

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/REG/W/17/Rev.1

5 de febrero de 1998

(98-0419)

Comité de Acuerdos Comerciales Regionales

PROBLEMAS SISTÉMICOS RELATIVOS A LAS "DEMÁS REGLAMENTACIONES DEL COMERCIO"

Nota documental de la Secretaría

Revisión

1. En la decimotercera reunión del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales se pidió a la Secretaría que preparara información de carácter general para ayudar al Comité a examinar problemas sistémicos relativos al concepto "demás reglamentaciones del comercio". En su decimoquinta reunión, el Comité pidió que se ampliara el documento WT/REG/W/17.

2. La presente nota se ocupa de la historia de la redacción del artículo XXIV del GATT de 1947 y del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, en relación con ese concepto.

HISTORIA DE LA REDACCIÓN DE LOS TEXTOS JURÍDICOS

3. *Reglamentaciones del comercio* es una expresión que se ha venido usando en los textos jurídicos del GATT únicamente en relación con los acuerdos comerciales regionales.¹

Artículo XXIV del GATT de 1947

4. El artículo 38 del primer proyecto de Carta para una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas² que trataba, entre otras cosas, de las uniones aduaneras, se refería ya a las *demás reglamentaciones del comercio*.³ Esa misma fórmula se mantuvo en las diversas versiones que

¹Sin embargo, en el artículo X del GATT se encuentra la expresión comparable, *reglamentaciones comerciales*.

²Este primer proyecto de Carta, basado principalmente en una propuesta de los Estados Unidos, fue preparado en una reunión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, en octubre y noviembre de 1946, en Londres (documento de las Naciones Unidas E/PC/T/33).

³A las *demás reglamentaciones del comercio* y derechos (aranceles), se añadió una tercera categoría de medidas ("márgenes de preferencias") con carácter temporal en el segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria (Ginebra, verano de 1947), pero no se incluyó en el texto final de la Carta de La Habana.

condujeron al texto final del artículo XXIV del GATT de 1947, donde la expresión aparece en tres contextos, en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV⁴:

- a) El apartado a) del párrafo 5 dispone que, en el caso de una unión aduanera o de un correspondiente acuerdo provisional, los derechos que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión con respecto a terceros países "no sean en conjunto ... de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas" que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes "en los territorios constitutivos de la unión" antes del establecimiento de ésta.
- b) El apartado b) del párrafo 5 dispone que, en el caso de una zona de libre comercio o de un correspondiente acuerdo provisional, los derechos de aduana "mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables" con respecto a terceros en el momento en que se establezca la zona "no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta".
- c) El inciso ii) del apartado a) del párrafo 8 dispone que cada uno de los miembros de la unión aplique con respecto a terceros derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, "en sustancia, sean idénticos".

5. La expresión *las demás reglamentaciones comerciales restrictivas* figuraba también en todas las versiones del texto que se convirtieron en los subpárrafos 8 a) i) y b) del artículo XXIV:

- a) El inciso i) del apartado a) del párrafo 8 dispone que en una unión aduanera, los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a "lo esencial" de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a los productos originarios de dichos territorios.
- b) El apartado b) del párrafo 8 dispone que, en una zona de libre comercio, los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas se eliminarán con respecto a "lo esencial" de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos.

6. Ahora bien, las excepciones permitidas a la norma general, según la fórmula "excepto, en la medida en que sea necesario" que figura en ambos apartados, no se añadieron hasta La Habana (donde las excepciones se refieren a los artículos pertinentes de la Carta de La Habana).⁵ La historia de la redacción no indica por qué se incluyeron los artículos XI a XV y XX en la lista de excepciones en tanto que otros, concretamente el artículo XIX, no fueron incluidos.

7. El 24 de marzo de 1948 las PARTES CONTRATANTES firmaron un Protocolo Especial por el que se modificaba el artículo XXIV del GATT a la luz de la versión final de los artículos 42 a 44 de la Carta de La Habana. El texto actual es en esencia el mismo que el convenido en ese Protocolo

⁴En la definición de "territorio aduanero" del párrafo 2 del artículo XXIV del GATT también figura una referencia a otras reglamentaciones comerciales.

⁵El párrafo 8 reconoce la posibilidad de que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio mantengan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas "autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX", en la medida en que sea necesario.

Especial. Durante las revisiones subsiguientes del texto del GATT, no se discutió nada directamente relacionado con esas cuestiones.

Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994

8. Durante la Ronda Uruguay, el artículo XXIV, en general, y "las demás reglamentaciones comerciales" y "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", en particular, fueron examinadas en el Grupo de Negociación sobre los Artículos del Acuerdo General. Como base para las deliberaciones sobre el artículo XXIV, las delegaciones dispusieron de dos breves notas de la Secretaría en las que figuraba una descripción de la historia de la redacción del artículo XXIV, junto con una exposición de los problemas más importantes surgidos en la interpretación y aplicación de ese artículo.⁶

9. En un resumen de los textos existentes sobre los acuerdos preferenciales⁷, la Secretaría destacó el hecho de que, en general, los estudios relativos a los regímenes de preferencias se habían concentrado en aspectos que se prestaban al análisis cuantitativo (sobre todo derechos arancelarios), pero que dejaban de lado los aspectos institucionales y de otra índole de esos acuerdos. Se presentaron varias propuestas para abordar algunos de esos aspectos, en particular la relación entre las disposiciones del artículo XXIV y las normas emergentes negociadas en otros contextos (a saber, normas y normas de origen).

10. En una nota del Presidente, de fecha 21 de mayo de 1990, se proponía que se interpretara la expresión "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales" del párrafo 5 del artículo XXIV, en el sentido de abarcar todas las medidas en frontera adoptadas en relación con la importación o la exportación que tuvieran consecuencias distintas para las mercancías importadas y para las de producción nacional. Esta propuesta suscitó preocupación, por la inclusión de una referencia a la "exportación", por la posible cobertura de las "medidas en frontera" (en particular la inclusión de normas de salud y seguridad) y las implicaciones de la referencia a medidas que tuvieran consecuencias distintas para las mercancías importadas y para las de producción nacional en relación con el principio de trato nacional. Se afirmó asimismo que las expresiones "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" y "en sustancia... idénticos" del párrafo 8 del artículo XXIV guardaban relación con esa cuestión y que ello requeriría el establecimiento de contingentes comunes en una unión aduanera.

11. En septiembre de 1990 se celebraron consultas informales con miras a finalizar un proyecto de decisión para la Reunión Ministerial de Bruselas. De nuevo se volvieron a plantear dos enfoques distintos en lo concerniente a la expresión "las demás reglamentaciones comerciales" del párrafo 5 del artículo XXIV: o bien interpretar la expresión en sentido estricto mediante una lista indicativa, o bien mantener una definición general para poder tener en cuenta la amplia gama de instrumentos de política comercial que podían tener repercusiones en el comercio. Se hizo hincapié en la relación existente entre los párrafos 4 y 5 del artículo XXIV, basándose en que el requisito de no erigir obstáculos al comercio de terceras partes se refería directamente a los derechos de aduana y a las demás reglamentaciones comerciales.⁸ También se señaló que podría resultar difícil cuantificar los efectos

⁶Documentos MTN.GNG/NG7/W/13, de 11 de agosto de 1987 y MTN.GNG/NG7/W/13/Add.1, de 10 de agosto de 1988.

⁷Documento MTN.GNG/NG7/W/54.

⁸En esa misma serie de consultas informales, los delegados examinaron una propuesta relativa al establecimiento de un mecanismo para remediar los efectos desfavorables graves que pudieran resultar del establecimiento de un acuerdo comercial regional. Se señaló que en el informe de 1985 del Grupo Especial que se ocupó del asunto "CE - Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo", que no había sido adoptado, se sugirió que la posibilidad de invocar los artículos XXII y XXIII podía no ser suficiente para abordar los problemas que se plantearan en el marco del artículo XXIV (véase el documento L/5776, no adoptado, de fecha 7 de febrero de 1985, párrafos 4.15-4.16 y 4.18-4.19).

de "las demás reglamentaciones comerciales". Se consideró que se disponía de muy poco tiempo para llegar a un acuerdo sobre la cuestión, por lo que se propuso abordar el examen del párrafo 6 del artículo XXIV, que incorpora criterios distintos de los del párrafo 5 del artículo XXIV.

12. El 24 de septiembre de 1990 se distribuyó un proyecto de Decisión sobre el artículo XXIV basado en esas consultas informales. El proyecto contenía propuestas revisadas sobre "las demás reglamentaciones comerciales" y "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", en las cuales se definía la expresión "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales" del párrafo 5 del artículo XXIV en el sentido de que abarcaba "todos los derechos de aduana y cargas y medidas impuestas en relación con la importación o exportación"; también reconocía que "a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles" tal vez fuera necesario un examen caso por caso.

13. En la nota del Presidente de mayo de 1990 también se proponía el párrafo siguiente, en relación con la exclusión de las medidas de salvaguardia del artículo XIX de las excepciones permitidas en virtud del párrafo 8 del artículo XXIV.

"Se reconoce que cuando un miembro de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o la propia unión aduanera en nombre de un miembro, actúa en virtud del artículo XIX, no es necesario aplicar ese artículo a los demás miembros de la unión aduanera o de la zona de libre comercio. Sin embargo, al actuar así habrá que demostrar que el grave daño que da lugar a que se invoque el artículo XIX se debe a las importaciones procedentes de países no miembros, ya que todo daño derivado de las importaciones de otros miembros de la unión aduanera o de la zona de libre comercio no se pueden tener en cuenta para justificar la actuación en el marco del artículo XIX."

14. Las delegaciones encontraron la redacción de la primera frase demasiado permisiva, al opinar que las medidas adoptadas en virtud del artículo XIX no se deberían aplicar a otros miembros de la unión aduanera y que la falta de toda referencia al artículo XIX en el párrafo 8 apoyaba ese punto de vista. Se estimó además que la falta de referencia al artículo XIX en el párrafo 8 del artículo XXIV se podía explicar por el carácter temporal de una acción en virtud del artículo XIX.^{9,10}

15. En el proyecto de Decisión de septiembre de 1990 también figuraba una versión revisada de este párrafo, que decía lo siguiente:

⁹En lo que respecta a la obligación de suprimir los derechos y demás reglamentaciones comerciales restrictivas del párrafo 8 del artículo XXIV, la nota de 10 de agosto de 1988 de la Secretaría decía: "No es posible suponer que la no inclusión del artículo XIX en la lista de excepciones que figura en el párrafo 8 del artículo XXIV fuera un descuido de los redactores del Acuerdo General, sino más bien que fue una omisión deliberada."

¹⁰Tanto en el GATT como en la OMC, algunas delegaciones han mencionado el hecho de que el artículo XXI (Excepciones relativas a la seguridad) no esté incluido en la lista de excepciones del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV ni del apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT para apoyar la opinión de que la lista sólo es ilustrativa y no exhaustiva. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios, el artículo relativo a la integración económica también incluía una lista de excepciones permitidas en la liberalización del comercio entre las partes. Si bien el texto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de diciembre de 1991 no incluía en la correspondiente lista de excepciones el artículo pertinente (XXIV *bis*) - y ello pese al hecho de que, para entonces, ya figuraban en ese artículo excepciones relativas a la seguridad - ese artículo sí se incluyó en la lista de excepciones del texto del AGCS del Acta Final. Se trata de una diferencia importante entre el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del AGCS. Para más información sobre algunos elementos de la historia de redacción del artículo del AGCS relativo a la integración económica, véase el documento WT/REG/W/21/Rev.1.

"Cuando un miembro de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o la propia unión aduanera en nombre de un miembro, actúa en virtud del artículo XIX, [no es necesario aplicar] [no se aplicará] ese artículo a los demás miembros de la unión aduanera o de la zona de libre comercio. Sin embargo, al actuar así habrá que demostrar que el grave daño que da lugar a que se invoque el artículo XIX se debe a las importaciones procedentes de países no miembros, ya que todo daño derivado de las importaciones de otros miembros de la unión aduanera o de la zona de libre comercio no se tendrán en cuenta para justificar la actuación en el marco del artículo XIX."

16. Las consultas informales celebradas en octubre de 1990 pusieron de manifiesto que seguía habiendo distintas posiciones en lo concerniente a la propuesta de aclaración de "las demás reglamentaciones comerciales". A ese respecto, había opiniones contrapuestas en cuanto a si la expresión incluía políticas internas tales como los impuestos sobre las ventas, los controles de precios, etc.¹¹ En cuanto a la nueva formulación del texto relativa al artículo XIX, algunos delegados se opusieron a lo que, a su juicio, era un debilitamiento importante de la versión anterior, mientras que otros expresaron una opinión favorable. Algunos oradores también sugirieron que el Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias se ocupara de esta cuestión.

17. Posteriormente se presentó un proyecto de Decisión revisado que no incluía definición alguna de la expresión "derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales".¹² Sin embargo, el proyecto de párrafo relativo a la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales se volvió a redactar en la forma en que ahora figura en el párrafo 2 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 (el Entendimiento), que dice lo siguiente: "Se reconoce que, a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles, quizá sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas."

18. El texto que se había destinado a aclarar la relación entre el párrafo 8 del artículo XXIV y el artículo XIX fue suprimido, aunque algunos de los aspectos relativos a las medidas de salvaguardia se recogieron a la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¹¹Las deliberaciones sobre la incidencia general se centraron en los aspectos arancelarios de la evaluación, y también se propuso la idea de examinar las corrientes comerciales.

¹²El proyecto de Decisión revisado, de fecha 18 de octubre de 1990, se incluyó como anexo a la nota sobre la reunión de los días 1º, 15 y 19 de octubre de 1990, Grupo de Negociación sobre los Artículos del Acuerdo General (documento MTN.GNG/NG7/22).