

# Los acuerdos de libre comercio como base para un nuevo sistema multilateral de comercio

*Free trade agreements as a basis to establish a new multilateral trading system*

## LA AUTORA

### **María del Pilar Silveira**

*silveira.pilar@gmail.com*

Contadora Pública, Universidad de la República.

Ha integrado el equipo de negociaciones comerciales internacionales de Uruguay desde 1986 hasta 2006 y actualmente se desempeña como técnica del Departamento de Acuerdos y Negociaciones de la ALADI.

*Las opiniones vertidas y los potenciales errores del documento son de exclusiva responsabilidad de su autora y no reflejan necesariamente la posición de la Institución en la cual se desempeña.*

#### **Resumen**

El nuevo orden económico internacional, surgido una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, reguló el sistema multilateral de comercio y permitió desde sus inicios la creación de acuerdos destinados a incrementar el comercio entre los países que los suscriben, que se conocen en el ámbito multilateral como «acuerdos comerciales regionales» (ACR). Este fenómeno, denominado «regionalismo», derivó en un entramado ACR, impulsando en forma paralela a las negociaciones multilaterales. En el presente trabajo se esboza el marco teórico - conceptual de los ACR y se desarrolla el contexto multilateral en el que se insertan. Desde esta perspectiva se enfoca en un grupo particular de ACR denominado «Acuerdos de Libre Comercio» (ALC), para el cual se definen sus principales características y potenciales beneficios para los países desarrollados y en desarrollo. Finalmente, se analizan las perspectivas de que la multilateralización de estos acuerdos pueda contribuir a conformar un nuevo sistema multilateral de comercio, como una alternativa de avance en materia comercial frente a los escasos resultados de las negociaciones comerciales multilaterales.

#### **Palabras claves**

OMC; liberalización comercial; regionalismo; acuerdos comerciales.

#### **Abstract**

The new international economic order that arose after the Second World War regulated the multilateral trading system and allowed, since its beginning, the creation of agreements for increasing trade between the countries signing them, which are known as «regional trade agreements» (RTAs). This phenomenon, so-called «regionalism», resulted in a network of RTAs, promoted in parallel with the multilateral negotiations.

This paper outlines the theoretical-conceptual framework of the RTAs and develops the multilateral context in which they are included. From this point of view, it focuses on a particular group of RTAs, the so-called «Free-Trade Agreements» (FTAs), and their main characteristics and potential benefits for developed and developing countries are defined. Finally, there is an analysis of the prospects that the multilateralization of these agreements may contribute to constitute a new multilateral trading system, as an alternative of progress in trade matters in contrast to the scarce results of the multilateral trade negotiations.

#### **Key words**

WTO; trade liberalization; regionalism; trade agreements.

## Introducción

Los ALC, también denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) han proliferado en el mundo a partir de la década de los noventa, conformando una intrincada trama de mecanismos de integración bilateral, regional y plurilateral de última generación, orientados a la creación de mercados ampliados.

En la primera parte del presente trabajo se conceptualizan los ACR como expresión de regionalismo. En la segunda parte se desarrolla el contexto multilateral en que se insertan y en la tercera, se caracterizan los aspectos propios de los ALC que los diferencian del resto de los ACR y se analizan los motivos e implicancia de la suscripción de ALCs por parte tanto de los países desarrollados como en desarrollo. En la cuarta parte se plantea la situación actual y perspectivas de los ALC y se culmina con una quinta parte, en la que se esbozan algunas conclusiones acerca de la factibilidad de que los ALC sean una buena base para impulsar un nuevo sistema multilateral de comercio y de las implicancias de dicha posibilidad.

### 1. El regionalismo y los ACR: concepto y definiciones

El regionalismo ha sido definido como las «medidas adoptadas por los gobiernos para liberalizar o facilitar el comercio sobre una base regional, en ocasiones mediante zonas de libre comercio o uniones aduaneras»<sup>1</sup>. Es así que, con el objetivo de profundizar los lazos comerciales entre ellos, paralelamente a los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial, los países desarrollados y en desarrollo se han incorporado a diversos procesos de integración regional, mediante la suscripción de acuerdos a los que se les ha denominado de diferentes formas en la literatura especializada en el tema. Algunas de estas denominaciones son: «acuerdos regionales de integración», «acuerdos comerciales preferenciales», «acuerdos comerciales de integración». Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) los denomina «Acuerdos Comerciales Regionales (ACR)», concepto que, a pesar de referir al aspecto regional,

abarca también los acuerdos suscritos entre países que pertenecen a regiones diferentes<sup>2</sup>. Esta terminología será la utilizada en el presente trabajo para mencionar este tipo de acuerdos.

Algunos autores<sup>3</sup> sostienen que los ACR han pasado por diversas fases o etapas, que denominan «oleadas» de regionalismo.

El «antiguo regionalismo» tuvo lugar durante la década de los '60 y se caracterizó por la celebración de acuerdos «horizontales» (norte - norte, con motivaciones económicas, políticas y culturales, y sur - sur, por motivos esencialmente políticos). En el hemisferio norte se destacó la creación de la Comunidad Económica Europea como experiencia exitosa, mientras que Estados Unidos priorizaba, en esa etapa, las negociaciones multilaterales frente a las regionales. El hemisferio sur, en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>4</sup> y en su contexto, el Pacto Andino<sup>5</sup>, los cuales fracasaron en sus objetivos finales de integración. Estos factores contribuyeron al fracaso a nivel mundial de esta etapa del regionalismo.

El «nuevo regionalismo» se inició en la segunda mitad de la década del '80 y se reflejó en acuerdos del tipo «norte - sur» o entre países con diferentes estructuras económicas. En América Latina se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>6</sup> y en el hemisferio norte se iniciaron negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, lo cual marcó un cambio del enfoque negociador norteamericano ante los escasos resultados obtenidos en las negociaciones multilaterales. Este formato de acuerdo proliferó en el mundo en la década del '90, a partir de la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)<sup>7</sup> y del fallido intento de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), derivando en un entramado de acuerdos también denominado «spaghetti bowl».

Desde el punto de vista económico, el contexto teórico en el que se enmarcan los ACR tiene su base en la Teoría Real de la Economía

Internacional<sup>8</sup>. A partir de la misma surge la Teoría del Comercio Internacional y en su contexto la Teoría de la Integración Económica Regional.

En el marco de la Teoría de la Integración Económica Regional<sup>9</sup>, es posible definir diferentes tipos de ACR, según el grado de profundización del proceso de integración de que se trate. Entre ellos se destacan:

- a) Área de Libre Comercio<sup>10</sup>: comprende un grupo de países entre los cuales el comercio se efectúa libremente, en ausencia de tarifas aduaneras y de restricciones al comercio. Los países miembros conservan su propia autonomía en cuanto a la fijación de su política comercial frente a terceros países;
- b) Unión Aduanera: requiere la eliminación de las barreras al comercio entre los países miembros y el mantenimiento de una única política comercial común con terceros países, que implica el establecimiento de un arancel externo común.
- c) Mercado Común: presupone, además de las condiciones de la Unión Aduanera, la plena movilidad de los factores de producción, que permitan la libre circulación del capital y del trabajo;
- d) Unión Monetaria: a las condiciones del Mercado Común agrega un sistema monetario interno con una moneda común, que implica una política monetaria única;
- e) Unión Económica: a las condiciones de la Unión monetaria agrega un fuerte nivel de coordinación de las políticas económicas de los países miembros, mediante la integración de las políticas fiscales y sectoriales.

Desde el punto de vista jurídico<sup>11</sup>, los denominados «sistemas de integración» son procesos institucionalizados a través de una organización internacional con personería jurídica de derecho internacional. Sus integrantes persiguen objetivos comunes y se plantean acciones conjuntas frente a terceros. Estos mecanismos pueden ser de mediana intensidad, de integración profunda o comunitaria, o entre Estados para su fusión.

Los «mecanismos de integración de mediana intensidad», suponen la existencia de una Organización Internacional con personería jurí-

dica, de naturaleza intergubernamental, a la que los miembros transfieren competencias y confían el ejercicio de ciertas jurisdicciones en una o varias materias. En estas áreas compartidas, la capacidad de decisión se traslada de los ámbitos individuales y discrecionales de cada Estado, al de las resoluciones adoptadas en conjunto bajo las reglas establecidas por el grupo. No presuponen la existencia de una Organización Internacional de naturaleza supranacional.

La «integración profunda o comunitaria», presupone la existencia de una Organización Internacional de naturaleza supranacional, con personería jurídica, a la que se le transfieren jurisdicciones y competencias y también poderes de gobierno, para las competencias que se establecieron como comunes. Son procesos de naturaleza política, en los que aparece la voluntad comunitaria. Los intereses comunes son, en todos los terrenos, propiciando la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Esto influye en el comercio, la economía, las finanzas, las relaciones privadas, los aspectos sociales y culturales, la seguridad interna y la política exterior.

## 2. El marco multilateral de los ACR

En 1995 el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo de la OMC) incorporó el «Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994» (GATT de 1994), que contiene todas las disposiciones del GATT de 1947<sup>12</sup>.

En este marco multilateral rige el principio básico de la no discriminación<sup>13</sup>, reflejado en el denominado «trato nacional»<sup>14</sup>, que obliga a aplicar a los productos importados el mismo trato que se aplica a los productos nacionales y en la «Cláusula de la Nación Más Favorecida» (NMF)<sup>15</sup>, por la que se deben hacer extensivas al resto de los países miembros de la OMC las concesiones otorgadas a uno de ellos.

No obstante ello, ya desde el GATT 1947 y posteriormente, a partir de la creación de la OMC, existen disposiciones en el contexto

multilateral que habilitan a que un grupo de países se otorguen concesiones mutuas sin que deban hacerlas extensivas a los demás países miembros de la OMC. Los ACR que se notifican al amparo de estas disposiciones constituyen excepciones consensuadas al sistema multilateral de comercio.

En lo que refiere al comercio de bienes, las excepciones a la cláusula NMF vigentes son el Artículo XXIV del GATT de 1994 y la denominada «Cláusula de Habilidadación», mientras que en materia del comercio de servicios rige el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

El Artículo XXIV del GATT 1994 debe ser interpretado conjuntamente con la nota explicativa a dicho artículo, recogida en el GATT 1994 y con el «Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del GATT 1994» (en adelante Entendimiento Artículo XXIV), que forma parte del Anexo 1 Acuerdo de la OMC. En este artículo se da una definición de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras (Artículo XXIV.8 literales a y b), contemplando asimismo los acuerdos provisionales tendientes a su creación. Este conjunto de normas establece las condiciones para la constitución y funcionamiento de los ACR para el comercio de bienes, resaltando la necesidad de facilitar el comercio entre los países participantes del acuerdo de que se trate y de evitar el establecimiento de obstáculos comerciales con otras Partes Contratantes del GATT<sup>16</sup>. Dispone, asimismo, que los aranceles y otras regulaciones al comercio aplicados a terceras Partes Contratantes no deben ser mayores que los aplicados individualmente por los signatarios con anterioridad a la conformación del acuerdo de que se trate<sup>17</sup>. En caso de que se afectarán las concesiones concedidas, se prevé un mecanismo de compensación basado en la renegociación de listas de concesiones<sup>18</sup>, así como disposiciones sobre notificación y transparencia<sup>19</sup>.

La «Cláusula de Habilidadación»<sup>20</sup> es uno de los resultados de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT de 1947, aunque se encuentra vigente en el marco de la OMC. Su aporte principal fue el de incorporar el principio de trato especial y dife-

renciado para el comercio de bienes entre los países en desarrollo<sup>21</sup> en el GATT, permitiendo el otorgamiento de preferencias arancelarias unilaterales por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo, el trato específico preferencial a los países menos adelantados<sup>22</sup> y el otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias mutuas entre países en desarrollo para acuerdos regionales o generales, reduciendo o eliminando mutuamente los aranceles y las medidas no arancelarias, a efectos de facilitar y fomentar el comercio entre ellos.

Las principales diferencias entre las disposiciones del artículo XXIV y las de la Cláusula de Habilidadación se encuentran en que, en dicha Cláusula, la «reducción» de aranceles no necesariamente debería resultar en la «eliminación» de las restricciones comerciales, tal como lo determina el Artículo XXIV.8. Además, la Cláusula de Habilidadación no contiene una referencia al volumen de comercio afectado por los acuerdos entre países en desarrollo, contrariamente a lo dispuesto en el Artículo XXIV.8, que exige que se abarque «lo esencial de los intercambios comerciales».

El Artículo V del AGCS regula la liberalización del comercio de servicios entre las partes de un ACR suscrito entre los países, tanto desarrollados como en desarrollo, miembros de la OMC, estableciendo como condiciones: una cobertura sectorial sustancial; la eliminación de medidas discriminatorias existentes; la no adopción de nuevas medidas discriminatorias; la flexibilidad para los países en desarrollo; no incrementar el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo y; la compensación en caso de modificaciones en las listas de concesiones.

Cabe destacar que hasta el año 2000 los mecanismos de notificación y supervisión por parte de la OMC de los ALC suscritos por sus países miembros, consistían en un conjunto de normas dispersas, superpuestas y poco transparentes, que no permitían a los órganos competentes de dicha Organización determinar el cumplimiento de los compromisos multilaterales en materia de ACR.

En el año 2001 se dio un paso adelante en este tema. La Declaración Ministerial de Doha de noviembre de 2001 convino «...Celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales...». Dichas negociaciones se están llevando a cabo actualmente en el marco del Grupo de Negociación sobre Normas de la OMC.

Asimismo en 2006, el Consejo General de la OMC estableció un nuevo Mecanismo de Transparencia para la notificación de ACR<sup>23</sup>, según el cual el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales examinará los ACR notificados en el marco del Artículo XXIV del GATT 1994 y del Artículo V del AGCS, y el Comité de Comercio y Desarrollo examinará los ACR notificados en el marco de la Cláusula de Habilitación. Este mecanismo fue aprobado de forma provisional y será sustituido por uno permanente a ser aprobado entre los resultados esperados de Ronda de Doha.

En el Cuadro 1 se puede apreciar que el Artículo XXIV del GATT 1994 es el más invocado al momento de notificar ACR ante la OMC (77% del total de notificaciones). Las notificaciones de ACR que contienen disposiciones sobre servicios alcanzan al 16% del total, mien-

tras que por Cláusula de Habilitación sólo alcanzan al 7%.

Cabe resaltar que en el caso de que un ACR contenga disposiciones sobre bienes y sobre servicios, a efectos metodológicos la OMC lo contabiliza con dos notificaciones (una para bienes y otra para servicios). Asimismo, es importante destacar que los acuerdos de adhesión de otro u otros miembros a un ACR en vigor, son considerados como un nuevo ACR.

Con base al Mecanismo de Transparencia para la notificación de ACR, se establecieron cuatro categorías en el marco de las cuales deberán realizarse las correspondientes notificaciones, según lo establecen los requisitos de notificación:

- Acuerdos de Libre Comercio (ALC), según el Artículo XXIV del GATT 1994;
- Uniones Aduaneras (UA), según el mismo Artículo;
- Acuerdos de Integración Económica (AIE), según el Artículo V del GATS y;
- Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), según la Cláusula de Habilitación.

En el Cuadro 2 se detalla el número de notificaciones de ACR que se encuentran en vigor, según las categorías de notificación.

**Cuadro 1**  
Total de ACR notificados a la OMC hasta diciembre de 2008

Por Artículo XXIV del GATT 1994	Por Artículo V del AGCS	Por Cláusula de Habilitación	TOTAL
324	68	29	421
77%	16%	7%	100%

Fuente: OMC, disponible en <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (Consulta 30.10.09).

**Cuadro 2**

Acuerdos notificados en vigor	Por Artículo XXIV (GATT 1994)	Por Artículo V del AGCS	Por Cláusula de Habilitación	TOTAL	%
Acuerdos de Libre Comercio	148	-	9	157	59
Uniones Aduaneras	14	-	6	20	7
Acuerdos de Integración Económica	-	77	-	77	29
Acuerdos Comerciales Preferenciales	-	-	12	12	4
TOTAL	175	77	27	266	100

Fuente: cuadros recapitulativos elaborados por la OMC, disponible en <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (consulta 30.10.09).

### 3. Los Acuerdos de Libre Comercio (ALC)

#### 3.1. Características de los ALC

En el contexto del marco teórico económico y jurídico esbozado en el punto 1 para los ACR y de las disposiciones multilaterales referidas en el punto 2, este trabajo tiene como objetivo focalizar un subconjunto de ACR de última generación, que han proliferado en el mundo en los últimos quince años, cuyas características los diferencian del resto de los ACR y que han recibido el nombre de Acuerdos o Tratados de Libre Comercio.

Su característica principal es la eliminación de los aranceles aduaneros entre los países miembros para un porcentaje sustancial del universo arancelario que, en algunos casos, implica una desgravación total inmediata para todo o parte de dicho universo, aunque en la mayoría de los casos los bienes están sujetos a un programa de eliminación progresiva de aranceles en un plazo determinado (programa de liberalización comercial). Asimismo, disponen la eliminación de las restricciones de tipo no arancelario aplicables a las importaciones desde los países miembros, los cuales mantienen aranceles y políticas comerciales que no son comunes frente a terceros países. Contienen, además, un conjunto de disciplinas necesarias para hacer efectiva la correspondiente preferencia arancelaria, tales como reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, normas y reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias. No cuentan con instituciones supranacionales, aunque sí con instituciones de naturaleza intergubernamental.

Las características mencionadas anteriormente permitirían determinar que los ALC se podrían asimilar a Áreas de Libre Comercio, desde la perspectiva económica y a sistemas de integración de mediana intensidad desde el punto de vista jurídico.

Desde el punto de vista económico, Balassa<sup>24</sup> y Krugman y Obstfeld<sup>25</sup>, basados en el estudio desarrollado por Viner en el año 1950, respecto al efecto sobre el bienestar que se deriva de

los ACR, afirman que, en el caso de que un grupo de países negocie un acuerdo por el cual se reduzcan los aranceles entre sí, pero no con respecto al resto del mundo, como es el caso de los ALC, se pueden producir dos efectos: el de la «creación de comercio» o el de la «desviación de comercio». La «creación de comercio» se da si la reducción arancelaria acordada conduce a reemplazar la producción nacional por importaciones más baratas provenientes de alguno de los demás países del acuerdo. La «desviación de comercio» se da en el caso de que, la reducción arancelaria acordada, lleve a reemplazar importaciones más baratas de terceros países por importaciones más caras de países miembros del acuerdo. El ALC tiene efectos positivos sobre el bienestar económico si los efectos de la «creación» superan a los de la «desviación» de comercio.

En el mismo sentido, la OMC define «zona de libre comercio» en el Artículo XXIV.8.b) del GATT 1994, aplicable sólo al comercio de bienes: «Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.»

No obstante ello, los ALC cuentan con características adicionales. A los temas ya mencionados, referidos al comercio de bienes, han incorporado o han dejado planteados, con diferentes grados de avance, todos o alguno de los siguientes temas: servicios, inversiones, defensa de la competencia, propiedad intelectual, compras gubernamentales y solución de controversias. En algunos casos, incorporan también temas laborales y de medio ambiente. Estos temas se incorporaron al Programa de Doha para el Desarrollo en el marco de la OMC, donde no se registran avances hasta el momento.

Cabe resaltar que, de las cifras que la OMC aporta en su Sistema de Información sobre

ACR (SI-ACR) no es posible cuantificar directamente la representatividad de los ALC en el total de los ACR vigentes, si se consideran como ALC aquellos acuerdos que tienen las características descritas en los párrafos anteriores. La definición que da la OMC para los acuerdos que denomina «ALC» es más limitada, ciñéndose sólo a aquellos que refieren al comercio de bienes.

Por tanto, si se toman en cuenta los porcentajes que figuran en la última columna del Cuadro 2, al 59% de notificaciones de la categoría definida como «Acuerdos de Libre Comercio» en vigor, deben sumársele aquellas de la categoría «Acuerdos de Complementación Económica», referidos al comercio de servicios y los de la categoría «Acuerdos de Complementación Económica», notificados según la Clausula de Habilitación que cumplan con las características de un ALC de acuerdo a lo definido en el presente trabajo. Analizando los datos aportados por la OMC en el SI - ACR es posible determinar que los ALC han representado en los últimos 15 años entre un 80 y un 90% de la totalidad de ACR notificados a la OMC y que, en los últimos cinco años, la participación ha crecido en forma exponencial.

Es de destacar que, según los datos del Sistema de Información sobre ACR (SI-ACR) de la OMC<sup>26</sup>, los países más dinámicos en la firma de estos acuerdos han sido la Unión Europea, Estados Unidos, los países de Centroamérica, los países del Arco del Pacífico (México, Chile y países asiáticos) y el MERCOSUR.

### 3.2. Motivaciones para la suscripción de ALCs

En el contexto de la política económica - comercial de un país, la suscripción de un ALC es una decisión de política comercial que implica aceptar que no se estará en una situación de libre comercio con el mundo, sino que el país se encontrará inmerso en un mecanismo de integración del que espera obtener beneficios derivados de la creación de comercio.

Algunos autores<sup>27 28</sup> han desarrollado posibles razones por las cuales un país decide suscribir un ALC de tipo económico, político y de política

interna. Entre las de tipo económico se destaca el interés de obtener mayor acceso al mercado de bienes o servicios de la o las contrapartes, lo cual resulta más fácil de negociar e implementar en ámbitos bilaterales o regionales que en el multilateral, como alternativa de avance ante la parálisis del sistema multilateral, ámbito en el cual no se aprecia voluntad política de avanzar en dicho terreno. Otra razón impulsada por motivos económicos y políticos, puede ser el interés de promover una integración comercial más profunda que la que es posible alcanzar a nivel multilateral, asegurándose avances anticipados o tempranos sobre una base regional o bilateral, profundizando compromisos ya obtenidos en la OMC o consolidando compromisos en temas que no están contemplados por la OMC, tales como los laborales o medioambientales. Entre las razones políticas se encuentra la necesidad de los países más desarrollados de establecer alianzas y desarrollar lazos diplomáticos a cambio de un mayor acceso a los mercados. Las razones de política interna refieren a los beneficios de establecer a nivel regional disposiciones lo suficientemente sólidas que respalden determinadas reformas que se desea llevar adelante a nivel interno en los países.

En lo que refiere a los países en desarrollo, la realidad indica que han recibido de parte de algunos países desarrollados una gran insistencia en cuanto a regular en los ALC temas en los que no se ha avanzado en la OMC (tales como propiedad intelectual, servicios, defensa de la competencia, compras gubernamentales). Muchos de estos países no se encuentran internamente preparados para enfrentar negociaciones de ALC, ya que carecen de la preparación técnica adecuada o no han realizado la necesaria coordinación interna, tanto técnica como política, con vistas al acuerdo de que se trate. Sin embargo, les ha brindado la posibilidad de posicionarse simultáneamente en los escenarios de los que son parte: el multilateral, el regional y el bilateral<sup>29</sup>, y realizar un análisis acerca de las ventajas de conformar estos acuerdos, estableciendo prioridades y objetivos que hagan compatibles todas estas negociaciones en forma paralela.

Según lo expuesto, una de las posiciones que

se puede adoptar es considerar que, dados los avances conceptuales y la solución adecuada que los ALC han dado a temas y necesidades puntuales, tanto de países desarrollados como en desarrollo, constituyen un paso positivo hacia la liberalización comercial a nivel mundial bajo el concepto de «regionalismo abierto». Desde este punto de vista, los ALC se consideran alternativas válidas que han encontrado los países para avanzar en los temas comerciales de su interés, paralelamente a las negociaciones multilaterales.

Según Abreu<sup>30</sup>, la creación de bloques comerciales no debe verse como un fracaso del establecimiento de un contexto multilateral adecuado ni como una fuente de enfrentamientos entre bloques, sino como una consecuencia de la conformación de un nuevo marco de disciplinas e instituciones orientado a evitar estos enfrentamientos. Estos bloques comerciales deben necesariamente ajustarse a las nuevas disciplinas impuestas por la OMC, particularmente las nuevas interpretaciones del Artículo XXIV del GATT 1994, con lo cual pasarían a ser los principales actores del sistema internacional de comercio.

No obstante ello, aún se mantienen posiciones más conservadoras respecto a la discusión de regionalismo versus multilateralismo. El Banco Mundial<sup>31</sup> ha analizado el tema y ha sostenido que muchos acuerdos provocan más pérdidas que ganancias a la economía de un país, discriminando a los países proveedores más eficientes que no son miembros del acuerdo. Sin embargo, ha reconocido que la liberalización del comercio de servicios y la adopción de nuevas regulaciones han sido beneficiosas en algunos casos.

#### 4. Situación actual y perspectivas de los ALCs

Tal como se mencionó en el punto 3.2, el camino del regionalismo abierto continúa siendo visto como compatible y deseable a efectos de nutrir al sistema multilateral de comercio de herramientas ya vigentes y probadas como

saludables para el incremento de las relaciones comerciales entre países y bloques.

A partir de esa idea, teniendo en cuenta que la liberalización comercial no está pasando actualmente por el ámbito multilateral sino por la proliferación de ALCs y dando un creativo avance en dirección al futuro, se han lanzado nuevas iniciativas de parte de algunos autores, entre los que se encuentra Richard Baldwin<sup>32</sup>, respecto a cómo deberá enfrentar la OMC el «spaghetti bowl» de acuerdos vigentes, en el entendido de que «el regionalismo llegó para quedarse»<sup>33</sup>. Baldwin plantea que este entramado de acuerdos es una dificultad que deben enfrentar tanto los países desarrollados como en desarrollo, aunque los países más ricos estén en mejores condiciones de negociar acuerdos favorables para sus intereses, lo cual genera asimetrías no deseables. Visualiza como uno de los factores más preocupantes la «internacionalización» de la producción a nivel mundial, lo que provoca que las cadenas productivas se encuentren desarticuladas entre diferentes países.

La solución que propone este autor es que la adaptación a esta nueva realidad parta de la propia OMC, reformulando el sistema multilateral de comercio. Planea que el punto de partida sería desarrollar un Plan de Acción sobre Regionalismo, para el cual propone una gran diversidad de caminos, tales como:

- Agilizar y perfeccionar el análisis de las negociaciones que se lleven a cabo en materia de ACR.
- Crear en el ámbito de la OMC un foro de intercambio de experiencias sobre ACR y en centros de asesoramientos. Ambas iniciativas dirigidas a los países en desarrollo.
- Modificación de las actuales disciplinas de los ACR.
- Armonización de disciplinas sustanciales para el funcionamiento de los ACR, tales como las reglas de origen.
- Adopción de la cláusula NMF en futuros ACR.
- Reducción de los aranceles para terceros países de los productos con mayor comercio intrarregional.

## 5. Conclusiones

Del análisis realizado respecto a los ACR, los ALC, entendidos como la expresión del «regionalismo abierto» y caracterizados por los parámetros que surgen de este trabajo, se posicionan claramente como los mecanismos de integración más dinámicos y aceptados actualmente a efectos de ampliar la liberalización comercial. Se podrían considerar instrumentos que actúan como «sucedáneos» a los multilaterales, con amplia cobertura potencial tanto en materia de acceso a los mercados de bienes como de servicios, así como respecto a temas estancados, poco desarrollados o no abordados en el ámbito multilateral de la OMC.

Es de destacar que las últimas propuestas respecto a la «multilateralización» de los ACR, que presuponen una reformulación de los roles y trabajos futuros de la OMC en materia de regionalismo, reflejan la necesidad de enfrentar el tema del «spaghetti bowl» asumiéndolo como una realidad que no tiene perspectivas de involucrar hacia el sistema multilateral de comercio «tradicional», cuya actualización con base a los temas pendientes de la Agenda de Doha para el Desarrollo aparece como de muy incierta concreción en el corto y mediano plazo.

Es posible percibir que la propia OMC ha dado señales de preocupación respecto a la notificación y funcionamiento de los ACR. Algunas de esas señales se reflejan en la decisión de celebrar negociaciones para aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos para

los ACR y en la creación del Mecanismo de Transparencia para la notificación de ACR.

En cuanto al Plan de Acción sobre Regionalismo a llevar a cabo en la OMC, sugerido por algunos autores, es posible que los países desarrollados planteen caminos de ese tipo en el contexto multilateral. Estos países se verían beneficiados por algunas de las propuestas, teniendo en cuenta que son los que cuentan con mayor capacidad de negociación y de propuesta en los ámbitos multilateral, bilateral y regional. Asimismo, son los que tienen mayor preocupación respecto a la internacionalización de las cadenas productivas, teniendo en cuenta que los capitales de las empresas productivas que se enfrentan a dicha realidad les pertenecen. Los países más pobres, sin embargo, posiblemente utilicen todas las herramientas a su disposición para dilatar decisiones de este tipo, que se presentan como aparentemente beneficiosas pero para las cuales aún no cuentan con análisis técnicos y políticos profundos y adecuados. Esta afirmación es particularmente importante respecto a la propuesta de armonización de las reglas de origen de los ALC<sup>34</sup>, ya desarrollada por algunos autores<sup>35</sup>.

No obstante ello, se considera que una vez superadas algunas etapas de análisis aún pendientes, los ALC constituyen una base válida y concreta sobre la cual construir un sistema comercial multilateral de comercio actualizado, capitalizando a favor del mismo los esfuerzos ya efectuados en materia de liberalización comercial bilateral y regional.