tenían relaciones especiales con los antiguos países coloniales y, a través de ellos, con la Unión en general. No obstante, a principios de 2013 esta pauta pareció haberse roto a causa de las negociaciones previstas con el Japón y los Estados Unidos.²³ Por su parte, la decisión del Japón de negociar un ACR con el Perú estuvo indudablemente influida por la presencia de una gran comunidad japonesa emigrada a ese país.

Los ACR pueden ser un instrumento no solo para la paz sino para establecer alianzas. Cuando los Estados Unidos empezaron a negociar acuerdos de reducción de los aranceles en el decenio de 1930 sus interlocutores eran principalmente países que se unirían a los Aliados, o los apoyarían, en la guerra que se avecinaba, y durante este conflicto Washington y Ottawa estudiaron la posibilidad de establecer un acuerdo de libre comercio. La negociación de ALC está muy asociada al conjunto de objetivos de los Estados Unidos en el Oriente Medio, que combina la promoción de la paz en la región con la oposición al terrorismo y la búsqueda de la seguridad energética de los Estados Unidos.²⁴ El primer ALC que los Estados Unidos negociaron fue con Israel, y Jordania fue (después del Canadá y de México) el cuarto socio de los Estados Unidos en un ALC. La importancia de los ACR en la política estadounidense con respecto a esta región aumentó cuando el Presidente George W. Bush (2003) propuso “el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y Oriente Medio en el plazo de un decenio”. Esta política llevó a que se concluyeran ALC con el Reino de Bahrein, con Marruecos y con Omán, así como a las fracasadas negociaciones con los Emiratos Árabes Unidos²⁵ y a las negociaciones exploratorias con Egipto y el Estado de Kuwait. Incluso las negociaciones de ALC con países fuera del Oriente Medio se vincularon con estas cuestiones, pues fueron un factor tanto en la negociación del ALC con Australia como en la

última etapa de la negociación del ALC entre los Estados Unidos y Chile.²⁶ Por ejemplo, Siracusa (2006: 45) observó que el ALC entre los Estados Unidos y Australia era “considerado en general como una recompensa por la lealtad de Australia en la guerra contra el terrorismo”.²⁷ Nueve de los 14 países con los que los Estados Unidos negociaron ALC entre 2003 y 2006 formaban parte de la Coalición de Voluntarios en el Iraq; tres de los restantes cinco países eran Estados árabes moderados o países con mayoría musulmana que se consideraban socios en el proceso de paz en el Oriente Medio.

Los ALC que China y el Taipei Chino negociaron antes de 2010 estaban también condicionados por la cuestión del reconocimiento diplomático de estos dos Miembros de la OMC. Esa competencia era especialmente intensa en América Latina (véase Erikson y Chen, 2007). Por ejemplo, la negociación de un ALC entre China y Costa Rica “se inició oficialmente solo un año después de que el pequeño país de América Latina cambiara de alianza con China y rompiera con Taiwán” (Gao, 2010: 9). Estas cuestiones también inspiraron los esfuerzos del Taipei Chino por negociar un ALC con el Paraguay en 2004. El hecho de que el Paraguay reconociese al Taipei Chino, pero sus socios en el MERCOSUR reconociesen a China, complicaba los esfuerzos por concluir un ALC (Bishop, 2004). La competencia entre las dos orillas con motivo de los ACR disminuyó con la conclusión del Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre Beijing y Taipei en 2010. Además de ser un ALC, esta iniciativa opera como marco gracias al cual se espera que China deje de oponerse a que el Taipei Chino negocie ALC con terceros países (Jennings, 2010).

Utilización de los ACR como elemento de presión y como elemento de relación

El hecho de que las mayores economías se centren en las economías más pequeñas como socios en los ACR es de una lógica aplastante. Desde la perspectiva de un país pequeño y relativamente dependiente del comercio, un acuerdo comercial es fundamentalmente eso: un acuerdo sobre el comercio. Los socios más atractivos para un pequeño país generalmente son o bien sus vecinos inmediatos o bien los países con mayores mercados de la región o del mundo. Para los países mayores y menos dependientes del comercio adelantar a los actores que juegan en la misma liga responde a un precepto fundamental del gobierno económico: la posibilidad de que un país aproveche un ACR como elemento de presión para obtener fines no económicos será mayor cuanto más asimétricas sean las relaciones. Una vez más, Jacob Viner vio pronto las diferencias. En su examen de la historia de las uniones aduaneras observó que:

Aparentemente, cuando se producen movimientos serios en los que intervienen una gran potencia y un país pequeño o varios países pequeños, lo que sucede sin excepción es que para la gran potencia los objetivos políticos son los importantes, mientras que las consecuencias económicas de la unión aduanera se consideran sin entusiasmo o incluso se aceptan solo como el precio necesario que ha de pagarse por promover el fin político. Por otro lado, para los pequeños países que consideran la posibilidad de una unión aduanera con una gran potencia, en

general solo consideran atractivas las consecuencias económicas mientras que los aspectos políticos se considera que suponen unos riesgos que quizá haya que aceptar para obtener las ventajas económicas con las que desgraciadamente se asocian (Viner, 1950: 91 y 92).

Albert Hirschman, incluso antes que Viner, subrayó que la discriminación puede ser una herramienta de la que se valen deliberadamente los Estados mayores para tratar de incrementar la dependencia de los Estados más pequeños respecto de ellos. En su clásico examen de la política comercial de la Alemania nazi, generalizó esa observación particular para argumentar que en un “mundo con muchos Estados soberanos [es] un principio elemental de la política de poder de un Estado *desviar sus redes comerciales de los grandes Estados comerciantes a los más pequeños*” (Hirschman, 1945: 31; las cursivas aparecen en el original). De acuerdo con esta opinión, la mayor dependencia de los países más pequeños respecto de los mayores no es simplemente un hecho sin consecuencias de la vida económica sino algo que el Estado mayor tratará de magnificar económicamente con objeto de explotarlo políticamente.

Estos encuentros entre la alta y la baja política a veces se producen a causa de grandes cuestiones estratégicas, que en ocasiones se resuelven en breves intercambios tácticos. Así lo pone de manifiesto un episodio que se produjo en la Conferencia Ministerial de Doha, en la que Chile y los Estados Unidos tenían posturas muy divergentes con respecto a las negociaciones propuestas sobre las normas antidumping (véase el capítulo 11). Los negociadores estadounidenses esperaban que el ALC entre los Estados Unidos y Chile, que se estaba entonces negociando, les daría influencia sobre sus interlocutores chilenos. Ya se habían producido algunos enfrentamientos un poco subidos de tono sobre la cuestión de las medidas antidumping entre el Embajador Robert Zoellick y las delegaciones de Chile y de Sudáfrica, cuando el Sr. Zoellick pidió a uno de sus subordinados que se hiciera cargo del asunto. Como recordaría posteriormente Alejandro Jara, este funcionario estadounidense:

procedió a llamar al Embajador de Chile en Washington, el cual procedió a llamar ... al Presidente Lagos [de Chile], y le dijo, “Esto es lo que está sucediendo, Chile está adoptando una actitud muy visible, que no les gusta a los Estados Unidos, quienes pretenden demasiado en la cuestión antidumping, etc. etc. etc., y todo ello está poniendo en riesgo un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile”. Y lo que sucedió es que ... una persona importante en el equipo era el hijo de Lagos, quien a continuación habló con su padre en mi presencia y le explicó. Su padre se rió, y dijo, “Oh, ¿de modo que es eso?”. “Sí”. “Bueno, no hay problema. Sigue adelante. Y saluda de mi parte a Alejandro y dile que no tenga miedo”. ¡Voilà! Así negociamos el mandato.²⁸

Esos mismos dos países chocaron de nuevo en la Conferencia Ministerial de Cancún, esta vez por cuestiones agrícolas, pero este enfrentamiento se producía dos meses después de que el Congreso de los Estados Unidos hubiese ya aprobado la legislación de aplicación del ALC y de que el Presidente Bush la hubiera firmado para convertirla en ley.²⁹ Chile era entonces

miembro de la coalición G-20, que se oponía a la posición de la UE y los Estados Unidos sobre la agricultura (véase el capítulo 12), y el Sr. Zoellick consideraba prioritario romper esa coalición. Una postura que adoptó fue promover la negociación de ALC con miembros de este grupo, y lo hizo con algún éxito: Colombia, Costa Rica y El Salvador aceptaron la oferta de los Estados Unidos y abandonaron la coalición G-20.³⁰ Los Estados Unidos esperaban también persuadir a Chile y a México de que abandonaran ese grupo, pero México ya tenía su ALC y Chile estaba muy cerca de tenerlo. Así pues, estos dos países tenían una posición más sólida para rechazar cualquier medida de persuasión o de presión. Los dos episodios de 2001 y 2003 sugieren que aunque las negociaciones de un ALC ofrezcan al interlocutor mayor la posibilidad de ejercer una presión sobre el menor, el resultado no está siempre anunciado, y que además esa posibilidad se limita al momento durante el que se negocia el acuerdo y espera aprobación. Una vez que el acuerdo entra en vigor, la amenaza de derogarlo no es probable que sea creíble si no se produce un enfrentamiento importante. No obstante, si Hirschman tiene razón sobre que la discriminación conduce a largo plazo a un mayor nivel de dependencia de la parte más pequeña con respecto a la parte mayor, la negociación de un ALC, además de dar lugar a un mayor nivel de comercio y de inversión entre los socios, puede tener un efecto más sutil con el paso del tiempo, al modificar la percepción que el país más pequeño tiene de sus intereses y posibilidades.

La relación entre los ACR, las preferencias y el sistema multilateral

Durante medio siglo, los economistas, los juristas, los politólogos, los negociadores y los políticos han debatido la repercusión de los acuerdos discriminatorios en el multilateralismo. Desde un punto de vista positivo, los ACR pueden constituir anticipos que los países podrán posteriormente incorporar, en todo o en parte, en sus compromisos a escala multilateral, y servir además de precedente para la inclusión de nuevas cuestiones en el ámbito de la política comercial. Desde un punto de vista negativo, la proliferación de ACR puede contribuir a balcanizar el sistema de comercio, multiplicar las normas de origen que compiten entre sí y crear los mercados cautivos que prefiere la población de los países, más interesada en mantener los acuerdos preferenciales ya vigentes que en promover nuevos acuerdos mundiales. Algunos economistas políticos concluyen que, en resumen, los acuerdos discriminatorios aportan más al sistema de comercio de lo que le sustraen, y que, por consiguiente, los ACR son benéficos; por ejemplo, véase Schott (1989). Otros sostienen que la discriminación puede servir para hacer avanzar cuestiones que de otro modo podrían estancarse (Oye, 1992; Rhodes, 1993), y hacer más exigible el cumplimiento de los acuerdos (Yarbrough y Yarbrough, 1986). No obstante, los críticos alegan que los beneficios económicos de la liberalización discriminatoria son muy inferiores a los que produce el multilateralismo (Bhagwati y Panagariya, 1996), y algunos sostienen que la posibilidad de abusos hace que incluso el término “bilateralismo” sea prácticamente sinónimo de “proteccionismo” (Krueger, 1995). Algunos detractores asocian formas discriminatorias de política comercial con la explotación de los pequeños y pobres por los grandes y ricos, la profundización de la dependencia e incluso la guerra económica (Hirschman, 1945; Diebold, 1988).

Liberalización competitiva

La liberalización competitiva es una estrategia que considera que las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales son pasos progresivos hacia el logro del objetivo común de apertura de los mercados. Puede presentarse de dos formas. La primera es la variante más cooperativa, la de "tren", según la cual un país alienta a sus socios comerciales a subir a bordo para disfrutar del acceso más amplio al mercado mayor en el menor tiempo posible. En este caso, no hay ninguna promesa de que el acceso preferencial que otorga un ACR sea exclusivo. Sus márgenes de preferencia se diluyen debido a la posterior negociación de acuerdos similares a escala regional, y sufrirá una nueva erosión cuando se concluyan los esperados acuerdos multilaterales. La segunda forma es más conflictiva, pues significa amenazar a los socios reales o potenciales con que, si no negocian las cuestiones y acuerdos que el país propone a escala multilateral, se pueden encontrar relegados cuando su pretendiente defraudado opte por alternativas bilaterales o regionales.

La versión más estricta de esta estrategia data de los últimos años de la etapa del GATT y formó parte de los esfuerzos de los Estados Unidos por promover lo que entonces se conocía por las "nuevas cuestiones", es decir, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión. No es ninguna coincidencia que las negociaciones del ALC entre los Estados Unidos y el Canadá (que se iniciaron en 1986 y se concluyeron en 1988) y luego del TLCAN (que se iniciaron en 1991, se concluyeron en 1992 y se revisaron en 1993) se produjeran durante las etapas inicial y final, respectivamente, de la Ronda Uruguay. El primero de estos ALC tenía para los políticos estadounidenses la finalidad no solo de regular la relación comercial bilateral mayor del mundo sino también de servir de precedente importante para el sistema multilateral; el segundo ALC demostraba que estas mismas cuestiones se podían negociar en un acuerdo Norte-Sur. La primera etapa en la estrategia de los Estados Unidos era responder a la preocupación de los funcionarios de Comercio del Canadá por el aparente movimiento de Washington hacia el proteccionismo, como ponía de manifiesto la creciente utilización de medidas comerciales correctivas, aceptando negociar un ALC siempre que este satisficiera las condiciones que ellos impusieran. "La Administración de los Estados Unidos ha indicado que está dispuesta a considerar nuestras principales preocupaciones" con respecto a las medidas comerciales correctivas y otros asuntos -observaba el Departamento de Relaciones Exteriores del Canadá (1985: 5)- "siempre que estemos dispuestos a considerar sus objetivos principales" sobre temas tales como los servicios. La iniciación de estas negociaciones bilaterales indicaba a otros países del GATT que los Estados Unidos estaban dispuestos a "caer en el bilateralismo" si en la nueva ronda que se proponía no se incluían las nuevas cuestiones. La Ronda Uruguay, de hecho, se inició cuatro meses después de que se iniciaran las negociaciones bilaterales en mayo de 1986.

James Baker, que ocupó el cargo de Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en la Administración Reagan y de Secretario de Estado en la Administración de George H.W. Bush, reiteró la amenaza de recurrir al bilateralismo después de que finalizaran en 1988 las negociaciones entre los Estados Unidos y el Canadá. En ese momento escribió que:

De ser posible, esperamos que esta liberalización se producirá en la Ronda Uruguay. En caso contrario, quizá queramos explorar un enfoque de “club de liberalización de mercados”, a través de acuerdos bilaterales o de una serie de acuerdos bilaterales ... Las demás naciones se verán obligadas a reconocer que los Estados Unidos idearán formas de ampliar el comercio, con o sin ellas. Si deciden no abrir mercados, no recogerán los beneficios (Baker, 1988).

El Sr. Zoellick inicialmente, cuando se convirtió en Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, adoptó la versión más cooperativa de la estrategia de liberalización competitiva, la del tren. En 2002, dijo que los Estados Unidos pretendían “generar una competencia en la liberalización, situándonos en el centro de una serie de iniciativas para abrir los mercados”, avanzando “con los países que estén dispuestos a ello” y presionando a los demás para que les sigan (citado en Destler, 2005: 299 y 300). Este planteamiento apelaba a los partidarios de la libertad de comercio, que aprobaban el ciclo reciente de negociaciones. “[L]as preferencias que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte introduce en el acceso al mercado de los Estados Unidos inducen a otros países de América Latina a crear un Área de Libre Comercio de las Américas” -como observó Bergsten (2002)- como si “un ALCA espoleara a su vez la Ronda de Doha”.

Los Estados Unidos mantuvieron la estrategia después de que la Ronda de Doha sufriera un revés en la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, pero ahora tenía un aspecto más perentorio. El Sr. Zoellick distinguía entre los países que, según él, se manifestaban por el “podemos” y los que se manifestaban por el “no queremos”, manifestando su disgusto con “la transformación de la OMC en un foro de la política de protesta”. Tras dos años de esforzarse “por abrir mundialmente los mercados, en nuestro hemisferio, y con subregiones o países individuales” -advertía- los Estados Unidos no esperarían más, sino que “avanzarían hacia la libertad de comercio con los países que optaran por el podemos” (Zoellick, 2003: 3). En este punto fue cuando el ritmo de la negociación de ALC por los Estados Unidos se aceleró. Los Estados Unidos tenían ALC en vigor o en negociación con 5 interlocutores a principios de 2003. Durante los siguientes 3 años, iniciarían negociaciones con 22 países y las concluirían con 14.

¿Cómo funcionó la estrategia de liberalización competitiva? Hay hechos que sugieren que los acuerdos bilaterales alientan más de lo mismo. Solís y Katada (2009: 15), por ejemplo, plantean una hipótesis de “difusión” con dos variantes, una de emulación (“[l]os países copiarán las políticas que sus pares socioculturales planteen en sus ALC”) y la otra de competencia (“[l]os países contrarrestarán las políticas que sus competidores planteen en sus ALC”). Las pruebas de que estos acuerdos más pequeños efectivamente alienten acuerdos mayores a escala regional y luego multilateral son mucho más débiles. Según pasó el tiempo, las negociaciones se debilitaron. Las negociaciones del ALCA casi se paralizaron en 2003, el progreso en el foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico también se frenó y la Ronda de Doha también perdió dinamismo aproximadamente al mismo tiempo. Las críticas de la estrategia aumentaron a continuación. “[S]i el multilateralismo y las principales iniciativas comerciales regionales siguen paralizadas” -observaban Evenett y Meier (2007: 27)- “la Liberalización Competitiva

puede llegar a representar poco más que un oportunismo bilateral disfrazado de alto principio gracias a una presentación convincente en apariencia”.

Puede resultar difícil establecer la viabilidad de la estrategia diferenciándola de los tiempos difíciles en que se planteó. Las consecuencias pueden depender en gran medida de cuál considere el socio más pequeño de un ACR que es el objetivo del acuerdo y hay numerosos ejemplos de países que defienden activamente un planteamiento de las relaciones comerciales que permitiera “todas las posibilidades”. Consideremos el caso del Canadá durante los últimos años de la etapa del GATT, cuando no consideraba de ningún modo que un ACR con su vecino fuera un sustituto del multilateralismo: Ottawa proponía la creación de la OMC en el intervalo entre sus negociaciones bilaterales y trilaterales con los Estados Unidos (véase el capítulo 2). Los diplomáticos de otros países que negociaban múltiples ACR insistían en que consideraban que estos acuerdos eran complementarios de la OMC e insistían en que necesitaban la protección de la OMC porque esta Organización aportaba un entorno jurídico más seguro que si sus relaciones con los socios mayores estuvieran determinadas exclusivamente por las cláusulas de sus ALC; que albergaban la esperanza de que la OMC pudiera ser el foro donde se establecieran nuevos compromisos sobre cuestiones que no podían abordarse eficazmente en acuerdos bilaterales, como las subvenciones a la agricultura y la reforma de las medidas comerciales correctivas; que el apoyo a la OMC demostraba su compromiso con los países en desarrollo; y que lo hacían por un compromiso filosófico con los conceptos de derecho internacional y de gobernanza en general, y con el sistema multilateral de comercio en particular.

Este punto de vista positivo es más común en los países desarrollados de tamaño medio, como el Canadá y Suiza y en los países de renta media, como Chile, Costa Rica, México y Singapur, que entre los países más pobres y pequeños. Para estos, el multilateralismo y la no discriminación se consideran, con frecuencia, sustitutos y no complementos de los ACR y de los ACPR, y los países más pobres y menos competitivos generalmente prefieren estas opciones discriminatorias a los acuerdos globales. Normalmente, la erosión de las preferencias es una preocupación principal para estos países, cuyos políticos se preocupan cuando los acuerdos multilaterales reducen los aranceles NMF porque de ese modo se reducen también los márgenes de preferencia que sus exportadores disfrutaban al amparo de programas y acuerdos. Es este un punto sobre el que volveremos en breve.

Los ACR como precedentes y como retrocesos

Los ALC no son simples versiones reducidas de los acuerdos multilaterales de comercio, sino que siempre adoptan planteamientos cualitativamente distintos sobre varias de las cuestiones que abarcan. Sobre algunos temas un ACR puede ir más lejos que la OMC, y con respecto a otros temas puede no ir tan lejos; todavía hay otras cuestiones que pueden figurar en un ACR aunque no formen parte todavía del sistema de la OMC.

Con respecto a la cuestión más tradicional, un ACR es, por definición, OMC-plus: allí donde el sistema multilateral procura reducir la mayoría de los aranceles y eliminar algunos, un ACR elimina esencialmente todos ellos. Los compromisos de acceso a los mercados, en el caso de los

servicios, son más complejos, dado que hay un gran margen de maniobra en las Listas anexas al AGCS. Las concesiones que los países hacen en los ACR son, con frecuencia, más liberales que las que se comprometen a hacer en el marco del AGCS, tanto porque tienden a ser AGCS-plus como porque puede que se negocien de forma distinta³¹, pero puede resultar difícil determinar si la diferencia es nominal o real.³² Puede que no esté claro si la liberalización que se ofrece a los socios en el ACR se limite solo a ellos. Por motivos prácticos, es posible que los reguladores consideren necesario ampliar a los proveedores de servicios de todas las partes cualquier grado de liberalización que se acuerde en un ACR, si bien sobre una base *de facto*. Otras cuestiones se abordan mucho mejor en un acuerdo multilateral que en un ACR, lo que resulta muy claro en el caso de las subvenciones a la producción agrícola, lo que es una simple función de la forma en que funcionan: mientras que resulta bastante sencillo discriminar a unos socios frente a otros en la aplicación de los aranceles a la importación, no existe una forma práctica de limitar el impacto de las subvenciones a la producción en algunos países y eximir a otros.

Una tercera serie de cuestiones es la constituida por lo que los Miembros de la OMC en conjunto quizá no estén dispuestos a abordar en negociaciones multilaterales, pero que puede ser abordado por un subgrupo de estos Miembros en la negociación de ACR. Hay diversas variantes de este tema. Una posibilidad es que el *demandeur* con respecto a una nueva cuestión utilice los ACR como “laboratorio político”, demostrando a otros Miembros cómo podría abordarse la cuestión si se hiciera de forma multilateral. Otra variante sería que el *demandeur* hubiese sido desairado a escala multilateral y a cambio buscarse reparación en negociaciones bilaterales y regionales, tratando de obtener de determinados interlocutores la satisfacción que se le negó a escala mundial. Esta segunda variante no excluye la primera. Es posible que la resistencia en la OMC disminuya, permitiendo que los precedentes establecidos en las negociaciones de ACR se integren en un acuerdo global. Otro enfoque es aprobar estas iniciativas de forma complementaria, estableciendo un nivel de compromisos en la OMC pero estableciendo, al mismo tiempo, compromisos más exigentes, OMC-plus, en el ACR.

Como buen ejemplo de la primera de estas variantes cabe citar el planteamiento que los Estados Unidos dieron en el decenio de 1980 a lo que entonces eran los nuevos temas de la inversión, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. Aunque las relaciones comerciales entre los Estados Unidos e Israel en 1985 eran relativamente limitadas, los precedentes sentados por el ALC negociado ese año entre ellos eran importantes. Este acuerdo fue el primero en que se abordaron los temas nuevos, y se adelantó un año al inicio de la Ronda Uruguay. En posteriores ACR de los Estados Unidos se utilizaron estos precedentes, como muestra el cuadro 13.5, y sirvieron a su vez de precedente para otros temas. La expansión de los temas abarcados en los ACR de la UE es todavía más clara, pues la cobertura de los sucesivos acuerdos aumentó tanto en amplitud como en profundidad. Los datos del cuadro 13.4 muestran cómo los ACR sirven a Bruselas de medio alternativo de promover los llamados temas de Singapur, la política de competencia, la contratación pública, la inversión y la facilitación del comercio, después de haber sacado fuera de la mesa de negociación en la Ronda de Doha tres de estos temas. La mayoría de los ALC que la Unión Europea y los Estados Unidos concluyeron después de Cancún no incluyen solo los temas de Singapur sino también otros temas que nunca se abrieron paso hasta la mesa de negociación de Doha, en especial las normas laborales y el medio ambiente.

Cuadro 13.5. Cuestiones abarcadas por determinados ALC de la Unión Europea y de los Estados Unidos

	ALC de la Unión Europea				ALC de los Estados Unidos			
	Andorra 1991	Túnez 1995	Chile 2002	Corea, Rep. de 2010	Israel 1985	TLCAN 1993	Chile 2003	Corea, Rep. de 2007
Temas de la Ronda Uruguay								
Propiedad intelectual	–	●	●	●	○	●	●	●
Servicios	–	●	●	●	○	●	●	●
Temas de Singapur								
Política de competencia	–	●	●	●	–	●	●	●
Contratación pública	–	○	●	●	○	●	●	●
Inversión	–	○	○	●	○	●	●	●
Facilitación del comercio	–	○	○	●	–	●	●	●
Otros temas								
Derechos laborales	–	–	○	○	–	●	●	●
Medio ambiente	–	○	○	●	–	●	●	●
Comercio electrónico	–	–	○	●	–	–	●	●
Indicaciones geográficas	–	○	○	○	–	○	○	○

Notas: los años indican la fecha de firma.

● = Se dedica al tema un capítulo completo, un anexo, un apéndice u otra sección o acuerdo colateral.

● = Se dedica al tema uno o más artículos completos.

○ = El tema es abordado de otro modo (por ejemplo, una oración dentro del texto de un artículo dedicado a una cuestión conexas).

– = El tema no es abordado.

¿Qué implicaciones tienen estos compromisos OMC-plus para la propia OMC? La respuesta depende en parte de la opinión que se tenga de los temas específicos que se plantean. Como se analizó en el capítulo 10, el tema del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la salud pública es uno de los temas más conflictivos de la política comercial contemporánea. Una de las formas en que se manifiesta es en las disposiciones ADPIC-plus que los Estados Unidos intentan introducir en sus ALC. Las disposiciones ADPIC-plus que figuran en los ALC concluidos por los Estados Unidos incluyen normas que (entre otras cosas) amplían el objeto de protección de la propiedad intelectual, establecen mecanismos más fuertes de exigencia del cumplimiento de la ley y debilitan las flexibilidades y el trato especial y diferenciado que se otorga a los países en desarrollo (Mercurio, 2006). Esta es una práctica que llevó a Bhala (2007) a etiquetar la estrategia de los Estados Unidos como “imperialismo competitivo”. Shaffer (2005b: 133 y 134) describía la estrategia de forma menos provocadora:

Los Estados Unidos y la UE aumentan su influencia sobre las negociaciones multilaterales de la OMC mediante la táctica de la elección del foro más adecuado. Juegan con los países para que se enfrenten los unos con los otros mediante la iniciación simultánea de negociaciones bilaterales y regionales, amenazando así con

negar a unos países los beneficios que ofrecen a otros. Los Estados más débiles pueden aceptar las demandas de los Estados Unidos y la UE a través de un acuerdo bilateral para obtener o mantener el acceso a los mercados de los Estados Unidos y la UE, y, en el proceso, obtener una ventaja sobre países en desarrollo competidores.

Otros especialistas comerciales ofrecen una opinión más positiva de la forma en que la OMC y los ACR pueden reforzar las disciplinas. Cernat y Laird (2005) han señalado que las normas multilaterales pueden servir de “estabilizador” de las políticas, al limitar el grado de discriminación y retroceso de los ACR, y los ACR pueden actuar como “mecanismos de transferencia” de las políticas al sistema multilateral, al introducir nuevas normas o normas de mayor alcance que anteriormente no estaban abarcadas por la OMC. “[L]a inversión y la política de competencia son esferas en las que los ACR han ido por delante del sistema de la OMC” -observan- “y los acontecimientos en la esfera de los servicios a escala de la OMC resultaron influidos por los avances en el TLCAN y la UE” (*Ibid.*: 73).

Mucho depende de lo ambicioso que sea un determinado ACR; los acuerdos Norte-Norte por lo general son más profundos y, por consiguiente, menos susceptibles de retrocesos, que los acuerdos Sur-Sur. Con respecto a este punto, la antigua Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Susan Schwab criticaba “la negociación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales con frecuencia de poca calidad” que “erosionaban el apoyo que se prestaba a un acuerdo multilateral firme entre otros países y socavaba la voluntad política para ello” (Schwab, 2011: 112). Según este argumento, es la calidad y no la cantidad de los ACR lo que más afecta a la integridad del sistema multilateral de comercio. Por eso, los negociadores del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) califican su objetivo de “acuerdo comercial del siglo XXI”, esperando que se sienten nuevos precedentes que se tendrán en cuenta en la OMC o en otros acuerdos bilaterales y regionales. El antiguo Director General de la OMC Mike Moore, antes crítico con los acuerdos discriminatorios, llegó a opinar, cuando la Ronda de Doha quedó paralizada, que su país “tiene que hacer lo que tiene que hacer”. En su opinión, “con el TPP crearemos algunos modelos que podremos llevar a Ginebra sobre [las empresas propiedad del Estado], sobre la propiedad intelectual, sobre toda una serie de temas, sobre la facilitación del comercio, que pueden ser útiles para la OMC”.³³

La postura que los países en desarrollo adoptan sobre las nuevas cuestiones en la OMC puede resultar afectada por los ACR que negocien. Un país que pudo negociar duramente sobre las nuevas cuestiones cuando todavía debatía un ACR pero que finalmente fue convencido de que debía aceptar compromisos, sea por la fuerza de los argumentos o por el atractivo de las concesiones sobre otras cuestiones, puede sentirse menos inclinado posteriormente a oponerse a la inclusión de la cuestión en negociaciones multilaterales. “Una vez que un país en desarrollo acepta tales demandas” -observó Shaffer (2005b: 133 y 134)- “será más probable que se muestre partidario de su aplicación multilateral, como sucede en el ámbito de la protección de la propiedad intelectual, de modo que no se encuentre en desventaja frente a otros países en desarrollo competidores en esa esfera particular”. Tal parece haber sido el caso de países como Chile y México, por ejemplo, que adoptaron opiniones bastante diferentes antes y después de la conclusión de un ALC con la Unión Europea y los Estados Unidos.

Erosión de las preferencias

No todos los países consideran que la discriminación y el multilateralismo son complementarios, y algunos son más partidarios de mantener los márgenes de preferencia de que disfrutaban en virtud de ACR y de programas preferenciales que de negociar nuevos acuerdos en la OMC. Los países que aceptan iniciativas de comercio preferencial “pretenden obtener las rentas económicas que resultan de la desviación de las corrientes comerciales que origina una preferencia comercial (o discriminación)” -observa Andriamananjara (2003: i)- y como “la liberalización multilateral del comercio reduce estas rentas es probable que se pongan a ella los miembros de los bloques preferenciales que desvían el comercio”. Los funcionarios de algunos países en desarrollo consideran que el multilateralismo es una amenaza para sus márgenes de preferencia y, a la inversa, sus esfuerzos por mantener estos márgenes pueden representar una amenaza para las negociaciones multilaterales. Esas preocupaciones son especialmente elevadas entre los países más pequeños y pobres que negocian por lo general pocos ACR fuera de sus propias regiones, pero confían en los programas preferenciales para acceder a los mercados desarrollados. La erosión de las preferencias es una preocupación especialmente importante para los países del G-90.

Los analistas no se ponen de acuerdo sobre la seriedad del problema. Bouët y otros (2005) consideran que la amenaza de la erosión de las preferencias a causa de la Ronda de Doha es real en la medida en que las preferencias comerciales desempeñan un papel fundamental en el sistema mundial de comercio, y en especial en las políticas de los países ricos en favor de los países pobres. Otros tienen en cuenta los sectores específicos en cuestión y consideran que el reto es menos amenazante. “Son relativamente pocos los países que se enfrentan a pérdidas potencialmente elevadas” -según Milner y otros (2009: 8)- “y estas normalmente guardan relación con productos específicos”. Low y otros (2005) concluían que los sectores más susceptibles de erosión de las preferencias eran los textiles y el vestido, la pesca y los productos de la pesca, el cuero y los productos de cuero, la maquinaria eléctrica y la madera y los productos de madera.³⁴ Otros estudios concluyen que la erosión de las preferencias es un problema menos serio en el caso de los programas preferenciales que en el de los ACR por el simple motivo de que los beneficios de esos programas tienden a ser pequeños. Francois y otros (2005) consideran que las cargas administrativas hacen que las preferencias sean infrutilizadas, lo que reduce considerablemente su valor y la magnitud de los costes de la erosión. Amity y Romalis (2007) alegan que el acceso preferencial actual de que disfrutaban muchos países en desarrollo en virtud de los programas preferenciales vigentes es menos generoso de lo que podría parecer porque la cobertura de productos es escasa y las normas de origen son complejas, y que reducir los aranceles sobre una base NMF probablemente compense las pérdidas que produzca la erosión de las preferencias y lleve a un aumento neto de acceso a los mercados. Una forma de abordar la erosión de las preferencias es ofrecer algún tipo de compensación a los países más afectados. Hoekman y Prowse (2005: 21) sugieren que si bien el problema de la erosión de las preferencias exige una solución multilateral “en el sentido de que las transferencias financieras que exige se distribuyen mejor a través de los mecanismos de ayuda multilateral ya existentes” (por ejemplo, el Marco Integrado mejorado), la financiación debe determinarse de forma bilateral.

Notas

- 1 Obsérvese que todos los datos sobre ACR que se ofrecen se basan en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC, que se puede encontrar en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Esta base de datos solo contiene información que los Miembros facilitan a la Secretaría. No incluye ningún ACR que, por cualquier motivo, no haya sido notificado.
- 2 Datos de la OMC que se encuentran en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.
- 3 Algunos acuerdos entre la Unión Europea y sus socios adoptan la forma de uniones aduaneras (por ejemplo, con Turquía). Obsérvese también que la Asociación Europea de Libre Comercio (establecida en 1960) es un ALC más que una unión aduanera.
- 4 Cálculos realizados a partir de los datos recogidos por la OMC en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.
- 5 Véase UNCTAD (1964: 143 y 144). Las cursivas figuran en el original.
- 6 Véase el documento LT/TR/D/1 del GATT, adoptado el 28 de noviembre de 1979.
- 7 Los participantes en el SGPC son Argelia; Argentina; Bangladesh; Benin; Bolivia, Estado Plurinacional de; Brasil; Camerún; Chile; Colombia; Cuba; Corea, República de; Corea, República Popular Democrática de; Ecuador; Egipto; ex República Yugoslava de Macedonia; Filipinas; Ghana; Guinea; Guyana; India; Indonesia; Irán; Iraq; Libia; Malasia; Marruecos; México; Mozambique; Myanmar; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Perú; Singapur; Sri Lanka; Sudán; Tanzania; Tailandia; Trinidad y Tobago; Túnez; Venezuela, República Bolivariana de; Viet Nam y Zimbabwe.
- 8 Parte del ODM III.15, según está reflejado en *Naciones Unidas: Declaración del Milenio*, documento A/RES/55/2 de las Naciones Unidas, de 18 de septiembre de 2000.
- 9 Véase el párrafo 6 de la *Declaración de Bruselas*, documento A/CONF/121/12 de las Naciones Unidas, de 2 de julio de 2001.
- 10 Véase *Programa de Trabajo de Doha: Declaración Ministerial*, documento WT/MIN(05)/DEC de la OMC, de 22 de diciembre de 2005.
- 11 Véase *Trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados*, documento WT/L/847 de la OMC, de 19 de diciembre de 2011.
- 12 Obsérvese que el artículo XXXV del Acuerdo General no formaba parte del acuerdo original sino que fue una enmienda aprobada en 1948.
- 13 Otro analista ha alegado recientemente que los orígenes del artículo XXIV del Acuerdo General pueden encontrarse en los breves y en último extremo fallidos esfuerzos de los Estados Unidos y el Canadá por concluir un acuerdo de libre comercio inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Citando documentos de archivo, Chase (2006) mostró que la variable postura de los Estados Unidos con respecto a la vigilancia relativamente poco estricta de los acuerdos de libre comercio en el GATT/OIC en comparación con las normas relativamente estrictas con respecto a las uniones aduaneras pudo haberse debido al hecho de que, en aquel momento, los Estados Unidos estaban interesados en conseguir un acuerdo del primer tipo con su vecino del norte, pero no un acuerdo del segundo tipo.
- 14 Véase *Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales*, documento WT/L/671 de la OMC, de 18 de diciembre de 2006.

- 15 Los ACR notificados de conformidad con la Cláusula de Habilitación son examinados por el Comité de Comercio y Desarrollo.
- 16 Si un acuerdo abarca solamente los servicios, la notificación de conformidad con el artículo V del AGCS sería la única necesaria, pero en la práctica todos los ACR que abarcan los servicios abarcan también mercancías.
- 17 Véase *Negociaciones sobre los Acuerdos Comerciales Regionales: Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales*, documento TN/RL/W/252 de la OMC, de 21 de abril de 2011.
- 18 La base de datos se puede consultar en la siguiente dirección: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.
- 19 La base de datos se puede consultar en: <http://ptadb.wto.org/?lang=1>.
- 20 Véase Reglamento (CE) N° 2820/98 del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1° de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001, Diario Oficial L 357, de 30 de diciembre de 1998, páginas 1 a 112.
- 21 Una de las mayores preocupaciones que dio origen a la Constitución era la de que los Estados, confederados en términos muy flexibles, estaban interponiendo obstáculos al comercio entre sí. La Constitución prohibió los obstáculos internos al comercio y estableció un arancel externo común.
- 22 Debe también observarse que esta secuencia no es universal y que, a veces, la unificación política puede ser anterior a la unificación económica. Por ejemplo, tanto el Canadá como Italia establecieron sus respectivas confederaciones en el decenio de 1860, pero en ambos casos se necesitó mucho más tiempo (decenios en Italia y más de un siglo en el Canadá) para llevar el nivel de unidad económica del país al nivel de su unidad política. La ruptura de Checoslovaquia en 1993 fue un caso *sui generis*, ya que vino acompañada de la creación simultánea de la Unión Aduanera Checa y Eslovaca.
- 23 Incluso el caso de un posible ACR entre la UE y los Estados Unidos podría considerarse una negociación con una antigua colonia, aunque su independencia se remontase al año en que Smith publicó *La Riqueza de las Naciones*. Aplicando ese criterio, las únicas excepciones a la norma serían el actual ACR con la República de Corea y el ACR con el Japón, cuya negociación empezó en 2013.
- 24 Para una información más detallada sobre el papel de los ALC en la política de los Estados Unidos en Oriente Medio véase VanGrasstek (2003).
- 25 Las negociaciones de un ALC con los Emiratos Árabes Unidos se suspendieron en 2006, debido en parte a una diferencia política sobre la propuesta de que Dubai Ports World operase puertos en los Estados Unidos.
- 26 El debate sobre la aprobación del ALC con Chile en el Congreso de los Estados Unidos coincidió con la ocupación por este país de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las deliberaciones sobre la invasión por los Estados Unidos del Iraq. La fricción resultante entre los Estados Unidos y Chile no impidió finalmente la aprobación del ALC por el Congreso, pero suscitó preocupaciones y produjo retrasos. Para un relato de cómo resultaron vinculados estos asuntos véase *El País* (2007), Muñoz (2008) y Weintraub (2004: 91).
- 27 Véase también Galasso (2011).
- 28 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 23 de septiembre de 2012.
- 29 La firma de un proyecto de ley no equivale a la entrada en vigor del acuerdo; esto último es un paso final autorizado, pero no automáticamente realizado, por la promulgación de la ley.

- 30 Esta no fue la única cuestión relacionada con la negociación por estos países de un ALC con los Estados Unidos, como ya se vio anteriormente en relación con la Coalición de Voluntarios; cada uno de estos tres países se convirtió también en miembro de esa coalición. Debe también observarse que no todos los miembros originales del G-20 con los que los Estados Unidos negociaron ALC durante el período de 2003 a 2006 abandonaron ese grupo.
- 31 Como se explicó en el capítulo 9, mientras que los compromisos sobre los servicios en el marco del AGCS se consignaron a través del sistema de lista positiva, en algunos ACR los compromisos se negocian a través de listas negativas.
- 32 Roy y otros (2008: 80 y 81) consignan que “en términos de ambición de los compromisos, los [ACR] han aportado avances espectaculares” frente al AGCS en los compromisos sobre los servicios. También consideran que los ACR “con frecuencia inducen una liberalización ‘real’ como muestra una serie de compromisos que prevén la reducción gradual de las restricciones en vigor” (*Ibid.*: 104). No obstante, reconocen que “deben relanzarse nuevas investigaciones empíricas para estimar mejor las consecuencias económicas que derivan de la aplicación” de los ACR (*Ibid.*: 107).
- 33 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.
- 34 Véase también Rahman y Shadat (2006).