

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

TN/RL/W/8

21 de mayo de 2002

(02-2804)

---

## Grupo de Negociación sobre las Normas

### COMPENDIO DE CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

Nota de antecedentes preparada por la Secretaría<sup>1</sup>

El Grupo de Negociación sobre las Normas, en la reunión celebrada el 8 de mayo de 2002, pidió que la Secretaría preparase una nota de antecedentes que ayudara a las delegaciones en la elaboración de comunicaciones y propuestas en el contexto del párrafo 29 de la Declaración Ministerial de Doha.<sup>2</sup>

La presente nota contiene un compendio de las cuestiones relacionadas con los acuerdos comerciales regionales que han surgido de los trabajos del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales y de las deliberaciones de otros órganos de la OMC desde 1996 hasta la fecha. También se hace referencia a las conclusiones pertinentes que figuran en informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación de la OMC.

En la parte I se presenta una lista recapitulativa estructurada de cuestiones, para facilitar su examen. La parte II contiene una guía más detallada de las cuestiones, que incluye información de antecedentes, así como las observaciones o propuestas hechas sobre el tema.

La mayor parte de las cuestiones que se resumen a continuación se refieren específicamente a la aplicación o la interpretación de disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales.<sup>3</sup> Otras cuestiones son de índole conceptual, plantean interrogantes sobre la relación entre el enfoque multilateral y el de los acuerdos comerciales regionales, o están relacionadas con las características de éstos que algunos hechos recientes han puesto de relieve, y que no están tratadas en forma explícita o completa en las disposiciones vigentes de la OMC.

---

<sup>1</sup> La distribución anticipada de esta nota en inglés procura facilitar la preparación de comunicaciones para la reunión de julio del Grupo de Negociación. Las versiones en español y francés se distribuirán a los Miembros con bastante antelación a esa reunión.

<sup>2</sup> "Convenimos también en 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. En las negociaciones se tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo."

<sup>3</sup> Véase en el anexo una breve reseña de esas disposiciones.



## **PARTE I**

### **LISTA RECAPITULATIVA DE CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

#### **I. LAS PRESCRIPCIONES BÁSICAS DE LA OMC EN MATERIA DE TRANSPARENCIA APLICABLES A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

##### **I.1 Notificación**

- I.1.1 Definición de un marco temporal para la notificación*
- I.1.2 Trato de los acuerdos comerciales regionales no notificados*

##### **I.2 Presentación de información**

- I.2.1 Suministro de estadísticas comerciales sobre los acuerdos comerciales regionales*
- I.2.2 Suministro de otras informaciones*

##### **I.3 Obligaciones en materia de presentación de informes**

- I.3.1 Presentación de informes bienales sobre la implementación de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio*
- I.3.2 Prescripciones en materia de presentación de informes sobre los acuerdos comerciales regionales en la esfera del comercio de servicios*

#### **II. MECANISMOS DE VIGILANCIA MULTILATERAL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

##### **II.1 Homogeneidad de las prescripciones en materia de vigilancia**

##### **II.2 Adecuación del proceso de examen**

##### **II.3 Idoneidad de la evaluación multilateral de la conformidad de los acuerdos comerciales regionales**

- II.3.1 Situación jurídica de los acuerdos comerciales regionales en relación con las normas de la OMC*
- II.3.2 Competencia de los grupos especiales para evaluar la conformidad de los acuerdos comerciales regionales*
- II.3.3 Carga de la prueba*
- II.3.4 Situación jurídica en la OMC de las partes en acuerdos comerciales regionales*

#### **III. RELACIÓN ENTRE LAS DISCIPLINAS DE LA OMC QUE SE REFIEREN ESPECÍFICAMENTE A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y OTRAS NORMAS DE LA OMC**

##### **III.1 El artículo XXIV\* y la Cláusula de Habilitación en el contexto del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la OMC**

**III.2 Vínculos entre las disposiciones del artículo XXIV\* del GATT y las normas que figuran en otros Acuerdos de la OMC en la esfera de las mercancías**

*III.2.1 Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)*

*III.2.2 Acuerdo sobre Salvaguardias*

*III.2.3 Otros Acuerdos de la OMC*

**III.3 El artículo V en el contexto del AGCS (y de sus Anexos)**

*III.3.1 Vínculos entre las prescripciones de liberalización del comercio aplicables a los acuerdos de integración económica y los sectores o modos de suministro de servicios "exentos" de las disciplinas del AGCS, o entre aquéllas y las disposiciones del AGCS que prevén ulteriores negociaciones*

*III.3.2 Relación entre la jurisprudencia nacional y el AGCS*

**IV. INTERDEPENDENCIA DE LAS DISCIPLINAS DE LA OMC QUE SE REFIEREN ESPECÍFICAMENTE A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

**IV.1 Vínculos entre las distintas disposiciones del artículo XXIV\* del GATT**

*IV.1.1 Significación de las disposiciones del párrafo 4*

*IV.1.2 Precedencia entre las disposiciones de los párrafos 4 y 5 y las del párrafo 8*

*IV.1.3 Paralelismo entre las disposiciones aplicables a las uniones aduaneras y las aplicables a las zonas de libre comercio*

*IV.1.4 Congruencia de las disposiciones del párrafo 8 con las del párrafo 5*

*IV.1.5 Pertinencia de las disposiciones aplicables a los acuerdos comerciales regionales establecidos por etapas*

**IV.2 Vínculos entre las disposiciones del artículo V del AGCS**

*IV.2.1 Relación entre los criterios de "cobertura sectorial sustancial" y "en lo esencial ... toda discriminación"*

*IV.2.2 Relación entre los requisitos de establecimiento y el criterio de "cobertura sectorial sustancial"*

*IV.2.3 Relación entre la flexibilidad otorgada a los acuerdos de integración económica en que participan países en desarrollo y diversas prescripciones del AGCS*

*IV.2.4 Las negociaciones sobre compensación previstas en el párrafo 5 y su posible aplicación a las modificaciones de las exenciones del trato NMF*

**V. INTERPRETACIÓN DE DETERMINADAS EXPRESIONES QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT**

**V.1 Sentido de las expresiones "lo esencial" y "en sustancia" ("substantially")**

*V.1.1 Párrafos 8 a) i) y 8 b): "lo esencial de los intercambios comerciales"*

*V.1.2 Párrafo 8 a) ii): "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos"*

**V.2 Alcance de las excepciones que figuran entre paréntesis en el párrafo 8: aplicación de salvaguardias globales a copartícipes en acuerdos comerciales regionales**

**V.3 Otras cuestiones**

*V.3.1 Cuestión de si las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales están comprendidas en "las demás reglamentaciones comerciales"*

- V.3.2 *Tipos arancelarios preferenciales superiores a cero*
- V.3.3 *Compensación por los efectos negativos para terceros de la formación o ampliación de un acuerdo comercial regional*

## **VI. INTERPRETACIÓN DE DETERMINADAS EXPRESIONES QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO V DEL AGCS**

### **VI.1 Sentido de "sustancial" y "en lo esencial"**

- VI.1.1 *Párrafo 1 a): "cobertura sectorial sustancial"*
- VI.1.2 *Párrafo 1 b): "en lo esencial, de toda discriminación"*

### **VI.2 Alcance de las excepciones de medidas que restrinjan el comercio**

### **VI.3 Otras cuestiones**

- VI.3.1 *La nota al párrafo 1 a): naturaleza y fin de sus parámetros*
- VI.3.2 *Párrafo 1 b): sentido de la expresión "y/o"*
- VI.3.3 *Párrafo 1 b): definición de la disposición sobre el "marco temporal razonable"*
- VI.3.4 *Párrafo 2: sentido de "un proceso más amplio de integración económica"*
- VI.3.5 *Párrafo 3: alcance de la flexibilidad autorizada para los acuerdos en que participan países en desarrollo*
- VI.3.6 *Párrafo 4: metodología para evaluar los efectos de los acuerdos de integración económica en el comercio con terceros*
- VI.3.7 *Párrafo 6: definición de "operaciones comerciales sustantivas"*

## **VII. INTERACCIÓN ENTRE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO**

### **VII.1 Bloques (de construcción) o bloqueo: un debate**

### **VII.2 Superposición y redes de acuerdos comerciales regionales**

### **VII.3 Efectos de la ampliación de las esferas de política comercial reguladas por los acuerdos comerciales regionales**

- VII.3.1 *El proceso de regulación del comercio*
- VII.3.2 *Solución de diferencias*

## PARTE II

### **COMPENDIO DE CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

#### **I. LAS PRESCRIPCIONES BÁSICAS DE LA OMC EN MATERIA DE TRANSPARENCIA APLICABLES A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

##### **I.1 Notificación**

###### *I.1.1 Definición de un marco temporal para la notificación*

1. El momento en que los Miembros deben notificar un acuerdo comercial regional no está formulado precisamente ni expresado de manera homogénea en las normas de la OMC, como se desprende de las disposiciones reproducidas en el Anexo. En la práctica, muchos acuerdos comerciales regionales se notifican cuando sus textos ya han sido sellados, o incluso cuando los acuerdos ya se encuentran en vigor, y se ha alegado que esto limita la eficacia del posterior proceso de examen. Se ha sugerido que las expresiones "lo notificará sin demora" y "que decida formar parte", del párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT, deben interpretarse en el sentido de que la notificación y la presentación de informaciones deben efectuarse, como mínimo, antes de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio. A la inversa, se ha observado que un enfoque caso por caso se presta mejor para tomar en consideración la complejidad de los problemas que se plantean en torno a los acuerdos comerciales regionales, en particular las dificultades políticas y jurídicas relacionadas con la notificación del acuerdo antes de su ratificación.

2. También se ha pedido la determinación de plazos concretos para el cumplimiento del requisito de "pronta notificación" que figura en el párrafo 7 a) del artículo V del AGCS. Se ha surgido como plazo "una antelación mínima de 90 días" (a tenor de lo estipulado en el párrafo 5 del artículo V del AGCS).

###### *I.1.2 Trato de los acuerdos comerciales regionales no notificados*

3. Diversos acuerdos comerciales regionales actualmente en vigor no han sido notificados a la OMC, en particular acuerdos preferenciales entre países en desarrollo. Esto suele citarse como obstáculo para cualquier evaluación integral y precisa del fenómeno de los acuerdos comerciales regionales en relación con el sistema multilateral de comercio. La práctica actual de formular preguntas en las reuniones de la OMC acerca de los acuerdos comerciales regionales no notificados ha sido considerada insuficiente como medio para obtener información adecuada. Se ha sugerido que se prevea la posibilidad de la contranotificación de los acuerdos comerciales regionales.

##### **I.2 Presentación de información**

###### *I.2.1 Suministro de estadísticas comerciales sobre los acuerdos comerciales regionales*

4. En el examen de acuerdos comerciales regionales con arreglo al artículo XXIV del GATT se ha puesto de relieve la cantidad y la calidad de las estadísticas solicitadas a las partes en esos acuerdos.

5. Se ha sostenido que la realización del examen de un acuerdo de libre comercio requiere una información estadística completa. Se ha señalado que existen dificultades importantes cuando las estadísticas disponibles sólo abarcan un período anterior a la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio o los primeros años siguientes a ella, sobre todo cuando hay previstos períodos de transición

significativos.<sup>4</sup> A la inversa, se ha señalado que algunas veces las estadísticas son difíciles de obtener y hasta pueden resultar engañosas, teniendo en cuenta la dinámica de la integración económica.

6. Una cuestión recurrente ha sido la de si los datos de las estadísticas comerciales deberían o no suministrarse también por líneas arancelarias (es decir, no sólo según las corrientes comerciales efectivas).<sup>5</sup> Esto ha suscitado una controversia jurídica en la evaluación de la compatibilidad de determinados acuerdos comerciales regionales con el requisito de "lo esencial de los intercambios comerciales" que estipula el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. (Sobre este requisito, véase la sección V.1.1.)

### *I.2.2 Suministro de otras informaciones*

7. Se ha considerado indispensable contar con estadísticas económicas detalladas para facilitar el seguimiento de la evolución de la estructura del comercio y el ajuste económico en las partes en acuerdos comerciales regionales. Además, se ha sugerido que las partes en cada acuerdo de libre comercio proporcionen información estadística sobre sus intercambios en el marco de otros sistemas preferenciales, sobre la base de que los datos sobre disposiciones preferenciales "superpuestas" son fundamentales para comprender la relación entre los acuerdos comerciales regionales y el sistema multilateral de comercio.

8. Las deliberaciones del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) sobre la forma en que podría facilitarse y normalizarse la presentación oportuna y exacta de información inicial sobre cada acuerdo de libre comercio indujeron a su Presidente a establecer directrices no obligatorias a través de modelos uniformes.<sup>6</sup> Desde 1996-1997 las partes en todos los acuerdos comerciales regionales notificados han presentado la respectiva información inicial siguiendo estos modelos.

## **I.3 Obligaciones en materia de presentación de informes**

9. Con respecto a la presentación de informes periódicos sobre los acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al artículo XXIV del GATT, esfera vinculada estrechamente con la labor del CACR, las indicaciones recibidas de los Miembros de la OMC en general sobre el funcionamiento de los acuerdos comerciales regionales es insuficiente a pesar de los esfuerzos realizados para sistematizar las informaciones suministradas.

### *I.3.1 Presentación de informes bienales sobre la implementación de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio*

10. En conformidad con su mandato, el CACR ha actualizado el requisito de presentación de informes bienales adoptando recomendaciones dirigidas a los órganos superiores sobre la forma en

---

<sup>4</sup> Se ha sugerido que se suministren estadísticas comerciales respecto de los años anteriores y siguientes a la entrada en vigor de cada acuerdo de libre comercio, así como en el contexto de los informes bienales. Más concretamente, las estadísticas deberían desglosarse entre productos agrícolas e industriales e indicar el porcentaje de los intercambios sujetos a tipos NMF, los sujetos a tipos inferiores y los libres de derechos, tanto por corrientes comerciales como por líneas arancelarias.

<sup>5</sup> Sobre la base de un estudio de la Secretaría sobre *Ámbito de aplicación, proceso de liberalización y disposiciones de transición en los acuerdos comerciales regionales* (WT/REG/W/46), se ha señalado que los análisis sobre los acuerdos comerciales regionales por corrientes comerciales tienden a exagerar la cobertura de productos en comparación con el análisis por líneas arancelarias.

<sup>6</sup> Modelo uniforme para la presentación de información sobre los acuerdos comerciales regionales (WT/REG/W/6) y Modelo uniforme para la presentación de información sobre acuerdos de integración económica en materia de servicios (WT/REG/W/14).

que deben presentarse los informes prescritos acerca del funcionamiento de los acuerdos comerciales regionales.<sup>7</sup> Posteriormente, la Secretaría ha publicado periódicamente calendarios para la presentación de informes bienales. El primero de esos calendarios se ha cumplido relativamente bien, pero todavía están pendientes de presentación algunos informes correspondientes al calendario de 1999 y al de 2001.

11. Con respecto a los objetivos, los Miembros han convenido en que esos informes "contribuirán a mejorar la transparencia sobre el desarrollo de los acuerdos comerciales regionales y serán un aporte a la labor del Comité [CACR] en relación con el párrafo 1 d) de su mandato"<sup>8</sup> (es decir, las "cuestiones sistémicas"), como se indica en el párrafo 1 del documento G/L/286.

### *1.3.2 Prescripciones en materia de presentación de informes sobre los acuerdos comerciales regionales en la esfera del comercio de servicios*

12. El párrafo 7 b) del artículo V del AGCS dispone que las partes en un acuerdo de libre comercio que se aplique sobre la base de un marco temporal "informarán periódicamente" al Consejo del Comercio de Servicios sobre su aplicación. A este respecto se ha propuesto que la presentación de informes periódicos se haga extensiva a todos los acuerdos de integración económica, independientemente de que se apliquen o no por etapas. Se ha señalado, sin embargo, que ello exigiría una renegociación de las disposiciones del AGCS.

## **II. MECANISMOS DE VIGILANCIA MULTILATERAL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

13. Los acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC son objeto de vigilancia por diversos órganos, en diversos niveles de profundidad y complejidad, según la disposición que haya invocado el Miembro notificante. El 6 de febrero de 1996, el Consejo General estableció el CACR, en parte con el propósito de racionalizar los procedimientos referentes a los acuerdos comerciales regionales que figuran en distintas disposiciones de la OMC. El mandato del Comité comprende, por lo tanto, el examen de cualquier acuerdo comercial regional notificado si se lo encomienda y como se lo encomiende el órgano competente de la OMC: un examen que antes fue prerrogativa de grupos de trabajo *ad hoc* establecidos por separado. Los Miembros de la OMC también encomendaron al CACR la tarea complementaria de examinar las consecuencias sistémicas, más generales, de los acuerdos comerciales regionales.<sup>9</sup>

### **II.1 Homogeneidad de las prescripciones en materia de vigilancia**

14. Se ha alegado que la vigilancia de los acuerdos comerciales regionales concertados entre países en desarrollo es inadecuada, en particular porque esos acuerdos no suelen ser objeto de examen aunque adopten la forma de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio (denominados en

---

<sup>7</sup> Sobre la base de recomendaciones adoptadas por el CACR el 20 de febrero de 1998 (WT/REG/4, WT/REG/5 y WT/REG/6), remitidas respectivamente al Consejo del Comercio de Mercancías, al Consejo del Comercio de Servicios y al Comité de Comercio y Desarrollo, estos órganos tomaron disposiciones al respecto a fines de noviembre de 1998 e invitaron a las partes en acuerdos comerciales regionales a elaborar informes periódicos empleando, en la medida de lo posible, un modelo uniforme de presentación (documentos G/L/286, S/C/W/92 y WT/COMTD/16, respectivamente).

<sup>8</sup> También se hace referencia a la contribución al debate sistémico en los procedimientos relacionados con la presentación de informes sobre los acuerdos que se remitieron al Consejo del Comercio de Servicios y al Comité de Comercio y Desarrollo.

<sup>9</sup> La decisión por la que se estableció el CACR, con su mandato, figura en el documento WT/L/127.



adelante "acuerdos provisionales"). Sin embargo, la *Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo* (denominada en adelante "Cláusula de Habilitación"), con arreglo a la cual se han notificado tradicionalmente esos acuerdos comerciales regionales con independencia de su naturaleza, no prevé ningún examen de tal tipo.

15. Se ha propuesto que todos los acuerdos comerciales regionales (es decir, los notificados con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994, la Cláusula de Habilitación y el artículo V del AGCS) se notifiquen a un único órgano, el CACR, que adoptaría para el examen el mandato que procediera. Se ha señalado, sin embargo, que ello requeriría una modificación de las disposiciones jurídicas en vigor.

## II.2 Adecuación del proceso de examen

16. La experiencia del CACR ha puesto de relieve que los dos propósitos entrelazados de los exámenes de los acuerdos comerciales regionales -es decir, obtener informaciones sobre cada uno de esos acuerdos y juzgar si cumple o no los criterios jurídicos pertinentes- constituyen una combinación problemática. Por varias razones, y en especial por la interpretación divergente que los Miembros dan a los criterios incluidos en las normas mismas, el mecanismo de examen, en los últimos cuatro decenios, no ha atendido en ningún momento de manera adecuada esos objetivos.

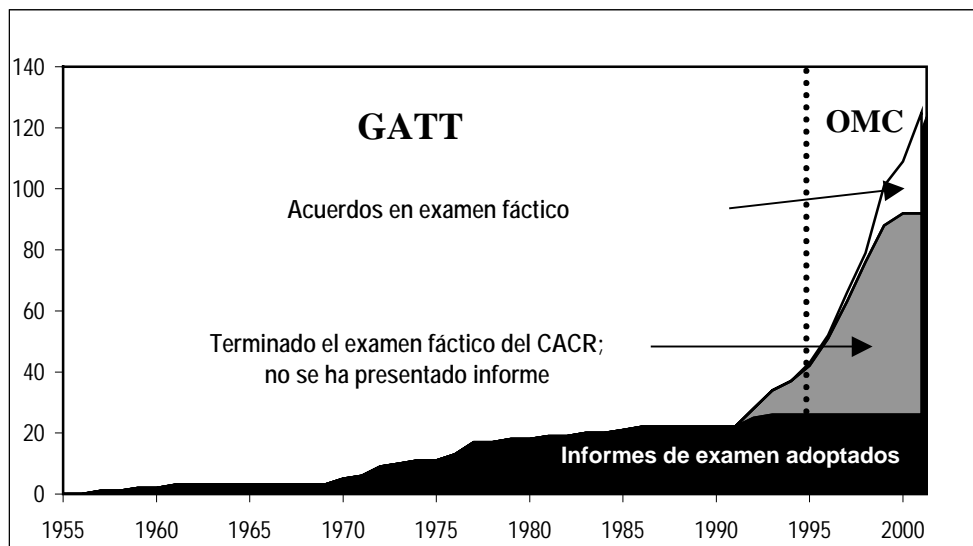
17. Tras el establecimiento de la OMC, la exigencia cada vez mayor de transparencia de los acuerdos comerciales regionales y los esfuerzos tendientes a lograrla se han visto parcialmente frenados por una creciente "conciencia de la solución de diferencias". Como consecuencia de ello, los esfuerzos del CACR para mejorar los procedimientos de examen no impidieron que el mecanismo de examen llegara a una situación próxima a la parálisis respecto de sus dos objetivos básicos, a pesar de que se ha producido un aluvión de notificaciones de acuerdos comerciales regionales.

18. El gráfico que sigue ilustra esta situación de atascamiento. Por razones de claridad, se basa exclusivamente en un subconjunto de la totalidad de los acuerdos comerciales regionales notificados al GATT y la OMC: los notificados con arreglo al artículo XXIV del GATT y de los cuales se sabe que permanecían en vigor el 31 de enero de 2002.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> De un total de 250 notificaciones, 168 acuerdos comerciales regionales siguen en vigor actualmente. Alrededor de 30 de ellos fueron notificados con arreglo a la Cláusula de Habilitación o el artículo V del AGCS.

**Situación respecto del proceso de examen de los acuerdos  
comerciales regionales notificados al GATT y la OMC  
con arreglo al artículo XXIV del GATT y que  
permanecían en vigor el 31 de enero de 2002  
(cifras acumuladas)**



19. Se observa en este gráfico, que sólo se han adoptado informes de examen respecto de los acuerdos comerciales regionales vigentes notificados al GATT y examinados antes del establecimiento de la OMC. En la práctica, el examen de los acuerdos comerciales regionales notificados entre 1991 y 1994 sólo comenzó en 1996, en el CACR. Respecto de ninguno de estos acuerdos, ni de ninguno de los acuerdos comerciales regionales notificados desde 1995, se ha logrado llegar a un consenso acerca del formato y el texto de los informes de examen, a pesar de que en la mayoría de los casos el CACR logró concluir las etapas del proceso de examen relativas a los aspectos fácticos. Esto ocurre a pesar de que los proyectos de informe de examen correspondientes a algunos acuerdos comerciales regionales han sido objeto de consultas informales durante los últimos cuatro años, en un esfuerzo por llegar a un enfoque común.

20. Este estancamiento puede explicarse por la "conciencia de la solución de diferencias" mencionada antes, en particular en la situación actual en que no existe una relación convenida entre los informes de examen y los asuntos sometidos al mecanismo de solución de diferencias: los Miembros parecen poco dispuestos a suministrar informaciones o a aceptar conclusiones que después podría utilizar o interpretar un grupo especial de solución de diferencias.<sup>11</sup> Se ha observado que otra consecuencia negativa de este estancamiento es que el examen multilateral de los acuerdos comerciales regionales puede quedar sustituido por los procedimientos contenciosos de la OMC (véase la sección II.3.2).

<sup>11</sup> Se ha rechazado una propuesta tendiente a que el examen de la conformidad de los acuerdos comerciales regionales se dejara librado exclusivamente al CACR.

21. Se han formulado sugerencias sobre la manera de mejorar la situación, sobre todo haciendo hincapié en los aspectos del mandato de examen relativos a la transparencia.<sup>12</sup>

### **II.3 Idoneidad de la evaluación multilateral de la conformidad de los acuerdos comerciales regionales**

22. El requisito de una evaluación multilateral de la conformidad de determinados acuerdos comerciales regionales notificados figura en las propias disposiciones, algunas veces en términos explícitos, como en el párrafo 7 a) del artículo V del AGCS, y a veces implícitamente, como en el párrafo 7 del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994* (denominado en lo sucesivo "Entendimiento de 1994") (véase el anexo). El sentido de "conformidad" está definido también en el párrafo 1 del Entendimiento de 1994 respecto de los acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al artículo XXIV.

23. Las dudas a este respecto derivan sobre todo de que sólo en uno de los informes de examen adoptados hasta ahora se ha dicho con claridad que el acuerdo comercial regional se consideraba plenamente compatible con las normas pertinentes del GATT, y de que el proceso de exámenes no ha logrado producir ningún tipo de informe de examen en más de siete años.

#### *II.3.1 Situación jurídica de los acuerdos comerciales regionales en relación con las normas de la OMC*

24. Se ha alegado que un acuerdo comercial regional puede considerarse tolerado, o compatible con el régimen de la OMC, cuando no se expresan conclusiones precisas acerca de su conformidad en el informe relativo a su examen, o cuando no existe tal informe de examen.<sup>13</sup> A la inversa, se ha aducido que también puede considerarse que la situación jurídica de los acuerdos comerciales regionales en la OMC sigue siendo poco clara, y que en todo caso quedan salvaguardados los derechos que confiere a los Miembros de la OMC el procedimiento de solución de diferencias.

25. En la diferencia *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido* (en adelante, "*Turquía - Textiles*"), el Grupo Especial examinó un argumento que seguía lineamientos iguales a los planteados en el párrafo 24. El Grupo Especial convino con las conclusiones del Grupo Especial del GATT que se había ocupado del asunto *CEE - Importaciones procedentes de Hong Kong*, que había rechazado un argumento similar planteado por las Comunidades Europeas (CE), al afirmar que "... sería erróneo interpretar el hecho de que una medida no hubiese estado sujeta al artículo XXIII durante cierto número de años como equivalente a una aceptación tácita por las partes contratantes".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Se ha propuesto que los exámenes se lleven a cabo sobre la base de un análisis previo de los aspectos fácticos de los acuerdos comerciales regionales realizado por la Secretaría. De este modo, se ha alegado, todos los Miembros quedarían en igualdad de condiciones y mejoraría su comprensión del funcionamiento de los acuerdos.

<sup>13</sup> El examen, que constituye una función multilateral (es decir, a cargo de los Miembros de la OMC), debería incluir, en principio, una evaluación de la conformidad del acuerdo comercial regional examinado con las normas pertinentes de la OMC. Véase una exposición más detallada en el anexo.

<sup>14</sup> Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *CEE - Restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong*, adoptado el 12 de julio de 1983 (IBDD 30S/139), párrafo 28, e informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Turquía - Textiles*, adoptado el 19 de noviembre de 1999 (WT/DS34/R), párrafos 9.172 a 9.174.

*II.3.2 Competencia de los grupos especiales para evaluar la conformidad de los acuerdos comerciales regionales*

26. Aunque las normas de la OMC disponen una evaluación multilateral de la conformidad de los acuerdos comerciales regionales con ellas, la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias está mencionada expresamente en el párrafo 12 del Entendimiento:

"Solución de diferencias"

12. Podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV referentes a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio."

27. Con referencia a la cuestión de la competencia de los grupos especiales para evaluar la compatibilidad de los acuerdos comerciales regionales, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente en el asunto *Turquía - Textiles*:

"59. Estimamos que un grupo especial, al examinar una medida de esa naturaleza, debe requerir a la parte de que se trate que pruebe que se han cumplido ambas condiciones. Puede que no siempre sea posible determinar si la segunda de las dos condiciones se ha cumplido sin determinar inicialmente si se ha cumplido la primera. En otras palabras, puede que no siempre sea posible determinar si el hecho de no introducir una medida impediría el establecimiento de una unión aduanera sin determinar primero si *existe* una unión aduanera. En el presente asunto, el Grupo Especial se limitó a presuponer, a efectos de argumentación, que la primera de las dos condiciones se cumplía, y centró su atención en la segunda.

60. Más concretamente, y con respecto a la primera condición, el Grupo Especial, en este caso, no se planteó si el acuerdo comercial regional entre Turquía y las Comunidades Europeas era, de hecho, una "unión aduanera" que cumplía los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En opinión del Grupo Especial, cabe aducir que los grupos especiales no tienen jurisdicción para evaluar la compatibilidad global de una unión aduanera con las prescripciones del artículo XXIV. No se nos pide en la presente apelación que abordemos esa cuestión, pero destacamos a ese respecto nuestra resolución, en el asunto *India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales*, sobre la jurisdicción de los grupos especiales para examinar la justificación de las restricciones por motivo de balanza de pagos con arreglo al artículo XVIII.B del GATT de 1994. El Grupo Especial estimó también que, en aplicación del principio de economía procesal, para examinar las alegaciones de la India no era necesario determinar la compatibilidad del acuerdo comercial regional entre Turquía y las Comunidades Europeas con el artículo XXIV. Basándose en ese razonamiento, el Grupo Especial presupuso, a efectos de argumentación, que el arreglo entre Turquía y las Comunidades Europeas era compatible con las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, y limitó su examen a determinar si Turquía estaba facultada para introducir las restricciones cuantitativas impugnadas. La suposición del Grupo Especial de que el acuerdo entre Turquía y las Comunidades Europeas constituye una "unión aduanera" en el sentido del artículo XXIV no ha sido objeto de apelación. Por consiguiente, no nos compete resolver si ese arreglo satisface los

requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV." (se han omitido las notas de pie de página)<sup>15</sup>

### II.3.3 Carga de la prueba

28. En el asunto *Turquía - Textiles*, el Grupo Especial recordó las reglas firmemente establecidas de la OMC en materia de carga de la prueba, en virtud de las cuales "... b) corresponde a la parte que invoca una excepción o una defensa afirmativa probar que se reúnen las condiciones en ella indicadas; y c) corresponde a la parte que asevera un hecho probarlo", y señaló el argumento de un tercero, que según el cual "al ser el artículo XXIV una excepción invocada por Turquía, la carga de la prueba recae sobre Turquía".<sup>16</sup> En el mismo asunto, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"[e]stimamos que un grupo especial, al examinar una medida de esa naturaleza [adoptada por una parte en una unión aduanera], debe requerir *a la parte* de que se trate que pruebe que se han cumplido ambas condiciones [que la medida cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, y que sin esa medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera]" (sin cursivas en el original).<sup>17</sup>

### II.3.4 Situación jurídica en la OMC de las partes en acuerdos comerciales regionales

29. La situación jurídica de un Miembro de la OMC no sufre cambios por el solo hecho de que pase a formar parte de una zona de libre comercio, pero parece menos clara la situación jurídica de los Miembros de la OMC que se convierten en partes de una unión aduanera. El problema consiste en determinar si en este último caso las obligaciones contraídas en la OMC subsisten y continúan funcionando en el plano de los territorios aduaneros iniciales. Se ha sostenido que cuando los territorios aduaneros forman una unión aduanera se crea una nueva entidad jurídica, sobre la base de que se establece entonces una nueva política comercial frente a los terceros países.

30. En el asunto *Turquía - Textiles*, el Grupo Especial no estuvo de acuerdo con el argumento de que un derecho reconocido en la OMC a un miembro constitutivo de una unión aduanera antes de la formación de ésta podía "transmitirse" o "extenderse" a los otros miembros constitutivos. El Grupo Especial señaló lo siguiente:

"... si bien la formación de una unión aduanera puede ser una ocasión para que uno o más miembros constitutivos adopten en la mayor medida posible políticas análogas, de ello no puede deducirse sin más que las circunstancias específicas que constituyen la base jurídica para el ejercicio por un Miembro de ese derecho específico se dan también en los demás miembros constitutivos. Estimamos también que el derecho de los Miembros a establecer una unión aduanera debe ejercerse en forma que garantice el respeto de los derechos y obligaciones de terceros países Miembros (y de los Miembros constitutivos), en forma compatible con la primacía de la OMC, como se reitera en la Declaración de Singapur."<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 19 de noviembre de 1999 (WT/DS34/AB/R), párrafos 59 y 60.

<sup>16</sup> WT/DS34/R, párrafos 9.57 y 9.58.

<sup>17</sup> WT/DS34/AB/R, párrafo 59. (Véase también el párrafo 32, *infra*.)

<sup>18</sup> WT/DS34/R, párrafos 9.183 y 9.184.

### **III. RELACIÓN ENTRE LAS DISCIPLINAS DE LA OMC QUE SE REFIEREN ESPECÍFICAMENTE A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y OTRAS NORMAS DE LA OMC**

#### **III.1 El artículo XXIV\* y la Cláusula de Habilitación en el contexto del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la OMC<sup>19</sup>**

31. La cuestión principal es si el artículo XXIV debe considerarse una excepción a la obligación NMF (artículo I del GATT) exclusivamente, o también respecto de otras disposiciones del GATT. Entre los Miembros han coexistido ambos puntos de vista.

32. En el asunto *Turquía - Textiles*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"dicho artículo [el artículo XXIV] puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT. Sin embargo, cuando se trata del establecimiento de una unión aduanera, esta "defensa" sólo es posible cuando se satisfacen dos condiciones. En primer lugar, la parte que la invoque debe demostrar que la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En segundo lugar, esa parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera. Cabe por último señalar que para poder invocar como defensa el artículo XXIV es preciso que se cumplan *ambas* condiciones."<sup>20</sup>

33. Se ha señalado que la concesión de exenciones para los acuerdos sobre comercio preferencial concertados entre países en desarrollo y países desarrollados ha tropezado con dificultades en los últimos tiempos. A ese respecto se ha alegado que, teniendo en cuenta la importante función que desempeñan esos acuerdos, y en conformidad con la Declaración Ministerial de Doha, en las negociaciones deberán tenerse en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo, de modo que cualquier nueva norma sobre esos acuerdos proteja los intereses de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

#### **III.2 Vínculos entre las disposiciones del artículo XXIV\* del GATT y las normas que figuran en otros Acuerdos de la OMC en la esfera de las mercancías**

34. No existe ninguna definición convenida de la expresión "las demás reglamentaciones comerciales", utilizada en el párrafo 5 del artículo XXIV del GATT. A su vez, los Acuerdos concertados en 1994 sobre cuestiones no arancelarias en la esfera de las mercancías sólo se refieren en un único caso específicamente a los acuerdos comerciales regionales (la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). De este modo, mientras que el desarrollo de las disciplinas multilaterales sobre políticas comerciales no arancelarias iba mucho más allá de las normas iniciales del GATT, las disposiciones del artículo XXIV acerca de esas cuestiones han quedado estáticas sin que se definiera su relación con las nuevas disciplinas.

35. Este problema volvió a suscitarse en el Consejo del Comercio de Mercancías cuando se adoptó el mandato correspondiente al examen del primer acuerdo comercial regional notificado a

---

<sup>19</sup> A partir de aquí, toda referencia al artículo XXIV\* (con un asterisco) incluye, salvo indicación contraria, las disposiciones que figuran en el Entendimiento de 1994.

<sup>20</sup> WT/DS34/AB/R, párrafo 58. Se revocó así la conclusión del Grupo Especial según la cual el artículo XXIV no dispensa del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del GATT y la OMC, fuera de las establecidas en el artículo I del GATT (WT/DS34/R, párrafos 9.186 a 9.188).

la OMC.<sup>21</sup> La terminología de ese mandato de examen normalmente se habría referido sólo al GATT de 1994: "examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 ...", sin especificar si el examen podría llevarse a cabo también en relación con todos los Acuerdos de la OMC referentes al comercio de mercancías. Se decidió entonces ampliar ese mandato mediante un entendimiento, en virtud del cual los Miembros tienen:

"... el mandato de examinar la incidencia y el carácter restrictivo de todos los derechos y reglamentaciones comerciales, en particular los que se rigen por las disposiciones de los Acuerdos contenidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, ... [pero] debe tenerse presente que la finalidad de un examen a la luz del párrafo 5 a) del artículo XXIV no es determinar si cada uno de los derechos o reglamentaciones existentes o introducidos con ocasión del establecimiento de una unión aduanera es compatible con todas las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC; su finalidad es evaluar si en conjunto la incidencia general de los derechos y demás reglamentaciones comerciales ha aumentado o se ha hecho más restrictiva. En consecuencia, si bien el Grupo de Trabajo realizará su examen a la luz de las disposiciones pertinentes de los Acuerdos recogidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, las conclusiones del informe del Grupo de Trabajo se limitarán a informar sobre la compatibilidad con las disposiciones del artículo XXIV."<sup>22</sup>

Este mandato (incluido el entendimiento citado) pasó a ser el mandato uniforme para todos los exámenes de acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al artículo XXIV del GATT.

### *III.2.1 Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)*

36. En el asunto *Turquía - Textiles* el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

"El encabezamiento del párrafo 5 se refiere únicamente a las disposiciones del GATT de 1994. No se refiere a las disposiciones del ATV. Sin embargo, en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV se establece que "no se introducirá ninguna nueva restricción ... *salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994*" (cursiva añadida). El artículo XXIV del GATT de 1994 se incorpora así al ATV y puede invocarse como defensa frente a una alegación de incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo XXIV para invocar esa defensa."<sup>23</sup>

### *III.2.2 Acuerdo sobre Salvaguardias*

37. Las constataciones pertinentes del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* quedaron reflejadas en los siguientes términos en el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* (en adelante: *Estados Unidos - Gluten de trigo*):

"Además, entendemos que el artículo XXIV del GATT de 1994 puede invocarse como defensa frente a una alegación de vulneración de una disposición del GATT de 1994, y puede ser invocado también como defensa frente a una alegación de incompatibilidad con una disposición de otro acuerdo abarcado si dicho artículo ha

---

<sup>21</sup> La ampliación de las CE para incluir a Austria, Finlandia y Suecia.

<sup>22</sup> Véase WT/REG3/1. El mismo entendimiento rige, *mutatis mutandis*, respecto de los acuerdos de libre comercio.

<sup>23</sup> WT/DS34/AB/R, nota de pie de página 13 del párrafo 45.

sido incorporado de algún modo por esa disposición o acuerdo." (Se han omitido las notas de pie de página.)<sup>24</sup>

Sin embargo, el Grupo Especial no examinó si el artículo XXIV del GATT de 1994 podía constituir una defensa respecto de la infracción de una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, teniendo en cuenta que los Estados Unidos no habían formulado tal argumento.<sup>25</sup>

38. Otro problema se refiere a la falta de una metodología acordada multilateralmente sobre la forma en que deberían aplicar las partes que se adhieren a una unión aduanera las medidas de salvaguardia que ya están en vigor.<sup>26</sup>

### *III.2.3 Otros Acuerdos de la OMC*

39. El Acuerdo sobre la Agricultura no estipula de qué manera deben traducirse los compromisos de reducción contraídos por cada Miembro respecto de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación en compromisos comunes cuando se establece o se amplía una unión aduanera.

40. El Acuerdo sobre Normas de Origen no contiene disciplinas sobre normas de origen no preferenciales. No existen directrices multilateralmente convenidas, fuera de la Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales que figura en un Anexo del Acuerdo, que puedan utilizarse para tratar las cuestiones planteadas respecto de las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales.<sup>27</sup> (Véase la sección V.3.1.)

### **III.3 El artículo V en el contexto del AGCS (y de sus Anexos)**

41. Un problema importante es el alcance exacto de la exención en favor de los acuerdos de integración económica que se establece en el artículo V, y en particular si ese artículo autoriza a apartarse de cualquier otra obligación que no sea la del trato NMF. También se ha alegado que, en caso afirmativo, no se deberían admitir dispensas del cumplimiento de otros principios básicos del AGCS, como la transparencia, la aplicación equitativa de la reglamentación nacional y las salvaguardias urgentes.

---

<sup>24</sup> Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, adoptado el 19 de enero de 2001 (WT/DS166/R), párrafo 8.180.

<sup>25</sup> Los Estados Unidos alegaron que el artículo XXIV del GATT de 1994 podría darles una defensa respecto de una infracción del artículo XIX, pero manifestaron durante las actuaciones del Grupo Especial su interpretación de que "[e]l artículo XXIV no contiene una excepción ni una derogación de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias". Véase WT/DS166/R, párrafo 8.181.

<sup>26</sup> Lo mismo puede aplicarse a las medidas antidumping.

<sup>27</sup> En el preámbulo del Acuerdo se reconoce que el establecimiento y la aplicación de normas de origen claras y previsibles facilitan las corrientes de comercio internacional, y se declara la conveniencia de que las normas de origen no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. La Declaración Común establece disciplinas que han de regir la aplicación de las normas de origen preferenciales; en particular, el párrafo c) del artículo 3 exige que las leyes y reglamentos referentes a ellas se publiquen "como si estuvieran sujetos a las disposiciones del párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994 y en conformidad con las mismas".



*III.3.1 Vínculos entre las prescripciones de liberalización del comercio aplicables a los acuerdos de integración económica y los sectores o modos de suministro de servicios "exentos" de las disciplinas del AGCS, o entre aquéllas y las disposiciones del AGCS que prevén ulteriores negociaciones*

42. Uno de los problemas se refiere a si un acuerdo de integración económica puede excluir de su ámbito de aplicación sectores o modos de suministro que no sean objeto de las disciplinas del AGCS, ya sea en forma total como los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales -o parcial- (por ejemplo, el sector de los transportes o ciertos aspectos del modo 4). Si tal cosa no es posible, queda en pie la cuestión de la medida de la cobertura requerida de esos sectores para que el acuerdo de integración económica sea conforme al régimen.

43. Otro problema se refiere a la forma en que debe interpretarse la prescripción de eliminar las medidas discriminatorias en el comercio intrarregional establecida en el párrafo 1 b) del artículo V, en vista de las negociaciones ulteriores que se prevén en diversos artículos y Anexos del AGCS.

*III.3.2 Relación entre la jurisprudencia nacional y el AGCS*

44. Uno de los problemas se refiere a la aplicación a los acuerdos comerciales regionales del concepto de la exención por anterioridad.<sup>28</sup> Se ha manifestado la opinión de que las disposiciones de un acuerdo de integración económica redactadas con anterioridad al AGCS tendrían que actualizarse en conformidad con éste. Tales modificaciones podrían ser necesarias cuando la jurisprudencia nacional estuviera en contradicción con las normas en vigor del AGCS, y eventualmente también en el caso de modificaciones futuras de las disposiciones del AGCS.<sup>29</sup>

**IV. INTERDEPENDENCIA DE LAS DISCIPLINAS DE LA OMC QUE SE REFIEREN ESPECÍFICAMENTE A LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**

**IV.1 Vínculos entre las distintas disposiciones del artículo XXIV\* del GATT**

*IV.1.1 Significación de las disposiciones del párrafo 4*

45. Un problema general recurrente ha sido el de determinar si el párrafo 4 del artículo XXIV contiene prescripciones que se añaden a las estipuladas en los párrafos 5 a 8 o si debe considerarse una mera introducción de estas últimas disposiciones.<sup>30</sup> A ese respecto, en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Turquía - Textiles* se declaró lo siguiente:

"El texto del párrafo 4 es de carácter teleológico y no dispositivo. No establece una obligación concreta, sino que más bien expone la finalidad global y prioritaria del artículo XXIV, que se manifiesta en forma dispositiva en las obligaciones específicas que figuran en otras partes del mismo artículo."<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> La cuestión de los derechos adquiridos por anterioridad o, a la inversa, la aplicación retroactiva de las nuevas normas, también se ha planteado en relación con los acuerdos comerciales regionales en la esfera de las mercancías.

<sup>29</sup> El párrafo 7 del artículo V del AGCS exige la notificación de todos los acuerdos de integración económica vigentes, incluidos los que se firmaron antes de la entrada en vigor del AGCS. De este modo, por lo menos en el caso de las notificaciones realizadas con arreglo al AGCS, no hay exención por anterioridad.

<sup>30</sup> Reafirmado en el quinto párrafo del preámbulo del Entendimiento de 1994.

<sup>31</sup> WT/DS34/AB/R, párrafo 57.

46. Dentro de este cuadro general se ha planteado si las partes en acuerdos comerciales regionales están obligadas a no acentuar los obstáculos en general o a no crear ningún obstáculo, con referencia a la expresión "no erigir obstáculos" respecto de los terceros, que figura en el párrafo 4, y el concepto correspondiente incluido en el párrafo 5 a). En el asunto *Turquía - Textiles*, el Grupo Especial constató lo siguiente:

"En resumen, lo que requiere el apartado a) del párrafo 5 es que los efectos de las medidas y políticas resultantes del nuevo acuerdo regional no sean, globalmente, más restrictivos que los de las anteriores políticas comerciales de los países constitutivos." ... y el apartado a) del párrafo 5 prevé una "prueba 'económica'" para determinar la compatibilidad.<sup>32</sup>

El Órgano de Apelación compartió ambas constataciones, añadiendo que "el texto del encabezamiento del párrafo 5 debe interpretarse también con arreglo a su contexto", y señaló el párrafo 4 como un elemento importante de ese contexto. Esto condujo al Órgano de Apelación a declarar:

"Según el párrafo 4, la finalidad de una unión aduanera es "facilitar el comercio" entre los territorios constitutivos, y "no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios". Ese objetivo requiere a los miembros constitutivos de una unión aduanera que establezcan un cierto equilibrio. La unión aduanera debe facilitar el comercio dentro de ella, pero *no* debe hacerlo en forma que erija obstáculos al comercio con terceros países."<sup>33</sup>

#### *IV.1.2 Precedencia entre las disposiciones de los párrafos 4 y 5 y las del párrafo 8*

47. Este problema se ha planteado, en particular, respecto de las posibles consecuencias del cumplimiento de la prescripción sobre política comercial común de las uniones aduaneras que figura en el párrafo 8 a) ii); en términos más generales, se refiere a los casos en que una medida aparentemente adoptada en un acuerdo de libre comercio para facilitar los intercambios intrarregionales tendría efectos de restricción del comercio con terceros.

48. Se ha argumentado que, en esa situación, la compatibilidad debe apreciarse no sólo en relación con los criterios que figuran en el párrafo 8 y también en el párrafo 5, sino igualmente con los principios incluidos en la última frase del párrafo 4.

49. Algunas constataciones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación respecto del asunto *Turquía - Textiles*, como las mencionadas en los párrafos 45 y 46, pueden contribuir a aclarar esta cuestión.

#### *IV.1.3 Paralelismo entre las disposiciones aplicables a las uniones aduaneras y las aplicables a las zonas de libre comercio*

50. El párrafo 5 prevé una evaluación de las condiciones de acceso de los terceros países a los mercados de las partes en un acuerdo comercial regional, antes y después de la formación de éste. El fundamento de esa evaluación se encuentra en el apartado a) para las uniones aduaneras y en el apartado b) para las zonas de libre comercio. Aunque las expresiones empleadas allí son simétricas en gran medida, contienen algunas diferencias:

---

<sup>32</sup> WT/DS34/R, párrafo 9.121.

<sup>33</sup> WT/DS34/AB/R, párrafo 57.

- El apartado a) del párrafo 5 establece que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales que "apliquen" las uniones aduaneras deben compararse con los "vigentes" en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta; el párrafo 2 del Entendimiento de 1994 aclara el significado de estas expresiones respecto de los derechos de aduana especificando, en el contexto del cálculo de la incidencia general que "... los derechos y cargas que se tomarán en consideración serán los tipos aplicados".
- El apartado b) del párrafo 5 establece que la correspondiente comparación en el caso de las zonas de libre comercio debe basarse en los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales "mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables ... en el momento en que se establezca la zona" y los "vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta". Estas diferencias de redacción generan dudas acerca de si los derechos de aduana aplicables "en relación con las zonas de libre comercio se refieren a los tipos consolidados o a los aplicados efectivamente."

51. Se ha sostenido que una interpretación coherente del párrafo 5 exigiría que los derechos de aduana "aplicables" por las partes en una zona de libre comercio se refieran a los tipos aplicados, del mismo modo que en el caso de una unión aduanera (véase la sección 3.3 del capítulo V para una cuestión conexas). Algunas constataciones formuladas en el asunto *Turquía - Textiles*, tanto por el Grupo Especial como por el Órgano de Apelación, son pertinentes también a este respecto (véase el párrafo 46, *supra*).

52. Otro problema planteado se relaciona con la definición de la expresión misma "las demás reglamentaciones comerciales". Se ha observado que, con arreglo al párrafo 5 del artículo XXIV, podría haber un campo de aplicación más amplio para las zonas de libre comercio que para las uniones aduaneras, sobre todo si, como se ha sostenido algunas veces, las normas de origen de las primeras deben considerarse reglamentaciones comerciales en ese contexto (véase la sección 3.1 del capítulo V).

#### *IV.1.4 Congruencia de las disposiciones del párrafo 8 con las del párrafo 5*

53. El párrafo 8 establece los parámetros mínimos a que deben ajustarse las partes en una unión aduanera o una zona de libre comercio al organizar sus relaciones comerciales internas, mientras que el párrafo 5 rige sus relaciones externas.<sup>34</sup>

54. Se ha señalado que los acuerdos comerciales regionales, al cumplir las disciplinas del párrafo 8 para alcanzar la liberalización del comercio interno, en particular en la esfera de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", podrían erigir obstáculos al comercio de terceros, en contradicción con las prescripciones del párrafo 5. Se ha mencionado la aplicación o la armonización de normas (tanto obstáculos técnicos al comercio como medidas sanitarias y fitosanitarias), así como la introducción y la exigencia del cumplimiento de normas sobre la competencia, como esferas en que esto podría ocurrir; de allí la necesidad de analizar el propósito y la aplicación de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" que funcionan en los acuerdos comerciales regionales.

---

<sup>34</sup> El párrafo 8 a) ii), que trata de la armonización del régimen de comercio exterior de las uniones aduaneras, es menos inequívocamente "interno" a este respecto.

*IV.1.5 Pertinencia de las disposiciones aplicables a los acuerdos comerciales regionales establecidos por etapas*

55. En la historia del GATT y la OMC, si bien la mayoría de las uniones aduaneras o zonas de libre comercio se pusieron en práctica por etapas, al menos en parte, son muy pocas las que expresamente se notificaron como "acuerdos provisionales". Debido a ello, muchas de las disposiciones detalladas que se dedican específicamente a este tipo de acuerdos comerciales regionales, tanto en el artículo XXIV como en el Entendimiento de 1994, se han vuelto prácticamente superfluas.<sup>35</sup>

56. A este respecto se ha señalado que la vigilancia multilateral de los acuerdos comerciales regionales se acentuaría si se notificaran los acuerdos provisionales con arreglo al párrafo 5 c) del artículo XXIV del GATT de 1994, con lo que podrían fiscalizarse mejor las prescripciones actuales sobre el plan y el calendario de los acuerdos provisionales y, si fuera necesario, los Miembros podrían formular recomendaciones, en particular, sobre "... el marco temporal propuesto y las medidas necesarias para completar la formación de la unión aduanera o la zona de libre comercio" (párrafo 8 del Entendimiento de 1994), y examinar más cabalmente el acuerdo proyectado.

57. Se han destacado, sin embargo, en los exámenes de acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al artículo XXIV, problemas que no están claros en relación con los períodos de transición; aunque aisladamente respecto de las demás disciplinas correspondientes a los acuerdos provisionales:

- si las partes en un acuerdo comercial regional pueden o no aplicar un período de transición más prolongado (que el de 10 años) para algunos productos, en lugar de excluirlos directamente del ámbito de aplicación del acuerdo;
- qué clase de "explicación completa" deben suministrar las partes en un acuerdo provisional con períodos de transición de más de 10 años;
- cuándo deben cumplir los acuerdos provisionales los requisitos enunciados en los párrafos 5 y 8: en el momento de la entrada en vigor del acuerdo provisional, o cuando se ha establecido totalmente el acuerdo comercial regional<sup>36</sup>;
- si el examen de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" (párrafo 8) y de "las demás reglamentaciones comerciales" (párrafo 5) debe ser distinto en los acuerdos comerciales regionales establecidos totalmente y en los acuerdos provisionales.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Tratan de los acuerdos provisionales los párrafos 5 c), 7 b) y 7 c) del artículo XXIV del GATT y los párrafos 3 y 8 a 10 del Entendimiento de 1994.

<sup>36</sup> Se ha argumentado que las prescripciones del párrafo 8 (en particular respecto de "lo esencial de los intercambios comerciales") sólo deberían aplicarse al final del período de transición, mientras que las prescripciones del párrafo 5 deberían regir tanto durante ese período como al término de él.

<sup>37</sup> Se ha señalado que determinadas medidas de política comercial sólo eran necesarias para la gestión del proceso de transición y, por lo tanto, podían aplicarse en el contexto de los acuerdos provisionales, pero no en las uniones aduaneras o zonas de libre comercio totalmente establecidas.

## IV.2 Vínculos entre las disposiciones del artículo V del AGCS

### IV.2.1 *Relación entre los criterios de "cobertura sectorial sustancial" y "en lo esencial ... toda discriminación"*

58. Un punto de vista sostiene que si un sector cumple el criterio del párrafo 1 b) del artículo V debe considerarse que también está comprendido a los efectos del párrafo 1 a) de dicho artículo; a la inversa, se consideraría que el sector no está comprendido si no cumple los requisitos del párrafo 1 b).

59. Otro punto de vista sostiene que los dos criterios son independientes y que un sector no necesita cumplir los requisitos del párrafo 1 b) del artículo V para que se lo pueda considerar comprendido a los efectos del párrafo 1 a); este último determinaría la proporción de los sectores o subsectores sujetos a liberalización, mientras que el párrafo 1 b) determinaría si son aceptables las medidas discriminatorias mantenidas en sectores de servicios o modos de suministro.

### IV.2.2 *Relación entre los requisitos de establecimiento y el criterio de "cobertura sectorial sustancial"*

60. Se ha planteado la cuestión de si la exigencia de que los proveedores extranjeros se establezcan en la jurisdicción local antes de que se les autorice a vender servicios a consumidores locales equivale o no a una exclusión *a priori* del comercio transfronterizo de tales servicios. Cuando se ha considerado que tal cosa violaba las prescripciones de la nota de pie de página 1 del párrafo 1 a) del artículo V, se ha planteado la cuestión de cómo debería considerarse esa situación en los casos en que determinadas autoridades gubernamentales de nivel subnacional imponen requisitos de establecimiento para el comercio interestatal dentro del país.

### IV.2.3 *Relación entre la flexibilidad otorgada a los acuerdos de integración económica en que participan países en desarrollo y diversas prescripciones del AGCS*

61. El apartado b) del párrafo 3 establece que, no obstante lo dispuesto en el párrafo 6, en el caso de un acuerdo de integración económica en el que únicamente participen países en desarrollo "podrá concederse un trato más favorable a las personas jurídicas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo". El problema es si el trato más favorable debería limitarse a los requisitos del párrafo 4 del artículo V de modo que no se elevara "el nivel global de obstáculos al comercio" en cada sector y subsector.

### IV.2.4 *Las negociaciones sobre compensación previstas en el párrafo 5 y su posible aplicación a las modificaciones de las exenciones del trato NMF*

62. El párrafo 5 obliga a las partes en un acuerdo de integración económica a dar aviso con una antelación mínima de 90 días de cualquier modificación o retiro de un compromiso específico de manera incompatible con los términos y condiciones enunciados en su Lista, y estipula que "será aplicable el procedimiento enunciado en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XXI".

63. Aunque el párrafo 5 del artículo V sólo se refiere a la compensación a los terceros en relación con compromisos específicos, ha surgido la cuestión de la posibilidad de otorgar compensación por la extensión de las exenciones del régimen NMF por una unión aduanera a los territorios a los que se amplía.

64. Se ha sugerido que tal ampliación de las exenciones del régimen NMF tiene el carácter de nueva medida, aplicándosele las disposiciones pertinentes que figuran en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II y el artículo IX del Acuerdo sobre la OMC. Las exenciones del régimen NMF y los compromisos específicos serán cuestiones totalmente diferentes, y las

disposiciones jurídicas relativas a los segundos no podían utilizarse para las modificaciones de las primeras.

65. Por el contrario, se ha sugerido que la extensión automática de una exención del régimen NMF supone que los terceros países no se beneficiarían de igual acceso a los mercados que los países adheridos; esa situación podría asimilarse al caso de modificación o retiro de compromisos contraídos. En consecuencia, sería aplicable la compensación por la vía del artículo XXI, conforme a lo establecido en el párrafo 5 del artículo V (véase la sección 3.6 del capítulo VI).

## **V. INTERPRETACIÓN DE DETERMINADAS EXPRESIONES QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT**

### **V.1 Sentido de las expresiones "lo esencial" y "en sustancia" ("substantially")**

66. La palabra inglesa "*substantially*" ("en lo esencial" o "en sustancia") aparece tres veces en las disposiciones del párrafo 8, en las que se define lo que debe entenderse por una "unión aduanera" y por una "zona de libre comercio".

#### *V.1.1 Párrafos 8 a) i) y 8 b): "lo esencial de los intercambios comerciales"*<sup>38</sup>

67. En una unión aduanera, conforme a lo dispuesto en el apartado a) i), los derechos de aduana y, salvo las excepciones admisibles<sup>39</sup>, las demás reglamentaciones comerciales restrictivas deben ser "eliminadas" con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" entre las partes, "o, al menos, ... a lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos originarios de esos territorios. Una prescripción similar figura en el apartado b) con respecto a las zonas de libre comercio; que tal eliminación se haga con respecto "a lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos originarios.

68. A pesar de la inclusión del cuarto párrafo en el preámbulo del Entendimiento de 1994<sup>40</sup>, la interpretación de esa expresión ha seguido siendo polémica. Son característicos, al respecto, dos criterios que no son excluyentes:

- Un criterio cuantitativo se inclina por la definición de un valor estadístico de referencia, como determinado porcentaje de intercambios comerciales entre las partes en los acuerdos comerciales regionales, que indique que la cobertura de determinado acuerdo comercial regional cumple el requisito.
- Un criterio cualitativo interpreta que el requisito significa que ningún sector (o, por lo menos, ningún sector importante) debe quedar excluido de la liberalización del comercio intrarregional; este criterio procura evitar que quede excluido de la liberalización prevista en el acuerdo comercial regional cualquier sector en que las políticas restrictivas en vigor antes del establecimiento del acuerdo obstaculizaban el comercio, cosa que fácilmente puede ocurrir si se aplica un criterio cuantitativo.

---

<sup>38</sup> Este concepto corresponde a lo que también suele denominarse "los productos comprendidos" en un acuerdo comercial regional.

<sup>39</sup> "... (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) ...".

<sup>40</sup> "Reconociendo asimismo que esa contribución ... si queda excluido de ello alguno de sus sectores importantes".

69. Fuera de las exhortaciones a definir el alcance de los acuerdos comerciales regionales en el sentido de que deben abarcar todos los sectores, se ha propuesto colmar la brecha que separa los dos criterios expuestos, o complementarlos, en las siguientes formas:

- caracterizar los productos abarcados por un acuerdo comercial regional no sólo desde el punto de vista de las corrientes comerciales, sino también en función de determinado porcentaje de líneas arancelarias<sup>41</sup>;
- mediante un perfeccionamiento del criterio cuantitativo, calculando el porcentaje de los intercambios entre las partes que se llevan a cabo conforme a las normas de origen del acuerdo comercial regional; y/o
- estudiar si la nota de pie de página 1 del artículo V del AGCS brinda las bases para aclarar en cierto medida el concepto de "lo esencial de los intercambios comerciales".<sup>42</sup>

V.1.2 *Párrafo 8 a) ii): "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos"*<sup>43</sup>

70. El párrafo 8 a) ii) obliga a las partes en una unión aduanera a aplicar a los terceros "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos"; es decir, dispone cierta armonización del régimen de comercio exterior de los miembros constitutivos de las uniones aduaneras.

71. Con respecto al grado de armonización que se requiere, en el asunto *Turquía - Textiles* el Grupo Especial constató que la flexibilidad establecida en el párrafo 8 a) por la presencia de la expresión "en sustancia" significaba:

"... una situación en la que los miembros constitutivos tengan reglamentaciones comerciales "comparables" con efectos similares con respecto al comercio con terceros países satisfaría globalmente la dimensión cualitativa de los requisitos del inciso ii) del apartado a) del párrafo 8", y que los Miembros fueron autorizados a establecer una unión aduanera "... donde un miembro constitutivo tiene derecho a imponer restricciones cuantitativas en virtud de un régimen de transición especial y el otro miembro constitutivo no está facultado para ello".<sup>44</sup>

El Órgano de Apelación, aunque convino con el Grupo Especial en que la frase "en sustancia, sean idénticos", del párrafo 8 a) ii), ofrecía cierto grado de flexibilidad a los miembros constitutivos de una unión aduanera en la creación de una política comercial común, no estuvo de acuerdo con el Grupo Especial en que los límites establecidos por esa flexibilidad significaran que una reglamentación

---

<sup>41</sup> También se ha propuesto un umbral del 95 por ciento del total de líneas arancelarias del SA a nivel de 6 dígitos, complementado por una evaluación de las perspectivas de corrientes comerciales en las diversas etapas de implementación del acuerdo comercial regional, lo que permitiría la incorporación de casos en que el comercio se concentra inicialmente en relativamente pocos productos.

<sup>42</sup> Con referencia a la necesidad de que los acuerdos de integración económica tengan una cobertura sectorial sustancial, esa nota dice así: "Esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. Para cumplir esta condición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro."

<sup>43</sup> Este concepto corresponde a lo que también suele denominarse "los productos comprendidos" en un acuerdo comercial regional.

<sup>44</sup> WT/DS34/R, párrafo 9.151.

comercial "comparable", con efectos similares respecto del comercio con terceros países, cumpliría la norma del apartado 8 a) ii). El Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que hacía falta un mayor grado de "identidad".<sup>45</sup>

72. Con respecto a la cuestión conexa de si medidas que por otros motivos fuesen incompatibles con el GATT podrían armonizarse al amparo de la cobertura jurídica del artículo XXIV, corresponde remitirse a las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* que se indicaron en el párrafo 32, *supra*.

## **V.2 Alcance de las excepciones que figuran entre paréntesis en el párrafo 8: aplicación de salvaguardias globales a copartícipes en acuerdos comerciales regionales**

73. La expresión "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", que se encuentra dos veces en el párrafo 8, nunca fue definida en términos positivos en el GATT ni la OMC.<sup>46</sup> La mayoría de los interrogantes a este respecto se relacionan con la lista de excepciones permitidas respecto de la eliminación interna de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en las uniones aduaneras y en las zonas de libre comercio, que figuran en el párrafo 8 a) i) y el párrafo 8 b), respectivamente.

74. El hecho de que ni el artículo XIX ni el artículo VI del GATT figuren citados en esa lista ha planteado la cuestión general de si debería considerarse que las medidas de salvaguardia y antidumping forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas".

75. Un problema más específico a este respecto es el significado de la no inclusión del artículo XIX entre las excepciones a los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC, y sus consecuencias en las condiciones de aplicación de salvaguardias globales a las partes en acuerdos comerciales regionales.<sup>47</sup> Tradicionalmente esa falta de inclusión ha sido considerada desde tres puntos de vista distintos y mutuamente excluyentes:

- Sigue siendo obligatorio aplicar a las salvaguardias globales el régimen NMF, incluso para los asociados en acuerdos comerciales regionales; como la lista de excepciones que figura entre paréntesis es puramente ilustrativa, el artículo XXIV no exime del principio básico del régimen NMF para las medidas de salvaguardia.
- Está permitido aplicar medidas de salvaguardia a los asociados en acuerdos comerciales regionales, aunque sólo en algunos casos, cuando lo apoya el derecho internacional en materia de tratados multilaterales, conforme al cual las partes en acuerdos comerciales regionales están facultadas para alterar los derechos y obligaciones recíprocos siempre que lo hagan en forma que no menoscabe los derechos de terceros.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> WT/DS34/AB/R, párrafos 49 y 50.

<sup>46</sup> Tampoco lo ha sido la expresión "las demás reglamentaciones comerciales", del párrafo 5 y el párrafo 8 a) ii).

<sup>47</sup> Sólo unos pocos acuerdos autorizan expresamente la exclusión de los asociados en acuerdos comerciales regionales respecto de las medidas de salvaguardia global; en otros acuerdos esa exención está implícita.

<sup>48</sup> La flexibilidad que supone en sí misma esta interpretación origina nuevas interrogantes acerca de la posible exclusión de las partes en acuerdos comerciales regionales de la aplicación de salvaguardias, como las siguientes: i) si una parte está o no autorizada a exonerar a sus asociados de una medida de salvaguardia global haciéndolo depender de que sus importaciones representen o no "una parte sustancial" del total de las importaciones y hayan contribuido al "daño grave"; y ii) si las salvaguardias pueden imponerse al comercio



- Está prohibido aplicar medidas de salvaguardia globales a los asociados en acuerdos comerciales regionales, porque la práctica corriente en los casos de excepciones a los principios generales es considerar que la lista de "las demás reglamentaciones comerciales" autorizadas es exhaustiva.<sup>49</sup>

76. Las resoluciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación en las diferencias planteadas en la OMC acerca de la aplicación de medidas de salvaguardia no han dado respuesta definitiva a la cuestión básica indicada *supra*, es decir, si está en conformidad con el régimen de la OMC exonerar de una medida de salvaguardia global a partes de determinado acuerdo comercial regional. Por el contrario, en la diferencia *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (en adelante, "*Argentina - Calzado (CE)*"), el Órgano de Apelación declaró específicamente lo siguiente:

"... deseamos subrayar que, como la cuestión no fue planteada en esta apelación, no nos pronunciamos sobre si, como principio general, el miembro de una unión aduanera puede excluir a otros miembros de esa unión aduanera de la aplicación de una medida de salvaguardia".<sup>50</sup>

En la diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Grupo Especial sostuvo el mismo criterio, con el que estuvo de acuerdo después el Órgano de Apelación<sup>51</sup>, al declarar lo siguiente:

"No creemos que se nos haya pedido que resolvamos, y por consiguiente no resolvemos, sobre si, o no, por principio general, un miembro de una zona de libre comercio puede excluir las importaciones procedentes de otros miembros de esa zona de libre comercio del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia".<sup>52</sup>

En la diferencia más reciente *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea* (en adelante, "*Estados Unidos - Tubos*"), al revocar la conclusión del Grupo Especial según la cual:

"... los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos"<sup>53</sup>,

---

intrarregional solamente cuando se ha determinado que el daño se debe a la reducción de derechos de aduana establecida en el acuerdo comercial regional.

<sup>49</sup> Esa prohibición, sin embargo, no se aplicaría durante el período de transición.

<sup>50</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, adoptado el 12 de enero de 2000 (WT/DS121/AB/R), párrafo 114.

<sup>51</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, adoptado el 19 de enero de 2001 (WT/DS166/AB/R), párrafo 99.

<sup>52</sup> WT/DS166/R, párrafo 8.183.

<sup>53</sup> Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos*, adoptado el 8 de marzo de 2002 (WT/DS202/R), párrafo 7.167.

el Órgano de Apelación confirmó lo siguiente:

"No es necesario que nos pronunciemos, y no nos pronunciaremos, sobre la cuestión de si el artículo XXIV del GATT de 1994 permite excluir de una medida las importaciones procedentes de un miembro de una zona de libre comercio apartándose de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".<sup>54</sup>

77. No obstante, aunque no definen la cuestión de la imposición o el mantenimiento de medidas de salvaguardia entre territorios constitutivos de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en relación con el artículo XXIV, las conclusiones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación han hecho hincapié en la necesidad de paralelismo entre el alcance de la investigación sobre salvaguardias y el alcance de la aplicación de las medidas de salvaguardia.

### V.3 Otras cuestiones

#### V.3.1 *Cuestión de si las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales están comprendidas en "las demás reglamentaciones comerciales"*

78. Las disposiciones de los acuerdos comerciales regionales sobre normas de origen han suscitado diversos problemas. Subsisten distintas interpretaciones acerca de si las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales" conforme al párrafo 5 del artículo XXIV:

- Las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales forman parte de las demás reglamentaciones comerciales.<sup>55</sup>
- Las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales no forman parte de las demás reglamentaciones comerciales, ya que por definición no afectan al comercio con terceros.
- Es preciso realizar un examen caso por caso de las normas de origen preferenciales de los acuerdos comerciales regionales. Ese examen indicará claramente si las normas tienen o no efectos restrictivos en el comercio con terceros.

79. Aparte de este problema de definición, las deliberaciones sobre las disposiciones de los acuerdos comerciales regionales en materia de normas de origen también han planteado diversas cuestiones técnicas. Una de ellas se refiere a si es apropiado comparar las normas de origen de un nuevo acuerdo comercial regional con las de otro anterior, de composición coincidente, al que ha sustituido. Otro problema consiste en determinar si los sistemas de acumulación diagonal son contrarios a las normas de la OMC, pues favorecen a ciertos terceros respecto de determinados acuerdos comerciales regionales, mientras que discriminan a los demás.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> WT/DS202/AB/R, párrafo 198.

<sup>55</sup> Se ha sugerido que las normas de origen desempeñan en las zonas de libre comercio una función análoga a la que tiene el arancel externo común en una unión aduanera.

<sup>56</sup> Con arreglo a la acumulación diagonal, los materiales suministrados por determinados países que no son partes en un acuerdo comercial regional pueden computarse, en ciertas condiciones, como originarios de él.

80. Se ha señalado más recientemente que a largo plazo podría ser conveniente una armonización de las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales.<sup>57</sup> Sin embargo, se ha argumentado que ello podría no ser viable teniendo en cuenta que esas normas derivan de estructuras de producción y comercio existentes entre las partes en los acuerdos comerciales regionales.<sup>58</sup>

### *V.3.2 Tipos arancelarios preferenciales superiores a cero*

81. Se ha planteado la cuestión de la aplicación de aranceles preferenciales inferiores a los tipos NMF pero superiores a cero. Se ha argumentado que tales aranceles deben evaluarse en el contexto del párrafo 8 y que, aunque no se ha llegado aún a su eliminación, contribuyen al objetivo de facilitar el comercio y, en determinados casos, pueden representar un primer paso hacia una eventual eliminación de los derechos de aduana en una etapa posterior. También se ha señalado que el requisito de eliminar los derechos de aduana rige para "lo esencial de los intercambios comerciales" y que el artículo XXIV guarda silencio sobre el régimen aplicable a la parte "no esencial" de los intercambios intrarregionales.

82. Se ha argumentado, por el contrario, que los tipos arancelarios preferenciales superiores a cero no pueden justificarse en virtud del párrafo 8, que exige su eliminación y no su reducción, sino que tienen que evaluarse a la luz del párrafo 5 b), ya que equivalen a erigir obstáculos al comercio con terceros.

83. Una interpretación intermedia ha sido la de que el requisito de tal eliminación se aplicaría al término del período de transición y que, mientras tanto, esos aranceles preferenciales distintos de cero deben admitirse porque equivalen a una aplicación por etapas de la prescripción de eliminación (véase la sección 1.5 del capítulo IV).

### *V.3.3 Compensación por los efectos negativos para terceros de la formación o ampliación de un acuerdo comercial regional*

84. Se ha planteado la necesidad de elaborar disciplinas tendientes a asegurar la compensación de los terceros por los eventuales efectos negativos originados por la creación o ampliación de un acuerdo comercial regional. Subsisten discrepancias sobre si las disposiciones en vigor amparan esa pretensión, y también sobre si ello no excedería del actual mandato de negociación.

## **VI. INTERPRETACIÓN DE DETERMINADAS EXPRESIONES QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO V DEL AGCS**

### **VI.1 Sentido de "sustancial" y "en lo esencial"**

#### *VI.1.1 Párrafo 1 a): "cobertura sectorial sustancial"*

85. El párrafo 1 a) del artículo V establece que un acuerdo de integración económica debe tener "una cobertura sectorial sustancial" del comercio de servicios entre las Partes. La nota a esa cláusula

---

<sup>57</sup> Se manifestó esta opinión en el debate realizado acerca de un reciente estudio de la Secretaría sobre *Regímenes de normas de origen en los acuerdos comerciales regionales* (WT/REG/W/45). También se formuló la propuesta durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

<sup>58</sup> A juicio de algunos, este carácter "hecho a la medida" de las normas de origen de los acuerdos comerciales regionales ha hecho por lo general que fuesen más rigurosas que las del régimen NMF y parece ser contrario al objetivo de fomentar y facilitar el comercio entre las partes en el acuerdo comercial regional. Al respecto, esas normas de origen pueden crear obstáculos al comercio intrarregional; además, también crean obstáculos al comercio con terceros, ya que las normas de origen rigurosas han tendido a dificultar la transformación de sus materiales en productos originarios de la región del acuerdo.

dice que esa expresión debe entenderse "en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro". La nota dispone asimismo que en los acuerdos de integración económica no podrá establecerse la exclusión *a priori* de ninguno de los cuatro modos de suministro. El principal problema que queda por resolver es el grado de liberalización necesario para que un acuerdo de integración económica cumpla el requisito de "cobertura sectorial sustancial".

86. Con respecto a la cobertura de sectores, coexisten dos criterios<sup>59</sup>:

- No todos los sectores deben estar cubiertos por un acuerdo de integración económica.
- La flexibilidad que otorga la palabra "sustancial" no permite la exclusión de un sector de un acuerdo de integración económica. Esto ha sido matizado mediante un planteo según el cual no sería posible la exclusión de los servicios "esenciales" (los que sirven de infraestructura para la actividad económica, como el transporte), y la exclusión de sectores importantes de servicios tendría que considerarse conjuntamente con los modos de suministro y el volumen de comercio involucrados.

87. Con respecto a la cobertura de los modos de suministro, se ha alegado que un acuerdo de integración económica debe incluir todos los modos de suministro para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 a); en particular, ningún acuerdo de integración económica debería excluir *a priori* la inversión y la movilidad de la mano de obra en el sentido de los modos 3 y 4.

88. Ha habido deliberaciones breves y sin resultados concluyentes sobre el grado de detalle del examen, es decir, si éste debería realizarse sector por sector, subsector por subsector o en forma completamente desagregada. Se han invocado como argumentos a favor de un examen sector por sector la falta de datos detallados sobre el comercio de servicios y el hecho de que en la nota 1 al párrafo 1 a) se menciona el número de sectores cubiertos por un acuerdo de integración económica como uno de los tres factores distintos que deben ser examinados en la evaluación de la cobertura sectorial.

89. Se ha destacado la falta de disponibilidad de datos fiables sobre el comercio de servicios. Se ha indicado que se podrían utilizar en su lugar datos sobre las actividades económicas nacionales, empleando estadísticas de la magnitud de los sectores pertinentes del mercado interno de servicios o su contribución al PIB para determinar la cobertura de los sectores. Además, se ha dado a entender que no tendría objeto aplicar la idea de los porcentajes de sectores o intercambios excluidos, y que se debería tratar de definir el volumen del comercio afectado.

#### VI.1.2 Párrafo 1 b): "en lo esencial, de toda discriminación"

90. La medida en que debería permitirse la existencia de medidas discriminatorias dentro de un acuerdo de integración económica sin que éste dejara de ser conforme al párrafo 1 b) del artículo V<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> También se han planteado otras cuestiones más detalladas: i) cómo determinar si están o no cubiertos todos los sectores; ii) cómo calcular el volumen del comercio afectado cuando un sector no ha sido totalmente liberalizado; iii) si el cálculo debería incluir únicamente la parte del comercio de un sector que ha sido completamente liberalizada por las disposiciones del acuerdo de integración económica; iv) en caso de que sea factible la fijación de una meta porcentual para el examen de la cobertura de un acuerdo de integración económica, si sería más conveniente una meta porcentual del volumen del comercio de servicios abarcado o de la parte abarcada de la actividad nacional de servicios; y v) cómo afectarían a las metas porcentuales que se establecieran la "ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación" y la lista de medidas exceptuadas conforme al párrafo 1 b) del artículo V.

<sup>60</sup> Se ha sugerido que el significado de la expresión inglesa "*substantially all*" ("con respecto a lo esencial"), empleada en el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, podría esclarecer el significado de la misma expresión inglesa (en español: "en lo esencial") en el párrafo 1 b) del artículo V del AGCS.

es una cuestión discutible, aunque está claro que las medidas discriminatorias permisibles estarían influidas directamente por una definición del alcance de la lista de excepciones del párrafo 1 b) del artículo V, así como por la aplicabilidad de la expresión "y/o" en el contexto de las cláusulas i) y ii). Se ha señalado que la falta de disponibilidad de datos detallados sobre el comercio de servicios hace difícil alcanzar un criterio de tipo porcentual para la medición cuantitativa de "en lo esencial ... toda discriminación", lo que a su vez debería inclinar hacia un examen de cada acuerdo caso por caso.

## **VI.2 Alcance de las excepciones de medidas que restrinjan el comercio**

91. Se ha alegado que la lista de excepciones que permiten mantener ciertas medidas discriminatorias no es exhaustiva.<sup>61</sup> Se ha considerado permisible la ampliación de la lista de excepciones sobre la base del preámbulo del AGCS, que se refiere al "derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional"; no obstante, no debería agregarse a la lista lo que ya está cubierto por la cláusula de trato nacional.

92. Sobre la aplicación de salvaguardias de urgencia entre partes en un acuerdo de integración económica coexisten dos interpretaciones:

- Debería añadirse el artículo X a las excepciones enumeradas de modo que las medidas de salvaguardia pudieran aplicarse en régimen NMF a las partes en un acuerdo de integración económica y a terceros países por igual, de modo que fueran acordes con el principio establecido en el párrafo 1 del artículo X, es decir, que las medidas de salvaguardia deben basarse en el principio de no discriminación.
- No deberían aplicarse medidas de salvaguardia entre las partes en un acuerdo de integración económica, puesto que van en desmedro de la ventaja comparativa, que es en definitiva un beneficio muy importante de los acuerdos de integración.

93. Además del problema de las salvaguardias, el posible carácter ilustrativo de la lista de excepciones también plantea la cuestión de qué otros tipos de medidas discriminatorias (además de las enumeradas en la lista) deberían considerarse excepciones legítimas a la prescripción del párrafo 1 b) del artículo V a los efectos de la "ausencia o eliminación, en lo esencial, de toda discriminación".

## **VI.3 Otras cuestiones**

### *VI.3.1 La nota al párrafo 1 a): naturaleza y fin de sus parámetros*

94. Con respecto a los parámetros indicados en la nota, se ha planteado la cuestión de si debe considerarse que sirven de base para la ponderación de los sectores liberalizados, o que establecen tres factores distintos que han de considerarse para hacer una apreciación de conjunto. También se ha argumentado que no está claro si en el examen de la cobertura sectorial de un acuerdo podrían entrar otros parámetros además de los enumerados en la nota.

### *VI.3.2 Párrafo 1 b): sentido de la expresión "y/o"*

95. El párrafo 1 b) exige que el acuerdo de integración económica "establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, en el sentido del artículo XVII"

---

<sup>61</sup> Las medidas discriminatorias autorizadas son las impuestas con arreglo a los artículos XI (Pagos y transferencias), XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos), XIV (Excepciones generales) y XIVbis (Excepciones relativas a la seguridad).

por medio de: i) la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o ii) la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, con algunas excepciones que se enumeran. Las disposiciones de esta cláusula deberían aplicarse en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, o bien sobre la base de "un marco temporal razonable". Acerca de la expresión "y/o" coexisten diferentes puntos de vista:

- La conjunción "o" permite a las partes elegir entre las disposiciones i) y ii), es decir, entre la eliminación de las medidas discriminatorias existentes y, como alternativa, el *statu quo*.
- En los casos en los que no exista discriminación en el momento de entrada en vigor del acuerdo, o en los que las medidas discriminatorias restantes no superen el nivel requerido para satisfacer el requisito de "en lo esencial ... toda discriminación", sólo correspondería aplicar el inciso ii). En los casos en que esa discriminación persista y supere ese nivel, el inciso i) sería aplicable y la aplicabilidad del inciso ii) dependería del grado en que hubieran quedado eliminadas las medidas discriminatorias en virtud de lo dispuesto en el inciso i).
- Son aplicables tanto el inciso i) como el inciso ii), y debería prestarse atención al párrafo 1 b) en conjunto. Los incisos i) y ii) son opciones que se han de juzgar apropiadas según las circunstancias del sector considerado, no como alternativas que puedan ser elegidas libremente por las partes.
- La disposición "y/o" debe analizarse conjuntamente con el objetivo subrayado en la parte introductoria del párrafo 1 b) del artículo V, que establece que "la ausencia o la eliminación", en lo esencial, de toda discriminación se efectúe en el sentido expresado en el artículo XVII del AGCS.

#### VI.3.3 *Párrafo 1 b): definición de la disposición sobre el "marco temporal razonable"*

96. El marco temporal en sí, podría interpretarse en el sentido de un plazo de 10 años (en paralelo con el párrafo 5 c) del artículo XXIV del GATT), un plazo de cinco años, o cualquier plazo aplicado caso por caso (no definido formalmente).

97. Un problema conexo es el de si puede considerarse que una extensión gradual y selectiva (por ejemplo, limitada a determinados sectores) de ciertas obligaciones fundamentales del AGCS (como el trato nacional), a lo largo del tiempo, constituiría una infracción de los artículos V y XVII respecto del ritmo y el alcance.

#### VI.3.4 *Párrafo 2: sentido de "un proceso más amplio de integración económica"*

98. El párrafo 2 establece que, en la evaluación de la compatibilidad de un acuerdo con el apartado b) del párrafo 1 del artículo V, podrá tomarse también en consideración su relación con "un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio" entre las partes en el acuerdo, lo cual ha planteado dos cuestiones: la interpretación de "un proceso más amplio de integración económica", y la relación entre la observancia del artículo V por el acuerdo de integración económica y la existencia de tal proceso.

99. Se ha afirmado que "un proceso más amplio de integración económica" podría interpretarse como un proceso que implicara la eliminación de obstáculos al comercio, no sólo de servicios, sino

también de mercancías<sup>62</sup>, así como la integración de las medidas gubernamentales de reglamentación (mediante la armonización o el reconocimiento mutuo) entre las partes.

100. Ante ese "proceso más amplio de integración económica", se han planteado dos opiniones acerca de su significado en relación con la evaluación de la conformidad de los acuerdos comerciales regionales: el umbral de las medidas discriminatorias permisibles puede ser más bajo, o bien el marco temporal de la liberalización paralela del comercio de mercancías puede afectar al "marco temporal razonable" de liberalización del comercio de servicios.

*VI.3.5 Párrafo 3: alcance de la flexibilidad autorizada para los acuerdos en que participan países en desarrollo*

101. El párrafo 3 a) del artículo V permite "flexibilidad" a las partes en un acuerdo en que participen países en desarrollo para el cumplimiento de las condiciones del párrafo 1 (en particular en lo que se refiere a su apartado b)). Esta flexibilidad debe otorgarse "en consonancia con el nivel de desarrollo de los países de que se trate, tanto en general como en los distintos sectores y subsectores".

102. La primera cuestión es si esa flexibilidad debe definirse claramente. En particular, subsisten dudas sobre los siguientes puntos:

- si la flexibilidad se aplica tanto a la prescripción de establecer "la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación" como a la de su eliminación "en un marco temporal razonable";
- si la flexibilidad prevista para cumplir los requisitos de "cobertura sectorial sustancial" conforme al párrafo 1 a) del artículo V está limitada por la particular referencia hecha al apartado b) de dicho párrafo y, en caso afirmativo, en qué medida;
- si en el caso de un acuerdo en que participaran tanto países desarrollados como países en desarrollo Miembros la flexibilidad se extendería a los regímenes de servicios de los países que no son países en desarrollo "en consonancia con el nivel de desarrollo de los países de que se trate".

103. El párrafo 3 b) establece que, no obstante lo dispuesto en el párrafo 6, en el caso de un acuerdo en el que únicamente participen países en desarrollo, "podrá concederse un trato más favorable a las personas jurídicas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo". Se ha dicho que esta disposición podría ser objeto de algunas limitaciones y/o condiciones (por ejemplo, reservando el trato más favorable a las empresas que no sean competitivas en el plano mundial). Se ha señalado que el trato más favorable previsto en el párrafo 3 b) del artículo V debe interpretarse junto con el párrafo 3 a), que pone el trato preferencial en consonancia con el nivel de desarrollo de los países y su competitividad en el comercio de servicios.

*VI.3.6 Párrafo 4: metodología para evaluar los efectos de los acuerdos de integración económica en el comercio con terceros*

104. El párrafo 4 estipula que las partes deberán asegurarse de que el acuerdo no "elevará [...] el nivel global de obstáculos" al comercio de servicios respecto de terceros "dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo".

---

<sup>62</sup> La historia de la redacción del párrafo sustenta ese argumento.

105. Identificar el método apropiado para determinar el cambio en "el nivel global de obstáculos al comercio" de servicios respecto de terceros sigue constituyendo la principal preocupación en relación con esa cláusula. Las diferencias entre los mecanismos de reglamentación de los diversos países y la ausencia de datos pormenorizados sobre los servicios ponen trabas a la evaluación significativa del nivel de obstáculos vigente antes del establecimiento de un acuerdo comercial regional.

106. Se ha observado que, si bien en teoría todos los obstáculos podrían convertirse en equivalentes arancelarios para alcanzar un arancel medio para las partes, en la práctica esa labor podría tropezar con problemas importantes relacionados con los datos y la metodología. Otro enfoque consistiría en evitar toda reducción del nivel o el crecimiento del comercio en cualquier sector o subsector por debajo de la tendencia histórica.<sup>63</sup>

107. El debate sobre las repercusiones que tendría en el comercio con terceros una mayor integración económica entre las partes ha atraído la atención a una situación en particular: la extensión de las exenciones del trato NMF de una unión aduanera a su zona de expansión. Más concretamente, esa situación genera tres interrogantes diferentes: cómo clasificar esas exenciones, cómo tratar sus efectos sobre el comercio, y los procedimientos jurídicos correspondientes (véase la sección IV.2.4).

108. Con respecto al problema de la clasificación, la extensión de una exención del trato NMF a un territorio más amplio ha sido considerada, bien como un simple cambio de alcance geográfico de la exención, o bien como una exención nueva. Se ha argumentado que se crea una exención de carácter totalmente distinto de la inicial y que las partes que se adhieren a la unión siguen siendo Miembros de la OMC por derecho propio, de modo que cualquier modificación de sus listas constituiría una nueva medida. La calificación de tales medidas como exenciones del trato NMF "nuevas", o por el contrario "inalteradas", repercutiría en los procedimientos jurídicos aplicables.

109. En lo que respecta a los efectos en el comercio de la extensión de una exención del trato NMF, se ha planteado que no resultaba pertinente tratar la cuestión de si se habían erigido obstáculos globales al comercio como resultado de tal extensión, puesto que había que abordar esa situación según normas jurídicas diferentes. Por el contrario, se ha argumentado que como primer paso era preciso examinar si se habían elevado obstáculos y, en caso afirmativo, si debía realizarse una evaluación global de la situación.<sup>64</sup>

110. Otras cuestiones que quedan por analizar con respecto a esta cláusula son las siguientes:

- ¿En qué circunstancias puede un acuerdo de integración económica provocar cambios en el nivel de los obstáculos al comercio de servicios en el caso de los Miembros que no son partes en el acuerdo?
- ¿Están relacionados esos cambios con algunas formas de armonización o alineación entre las partes en un acuerdo de integración económica en lo que respecta al trato que cada una da a los terceros, de modo similar al previsto en el régimen de comercio exterior de las uniones aduaneras respecto de las mercancías?

---

<sup>63</sup> Si no se dispone de datos sobre el comercio de servicios, los cambios en el volumen del comercio podrían evaluarse en función de los datos correspondientes a las actividades económicas nacionales. También podrían utilizarse, para evaluar el nivel de los obstáculos, datos de fuentes tales como la balanza de pagos, la masa de inversión extranjera directa y las industrias nacionales.

<sup>64</sup> Es decir, los efectos negativos de la extensión de la exención del trato NMF deberían equilibrarse con la facilitación del comercio otorgada a todos los Miembros de la OMC mediante la ampliación de una unión aduanera en términos de una ampliación del mercado y de un régimen reglamentario único.



- ¿Hay en esto también una relación con el concepto de "un proceso más amplio de integración económica"?
- ¿Qué implica la existencia de "un proceso más amplio de integración económica" para el "nivel global de obstáculos" contra terceros?

#### VI.3.7 Párrafo 6: definición de "operaciones comerciales sustantivas"

111. El párrafo 6 establece que los proveedores de servicios de terceros países que sean personas jurídicas constituidas según la legislación de una de las partes en un acuerdo de integración económica tendrán derecho a un trato equivalente al concedido en virtud de tal acuerdo, a condición de que realicen "operaciones comerciales sustantivas" en el territorio de las partes en ese acuerdo.<sup>65</sup>

112. El principal problema a este respecto es la necesidad de equilibrar los requisitos vinculados con las "operaciones comerciales sustantivas" de modo que no cercenen el derecho de los proveedores de terceros países a gozar de los mismos beneficios que los de las partes, evitando a la vez que se otorgue un trato equivalente a sociedades no establecidas o que no participan en operaciones comerciales sustantivas. Se ha considerado que el término "operaciones comerciales" abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio, como se estipula en el apartado b) del artículo XXVIII. Subsisten discrepancias acerca de si los proveedores de terceros países están facultados para recibir un trato equivalente al que se otorga a las partes en los siguientes casos: i) cuando sólo se ha establecido una sucursal (y no una casa central) en una de las partes en el acuerdo; y ii) cuando no se realiza ningún comercio, o sólo se realiza un comercio mínimo, con los demás participantes en el acuerdo comercial regional.

113. Se mantienen dudas acerca de si la expresión "operaciones comerciales sustantivas" establece una distinción entre el proveedor que produce servicios y el que los vende, o entre el proveedor que produce y/o vende servicios activamente y el que sólo está legalmente establecido pero todavía no realiza actividades de producción y venta, o bien entre los proveedores que "lleven" un servicio (sin estar establecidos formalmente) y los que están legalmente establecidos.

## VII. INTERACCIÓN ENTRE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

### VII.1. Bloques (de construcción) o bloqueo: un debate

114. En el debate conceptual tradicional sobre regionalismo y multilateralismo se ha argumentado que los acuerdos comerciales regionales, al avanzar por lo general a un ritmo más rápido que el sistema multilateral de comercio y compartir sus objetivos, representan un medio para fortalecer ese sistema.<sup>66, 67</sup> También suelen señalarse los efectos positivos de los acuerdos comerciales regionales para la integración de los países en desarrollo en la economía mundial.

---

<sup>65</sup> El concepto de "operaciones comerciales sustantivas" en materia de servicios equivale a las prescripciones sobre normas de origen en la esfera de las mercancías.

<sup>66</sup> Se expresa este punto de vista en *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Secretaría de la OMC, 1997.

<sup>67</sup> Un estudio de la Secretaría de la OMC ha mostrado que los acuerdos comerciales regionales presentan una tendencia definida hacia una liberalización más amplia y acelerada de las medidas no arancelarias, paralelamente a la evolución del sistema multilateral de comercio (*Inventario de las disposiciones no arancelarias en los acuerdos comerciales regionales*, WT/REG/W/26, párrafo 32).

115. Estas opiniones han sido controvertidas sobre la base de las fundamentales modificaciones que se observan en la escala geográfica y el alcance de la política comercial del proceso de los acuerdos comerciales regionales. Se ha argumentado que la repercusión de esos cambios, junto con la falta de disposiciones flexibles sobre la adhesión en muchos acuerdos comerciales regionales, traba su eficacia para contribuir al crecimiento del comercio mundial y la sinergia tradicional entre los acuerdos comerciales regionales y el proceso multilateral.

## **VII.2 Superposición y redes de acuerdos comerciales regionales**

116. Se ha observado que la superposición de la participación en acuerdos comerciales regionales<sup>68</sup> repercute en la estructura del comercio y las inversiones, y acentúa la complejidad de los acuerdos comerciales regionales y los efectos negativos que tienen en el comercio los métodos diversos y complejos por los que se determina el contenido regional a través de normas de origen preferenciales. Además, se ha alegado que cuando se aplica una acumulación diagonal en una red de acuerdos comerciales regionales<sup>69</sup> el carácter preferencial de un acuerdo se extiende a las partes en los demás sin ningún fundamento jurídico; además, ese trato es discriminatorio porque algunos terceros respecto del acuerdo inicial -los que participan en el sistema de acumulación diagonal- se benefician del trato preferencial, mientras que no lo pueden obtener otros terceros que no participan en el sistema.

117. A la inversa, se ha argumentado que la constitución de redes de acuerdos comerciales regionales actúa como un factor positivo respecto del sistema multilateral. Las partes en los distintos acuerdos comerciales regionales que forman una red avanzan hacia la armonización de las normas de origen con vistas a profundizar su integración. Los sistemas de acumulación diagonal con regímenes de normas de origen preferenciales reducen los obstáculos y facilitan el comercio entre los países participantes simplificando y armonizando los procedimientos aduaneros.

## **VII.3 Efectos de la ampliación de las esferas de política comercial reguladas por los acuerdos comerciales regionales**

### *VII.3.1 El proceso de regulación del comercio*

118. Se ha argumentado que la actual tendencia a la creación de marcos jurídicos regionales autónomos en el ámbito de los acuerdos comerciales regionales llevará probablemente a una erosión progresiva del marco jurídico multilateral. Aunque es prácticamente imposible apreciar los efectos de disciplinas comerciales regionales que difieren de las establecidas por los Acuerdos de la OMC, se ha observado que su desarrollo puede dar lugar a que los Miembros, al pasar a formar parte en un acuerdo comercial regional, desistan de algunos de los derechos que les corresponden en el régimen de la OMC. Un ejemplo que se cita a este respecto es el de los acuerdos comerciales regionales que disponen el empleo de medidas antimonopolio o de defensa de la competencia en el comercio intrarregional en situaciones en que, respecto de terceros, se aplicarían medidas antidumping. Se ha alegado que el mantenimiento de un sistema dual (de derechos antidumping para terceros y política de competencia entre las partes en el acuerdo comercial regional) puede crear distorsiones cuando rigen criterios y condiciones diferentes para el recurso a tales medidas.

119. Por otro lado, se ha hecho hincapié en los beneficios que pueden derivarse del desarrollo y la aplicación de disciplinas comerciales en distintos acuerdos comerciales regionales o redes de éstos, en

---

<sup>68</sup> Se superpone la participación en los acuerdos comerciales regionales cuando determinados países participan en diversos acuerdos bilaterales o plurilaterales de esa clase.

<sup>69</sup> Las redes de acuerdos comerciales regionales son bloques de tales acuerdos, cada uno de los cuales contiene disciplinas similares, si no idénticas, en materia de política comercial, desarrolladas paralelamente.

particular su posible contribución a la liberalización multilateral.<sup>70</sup> Sin embargo, se reconoce ampliamente la necesidad de buscar la forma de coordinar los diferentes enfoques elaborados a nivel regional con respecto a determinados problemas o disciplinas comerciales, de modo que puedan interactuar positivamente con el avance de las disciplinas multilaterales en esas esferas. En ese sentido, se ha indicado que convendría considerar los instrumentos de defensa comercial<sup>71</sup>, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, dadas sus potenciales repercusiones sobre el comercio con terceros.

### *VII.3.2 Solución de diferencias*

120. Otro tema de creciente preocupación es el de los efectos de las disposiciones sobre solución de diferencias que figuran en los acuerdos comerciales regionales "de nueva generación", que podrían dar lugar a una jurisprudencia contradictoria con la de la OMC. Se ha suscitado esta cuestión, en particular, respecto de las cláusulas de los acuerdos comerciales regionales que disponen que, en caso de incompatibilidad, las normas del acuerdo comercial regional prevalecen sobre las normas de la OMC. Se ha sostenido que esto podría dar lugar a una disminución de los derechos de las partes en el marco de la OMC respecto de su comercio entre sí. Sin embargo, se ha señalado que los textos que hacen prevalecer los acuerdos comerciales regionales en caso de incompatibilidad no contemplan tal situación sino que apuntan a los casos en que las disposiciones del acuerdo regional van más allá de las disciplinas de la OMC.

121. Frente al argumento de que los procedimientos paralelos de solución de diferencias podrían anular o menoscabar los derechos de los terceros en la OMC, se ha sostenido asimismo que esos procedimientos se refieren a los intercambios entre las partes y no al comercio con terceros.

---

<sup>70</sup> Esto corresponde a la función de "laboratorio" de los acuerdos comerciales regionales.

<sup>71</sup> Para un examen de los instrumentos de defensa comercial previstos en numerosos acuerdos comerciales regionales, véase WT/REG/W/26, anexo VI, párrafos 39 a 53.

## ANEXO

### **Breve relación de las normas y procedimientos del GATT y la OMC sobre los acuerdos comerciales regionales**

Las disposiciones de la OMC que rigen la participación de los Miembros en uniones aduaneras, zonas de libre comercio y acuerdos provisionales figuran en los párrafos 4 a 11 del *artículo XXIV del GATT*. Durante la Ronda Uruguay se aclararon o interpretaron, a través de los párrafos 1 a 12 del Entendimiento de 1994, diversas disposiciones del texto original del artículo XXIV, redactado en 1947.

Las normas relativas a los acuerdos que establecen preferencias recíprocas (arancelarias y no arancelarias) en el comercio de mercancías entre países en desarrollo figuran en los párrafos 1, 2 c), 3 a), 3 b) y 4 de la *Cláusula de Habilitación*.

El *artículo V del AGCS* establece las normas que rigen los acuerdos de integración económica en materia de comercio de servicios, incluidos los que se aplican por etapas.

#### **Prescripciones en materia de notificación**

Los Miembros de la OMC deben notificar los acuerdos comerciales regionales que celebren:

"Toda parte contratante que decida formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio ... lo notificará sin demora ..." [párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT]

"Toda parte contratante que proceda a adoptar disposiciones ...: a) lo notificará ..." [párrafo 4 a) de la Cláusula de Habilitación]

"Los Miembros que sean partes en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 notificarán prontamente ..." [párrafo 7 a) del artículo V del AGCS].

#### **Presentación de información**

Los Miembros deben presentar información sobre sus acuerdos:

"Toda parte contratante que decida formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o participar en un acuerdo provisional ..., [facilitará] a las PARTES CONTRATANTES, ... en lo que concierne a la unión o zona en proyecto, todas las informaciones que les permitan someter ... los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes" [párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT]

"Toda parte contratante que proceda a adoptar disposiciones ... proporcionará [a las PARTES CONTRATANTES] toda la información que estimen conveniente sobre las medidas que haya adoptado" [párrafo 4 a) de la Cláusula de Habilitación]

"Los Miembros que sean partes en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 ... [f]acilitarán también al Consejo [del Comercio de Servicios] la información pertinente que éste pueda solicitarles" [párrafo 7 a) del artículo V del AGCS].

Estos textos no precisan en qué ha de consistir la información que deben suministrar a la OMC los Miembros participantes en acuerdos comerciales regionales.

## **Presentación de informes periódicos**

La presentación de informes periódicos sobre el funcionamiento de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio fue introducida por el Consejo del GATT en 1971. A partir de ello y durante varios años se presentaron y fueron examinados por el Consejo informes más o menos completos que, no obstante, no suscitaron en general gran atención. El Entendimiento de 1994, en su párrafo 11, reiteró la obligación de presentar estos informes bienales. Sin embargo, no existe constancia alguna que detalle los objetivos perseguidos en 1971, y el Entendimiento de 1994 no suministró ninguna explicación al respecto.

## **Vigilancia multilateral**

Los acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC son objeto de vigilancia en diversos órganos, a distintos niveles de profundidad y complejidad, según la disposición invocada por el Miembro notificante:

- Ninguna disposición del GATT de 1947 se refiere textualmente a tipo alguno de "examen" de los acuerdos comerciales regionales notificados. Como ya se ha señalado, el párrafo 7 a) del artículo XXIV establece que los Miembros necesitarán información para "someter ... los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes", y obliga a las partes en los acuerdos comerciales regionales a facilitarles esas informaciones. Se ha desarrollado la práctica de encomendar a un grupo de trabajo el mandato de "examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT", cada acuerdo comercial regional notificado con arreglo al artículo XXIV, y "presentar un informe al respecto".<sup>72</sup> En la OMC, el párrafo 7 del Entendimiento de 1994 aclaró que todos los acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al artículo XXIV del GATT serían "examinados ... teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 y el párrafo 1 de este Entendimiento", y que se presentaría un informe al Consejo del Comercio de Mercancías con "las conclusiones a este respecto".<sup>73</sup> El Entendimiento de 1994 también actualizó un procedimiento del GATT que había caído en desuso, referente a la presentación de informes periódicos sobre el funcionamiento de los acuerdos comerciales regionales comprendidos en el artículo XXIV.
- La Cláusula de Habilitación (párrafo 4 b)) prevé la posibilidad de consultas bilaterales o multilaterales en el caso de los acuerdos comerciales regionales entre países en desarrollo en la esfera del comercio de mercancías.
- En cuanto a los acuerdos comerciales regionales en la esfera del comercio de servicios, la redacción del párrafo 7 a) del artículo V del AGCS pone en claro que, cuando así lo decida el Consejo del Comercio de Servicios, cada acuerdo de integración económica será objeto de examen con el objeto de que se "rinda informe sobre su compatibilidad" con el artículo V del AGCS.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Éste era el texto uniforme del mandato de los grupos de trabajo del GATT.

<sup>73</sup> Actualmente figura un texto similar en el mandato uniforme para el examen de los acuerdos comerciales regionales notificados con arreglo al GATT de 1994.

<sup>74</sup> Esto se refleja también en el mandato correspondiente al examen.

### **Procedimientos de examen de los acuerdos comerciales regionales con arreglo al GATT**

Para los acuerdos comerciales regionales acogidos al artículo XXIV del GATT de 1947, el procedimiento consistía en las etapas siguientes:

- La notificación de un acuerdo (cuyo texto también se suministraba) era examinada por el Consejo, que encomendaba el examen a un grupo de trabajo e invitaba a las partes contratantes a formular preguntas por escrito a las partes, y a éstas a responder también por escrito.
- Una vez preparado un documento formal con todas esas preguntas y respuestas, el grupo de trabajo iniciaba su labor.
- En las reuniones del grupo de trabajo (habitualmente con la participación de expertos de los gobiernos de las partes) había un nuevo intercambio de preguntas y respuestas, declaraciones de política y comentarios jurídicos. En algunos casos, las partes presentaban nuevas informaciones por escrito (generalmente, estadísticas). Esas informaciones se reproducían a veces en un documento formal.
- El informe del grupo de trabajo acerca del examen, una vez acordado, se remitía al Consejo para su adopción.

El procedimiento era confidencial, interno del grupo de trabajo, salvo los documentos producidos y el informe acordado. No había actas de las deliberaciones. Las partes contratantes interesadas tenían que pedir su incorporación a cada grupo de trabajo; por lo general, participaban activamente en los grupos de trabajo relacionados con acuerdos comerciales regionales pocas partes contratantes (que solían ser las mismas).

En el marco de estos procedimientos comunes, cada grupo de trabajo decidía sus métodos de trabajo, y éstos variaban. La forma de los informes de los grupos de trabajo reflejaba esas diferencias: algunos tendían a un método expositivo de la labor cumplida, mezclando información fáctica con apreciaciones sobre la conformidad, mientras que otros seguían un criterio más estructurado en armonía con las disposiciones y prescripciones del artículo XXIV. Aunque, en la mayoría de los casos las conclusiones de los grupos de trabajo se limitaban a registrar las opiniones divergentes sobre la evaluación de la plena conformidad del acuerdo comercial regional con las normas (generalmente resumiendo elementos que se detallaban en secciones anteriores), esto podía ocupar un párrafo único o toda una sección.

### **Procedimientos actuales de examen de los acuerdos comerciales regionales**

Actualmente, el proceso por el cual se tratan los acuerdos comerciales regionales después de su notificación y de la distribución de su texto ha cambiado, en parte por la evolución de las normas de la OMC y en parte como consecuencia de la creación del CACR y los procedimientos en él elaborados:

- La notificación de un acuerdo (junto con su texto) es considerada por el Consejo del Comercio de Mercancías (si la notificación se hizo con arreglo al artículo XXIV del GATT), el Consejo del Comercio de Servicios (si la notificación se efectuó con arreglo al artículo V del AGCS) o el Comité de Comercio y Desarrollo (si la notificación se realizó con arreglo a la Cláusula de Habilitación). Si hace falta un

examen del acuerdo, el órgano competente adopta el mandato del examen y encomienda la labor de realizarlo al CACR.<sup>75</sup>

- Se invita a las partes en el acuerdo comercial regional a que presenten información preliminar sobre el acuerdo a través del modelo uniforme, información que se publica como documento formal. Esto constituye la etapa inicial de lo que se denomina "examen fáctico".
- Por lo menos en una o dos reuniones ordinarias del CACR hay un intercambio de preguntas y respuestas orales sobre el acuerdo en examen, así como declaraciones más generales de las partes y otros Miembros. Cada reunión dedicada al examen del acuerdo se registra en un acta detallada que se publica como documento formal.
- Entre esas reuniones suele tener lugar una nueva ronda de preguntas y respuestas formuladas por escrito, que también se publican en un documento formal.
- Una vez que el CACR considera terminada la parte fáctica del examen, se pide a la Secretaría que redacte un informe sobre éste, como base para las consultas entre los Miembros (en reuniones informales abiertas del CACR).
- El informe consensual del CACR sobre el acuerdo se remite entonces al órgano de la OMC que encomendó el examen, para su adopción.

Las informaciones facilitadas por las partes, así como las preguntas y respuestas intercambiadas entre los Miembros por escrito, se publican como documentos oficiales de la OMC de distribución reservada y, más adelante, se levanta su carácter reservado.<sup>76</sup> Lo mismo vale para las actas de los debates formales del examen, en que se identifica a los Miembros en sus intervenciones. En las reuniones formales del CACR pueden participar los Miembros y los observadores, y las consultas sobre los proyectos de informe se celebran en reuniones informales del Comité (abiertas a todos los Miembros).

---

<sup>75</sup> En el caso de los acuerdos sobre servicios y los notificados con arreglo a la Cláusula de Habilitación, el examen no es automático, sino que deben decidirlo los Miembros. Hasta la fecha, la decisión de someter a examen los acuerdos comerciales regionales se ha adoptado respecto de todos los acuerdos de integración económica notificados y ya considerados por el Consejo del Comercio de Servicios, y respecto de un único acuerdo comercial regional notificado con arreglo a la Cláusula de Habilitación.

<sup>76</sup> El modelo uniforme es un documento de distribución general.