
PROHIBIDA LA PUBLICACIÓN ANTES DE LAS
20 H GMT DEL JUEVES 7 DE JULIO DE 1994

GW/03
7 de julio de 1994

LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

"Asociados, no adversarios", dice Peter Sutherland

Con una "rápida y completa" aplicación de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, se logrará que el "regionalismo y el multilateralismo sigan siendo asociados y no adversarios", dice Peter Sutherland, Director General del GATT, en un discurso pronunciado hoy en São Paulo.

Los principales puntos del discurso sobre la integración regional y la OMC, dado al tercer Foro Euro-Latinoamericano, fueron los siguientes:

- Desde el comienzo de la Ronda Uruguay en 1986 se ha acelerado la tendencia hacia la integración regional. En ese período se han notificado al GATT 25 acuerdos de comercio preferencial.
- Sin embargo, han disminuido las posibilidades de conceder acceso preferencial al mercado en uniones aduaneras o en zonas de libre comercio, porque el nivel medio de los aranceles es ya bajo en los países desarrollados y está sujeto a nuevas reducciones a consecuencia de la Ronda Uruguay.
- Al mismo tiempo, los países que se hallan fuera de las agrupaciones regionales han manifestado inquietud ante las posibilidades de desviación de los intercambios y de las inversiones y el ante peligro de que recaiga sobre ellos la carga de la protección de los sectores que son objeto de reajuste dentro de las agrupaciones.
- Sin embargo, "ningún análisis de las tendencias de las pautas del comercio mundial sostiene la conclusión de que el mundo asista a la creación de tres "bloques comerciales" introvertidos, basados en América del Norte, Europa Oriental y la región de Asia y el Pacífico".
- Si bien la Ronda Uruguay aclara y fortalece lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General, que estipula normas y disciplinas para las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, siguen pendientes algunas cuestiones. Entre éstas cabe mencionar la necesidad de una mayor transparencia de los acuerdos regionales y de las prescripciones para la vigilancia colectiva de los mismos por la OMC en el futuro.

Figura a continuación el texto completo del discurso del Sr. Sutherland.

CONTINÚA

La integración regional y la OMC:

¿Conflicto o compatibilidad?

**Discurso de Peter D. Sutherland, Director General, GATT
al
Tercer Foro Euro-Latinoamericano**

São Paulo, 7 de julio de 1994

Hace menos de un año visité vuestro continente y tuve ocasión de hablar sobre el GATT y la integración regional. Eran días de gran recelo y agitación porque la conclusión de la Ronda Uruguay se veía en el horizonte, pero permanecía todavía exasperantemente lejana. Siento la satisfacción de haber vuelto a esta parte del mundo para descubrir que, en vuestra región, la integración ha avanzado a un ritmo sostenido y me siento aún más satisfecho de poder decir que los esfuerzos de integración en todo el mundo pueden ahora verse corroborados en los acuerdos firmados por los Ministros en Marrakech, hace poco más de dos meses.

En la reunión celebrada en Marruecos, los Ministros reiteraron su convencimiento de que el imperio del derecho, y no la ley de la jungla, es la base de las relaciones comerciales internacionales. Implícitamente reconocían también el lugar crucial que corresponde al comercio en la paz y en la prosperidad económica internacional -especialmente ahora, en las nuevas alianzas del período posterior a la guerra fría. Se ha instaurado una estructura más sólida que anuncia una nueva era en las políticas comerciales y en las relaciones económicas internacionales.

He seguido con gran interés las impresionantes realizaciones de América Latina en los diez o quince últimos años. Todos recordamos la magnitud de las dificultades sociales, económicas y financieras en que la crisis internacional de la deuda había puesto a los países de la región a principios del pasado decenio, situación que perduró gran parte de él. Todo esto hace aún más notable el dinamismo que hoy se traduce en la región en una completa y sólida reforma económica. El enfoque latinoamericano de la liberalización -avanzar vigorosamente en todos los niveles, unilaterales, regionales o multilaterales, de las políticas- aporta una nueva inspiración a quienes ponen grandes esperanzas en el nuevo régimen comercial plasmado en la Organización Mundial de Comercio -la OMC.

II

En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se prevén las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio como una importante excepción del principio fundamental del trato de la nación más favorecida (NMF), que exige la concesión de un trato igual a las importaciones procedentes de todos los miembros del GATT. Las partes contratantes del GATT, especialmente las de Europa Occidental, han recurrido ampliamente a estas disposiciones en el período posterior a la guerra. A principios de 1994, casi todas las partes contratantes del GATT (115 entonces) eran miembros de, por lo menos, un acuerdo de comercio preferencial, plasmado con la mayor frecuencia en una zona de libre comercio: el número de las zonas de libre comercio es cinco veces superior al de las uniones aduaneras.

Desde el principio de la Ronda Uruguay, en septiembre de 1986, se ha acelerado la tendencia a la integración regional y se han notificado al GATT 25 acuerdos de comercio preferencial. Además de las nuevas iniciativas, se han profundizado las iniciativas de integración regional existentes.

CONTINÚA

Este hecho se describe a menudo como la tendencia hacia una mayor "integración económica regional" (aunque no todos los acuerdos implican a países que se encuentran en la misma región geográfica), y sus posibles implicaciones, tanto para el GATT como para las relaciones comerciales en general, han sido objeto de muchas deliberaciones y debates. Entre los elementos que se han debatido cabe mencionar los siguientes:

- i) los problemas que afectaban al sistema del GATT y que dieron el impulso inicial para el inicio de la Ronda Uruguay;
- ii) los repetidos retrasos en llevar las conversaciones a una feliz conclusión, que hicieron que diversos países iniciaran o previeran nuevas iniciativas de integración económica como una "política de seguro" ante la posibilidad de un fracaso;
- iii) la inversión de una larga oposición por parte de los Estados Unidos a participar en acuerdos de comercio preferencial; y
- iv) la aparición del interés de los países en desarrollo de Asia y América Latina en concertar tales acuerdos. Algunos observadores citan las recientes tendencias como prueba de que el sistema mundial de comercio está fragmentándose en tres "bloques comerciales" centrados en América del Norte, Europa Occidental y la región de Asia y el Pacífico, lo que indicaría el final del multilateralismo como vehículo primario de integración económica en el período posterior a la guerra.

Considerar los acuerdos de integración regional en términos de las consecuencias que tienen para la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF), del GATT, era, comprensiblemente, la preocupación más extendida de los terceros países en los primeros decenios de la existencia del GATT. Sin embargo, el nivel medio de los aranceles en los países desarrollados es ahora bajo, y está sujeto a nuevas reducciones a consecuencia de la Ronda Uruguay. Por tanto, han disminuido las posibilidades de conceder un acceso preferencial al mercado en una unión aduanera o zona de libre comercio. (Esta afirmación viene matizada, en el caso de los países en desarrollo, por el nivel relativamente más alto de los aranceles y el alcance, relativamente menor, de las consolidaciones.) Entre los nuevos aspectos que son causa de preocupación para los terceros países cabe mencionar el potencial de desviación de los capitales de inversiones, que podrían alejarse de ellos para dirigirse a los miembros de los acuerdos regionales. Asimismo preocupa que las exigencias de protección provenientes de sectores que son objeto de reajuste en el marco del acuerdo regional recaigan primordialmente en los proveedores radicados en terceros países. Una inquietud adicional son las posibilidades de desviación del comercio vinculadas a las normas de origen que los miembros de esos acuerdos deben aceptar y administrar.

En toda la historia del GATT, los terceros han recurrido a los procedimientos del GATT para hacer llegar sus preocupaciones a los miembros de los acuerdos comerciales preferenciales. La notificación de esos acuerdos brinda a los terceros una posibilidad de analizar los efectos que el nuevo acuerdo de comercio preferencial tendrá para sus intereses comerciales, y el proceso de examen por el grupo de trabajo brinda un foro en el que las preguntas pueden responderse. Sin embargo, estos procesos tienen sus inconvenientes. Entre éstos figura el hecho de que, aunque el proceso del grupo de trabajo tenía inicialmente el objeto de evaluar la conformidad de las normas estipuladas en cada uno de los acuerdos regionales, más de 50 grupos de trabajo se han visto en la imposibilidad de llegar a conclusiones unánimes en cuanto a la conformidad de las distintas uniones aduaneras o zonas de libre comercio con el Acuerdo General.

CONTINÚA

III

No obstante, está generalizada entre las partes contratantes del GATT la opinión de que la integración regional es complementaria del proceso multilateral. Al nivel más general, esta opinión puede atribuirse al hecho de que los principios comerciales liberales del GATT están destinados a promover el proceso de integración económica a escala mundial. Así pues, su adopción y ulterior perfeccionamiento a nivel regional se estima en general que refuerza el proceso del GATT. La adopción de políticas orientadas hacia el exterior de base cada vez más amplia en el decenio de 1980, especialmente en el mundo en desarrollo y en Europa Central y Oriental, ha renovado el interés por la integración regional. Al mismo tiempo, se estima en general que las iniciativas de integración regional son más eficaces cuando están vinculadas a un sistema del GATT que es fuerte y viable, al menos por los interlocutores comerciales más pequeños participantes en tales acuerdos.

Los países de esta región se han contado entre los primeros en demostrar que la promoción de acuerdos regionales dinámicos y una fuerte adhesión al multilateralismo son contrapartidas esenciales. Tengo entendido que durante la Ronda Uruguay el comercio dentro del MERCOSUR aumentó más de un 20 por ciento al año salvo en el período 1989-90. Los valores del comercio casi se triplicaron en el curso de la Ronda, pasando de alrededor de 2.000 millones de dólares en 1986 a aproximadamente 6.000 millones de dólares en 1992. Se obtuvieron resultados análogos en otras partes del mundo en que los países también combinaron la participación en acuerdos regionales con la participación activa en las negociaciones del GATT.

América Latina sí presenta, en cambio, una diferencia adicional: el número impresionante de países que se adhirieron al Acuerdo General desde que la Ronda Uruguay comenzó en 1986, hecho que contrasta de manera pronunciada con la situación de hace diez años en que la participación se limitaba a solamente algunas de las economías más grandes de la región. Ahora solamente el Ecuador y Panamá -ambos en proceso de adhesión- no son aún partes contratantes del GATT. Por lo menos en el caso de América Latina el veredicto parece claro.

Más en general, otra evidencia en favor de la naturaleza complementaria de los acuerdos de integración regional de la posguerra es la prueba de que parecen haber tenido un impacto insignificante sobre la estructura del comercio mundial, con la importante excepción de Europa Occidental. Una razón por la cual Europa Occidental puede ser una excepción es que los acuerdos regionales que vinculan a los Estados de Europa Occidental -la unión aduanera entre los miembros de la CE, la zona de libre comercio establecida por los países miembros de la AELC y los acuerdos de libre comercio entre la CE y los Estados miembros de la AELC- se cuentan entre los pocos que han sido plenamente aplicados.

La naturaleza excepcional de la integración de Europa Occidental, tanto en términos de sus antecedentes históricos como del compromiso político de los Estados miembros de la CE y de sus vecinos de llevar la integración mucho más allá del nivel económico, hace que sea peligroso sacar conclusiones de su experiencia que sean aplicables a otros acuerdos. No obstante, incluso en el caso de Europa Occidental, la relación entre el comercio extrarregional y el PIB no ha cambiado mucho en el período de la posguerra, lo cual sugiere que la creciente apertura de Europa Occidental -medida por la relación entre el comercio total y el PIB- ha tendido a contrarrestar una mayor tendencia al comercio intrarregional. En particular, la conclusión de que el mundo está asistiendo a la creación de tres "bloques comerciales" orientados hacia el interior, con base en América del Norte, en Europa Occidental y en la región Asia-Pacífico, no está apoyada por un análisis de las tendencias en la estructura del comercio mundial.

CONTINÚA

IV

La conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993 ha contribuido a disipar muchas de las preocupaciones planteadas por la tendencia a la integración regional. El acuerdo por parte de los países de la OCDE de reducir los aranceles aplicados a los productos industriales en un 40 por ciento representa una nueva reducción de los márgenes preferenciales. Análogamente, los acuerdos multilaterales sobre el comercio agropecuario, las subvenciones, los servicios y la protección de la propiedad intelectual representan, para la mayoría de las partes contratantes, intentos de liberalización en estos sectores de mayor alcance de lo que ha resultado posible en el marco de acuerdos regionales.

El Acta Final aclara y refuerza el artículo XXIV, y éstos y otros resultados de la Ronda Uruguay se colocan en un marco jurídico e institucional más sólido en forma de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello incrementará las perspectivas de aplicar eficazmente las normas, lo cual a su vez potenciará el grado de observancia por los miembros. Más en general, la conclusión de la Ronda Uruguay ha restaurado la confianza de muchos gobiernos en la viabilidad del sistema multilateral de comercio. No obstante, las cuestiones planteadas por la interacción entre los acuerdos comerciales preferenciales y el sistema multilateral de comercio no es probable que desaparezcan del orden del día económico internacional.

Las pruebas de que se dispone indican que proseguirá la tendencia a la integración regional en el decenio de 1990.

- A principios de 1994 proseguían las negociaciones de ampliación entre la Unión Europea y cuatro de los seis miembros restantes de la AELC (Austria, Finlandia, Noruega y Suecia), con la finalidad de adherirse para el 1º de enero de 1995. A plazo medio, la Unión Europea ha acordado que "los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea" (declaración de la cumbre de Copenhague de junio de 1993), y otros países han solicitado formalmente la adhesión.
- La Unión Europea se propone negociar acuerdos de libre comercio con los Estados Bálticos, se han hecho planes para ultimar una zona de libre comercio con la Federación de Rusia para 1998 y pueden concertarse acuerdos análogos con otros Estados de la antigua URSS.
- La ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a otros Estados es objeto de examen, y aunque los miembros del Consejo Económico de Asia-Pacífico hayan dejado de lado los planes para establecer una zona de libre comercio, varios miembros han indicado su interés en examinar tal posibilidad en el futuro.
- Más en general, es seguro que proseguirá la tendencia a la integración regional en América Latina y es probable que se reactiven iniciativas en África así como en el Oriente Medio.

Hay tres series de cuestiones que son pertinentes para las futuras deliberaciones sobre los acuerdos regionales y el sistema multilateral de comercio. La primera se refiere al asunto de la observancia de las normas previstas en el artículo XXIV, tanto para los acuerdos nuevos como para los existentes. La segunda se relaciona con los acuerdos concertados por países en desarrollo, para los cuales no está clara la relación precisa entre las obligaciones con arreglo a las normas vigentes. Tercero, está la cuestión de la pertinencia de las disposiciones del GATT para las preocupaciones de terceras partes

CONTINÚA

en lo relativo a las normas de origen o la utilización de la protección derivada de los acuerdos de libre comercio, así como los asuntos relacionados con la liberalización en esferas distintas del comercio de mercancías.

Un aspecto acerca del cual es poco probable que en el futuro se susciten controversias es la necesidad de mayor transparencia. La renovación de las prescripciones de presentación bienal de informes para los miembros de los acuerdos prevista en el Acta Final es importante a este respecto. Si bien la experiencia ha mostrado que el examen *ex post* puede no conducir a revisiones de los acuerdos, sigue siendo cierto que la evaluación y la vigilancia *ex post* pueden surtir un efecto más grande sobre los acuerdos regionales que el que implica la ausencia virtual de revisiones *ex post*. La presión de los pares es un "mecanismo de aplicación" clave en el sistema de comercio mundial, y los países por lo general tratan de evitar los conflictos futuros teniendo presentes sus obligaciones multilaterales y las posibles preocupaciones de terceras partes cuando redactan y administran acuerdos de integración regional.

No obstante, a nivel de procedimientos, una desventaja tanto de los grupos de trabajo como de los informes bienales es la estructura "participante/no participante" que subraya los intereses divergentes de los miembros de los acuerdos y de las terceras partes. A este respecto, un ejercicio periódico de supervisión *colectiva* tendría la ventaja de revelar el estatus simultáneo de la mayoría de las partes contratantes tanto como terceras partes y como miembros de acuerdos, potenciándose así el interés colectivo de mantener la credibilidad de las normas multilaterales. Tal ejercicio permitiría a las partes contratantes evaluar periódicamente las iniciativas de integración regional, garantizando que éstas no debilitan el sistema de comercio sino que contribuyen al objetivo de mantener un sistema multilateral de comercio eficaz.

V

Se ha dicho que el mantenimiento del sistema del GATT parece sencillo y directo en comparación con el cúmulo de problemas que resultaría de una creciente red de acuerdos comerciales preferenciales. Todos sabemos cuán "sencilla y directa" fue la Ronda Uruguay pero ahora que todo eso quedó atrás debemos examinar a fondo los acuerdos comerciales regionales basados en las disciplinas nuevas y mejoradas del emergente régimen comercial.

La labor de los dirigentes se ha hecho mucho más fácil ahora que se está creando la OMC. Ya sea para asegurar que los acuerdos regionales actuales y futuros se mantengan abiertos o para definir su política comercial en relación con el resto del mundo, los dirigentes pueden ahora basarse en el sistema reforzado del GATT para combatir los enfoques divergentes que favorecen al más fuerte a expensas del más débil.

A fin de que los resultados de la Ronda den beneficios tangibles y duraderos para América Latina así como para la economía mundial en su conjunto, los gobiernos deben asegurarse de que los Acuerdos de la OMC se ratifiquen para la fecha objetivo del 1º de enero de 1995 y se apliquen lo más rápida y plenamente posible. Sólo entonces podemos estar seguros de que la integración regional será de beneficio para los intereses de todos los países al darle al comercio la importancia que merece y reduciendo al mismo tiempo al mínimo los obstáculos entre las regiones. Sólo entonces podemos estar seguros de que el regionalismo y el multilateralismo seguirán siendo asociados, no adversarios.

FIN