

EL MARCO INSTITUCIONAL GLOBAL PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El presente documento forma parte de la bibliografía obligatoria del Módulo I del curso "Integración Económica Regional: el proceso de integración de la ALADI", dictado en el Centro Virtual de Formación en Integración y Comercio de la ALADI (CVF).

Contenido

1. El Sistema Multilateral de Comercio	2
1.1 Del GATT a la OMC	2
1.2 La OMC	3
2. Los Acuerdos Comerciales Preferenciales	4
2.1 ¿Qué entendemos por ACP?	5
2.2 El incremento de los ACP y las “oleadas” de regionalismo	6
3. Marco Jurídico Multilateral para los Acuerdos Comerciales Preferenciales	9
3.1 Art. XXIV del GATT	10
3.2 Cláusula de Habilitación	11
4. Debates: ¿Regionalismo vs Multilateralismo? de la coexistencia a la coherencia	12

1. El Sistema Multilateral de Comercio

1.1 Del GATT a la OMC

El período de la historia comprendido entre las dos guerras mundiales se caracterizó por la inestabilidad en la política comercial, que agravada por las consecuencias de la crisis del 29 llevó a los países a replegarse sobre sí mismos, y adoptar medidas proteccionistas para proteger sus economías, generando un deterioro de la cooperación comercial internacional y creando las condiciones idóneas para la Segunda Guerra Mundial.

Una vez terminada la guerra, quedaba el desafío de construir un sistema de cooperación internacional, para evitar una nueva catástrofe bélica. A este sentido contribuyeron los acuerdos de Bretton Woods (1944) que dieron lugar a lo que posteriormente sería el nuevo sistema de cooperación internacional. En el plano monetario-financiero, para asegurar las bases de un nuevo orden monetario internacional, fue creado el Fondo Monetario Internacional (FMI), complementado por el Banco Mundial (BIRD). Por su parte en el plano comercial, la creación de un sistema multilateral de comercio primero apuntó a la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), para lo cual los países deberían negociar sobre tres temas: 1) la preparación de la carta de la OIC, 2) las negociaciones para un acuerdo general de reducciones arancelarias multilaterales y 3) la puesta a punto de cláusulas generales sobre las obligaciones en términos de medidas arancelarias. Sin embargo el proyecto de crear la OIC fracasó. A pesar de que entre noviembre de 1947 y marzo de 1948 se completa la carta de la OIC, la misma nunca fue aprobada por el Congreso de EEUU y por lo tanto el proyecto de creación de la OIC terminó allí. En su lugar avanzaron las negociaciones en los temas 2) y 3), que en definitiva desembocó en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas más utilizadas en inglés).

El GATT creado en 1947 actuó durante años (hasta 1994) como una organización, fue la expresión formal de la cooperación internacional, desempeñando algunas de las funciones previstas en principio para la OIC. En este sentido la Comisión formada en vistas de crear la OIC pasó a ser la Secretaría del GATT que en realidad no era una organización internacional pero sí un acuerdo internacional suscrito por un grupo de países que representaban una parte importante del comercio mundial. En 1948, 20 países firmaron compromisos de reducciones arancelarias y en 1989 los signatarios del GATT alcanzaron a 97 países.

A través del GATT se quería atender a un triple objetivo: crear un marco ordenado de reglas para asegurar las relaciones comerciales internacionales, establecer un código de reglas de conducta tendientes a disuadir las acciones unilaterales de restricción a los intercambios comerciales y generar la estructura de cooperación para ir eliminando progresivamente las barreras comerciales. En definitiva se quería evitar la situación ocurrida en los años 30 a lo largo de los cuales las barreras proteccionistas habían reducido enormemente el comercio mundial agravando así la crisis mundial. De alguna forma se trató de organizar el retorno al libre comercio y sobre esta base fue creado el GATT que representará el marco regulatorio del sistema multilateral de comercio entre 1948 y 1994, momento a partir del cual se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En el marco del GATT se elaboraron normas para el sistema multilateral de comercio a través de 8 rondas de negociaciones comerciales donde participaban todos los miembros del GATT. En los primeros años las rondas estuvieron concentradas en la reducción arancelaria y en las últimas rondas se avanzó además en otros temas (medidas antidumping, comercio y desarrollo, medidas no arancelarias, Cláusula de Habilitación).

Tabla 1: Rondas comerciales del GATT

Año	Lugar	Temas negociados	Cantidad de países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123

A pesar de que el GATT estaba bien establecido, se trataba de un acuerdo y una organización provisionales y estaba acotado al comercio de mercancías. La última ronda de negociaciones fue la Ronda Uruguay, de las más extensas, entre 1986 y 1994, pero la misma tuvo resultados con avances significativos en la construcción de un sistema multilateral más abierto y no discriminatorio lográndose una liberalización sustancial del comercio. Finalmente, otro de los resultados de la Ronda Uruguay fue la creación de la OMC el 1° de enero de 1995 lo que significó la mayor reforma del comercio internacional desde la segunda guerra mundial.

1.2 La OMC

El Acuerdo de Marrakech que establece la Organización Mundial de Comercio fijó las bases jurídicas e institucionales de la organización. La OMC es una organización internacional de carácter intergubernamental, representada por los gobiernos de los países miembros. Por lo tanto, las normas de la OMC son el resultado de las negociaciones entre los gobiernos de los países miembros y sus decisiones son adoptadas por consenso como regla general. Se trata de una organización que tiene mayor cobertura que el GATT, tanto en cuanto a la cantidad de países y como a las temáticas que trata.

En cuanto al número de países, la reducción de los obstáculos al comercio propiciada primero por el GATT y luego por la OMC han contribuido en forma positiva al crecimiento económico mundial y estos resultados impulsaron nuevas incorporaciones, por ejemplo el acuerdo de Marrakech fue firmado por 123 miembros y actualmente la organización cuenta con 153 miembros. En cuanto a los temas, los principales instrumentos mediante los cuales se garantizan los compromisos de los gobiernos en materia de política comercial son los acuerdos multilaterales; los acuerdos OMC abarcan no solo el comercio de mercancías (donde rige aún el GATT con sucesivos ajustes), sino también el comercio de servicios (AGCS) y de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

Los principios básicos de la OMC son: no discriminación, comercio más abierto y previsible, transparencia y trato especial para los miembros menos desarrollados. El principio de **No discriminación** tiene su expresión en dos sub-principios: el principio de la Nación Más Favorecida (NMF art. I del GATT) y el principio del Trato Nacional (TN Art. III del GATT). El principio NMF refiere a la no discriminación entre interlocutores comerciales: si un miembro de la OMC concede una ventaja a otro país (miembro o no) deberá hacer extensiva esta ventaja a los demás miembros (dar a los demás miembros el trato de la nación más favorecida). Sin embargo, la organización prevé excepciones a los principios generales.

Bajo el principio del Trato Nacional, las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado.

2. Los Acuerdos Comerciales Preferenciales¹

Los ACP conocidos en el ámbito de la OMC como Acuerdos Comerciales Regionales (ACR)² han sido una de las principales tendencias de las relaciones comerciales internacionales. La integración de los países en el comercio internacional a través de la historia se dio tanto como resultado de la integración a través del GATT/OMC (multilateralismo) como a través de la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales (regionalismo). Si bien el regionalismo es una tendencia antigua que data de los imperios coloniales, el multilateralismo y el regionalismo han convivido a lo largo de la historia más reciente de las relaciones comerciales internacionales con distintos énfasis según la etapa considerada. La combinación de ambas tendencias ha sido llamada regionalismo abierto en la medida que los países han optado por integrarse al sistema multilateral reduciendo sus aranceles bajo el principio NMF pero al mismo tiempo han participado activamente de acuerdos comerciales regionales.

Los ACP se han superpuesto e interactuado con las reglas del comercio multilateral, pero muy lejos se está de poder caracterizar la evolución del comercio mundial entre opciones definidas entre el regionalismo y el multilateralismo. Se ha conformado una red de reglas comerciales complejas y "...ninguna de estas perspectivas puede captar

¹ Ver bibliografía obligatoria: *Informe del Comercio Mundial 2011*, páginas 5-13

² Se hablará indistintamente de ACP y ACR.

por sí sola la complejidad de las relaciones comerciales internacionales en un mundo en proceso de globalización”³.

2.1 ¿Qué entendemos por ACP?

Se trata de compromisos formales asumidos por un grupo de países para dinamizar y regular el comercio recíproco. Estos compromisos establecen derechos y obligaciones únicamente para los miembros del acuerdo.

Los ACP son discriminatorios. Las ventajas que se otorgan entre los países suscriptores de un ACP alcanzan únicamente a los miembros del mismo y no es extensiva a los demás miembros de la OMC.

Los ACP pueden ser de diversos tipos atendiendo a los siguientes criterios de clasificación: número de países que participan, nivel de desarrollo, alcance geográfico, y grado de integración del mercado.

Atendiendo al número de países involucrados pueden ser bilaterales cuando participan dos países (por ejemplo acuerdo Estados Unidos-Israel), plurilaterales cuando son varios países (por ejemplo ASEAN) o cuando los países ya conforman previamente un esquema regional y el acuerdo se da entre bloques regionales (por ej. acuerdo preferencial Mercosur-CAN en el marco de la ALADI).

Atendiendo al nivel de desarrollo de los países involucrados puede implicar acuerdos entre países en desarrollo (por ejemplo SACU, CAN) entre países desarrollados (Unión Europea, proyecto de acuerdo entre EEUU-UE, AELC) o involucrar países de diverso grado de desarrollo (por ejemplo NAFTA, ASEAN+3, proyecto de acuerdo entre UE-MERCOSUR).

Teniendo en cuenta el alcance geográfico: pueden darse acuerdos dentro de las regiones geográficas o entre ellas. Regiones geográficas: Asia, Américas, Europa, Oriente Medio, etc. Entre las regiones (América del Norte, Sur, Central y el Caribe).

Teniendo en cuenta el grado de integración del mercado, refiere a cuán profunda es la integración y los ámbitos que abarca. Zona de Libre Comercio - ZLC (por ejemplo AELC), Unión Aduanera (por ejemplo MERCOSUR). También los ACP pueden abarcar mercancías y/o servicios. Los acuerdos comerciales más recientes van más allá de la tradicional reducción arancelaria en mercancías y abarcan temas como servicios, propiedad intelectual, inversión, obstáculos técnicos al comercio y solución de diferencias. Aproximadamente casi un tercio de los ACP actuales tienen cláusulas sobre servicios, tendencia que se ha acelerado en los últimos años.

Cabe destacar que los países miembros de la OMC tienen la obligación de notificar a la misma los acuerdos que hayan suscrito y existe un procedimiento establecido para la notificación.⁴

³ Palabras del Director General de la OMC Pascal Lamy en el prefacio del Informe del Comercio Mundial 2011.

2.2 El incremento de los ACP y las “oleadas” de regionalismo

La creación del GATT no restó fuerza a los ACP a lo largo de la historia reciente de las relaciones comerciales internacionales. La iniciativa europea de afianzar sus lazos comerciales regionales, a cinco años de instaurado el GATT marcó el punto de partida de las diferentes oleadas de regionalismo de la época moderna y de un período de tensión entre el regionalismo y el multilateralismo. La primera fase importante de regionalismo se vivió a mediados del siglo XIX, pero en los últimos 60 años se han vivido dos nuevas oleadas o quizá tres. Lo que ha impulsado estas oleadas ha sido en parte la necesidad que sentían algunos grupos de países de ir “más allá y más de prisa” para alcanzar una integración comercial “más profunda” que las negociaciones bajo el sistema más amplio del GATT (Carpenter, 2009) que se presentaba más lento y gradual.

Lejos de ser tendencias contrapuestas el regionalismo y el multilateralismo han convivido: cada oleada de regionalismo ha coincidido con avances importantes en las negociaciones multilaterales o ha sido seguida por ellos; se asiste a una especie de competencia en la convivencia de ambas tendencias.

La primera oleada de la época moderna ocurrió desde fines de los años 50 y en la década del 60. El motor de esta tendencia fue la integración continental de Europa que empezó con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) para luego resultar en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. Además, la CEE impulsó una extensa red de acuerdos comerciales preferenciales con colonias y ex colonias. A instancias de este fenómeno, al mismo tiempo se formó una organización en Europa, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 1960 conformada por los países que habían decidido permanecer fuera de la CEE.

La experiencia europea comenzó a utilizarse como modelo para países en desarrollo como en África, el Caribe, América Central y del Sur que también construyeron sus propias uniones regionales en ese período. En América Latina se destacan la constitución de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 (ALALC) y el Pacto Andino. Algunas de estas experiencias se desvanecieron hacia el final de esta etapa.

La integración europea también generó presiones para realizar avances a nivel multilateral y se realizaron reducciones arancelarias a través de la Ronda Dillon (1960) y Ronda Kennedy (1964-1967). Esta última ronda de negociación multilateral en parte fue impulsada por EEUU que veía como avanzaba el bloque europeo en momentos que la CEE desarrollaba negociaciones para su primera ampliación.

En conclusión, en esta etapa el regionalismo implicó acuerdos entre países de niveles de desarrollo similar, impulsada principalmente desde Europa y se caracterizó a nivel multilateral por una importante reducción arancelaria. En esta etapa EEUU era impulsor del multilateralismo.

⁴ La base de datos de la OMC sobre ACR permite clasificar todos los acuerdos notificados a la OMC.

La segunda oleada fue aproximadamente desde mediados de los 80 (algunos autores dicen que desde los 90 se asiste a una tercera oleada).

Nuevamente, la ampliación y profundización del proceso de integración regional europeo fue un factor fundamental que impulsó esta etapa, a mediados de los 80 Europa comienza el camino de conformar un mercado común a alcanzar en 1992 que luego en 1993 cambia de nombre a Comunidad Europea (CE). Tras el desmantelamiento de la URSS la CE comenzó a realizar acuerdos con países de Europa Central y Oriental, cuyo principal objetivo era allanar el camino para la incorporación de 10 nuevos países que se incorporarán finalmente en 2004 a la posterior Unión Europea (UE) y quedarán para 2007 Rumania y Bulgaria, conformando un bloque europeo de 27 países. También en esta etapa se suscribieron varios acuerdos bilaterales con países de Oriente Medio y Norte de África.

En esta ocasión se produce un cambio de estrategia de EEUU. A partir de esta etapa este país también promovió el regionalismo en parte motivado por la expansión europea y por la frustración generada a partir del retraso en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. EEUU luego de rechazar el regionalismo en la primera oleada, en esta segunda oleada promovió un programa ambicioso de acuerdos regionales bilaterales con Israel (en 1985), con Canadá (en 1988), éste último que posteriormente se amplió con México, formando el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (más conocido por sus siglas en inglés NAFTA). Muchos de los temas que la nueva política exterior de los EEUU había querido impulsar en el plano multilateral ahora se incorporaban en la agenda regional como parte de los acuerdos que suscribió, abarcando temáticas que trascendieron los temas comerciales (inversión, servicios, propiedad intelectual, contratación pública) y que posteriormente serán incorporados a las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay.

Muchos países en desarrollo fortalecieron sus agrupamientos, revitalizándose el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que sustituyó al Pacto Andino y la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991. También en África se revitalizaron las iniciativas existentes y se impulsaron otras.

El regionalismo cobró impulso en Asia con la Asociación de Naciones de Asia Oriental (ASEAN) que pusieron en marcha los planes para la conformación de una Zona de Libre Comercio de la ASEAN. Otra iniciativa ambiciosa fue la creación de la Organización de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) en 1989 con un regionalismo abierto entre 12 miembros de la región Asia-Pacífico. También se profundizó las relaciones Australia nueva Zelandia.

Podría pensarse que este gran impulso al regionalismo sigue fundamentado en aquello de “ir más lejos y más de prisa” en esferas de integración más profunda que permite la vía regional, teniendo en cuenta la lentitud de la Ronda Uruguay.

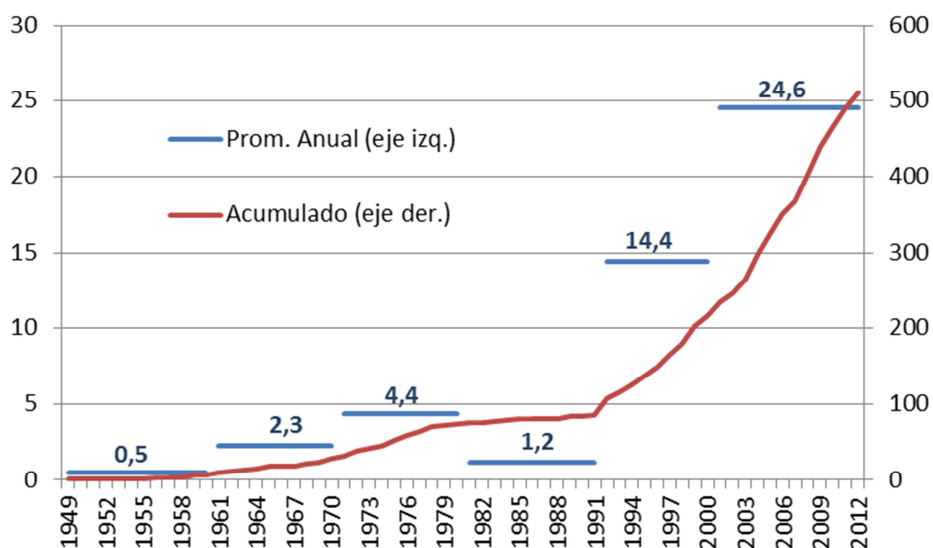
Los avances en lo multilateral también continuaron y algunos llegan a decir que se beneficiaron de ésta. La ronda Uruguay que comenzó en 1986 incluyó por primera vez un mandato para las negociaciones sobre servicios, propiedad intelectual e inversiones. La Ronda Uruguay concluyó con éxito en 1994.

En los últimos tiempos (desde fines de los 90) podría decirse que está cobrando fuerza una tercera oleada de regionalismo, impulsada también a instancias de la UE y de EEUU, pero incluyendo muchos países asiáticos que originalmente habían sido partidarios del multilateralismo. Este cambio de estrategia en los países asiáticos pudo estar condicionado por el hundimiento del comercio regional tras la crisis financiera asiática de 1997, por los recientes fracasos en las Conferencias Ministeriales de la OMC y la pérdida de importancia de la APEC. Los ACP en Asia han sido posteriores a un proceso de integración profunda que tiene de hecho la región, con sus encadenamientos industriales donde los países están muy concatenados, asociados a las redes regionales de producción.

La oleada más reciente abarca una red muy amplia de participantes con acuerdos entre países de diferentes grados de desarrollo, acuerdos bilaterales, plurilaterales e interregionales. Aunque los acuerdos más modernos como en los anteriores comprenden reducciones arancelarias conceden más atención a temas como servicios, corrientes de capital, normas, propiedad intelectual, compromisos sobre aspectos laborales, ambientales, etc. (temas que van más allá de la OMC). Se trata de avanzar hacia una integración más profunda en materia de normas.

Se asiste así en la actualidad a un incremento en los acuerdos comerciales regionales con un dinamismo mucho mayor que antaño. Entre 1947 y 1960 en promedio se suscribió 1 ACP cada 2 años (0.5 en promedio, por año). Entre 1961 y 1970 2,3; entre 1971 y 1980 4,4 por año; entre 1981 y 1990 1,2 acuerdos por año (la ampliación de la CE lleva a suprimir los acuerdos que tenía con los nuevos países incorporados por tanto se llega a un total de acuerdo menor). Aproximadamente luego de creada la OMC, el incremento de ACP es exponencial, entre 1991 y 2000 se firman 14,4 acuerdos en promedio por año y entre 2001 y 2012 se alcanzan a firmar 24,6 en promedio. En palabras de muchos especialistas se asiste a una proliferación de ACP.

Evolución del número de ACP notificados a la OMC



Fuente: elaborado en base a datos de la OMC

En enero de 2013 se habían notificado a la OMC (y a su predecesor, el GATT) un total de 546 acuerdos de los cuales 354 están actualmente en vigor; se cree que hay otros vigentes aunque todavía no se han notificado, todos los miembros de la OMC, excepto Mongolia, son parte de por lo menos un ACP, incluso algunos han suscrito más que 20.

3. Marco Jurídico Multilateral para los Acuerdos Comerciales Preferenciales

Existen diversas excepciones al principio de no discriminación. En particular, los ACP son una excepción al principio de no discriminación de la NMF en el marco del GATT/OMC donde se permite a los miembros desviarse de este principio y suscribir acuerdos que abarcan solo a un grupo de países (los países suscriptores del acuerdo específico) con el objetivo de incrementar el comercio entre los socios. El desvío del principio NMF está en que esas preferencias comerciales que se otorgan en el marco de esos acuerdos preferenciales abarcan únicamente a los socios, y por lo tanto esas concesiones no se hacen extensivas a los demás miembros de la OMC.

Los acuerdos pueden abarcar tanto mercancías como servicios. El respaldo jurídico para los ACP en el ámbito de la OMC para el comercio de mercancías son: el Art. XXIV del GATT (junto con el entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV) y el apartado c) del párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación para los acuerdos entre países en desarrollo (PED). Para el comercio de servicios, también está prevista

la excepción a través del Art. V del AGCS⁵. Los países miembros deberán notificar a la OMC los acuerdos suscritos invocando alguno de estos mecanismos, dependiendo del tipo de acuerdo que se trate.

3.1 Art. XXIV del GATT⁶

Los miembros de la OMC pueden otorgar un trato preferencial a sus interlocutores comerciales en el marco de una Zona de Libre Comercio (ZLC) o de una Unión Aduanera (UA), sin tener que hacer extensivo ese trato más favorable a los demás miembros de la OMC (por eso se dice que es una excepción al principio general NMF).

La conformación de una ZLC o de una UA debe tener por objeto facilitar el comercio entre las partes del acuerdo y no erigir obstáculos al comercio a los demás miembros de la OMC. Esto significa que estos acuerdos deben estar en consonancia con los objetivos del sistema multilateral de comercio y no ser un obstáculo a éste.

Requisitos internos para conformar un ACR en virtud del Art. XXIV:

Los aranceles y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas serán eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes de la ZLC o de la UA. En el caso de la ZLC los aranceles no serán más elevados ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que las vigentes antes del establecimiento de la ZLC. En el caso de la UA los derechos de aduana no serán en conjunto de una incidencia general más elevada ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que las vigentes antes del establecimiento de la UA.

El órgano competente para examinar los ACP o ACR, en la jerga de la OMC, es el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).

Para que los ACP sean concordantes con las normas multilaterales, los países desarrollados que suscriban acuerdos que involucren mercancías deberán atenerse a lo señalado en el art. XXIV del GATT, mientras que los países en desarrollo pueden suscribir un acuerdo que involucre mercancías teniendo en cuenta el art. XXIV del GATT o la Cláusula de Habilidad, esta última que se verá en el apartado siguiente.

Ejemplos de UA: Unión Europea, MERCOSUR, Mercado Común del África Oriental y Meridional.

Ejemplos de ZLC: NAFTA, AELC

⁵ Si bien no será tratado en este curso, si dos miembros de la OMC deciden suscribir un acuerdo en materia de servicios deberán invocar el art V. del Acuerdo sobre servicios AGCS.

⁶ Ver bibliografía obligatoria: *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional* páginas 148-158 y 162-172.

3.2 Cláusula de Habilitación⁷

El apartado c) del párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación autoriza únicamente a los países miembros en desarrollo (PED) a concluir acuerdos entre ellos (acuerdos Sur-Sur) con el objetivo de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y medidas no arancelarias en el marco del comercio recíproco de mercancías sujeto a prescripciones más flexibles que las del art. XXIV del GATT

La Cláusula de Habilitación es un resultado de la Ronda Tokio (1979) sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT de 1947 y se encuentra regulada en la Decisión 28.11.1979 “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” Documento (L/4903).

Los órganos competentes para examinar los ACP o ACR notificados invocando la Cláusula de Habilitación son: el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) o el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).

ALADI fue notificada a la OMC a través de la Cláusula de Habilitación. La cláusula novena del Preámbulo del TM80 que da origen a la ALADI establece que la Asociación se constituye como “**Área de Integración Regional**” y por lo tanto es compatible con lo expresado en la Cláusula de Habilitación (CH).

El Tratado de Montevideo de 1980 fue notificado bajo la CH el 1º de julio de 1982 y publicado como documento **L/5342** dado que se aplica el artículo 2 c) de la CH que establece que “*A los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES*”

- Ampara todos los acuerdos suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980
- En virtud del Art. 4 a) de la C.H. sobre “notificación e información”, se presentan “**Informes Bienales**” sobre los avances en el proceso de integración

Para que los ACP sean concordantes con las normas multilaterales, los países en desarrollo que suscriban acuerdos que involucren mercancías deberán atenerse a lo señalado por la Cláusula de Habilitación o si estiman conveniente podrían invocar el Art. XXIV del GATT, en cuyo caso los requisitos para la suscripción del acuerdo son menos flexibles que con la CH. Con la CH los países en desarrollo pueden suscribir acuerdos que no necesariamente involucren un universo amplio de mercancías, es decir que pueden ser acuerdos de listas de mercancías reducidas, no estando obligados tampoco a conformar ZLC o UA. Asimismo, las preferencias arancelarias que firme entre ellos no necesariamente deberán implicar la reducción total de los aranceles en el comercio recíproco (es decir 100% de preferencia) sino que pueden tener preferencias menores y por lo tanto no están obligados a liberalizar totalmente el comercio de los productos negociados en sus respectivos acuerdos.

⁷ Ver bibliografía obligatoria *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional* páginas 181-186.

Ejemplos de acuerdos preferenciales para un grupo de mercancías y que no implican reducción arancelaria total son la mayoría de los acuerdos de Cuba con los países de la ALADI y también por ejemplo el acuerdo México-Panamá.

La CH es también el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o menor al consolidado). Los países desarrollados que conceden la preferencia determinan de forma unilateral los países y los productos que incluirán en sus programas.

4. Debates: ¿Regionalismo vs Multilateralismo? de la coexistencia a la coherencia⁸

Teniendo en cuenta que el Multilateralismo y Regionalismo han convivido en una especie de competencia, es largamente conocido el debate de si el regionalismo obstaculiza o complementa el multilateralismo. La respuesta no es tan sencilla dado que los efectos de la suscripción de ACP son múltiples y complejos en función de la profundidad de los acuerdos y por lo tanto los efectos sobre el multilateralismo no son tan fáciles de aislar como para sacar una conclusión que sea general para todos los ACP.

Los ACP tienen diversos efectos sobre el sistema multilateral de comercio. Como se mencionó anteriormente esos acuerdos permitieron que grupos de países negociaran normas y compromisos que iban más allá de lo que era posible a nivel multilateral y en algunos casos esas normas abonaron el terreno para profundizar los compromisos multilaterales de los acuerdos de la OMC (los servicios, la propiedad intelectual, las normas ambientales, y las políticas en materia de inversiones y competencias son temas que se plantearon en negociaciones regionales y luego devinieron en debates o acuerdos a nivel multilateral en la OMC). Los agrupamientos de país a través de ACP que promueven el multilateralismo son aquellas que eliminan o reducen los obstáculos al comercio dentro del grupo sin erigir nuevos obstáculos hacia los demás miembros de la OMC que no son parte del agrupamiento del acuerdo preferencial.

La búsqueda de coherencia entre el regionalismo y el multilateralismo no es nueva. En los comienzos del sistema multilateral de comercio, el pensamiento económico se concentró en los efectos de los ACP sobre el bienestar. La principal conclusión fue que sus efectos eran ambiguos para los miembros y en general negativos para terceros. Debido a que los ACP se referían en la mayoría de los casos a reducciones arancelarias, se consideraba que la apertura multilateral de los mercados, que hacía disminuir la discriminación aunque no equivaliera completamente a un mercado abierto, era superior a la apertura preferencial. A este respecto, la garantía de la coherencia se interpretaba como la aceptación de que los ACP y el sistema multilateral

⁸ Ver bibliografía obligatoria *Informe del Comercio Mundial 2011* páginas 14-16.

se podían complementar mutuamente, imponiendo al mismo tiempo disciplinas destinadas a reducir al mínimo los efectos negativos que pudieran tener dichos acuerdos.

En el decenio de 1990 la expansión del regionalismo hizo que la cuestión de la coherencia volviera a un primer plano. Muchos analistas examinaron de nuevo la relación entre los dos sistemas, concentrándose ahora en los efectos sistémicos de la integración regional. Pusieron de manifiesto que los ACP podían ser un trampolín o un escollo en el camino hacia la apertura multilateral de los mercados.

Los Miembros del GATT/OMC han adoptado en gran medida un enfoque consistente en evitar la confrontación y los litigios. Los sistemas de mejora de la coherencia se han concentrado en las deficiencias de las disciplinas multilaterales y en la manera de solucionarlas.

Los nuevos ACP -o por lo menos algunos de ellos- son diferentes de los más antiguos desde el punto de vista cualitativo. Mientras que una parte de la actividad reciente de los acuerdos ha consistido en la consolidación y racionalización de los mecanismos bilaterales, también ha habido una tendencia al bilateralismo en todo el mundo. A partir de 1995, la actividad de los ACP ha cruzado cada vez más las fronteras regionales. La cobertura de los acuerdos se ha ampliado y profundizado asimismo con el paso del tiempo, tanto en cuanto a las esferas normativas como a los productos.

Esto ha inducido a algunos observadores a opinar que el regionalismo ha iniciado una “nueva era”, en la que ha dejado de ser válido el antiguo marco analítico y en la que la garantía de la coherencia ya no significa meramente la imposición de disciplinas multilaterales sobre la discriminación.

Lo que queda claro es que las relaciones comerciales internacionales son muy complejas y no pueden explicarse solamente por una u otra tendencia sino que ambas caracterizan el estado actual de las mismas en una intrincada red de reglas comerciales y en este marco el camino más acertado parece ser la búsqueda de la complementación entre ambos caminos.