

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/114
6 de junio de 2003

(03-2958)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

DOCUMENTO PARA DEBATE SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

Comunicación de la India

Se ha recibido de la Misión Permanente de la India la siguiente comunicación, de fecha 6 de junio de 2003.

I. INTRODUCCIÓN

1. En el Informe Anual de la OMC correspondiente a 2002 (WT/TPR/OV/8) se señala que el aumento de los acuerdos comerciales regionales (ACR) ha continuado sin cesar desde principios del decenio de 1990. Hasta junio de 2002 se han notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 ACR, de los cuales actualmente están en vigor más de 170. También se indica que para finales de 2005 el número total de ACR posiblemente ascienda a 300.

2. Es necesario reforzar el marco multilateral para el comercio internacional previsto en el sistema de la OMC basado en normas haciendo frente a las cuestiones causantes de preocupación que surgen como consecuencia del establecimiento de ese gran número de ACR, con inclusión de su repercusión en el desarrollo. Si bien los ACR constituyen una vía alternativa de liberalización del comercio, así como un marco alternativo de desarrollo entre grupos más reducidos de países o economías, es importante que complementen la liberalización multilateral del comercio y no creen complicaciones para la consecución de dicho objetivo ni se concierten a costa del comercio o el desarrollo de países que no sean miembros de determinados ACR. A este respecto, es importante hacer hincapié en el principio fundamental de los ACR consagrado en el párrafo 4 del artículo XXIV del GATT de 1994 de que esos acuerdos deben tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros. Teniendo esto en cuenta, es importante examinar el marco jurídico de los ACR a la luz del mandato de la Declaración Ministerial de Doha. La presente comunicación se circunscribe al artículo XXIV del GATT y a los mecanismos de examen previstos en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).

3. El párrafo 29 de la Declaración Ministerial de Doha dice lo siguiente: "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.". Aunque en el Grupo de Negociación sobre las Normas ya se están llevando a cabo negociaciones sobre cuestiones de transparencia, no se han examinado en lo esencial las cuestiones sistémicas fundamentales y ese será el propósito de la presente comunicación.

4. A continuación se destacan algunas esferas de preocupación en las disciplinas y procedimientos vigentes relativos a los ACR y los medios que se proponen para encararlos. Varias cuestiones que surgen actualmente como consecuencia de la profunda integración de los ACR vigentes tal vez exijan una mayor aclaración del artículo XXIV del GATT ya que en un principio este artículo se elaboró fundamentalmente para abordar los obstáculos de acceso a los mercados en la frontera en consonancia con el régimen del GATT. Los 'aspectos relativos al desarrollo' de los ACR constituyen el principio que sirve de base a las propuestas que se sugieren a continuación.

II. LO ESENCIAL DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES

5. El establecimiento de un ACR debe aumentar el bienestar de los participantes. Un aumento significativo del bienestar exige una integración más estrecha entre las economías de los participantes, es decir, que el ACR abarque la mayor proporción posible del comercio. Sin embargo, hemos observado que incluso ACR entre países desarrollados establecidos al amparo del artículo XXIV del GATT todavía dejan fuera de la integración sectores como la agricultura. Esto limita la creación de comercio y por consiguiente el aumento del bienestar para los participantes.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, los Miembros tal vez deseen definir la expresión "lo esencial de los intercambios comerciales" a efectos del artículo XXIV del GATT en términos tanto de: i) un umbral de las líneas arancelarias del SA en el nivel de 6 dígitos; cuanto de ii) las corrientes comerciales en las distintas etapas de aplicación del ACR.

III. LOS ACR EN EL MARCO DE LA CLÁUSULA DE HABILITACIÓN

7. Se han presentado algunas propuestas para incluir los ACR firmados entre países en desarrollo en el marco de la Cláusula de Habilitación en el ámbito del mecanismo de transparencia del artículo XXIV del GATT, es decir, para someter dichos acuerdos a examen en el CACR. Se trata de una cuestión muy preocupante. Es importante insistir en que la Decisión de 1979 sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (más conocida como la Cláusula de Habilitación) es una codificación del concepto de "trato diferenciado y más favorable" para los países en desarrollo, así como del principio de no reciprocidad en las negociaciones comerciales. El párrafo 44 de la Declaración Ministerial de Doha ha reafirmado que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Teniendo esto en cuenta, todo intento de atenuar las disposiciones de la Cláusula de Habilitación sería contrario al espíritu del marco de la OMC y de la Declaración Ministerial de Doha.

8. No debería alterarse de ninguna manera la naturaleza de la Cláusula de Habilitación ya que está indisolublemente relacionada con las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo. La dimensión de desarrollo de la Cláusula de Habilitación consiste en que si bien los países en desarrollo procuran una mayor integración económica con otros países, también necesitan contar con suficiente espacio político para poder adaptarse a una competencia mayor en los mercados nacionales o para calibrar la liberalización de sus mercados al nivel de desarrollo de cada uno. También les brinda flexibilidad para efectuar ajustes estructurales, un mecanismo para forjar un consenso público favorable a reformas impulsadas por la liberalización del comercio y también un laboratorio para aprender las lecciones de la apertura del mercado sin pagar un precio prohibitivo en términos de perturbaciones sociales y económicas, que en ocasiones hay que pagar cuando la apertura se realiza en el plano multilateral.

9. El asunto controvertido es qué es lo que se pretende conseguir al proponer un cambio en el procedimiento de examen de los ACR establecidos en virtud de la Cláusula de Habilitación. ¿Es un anuncio de la aplicación de disciplinas más rigurosas del artículo XXIV del GATT? Teniendo en cuenta el fundamento jurídico de la Cláusula de Habilitación tal como se desarrolla en el párrafo 7, éste no sería el mandato de la negociación actual. La notificación y el examen en el CACR de los

ACR establecidos en virtud de la Cláusula de Habilitación impondría una enorme carga adicional a los países en desarrollo, que no estaría justificada habida cuenta de la proporción relativamente pequeña del comercio mundial abarcada por esos ACR. Teniendo en cuenta estas razones, no es aconsejable modificar el requisito de notificación de los ACR establecidos en virtud de la Cláusula de Habilitación y debería mantenerse el sistema actual de notificación de esos ACR al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD).

IV. TRANSPARENCIA DE LOS ACR ESTABLECIDOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT

10. El aumento considerable de ACR establecidos de conformidad con el artículo XXIV del GATT y la imposibilidad del CACR de examinarlos eficazmente ponen de manifiesto la apremiante necesidad de aclarar los principios relativos a la notificación y examen de dichos acuerdos. Es necesario aclarar el momento de la notificación. Sería oportuno que hubiera un proceso de notificación de los ACR dividido en dos etapas. En el momento de la firma del ACR, pero antes de la ratificación, podría notificarse a la OMC un resumen del nuevo acuerdo, y después de la ratificación del ACR, pero antes de su entrada en vigor, podría hacerse una segunda notificación. La segunda notificación podría ser completa y detallada. Un proceso de esa índole permitiría encarar los problemas jurídicos que afrontan los países que no pueden notificar un ACR antes de su ratificación por las Partes. Sería importante asegurarse de que el requisito de la notificación inicial no fuera demasiado gravoso, y podría basarse en gran medida en los anuncios públicos. La primera de las notificaciones serviría como una especie de base de datos y como un mecanismo de vigilancia para recibir más tarde una notificación detallada. También sería útil definir un plazo para notificar las modificaciones de los ACR. Un principio orientador sobre esta cuestión podría ser la disposición vigente del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, que establece un plazo de 60 días para notificar las modificaciones introducidas en los procedimientos para el trámite de licencias de importación.

11. Teniendo en cuenta el carácter cada vez más amplio y complejo de los ACR, sería conveniente que los Miembros de la OMC pudieran familiarizarse con las distintas disposiciones de un ACR lo antes posible desde su establecimiento, y también podrían presentarse con un análisis de sus repercusiones en el sistema multilateral de comercio. A estos efectos la Secretaría de la OMC podría realizar un análisis fáctico previo. Dicho informe analítico ayudaría a todos los Miembros a entender mejor el funcionamiento del acuerdo comercial regional de que se trate y les permitiría participar más constructivamente en el proceso de examen. La Secretaría de la OMC podría recopilar ese análisis basándose en la información facilitada por los miembros del ACR y en la información de dominio público, como estudios de investigación de instituciones de prestigio. Habida cuenta de las preocupaciones de algunos Miembros en cuanto a la utilización de información de dominio público, sería conveniente debatir más a fondo el alcance de los materiales de dominio público que han de utilizarse. Además del examen inicial, podría establecerse una periodicidad fija para un examen sumario de los ACR existentes, según su participación en el comercio, siguiendo el modelo del actual Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Con el fin de evitar cargas indebidas a los miembros de los ACR, debería mediar un plazo suficientemente largo entre cada dos exámenes. Debería exigirse a los miembros de los ACR que faciliten datos sobre el comercio para que la Secretaría pueda llevar a cabo esa evaluación regular de los ACR sobre la base de la proporción de las corrientes comerciales. Esto podría ayudar a comprender en un plano más amplio si el ACR ha servido o sirve para fomentar la expansión general del comercio y una mayor utilización de los recursos.

V. LOS ACR Y LAS NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES

12. Como una cuestión sistémica se plantea si las normas de origen preferenciales pueden ser consideradas como "las demás reglamentaciones comerciales" a tenor del párrafo 5 del artículo XXIV

del GATT. Las normas de origen preferenciales previstas en zonas de libre comercio, en cierto modo, tienen la misma finalidad que un arancel común en la unión aduanera, es decir, regular la entrada de mercancías en el territorio del ACR y, en ese sentido, puede considerarse que son reglamentaciones comerciales.

13. Se reconoce que la armonización completa de las normas de origen preferenciales no sería ni viable ni deseable ya que dichas normas de origen se derivan a menudo de las estructuras de producción y comercio existentes entre los miembros del ACR y están concebidas para atender determinadas necesidades específicas identificadas por las partes en el acuerdo. También se sobreentiende que la armonización de las normas de origen preferenciales exigiría una nueva negociación del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, puesto que en la actualidad las normas de origen preferenciales se mantienen fuera del ámbito del proceso de armonización e incluso la experiencia de armonizar las normas de origen no preferenciales en el marco del Acuerdo sobre Normas de Origen ha sido muy decepcionante hasta la fecha.

14. No obstante, algunas de las disposiciones vigentes de las normas de origen preferenciales producen efectos importantes de desviación del comercio o erigen obstáculos al comercio de países que no son miembros del ACR. Uno de esos elementos es el requisito que existe en algunas normas de origen preferenciales de que las materias primas utilizadas en la siguiente etapa de conversión del producto que tenga lugar en un país miembro de un ACR deben proceder de uno de los países miembros de dicho acuerdo. Por ejemplo, en las normas de origen preferenciales de un importante ACR se exige que para que una amplia categoría de tejidos, artículos confeccionados y prendas de vestir se beneficien del arancel preferencial previsto en ese ACR deben contener hilados o fibras fabricados en un país miembro del ACR. La consecuencia es que un tercer país que tenga un mercado de exportación, por ejemplo de tejidos, a uno de esos países miembros del ACR tendría que utilizar hilados procedentes de un país miembro del ACR, ya que en caso contrario el elaborador del producto (que lo transforma en artículos confeccionados o prendas de vestir) situado en el país miembro del ACR no podría aprovechar la ventaja del arancel preferencial para sus productos manufacturados (artículos confeccionados o prendas de vestir) cuando los exporte a otro miembro de este ACR.

15. El efecto de esas normas para los que no son miembros de un ACR es muy perjudicial, especialmente para los países que se benefician de un acceso tradicional a los mercados de esos países en lo que respecta a los tejidos. Es posible que algunos países estén situados muy lejos de los países miembros del ACR y por eso incurrirían en costos mucho más elevados para importar materias primas, como el hilado, de un país miembro del ACR y posteriormente elaborarlas y exportar el producto final al mismo país miembro del ACR. Como consecuencia de ello el producto final del país que no es miembro del ACR no resulta competitivo frente a la producción llevada a cabo en los países miembros del ACR. Esto también desvía la inversión ya que para evitar los problemas de cumplir una norma de origen tan compleja los fabricantes establecerán bases industriales para las materias primas intermedias dentro de los países miembros del ACR o cerca de ellos.

16. Otra norma de origen compleja que se ha identificado en un ACR prescribe que para que los vestidos y abrigos puedan beneficiarse del arancel preferencial, los forros deben ser originarios de uno de los países miembros del ACR a partir de la etapa del tejido. Normas de ese tipo parecen ir mucho más allá del requisito de la transformación sustancial previsto en los criterios relativos al valor añadido. De hecho, esos requisitos parecerían atraer también la cláusula de las MIC ya que imponen efectivamente un requisito en materia de contenido local del 100 por ciento para algunos insumos. Sería conveniente que los Miembros identificaran y recopilaran esas normas de origen preferenciales anómalas y que restringen el comercio.

17. Se propone que las normas sobre valor añadido de las normas de origen preferenciales correspondientes a los ACR entre países desarrollados no sean menos rigurosas que la norma sobre valor añadido prevista en un esquema SGP administrado por cualquiera de los países desarrollados

que sea miembro de la zona de libre comercio. Esto garantizaría condiciones similares de acceso a los mercados para las mercancías de los países en desarrollo beneficiarios del SGP con respecto a las mercancías de los países desarrollados miembros del ACR.

18. Otro motivo de preocupación en las normas de origen preferenciales vigentes, es la preponderancia de un sistema de acumulación diagonal entre distintos ACR o para algunos países, con respecto a un ACR sin que exista ningún acuerdo formal en el sentido del artículo XXIV del GATT. Esos métodos de mejor acceso a los mercados para algunos países que no son miembros de un ACR con exclusión de otros países no parecen estar en conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo XXIV del GATT de 1994.

19. Teniendo esto en cuenta, sería conveniente llegar al entendimiento de que las normas de origen son las demás reglamentaciones comerciales y que deben cumplir el criterio enunciado en los párrafos 4 y 5 del artículo XXIV del GATT, es decir, no erigir obstáculos al comercio de países que no sean miembros de los ACR. Se pueden establecer determinadas pautas para cumplir este criterio, como la de proporcionalidad, menor restricción del comercio y no infracción de disposiciones fundamentales del GATT, entre ellas el párrafo 4 del artículo III del GATT. Se incluirían algunas reglas específicas para cumplir estas pautas, tales como las siguientes: a) no se deberá exigir que las materias primas utilizadas en la siguiente etapa de conversión del producto sean 100 por ciento originarias de un país que sea miembro de un ACR; b) no se deberá insistir en la utilización de determinados artículos originarios para conferir origen a un producto (como los tejidos para las prendas de vestir y los forros para los abrigos); las normas sobre valor añadido de las normas de origen preferenciales correspondientes a ACR entre países desarrollados no deberán ser menos rigurosas que las normas sobre valor añadido previstas en un SGP establecido por un país desarrollado miembro de un ACR; los miembros de ACR no adoptarán el sistema de acumulación diagonal.

20. Dado que las normas de origen preferenciales son un aspecto muy importante de los ACR, se debe dar a su análisis un lugar destacado en el sistema de examen de los ACR.

VI. LOS ACR Y LAS REGLAMENTACIONES RELATIVAS A MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS (MSF) Y A OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO CON INCLUSIÓN DE LAS NORMAS (OTC)

21. El párrafo 4 del artículo XXIV del GATT reconoce que el objeto de una unión aduanera o de una zona de libre comercio es facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otras partes contratantes con esos territorios. Sin embargo, el hecho de incluir en un procedimiento rápido o simplificado las disposiciones relativas a la armonización de las normas de reconocimiento para las MSF y los OTC entre los miembros del ACR actúa como un obstáculo a las exportaciones de los que no son miembros del ACR. Esos procedimientos rápidos no se siguen para los que no son miembros de los ACR y, por lo tanto, a sus mercancías se les niega acceso a los mercados hasta que se haya cumplido el procedimiento normal, que exige mucho tiempo, destinado a los que no son miembros. El tiempo y los costos adicionales que conlleva para los que no son miembros del ACR es un obstáculo de acceso a los mercados porque esos factores incrementan el costo del producto exportado.

22. Los ACR comportan a menudo el reconocimiento mutuo de los organismos de certificación y de las instituciones con actividades de normalización de cada uno de los miembros y en algunos casos el reconocimiento mutuo de las normas. Se reconoce que esto facilita el comercio entre los miembros del ACR. No obstante, sería conveniente ofrecer una posibilidad similar en relación con el reconocimiento mutuo de normas, de sistemas de evaluación de la conformidad y de organismos de certificación a los países que no son miembros del ACR que soliciten condiciones similares. No parece que exista justificación alguna para negar esa posibilidad de reconocimiento sobre una base de trato NMF a los países que no sean miembros del ACR. Se podría facilitar el ofrecimiento de esa

posibilidad sobre una base NMF, en el entendimiento de que las normas y procedimientos en virtud de los cuales se reconocen mutuamente entre los miembros del ACR las instituciones con actividades de normalización y los organismos de certificación se notificarían al CACR o al CCD, según proceda. También se podría llegar al entendimiento de que los miembros del ACR brindarán oportunidades adecuadas a los demás Miembros interesados para que negocien su adhesión a un acuerdo o convenio de reconocimiento mutuo o para que negocien con ellos otros instrumentos comparables en el marco de plazos y procedimientos simplificados similares a los vigentes para los miembros del ACR. Dicha disposición se podría formular en consonancia con el texto de los párrafos 2 a 5 del artículo VII del AGCS.

23. No parece existir fundamento jurídico alguno para permitir ninguna excepción en cuanto al reconocimiento mutuo de las normas entre los miembros de un ACR. En un artículo de Joel P. Trachtman que se presentó durante el Seminario de la OMC sobre 'El regionalismo y la OMC', en abril de 2002¹, se adujo que sería difícil justificar el mantenimiento de un acuerdo de reconocimiento mutuo en virtud del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT alegando que es necesario habida cuenta del requisito de la eliminación de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" para la formación de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Se puede aducir que los OTC y las MSF normalmente no son "restrictivos" ni "reglamentaciones comerciales" porque su finalidad no es reducir el acceso a los mercados, como ocurre con los derechos de aduana. Si consideráramos todos los OTC y todas las MSF como reglamentaciones comerciales restrictivas llegaríamos a la conclusión bastante insostenible de que los párrafos 8 a) i) y 8 b) del artículo XXIV del GATT exigirían la eliminación de las MSF y los OTC. Por consiguiente, sería más racional deducir que sólo una subcategoría de OTC y MSF puede ser considerada como "demás reglamentaciones comerciales restrictivas", es decir, las medidas que sean discriminatorias o innecesarias. Por lo tanto, no se puede sostener que la armonización de las normas o procedimientos de evaluación de la conformidad sean *per se* un requisito previo para la formación de ACR y, por ende, una excepción permitida.

VII. LOS ACR Y LAS MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL

24. Debería mantenerse la primacía de las normas de la OMC en la esfera de las medidas de defensa comercial, es decir, en lo que respecta a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. Es importante subrayar especialmente el carácter de trato NMF de los derechos de salvaguardia, como se estipula en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Las disposiciones del artículo XXIV del GATT no parecen permitir ninguna excepción al principio de trato NMF en lo que respecta a las medidas de salvaguardia. Sería conveniente afirmar este principio en los resultados de las negociaciones actuales de manera que no haya margen para adoptar una interpretación distinta sobre esta cuestión y de esa forma mantener a los miembros de una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera fuera del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia cuando sea iniciada por uno de los miembros de la Zona de Libre Comercio o de la Unión Aduanera. Otra cuestión que se podría examinar es la posibilidad de apartarse de las normas aplicables a las investigaciones en materia de salvaguardias para adoptar medidas únicamente contra los miembros de un ACR. Una manera de resolver esta cuestión sería llegar al entendimiento de que esa excepción se podría permitir cuando se incrementaran los aranceles desde el nivel preferencial hasta el nivel NMF, es decir, cuando estuvieran suspendidas las preferencias entre las partes regionales, mientras que las

¹ Toward Open Recognition? Standardization and Regional Integration under Article XXIV of GATT: Prepared for WTO Seminar on The Changing Architecture of the Global Trading System : Regionalism and the WTO: Joel P. Trachtman, April 22, 2002. (¿Hacia un reconocimiento abierto? Normalización e integración regional en virtud del artículo XXIV del GATT: Preparado para el Seminario de la OMC sobre la evolución de la estructura del sistema mundial de comercio: El regionalismo y la OMC, Joel P. Trachtman, 22 de abril de 2002).

disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC serían aplicables para aumentar el derecho por encima del nivel NMF.

25. Del mismo modo, sería conveniente llegar al entendimiento de que en la aplicación de disposiciones que rijan la imposición de derechos antidumping o compensatorios entre los miembros de un ACR, los parámetros establecidos para determinar la existencia de daño o el plazo fijado para la imposición de derechos no serían distintos de los previstos en los Acuerdos pertinentes de la OMC. Ello contribuiría a que hubiera normas de la OMC y los ACR armonizadas en la esfera de las medidas de defensa comercial y por tanto reforzaría las normas multilaterales en esta importante esfera.

VIII. CLÁUSULA DE ANTERIORIDAD DE LOS ACR VIGENTES

26. Algunos países han propuesto durante la negociación eximir por anterioridad los ACR vigentes y aplicar los resultados de la negociación prevista en el mandato de Doha a partir de una fecha futura. Esto es motivo de preocupación. Teniendo en cuenta que la máxima proliferación de ACR ha tenido lugar durante el decenio de 1990 y que esta tendencia se mantiene durante este decenio, sería sumamente importante analizar la repercusión de esos ACR en el sistema multilateral de comercio aplicando los resultados de la negociación sobre mejora y aclaración de las disposiciones de los ACR que, es de esperar, incluirán mejores cláusulas de transparencia. Si los resultados de la negociación no se aplican a los ACR vigentes se produciría una situación anormal en la que los frutos de los esfuerzos de la negociación sólo estarían disponibles para los futuros ACR, mientras que la propuesta de los Miembros para aclarar el artículo XXIV del GATT se basa en sus experiencias con los ACR vigentes. Por consiguiente, se estima que la sugerencia de eximir los ACR vigentes no es, en general, una propuesta correcta habida cuenta del objetivo general de estas negociaciones.
