

CAPÍTULO II

La erosión de la no discriminación

A. NO DISCRIMINACIÓN: EL PRINCIPIO CENTRAL DEL GATT

58. El principio de no discriminación formaba parte del núcleo del GATT, caracterizado por las disposiciones de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y de trato nacional recogidas principalmente en el artículo I. La cláusula NMF era considerada la norma medular de su organización y de la organización del sistema de comercio mundial que en él se articulaba. Prescribía que las mejores condiciones arancelarias y no arancelarias concedidas a cualquier parte contratante⁸ del GATT habían de concederse automática e incondicionalmente a todas las demás.

59. La elección de la concesión incondicional del trato NMF como principio definidor del GATT reflejaba la desilusión generalizada ante el auge de proteccionismo y especialmente de los acuerdos bilaterales en el período de entreguerras. Se consideraba que la Gran Depresión había sido, al menos en parte, consecuencia del cierre de los mercados y de las políticas cambiarias competitivas de finales del decenio de 1920. En consecuencia, tanto algunos importantes dirigentes políticos como la mayoría de los estudiosos del comercio internacional llegaron a la conclusión de que el trato NMF, con la no discriminación que ese trato llevaba aparejada, constituía la mejor forma de organizar el comercio internacional en la comunidad de naciones.⁹

60. No obstante, casi cinco decenios después de la fundación del GATT, el trato NMF ha dejado de ser la regla, para ser casi la excepción. Es cierto que gran parte de los intercambios comerciales entre las economías importantes siguen realizándose en régimen NMF, pero, lo que se ha calificado de “maraña” de uniones aduaneras, mercados comunes, zonas de libre comercio regionales y bilaterales, preferencias y una gama innumerable de diversos acuerdos comerciales casi ha llegado al punto en que el

trato NMF se ha convertido, en general, en un trato excepcional. Sin duda, actualmente la sigla podría definirse mejor como trato de la nación menos favorecida. ¿Tiene eso importancia? Consideramos que tiene una gran importancia para el futuro de la OMC. Con ello no pretendemos decir que los argumentos no sean complejos, ni sugerir que sea posible deshacer fácilmente o con rapidez la maraña. Pero es necesario que todos los que estamos interesados en defender el enfoque multilateral de la cooperación económica internacional sopesemos cuidadosamente las tendencias actuales y busquemos algunas respuestas en caso de que haya de hecho riesgos reales para el sistema.

61. Los defensores de lo que denominaremos, de forma global, “acuerdos comerciales preferenciales” consideran que hay diversas justificaciones para actuar al margen del sistema multilateral. Periódicamente, las razones que impulsan a los gobiernos a concluir acuerdos bilaterales o regionales reflejan simplemente la frustración ante el enfoque multilateral. En cierto sentido, este Consejo Consultivo se ha establecido como consecuencia de la frustración generalizada ante la escasez reciente de progresos negociados multilateralmente en la Organización Mundial del Comercio. Nuestra finalidad - y el objetivo del presente informe - consiste en apoyar un compromiso constructivo de los gobiernos en la mesa de negociación de Ginebra que sea preciso y eficiente y responda a una voluntad resuelta.

62. No obstante, sería erróneo despachar sin más los acuerdos comerciales preferenciales como una solución fácil. Frecuentemente se exponen otros argumentos en su defensa. El primero de ellos es que es perfectamente posible que grupos de naciones dispuestas a ello - más pequeños que el formado por todos los Miembros de la OMC - establezcan relaciones comerciales más amplias y profundas que las que es posible lograr fácilmente a escala mundial. En cierto grado, además, la experiencia

⁸ Los participantes en el GATT eran conocidos como partes contratantes.

⁹ El Secretario de Estado de los Estados Unidos (1933-1944) Cordell Hull fue un principal defensor del principio NMF. John Maynard Keynes, que posiblemente haya sido el economista más importante del siglo XX, aunque inicialmente era contrario a él, se convirtió también en un ferviente defensor suyo. Casi todos los grandes economistas del comercio internacional de la época en que se fundó el GATT, como Gottfried Haberler, de la Universidad de Harvard, eran firmes partidarios del multilateralismo y de la no discriminación.

abona la idea de que esos acuerdos - la Unión Europea y el TLCAN constituyen los ejemplos más claros a ese respecto - pueden operar como acicates del desarrollo, menos firme, del sistema multilateral. Es posible combatir al proteccionismo a nivel nacional y derrotarlo, para abrir paso a posteriores negociaciones multilaterales. Desde luego, es inevitable la preocupación por la posibilidad de que algunos acuerdos comerciales preferenciales conduzcan a la OMC en una dirección errónea, como analizaremos, pero no podemos utilizar ese riesgo para negar que es posible que entrañen algunos beneficios.

63. Además, los motivos políticos o de política exterior a los que responden algunos acuerdos comerciales preferenciales tienen aspectos positivos y negativos. La idea de retribuir a los aliados no es un criterio de política comercial que pueda defenderse fácilmente, pero la de apoyar la reforma, la estabilidad, la mitigación de la pobreza y la lucha contra la corrupción puede ser absolutamente defendible. La propia Unión Europea se fundó con el propósito de aportar paz, estabilidad y seguridad a una región que había vivido un ingente conflicto. Era una causa noble y sigue siéndolo en un momento en el que nuevos países situados detrás del antiguo telón de acero se adhieren a una unión aduanera con la que comercia el resto del mundo y se convierten en miembros de ella.

64. El recurso a preferencias no recíprocas para los países en desarrollo - especialmente para los países en desarrollo menos adelantados - ha aumentado considerablemente en el curso del último decenio. Como veremos, esa tendencia no es totalmente positiva. Sin embargo, hemos de aceptar que el acceso a ese trato está ahora firmemente consolidado en la OMC y se considera razonablemente que forma parte del acervo de sus Miembros en desarrollo. Además, tiene un valor comercial real para muchas empresas de las naciones pobres que luchan por encontrar un pequeño nicho para

ellas en una economía mundial inflexible. Con frecuencia esas empresas necesitan un cierto grado de discriminación positiva para tener alguna posibilidad. Así, por cada importador que trata de hacer frente a la maraña de acuerdos comerciales preferenciales, hay fabricantes, agricultores y comerciantes de países en desarrollo cuya principal oportunidad estriba en la explotación de una pequeña ventaja comparativa derivada de una preferencia.

65. En ese mismo contexto, es comprensible también -al menos políticamente- que pequeños grupos de países en desarrollo puedan considerar útil la liberalización en el marco de acuerdos comerciales regionales como medio de prepararse (o de hacer avanzar la curva de aprendizaje) para las realidades competitivas, más duras, de la economía mundial. Un ejemplo de ese tipo de grupos es el formado por los países del Mercosur.¹⁰

66. En consecuencia, nuestro enfoque básico en relación con los acuerdos comerciales preferenciales debe ser el siguiente: en primer lugar, hemos de evaluar los problemas que plantean; en segundo lugar, hay que aceptar la realidad de la situación a la que hemos llegado a raíz de la generalización masiva de los acuerdos comerciales preferenciales en el curso del último decenio; y en tercer lugar, hemos de analizar el camino que hemos de seguir.

B. EXCEPCIONES A LA REGLA: DISCRIMINACIÓN EN EL GATT

67. A pesar de la importancia del principio de no discriminación en todas las esferas, el GATT contenía artículos que admitían expresamente la discriminación y la desviación de la cláusula NMF en determinadas circunstancias. Esas excepciones pertenecían a dos tipos: las que constituían excepciones a la regla NMF por razones funcionales; y las que eximían a determinadas categorías de Miembros de las normas aceptadas por todos los demás (o modificaban esas normas para ellos).

¹⁰ Miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

68. El artículo XXIV constituía la más importante de las excepciones del primer tipo. Esta disposición permitía el establecimiento de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras, que actualmente se denominan en general acuerdos comerciales preferenciales, pero definía también las normas aplicables a su establecimiento. Otras disposiciones, de naturaleza bastante distinta, permitían medidas discriminatorias contra las importaciones: el artículo VI (medidas antidumping y medidas compensatorias contra productos subvencionados, dirigidas no contra los países sino contra empresas individuales) y, más recientemente, el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Salvaguardias que sustituyó efectivamente al artículo XIX del GATT.

69. En lo que respecta al segundo tipo de excepciones, el acuerdo inicial del GATT permitía a los países en desarrollo recurrir a normas especiales, como la establecida en el artículo XVIII, con arreglo a las cuales tenían obligaciones distintas, menos gravosas, por motivos de balanza de pagos y para establecer “industrias incipientes”. El párrafo 2 del artículo I establecía una exención general de la norma NMF en favor de las preferencias anteriormente vigentes en los antiguos regímenes coloniales, que en la actualidad han sido eliminadas en gran medida.

70. Lo que llegó a conocerse como “trato especial y diferenciado” se estableció en el curso del tiempo. La Parte IV del GATT se añadió en el decenio de 1960 y establecía “ventajas” discriminatorias para los países en desarrollo en las negociaciones del GATT. Se exoneraba expresamente a estos países de cualquier obligación de reciprocidad con respecto a los beneficios concedidos por los países desarrollados. En 1971, se adoptó una exención para legitimar temporalmente un “Sistema Generalizado de Preferencias” (SGP). Este último pasó a formar parte de la “Cláusula de Habilitación” de 1979. Esas preferencias SGP estaban sujetas a un número escaso de normas, y la elección de los productos, el nivel de preferencias y

la elección de los beneficiarios se dejaba al arbitrio de cada país desarrollado. El SGP amparaba también las preferencias entre países en desarrollo. Además, permitía un trato especial y diferenciado con respecto a las normas relativas a medidas no arancelarias en el marco de los Acuerdos negociados en la Ronda de Tokio. Varios Acuerdos preveían la adhesión, con carácter voluntario, de un número limitado de Miembros. En la Ronda Uruguay, en la que todos los acuerdos requerían un compromiso de todos los Miembros, se recurrió al trato especial y diferenciado para permitir que los países en desarrollo obtuvieran condiciones más favorables, por lo general plazos mayores de aplicación. Este elemento ha vuelto a constituir una cuestión debatida antes de la Ronda de Doha y durante la misma.

71. En 1972, las Comunidades Europeas concertaron el Convenio de Lomé, que incorporaba las preferencias coloniales anteriores a un sistema preferencial para los países de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo ACP).

72. El Entendimiento de 1979 del GATT que ahora se denomina la “Cláusula de Habilitación” convirtió efectivamente al SGP en un instrumento permanente e hizo extensivas las preferencias discriminatorias de forma adicional a los denominados países menos adelantados (PMA). La Cláusula de Habilitación confirma además la idea de no reciprocidad por parte de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales.

C. DISCRIMINACIÓN: LA REALIDAD ESENCIAL DE LA OMC

73. En consecuencia, en el momento en que el GATT dio lugar a la OMC en Marrakech, el principio de no discriminación había experimentado ya un grave deterioro. Como se indica más adelante, aunque se había previsto que el artículo XXIV fuera una excepción a la norma NMF, a la que se recurriría de forma prudente

y sólo ocasionalmente, en el momento en que se constituyó la OMC el número de acuerdos comerciales preferenciales había aumentado espectacularmente; y desde entonces ha habido casi una explosión de ese tipo de acuerdos.

74. Lo cierto es que hoy la OMC ocupa el primer plano de un sistema de comercio mundial que está lejos del imaginado por los arquitectos del GATT. Un claro ejemplo a este respecto es el de la UE, cuyos aranceles NMF sólo son aplicables a nueve interlocutores comerciales, aunque entre ellos figuran los Estados Unidos y el Japón. Todos los demás interlocutores comerciales¹¹ de la Unión gozan de acceso a los mercados en condiciones especialmente favorables en virtud del artículo XXIV, la Cláusula de Habilitación, los esquemas SGP, la iniciativa “Todo menos Armas” y relaciones de otra naturaleza.

D. UNIONES ADUANERAS Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

75. Desde un principio, el artículo XXIV del GATT permitió la existencia de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, con sujeción a algunas restricciones. Además, la Cláusula de Habilitación permitió también, con muchas menos restricciones, que se produjera una liberalización mediante acuerdos preferenciales, para los países en desarrollo, al margen del marco del artículo XXIV. No obstante, lo cierto es que, desgraciadamente, ni siquiera se han aplicado las disciplinas relativamente débiles del artículo XXIV, fundamentalmente la condición, por otra parte no definida, de que se eliminen los obstáculos a “lo esencial de los intercambios comerciales” entre los miembros del acuerdo comercial preferencial.

76. De un total de 300 acuerdos comerciales preferenciales notificados al GATT y a la OMC hasta octubre de 2004, 176 fueron notificados después de enero de 1995.¹² De ellos, 150

acuerdos comerciales preferenciales están en vigor actualmente y se estima que están en aplicación otros 70 que aún no se han ratificado. Para finales de 2007, si los acuerdos comerciales preferenciales previstos o que están siendo objeto de negociación se finalizan, el número total de acuerdos comerciales preferenciales podría perfectamente llegar a 300.

77. Solamente en un caso¹³ se llegó a un consenso en el examen de un acuerdo al amparo de las disposiciones del artículo XXIV. De hecho, hay actualmente demasiados Miembros de la OMC que tienen intereses en sus propios acuerdos regionales o bilaterales para que se realice un examen crítico de las condiciones de los acuerdos comerciales preferenciales y para que se llegue a un consenso sobre su conformidad.

78. Inicialmente, los economistas adoptaron una postura escéptica con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales por la simple razón de que, en consonancia con la hipótesis optimista de los arquitectos del artículo XXIV, daban por supuesto que los efectos de los acuerdos preferenciales podían analizarse como si sólo hubiera que examinar un acuerdo preferencial comercial. El análisis del economista Jacob Viner es un análisis clásico de esta naturaleza de los acuerdos comerciales preferenciales. Según Viner, un acuerdo comercial preferencial (al que denominó simplemente una “unión aduanera”) aun cuando redujera los aranceles, no aumentaba necesariamente el bienestar de sus miembros ni de los que no eran miembros de ella. Viner puso de relieve este extremo demostrando que un acuerdo comercial preferencial podía desviar el comercio de un país no miembro, con menores costos, a un país miembro con mayores costos.

79. Desde la obra innovadora de Viner, los economistas internacionales han sido conscientes de que, por lo tanto, para evaluar un acuerdo comercial hay que determinar si la creación

¹¹ Australia; Canadá; Corea; Estados Unidos; Hong Kong, China; Japón; Nueva Zelanda; Singapur y Taipei Chino.

¹² Estas cifras corresponden a los acuerdos comerciales preferenciales notificados al GATT/OMC en el marco del artículo XXIV del GATT, el artículo V del AGCS y la Cláusula de Habilitación, incluidas las adhesiones a los acuerdos existentes.

¹³ La unión aduanera entre la República Checa y Eslovaquia tras el desmembramiento de Checoslovaquia.

del comercio a que da lugar (que entraña un desplazamiento de la producción de un miembro con mayores costos a otro miembro con menores costos) es mayor que la desviación del comercio que puede originar. Las investigaciones en curso sobre el problema de la desviación del comercio que realizan economistas familiarizados con la complejidad que genera la desviación de las corrientes comerciales no son alentadoras.

80. No obstante, los observadores y críticos de los acuerdos comerciales preferenciales se han centrado en algunos aspectos nuevos que el análisis de Viner no había tenido en cuenta. Se plantean tres problemas importantes.

81. En primer lugar, como ya se ha indicado, los acuerdos comerciales preferenciales se han multiplicado. La consecuencia es que hay más de un elemento de confusión en el sistema de comercio mundial, y ello no sólo debido a la aplicación de diversos tipos preferenciales a diversos interlocutores comerciales (y a menudo en el marco de esquemas en los que se establecen plazos diferentes para llegar al tipo preferencial final cero o reducido de los derechos). La administración de esos esquemas es complicada. Las normas de origen preferenciales son complejas y poco coherentes. No contamos aún con las normas armonizadas de origen prometidas al finalizar la Ronda Uruguay, aunque hay que reconocer que los acuerdos preferenciales quedaron excluidos del mandato de la negociación. Es una lástima que haya sido así, especialmente dado que la globalización de la producción y del comercio da lugar a que muchos productos contengan componentes e insumos de diversas procedencias. Actualmente se recurre a los criterios de “valor añadido localmente” o “transformación”, utilizados de forma absolutamente arbitraria, para definir el origen.

82. Muchos observadores han señalado que en la actualidad esta situación incrementa

sustancialmente los costos de transacción de los intercambios comerciales en el sistema de comercio. Pero, como ha subrayado el Ministro de Comercio de Sudáfrica, Alec Erwin, esos costos son especialmente gravosos para las pequeñas empresas y los pequeños comerciantes, y, por ende, para los países en desarrollo.¹⁴ En efecto, esos costos imponen un gravamen considerablemente mayor al comercio de las naciones pobres que a las grandes empresas de los países ricos. A la ecuación hay que añadir, además de los costos oficiales de la administración de las preferencias, la posibilidad de costos no oficiales, debido a prácticas corruptas en la frontera; por ejemplo, cuando se pagan sobornos para lograr que las decisiones sobre el origen lleven a la aplicación del arancel preferencial.

83. En segundo lugar, los acuerdos comerciales preferenciales ¿son “elementos básicos” o “escollos” para la apertura de los mercados a nivel multilateral? Los economistas han debatido dos posibles formas de analizar esta cuestión: si un grupo de países establece un acuerdo comercial preferencial, ¿habrá un incentivo o un desincentivo para que se incorporen nuevos miembros¹⁵ al acuerdo y será éste un obstáculo o un estímulo para que sus miembros liberalicen sus obstáculos comerciales con respecto a los países que no son miembros?

A este respecto las conclusiones tampoco son siempre alentadoras

84. Aunque este debate económico sigue sin arrojar conclusiones definitivas, algunos responsables de la formulación de políticas adoptan el concepto de “liberalización competitiva”: la participación en acuerdos comerciales preferenciales proporciona un estímulo a la liberalización en múltiples frentes y contribuye a la aplicación de políticas innovadoras en esferas como las de las normas en materia de inversiones y la reglamentación de los mercados. Aunque puede haber algo de verdad en esta tesis, la proliferación de acuerdos comerciales

¹⁴ Hablando en el Foro Económico de Davos, en 2001.

¹⁵ Véanse las citas de la obra de Richard Baldwin, Pravin Krishna y Philip Levy, especialmente en Bhagwati, Krishna y Panagariya (1999, Introducción y capítulos I y II).

preferenciales sin reglamentación tiende a crear intereses que pueden hacer más difícil el logro de una liberalización multilateral significativa. Además, la última generación de acuerdos comerciales preferenciales ha prestado menor atención a las cuestiones arancelarias y se ha centrado más en los aspectos reglamentarios del comercio de mercancías y servicios. Esto genera complejas redes de regímenes comerciales que pueden socavar la transparencia y previsibilidad en las relaciones comerciales internacionales. Por consiguiente, si bien esos denominados acuerdos comerciales preferenciales “plus OMC” pueden servir de campo de pruebas para nuevas disciplinas y reglamentaciones de política comercial multilateral, la discrecionalidad de que gozan las partes en un acuerdo comercial preferencial para diseñar esos regímenes reglamentarios puede llegar a alcanzar una calificación sumamente negativa en términos de la OMC en lo que respecta al sistema multilateral de comercio.

85. Más allá del análisis teórico, en la Ronda de Doha hemos visto que muchos países en desarrollo que, en virtud del SGP o de un acuerdo comercial preferencial gozaban de acceso a mercados de países ricos, dudaban en apoyar objetivos ambiciosos en relación con reducciones de los aranceles NMF que erosionarían el valor de sus preferencias. Hay, por tanto, motivos reales para poner en duda, al menos a corto y medio plazo, la tesis de que la conclusión de gran número de acuerdos comerciales preferenciales no socavará, sino que reforzará el interés de la liberalización del comercio a escala multilateral. Se trata de la teoría que se ha denominado de la “liberalización competitiva del comercio”. Los críticos señalan que esa teoría se basa en la hipótesis, dudosa y posiblemente poco verosímil, de que entre los acuerdos comerciales multilaterales y la liberalización multilateral del comercio hay una relación de complementariedad.

86. Por último, la desviación a los acuerdos comerciales preferenciales de las aptitudes

y la experiencia en materia de negociación, especialmente en el caso de las naciones en desarrollo y probablemente también en el de los países ricos, es excesiva para que pueda haber una concentración suficiente de recursos en el plano multilateral. A pesar de todos los esfuerzos realizados en la formación de negociadores en los países en desarrollo, no hay en muchos de esos países personas con capacidad suficiente para concentrarse adecuadamente en varias negociaciones comerciales serias a la vez. Nos tememos que en los últimos años la posición de la OMC como centro de negociación se ha debilitado.

87. En tercer lugar, otra cuestión imprevista e importante que se ha planteado a raíz del auge de los acuerdos comerciales preferenciales es la incorporación a los acuerdos de objetivos concretos “no comerciales”. Aparte de las disposiciones relativamente ambiciosas y parciales sobre los derechos de propiedad intelectual, hemos asistido a una tendencia creciente de quienes otorgan las preferencias a exigir compromisos significativos en la esfera de las relaciones laborales y de la protección del medio ambiente -e incluso restricciones a la utilización de los mecanismos de control de capitales- como precio del trato preferencial. Es patente el temor de que esos requisitos no sólo sirvan de “molde” para otros acuerdos comerciales preferenciales, sino que abran paso a nuevas demandas en la OMC. Después de todo, es probable que cuantos más sean los países que admiten disposiciones no comerciales de esta naturaleza en acuerdos comerciales preferenciales, menos sean los Miembros de la OMC que se opongan a las demandas de que esas disposiciones sean finalmente incluidas en las normas multilaterales. Habría que decir que si no puede justificarse que esos requisitos entren por la puerta principal de la OMC, no debería probablemente darse lugar a que entren por la puerta trasera.

E. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

88. Si se reconocen los graves problemas que plantean al sistema multilateral de comercio los acuerdos comerciales preferenciales y las preferencias que entrañan, también es necesario reconocer las deficiencias de otra importante fuente de discriminación en el sistema de comercio mundial: las que se derivan del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

89. El trato especial y diferenciado forma parte del acervo jurídico de la OMC y sigue siendo un concepto válido, aunque los mecanismos del trato especial y diferenciado han de ser compatibles con los fines de la OMC. A la luz de las características actuales del sistema de comercio y de las circunstancias económicas globales, esos mecanismos requieren un examen y estudio detenido que el Consejo recomienda que se lleve a cabo.

90. El trato especial y diferenciado, establecido en el GATT y en la OMC, reflejaba dos hipótesis tempranas y fundamentales acerca de las razones por las que los países en desarrollo debían quedar sujetos a normas diferentes: según la primera, la economía de la liberalización del comercio no era válida para los países más pobres, por lo que las exigencias de concesiones comerciales recíprocas¹⁶ por su parte no eran apropiadas; y, con arreglo a la segunda, las concesiones comerciales recíprocas de los países desarrollados, en cualquier caso, no merecían la pena, porque los mercados eran insignificantes.

91. Hoy en día, la segunda de esas hipótesis no puede mantenerse en el caso de muchos países en desarrollo. Esa es la razón de las peticiones de una “reclasificación” que acerque las economías más avanzadas a las obligaciones

comunes de la OMC. Se trata de una cuestión que hace tiempo que plantea dificultades en la OMC y, de hecho, en el sistema de las Naciones Unidas. Dado que actualmente un número considerable de países “en desarrollo” tienen mejor nivel en términos de PIB por habitante que algunos miembros de la OCDE, será necesario hacer frente a la cuestión, incluso al precio de sacrificar en alguna medida la solidaridad entre países en desarrollo.

92. No obstante, la cuestión más importante es la que plantea la primera hipótesis. Muchos estudios empíricos¹⁷ de las políticas comerciales de los países en desarrollo han destacado dos conclusiones principales. En primer lugar, esos estudios han llegado a la conclusión de que las políticas autárquicas, aislacionistas, eran perjudiciales para los países en desarrollo y de que había que utilizar de forma prudente, y no indiscriminadamente, la teoría de la protección de las industrias incipientes. En segundo lugar, se puso de manifiesto que su propia protección socavaba la actuación exportadora de los países en desarrollo al generar un “sesgo desfavorable a las exportaciones”. La protección de los propios países en desarrollo impedía y neutralizaba el acceso efectivo a los mercados desarrollados. En los países en desarrollo recaía una carga creciente debido a la existencia de aranceles medios sobre las manufacturas mayores que los de los países desarrollados y a los costos económicos que esos aranceles llevaban aparejados.

93. No obstante, las dos hipótesis mencionadas dieron lugar a una doctrina del trato especial y diferenciado según la cual no sólo no debería pedirse a los países en desarrollo que hicieran concesiones en las negociaciones comerciales, sino que los países desarrollados deberían ir más lejos y ofrecer un acceso a sus mercados discriminatorio (no recíproco). El

¹⁶ La “Cláusula de Estabilización” declara lo siguiente: “Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el marco de negociaciones comerciales los países en desarrollo aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio. Por consiguiente, ni las partes contratantes desarrolladas tratarán de obtener concesiones que sean incompatibles con las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de las partes contratantes en desarrollo ni estas últimas tendrán que hacer tales concesiones.”

¹⁷ Varios proyectos detallados bajo los auspicios de la OCDE (dirigido por Little, Scitovsky y Scott), del NBER (National Bureau of Economic Research, dirigido por Bhagwati y Krueger) y del Banco Mundial (dirigido por Balassa) entre el período comprendido entre los últimos años del decenio de 1960 y el decenio de 1970.

análisis del SGP y los esquemas conexos en los que éste se ha materializado realizado por gran número de economistas ha suscitado dudas sustanciales acerca del acierto de esa discriminación. A continuación se exponen algunas de las numerosas críticas que se han formulado al respecto:¹⁸

94. En primer lugar, se pretendía que el SGP fuera concedido por los países desarrollados unilateralmente y con el fin de favorecer el desarrollo. De hecho, se han impuesto a los países beneficiarios obligaciones no relacionadas con el comercio, expresadas como condiciones para beneficiarse de preferencias. En consecuencia, cabe sostener que las preferencias han dejado de ser preferencias no recíprocas. La reciente constatación de un Órgano de Apelación de la OMC,¹⁹ que revocó en parte la resolución de un Grupo Especial en la reclamación relativa al SGP presentada por la India contra la Unión Europea, parece establecer que hay al menos algunas limitaciones a lo que los países desarrollados pueden solicitar en calidad de condiciones para beneficiarse de las preferencias. No obstante, al permitir condiciones que discriminan entre países acreedores a los beneficios del SGP, las condiciones no comerciales dan pie a que se promuevan lo que esencialmente son programas de grupos de presión de los países desarrollados.

95. Esas condiciones introducen además un elemento de inestabilidad en los esquemas SGP, habida cuenta de que los beneficios no son vinculantes. Por ejemplo, en abril de 1992 los Estados Unidos pusieron fin a privilegios de la India en el marco del SGP en relación con las exportaciones de productos farmacéuticos y químicos por valor de 60 millones de dólares con el pretexto, basado en una determinación unilateral, de que ese país no contaba con una protección adecuada de la propiedad intelectual.

96. En segundo lugar, son los intereses del país que hace las concesiones y no los del que se beneficia de ellas los que han determinado los productos abarcados y los márgenes de preferencia en los esquemas SGP. El sistema SGP de la UE, por ejemplo, ha alcanzado un grado cada vez mayor de diferenciación en cuanto a los productos abarcados debido a la imposición de topes proteccionistas tan pronto como el SGP daba lugar al éxito de las exportaciones. Según ha dicho una crítica que goza de gran reputación: "Se establecieron anualmente contingentes arancelarios para docenas de países y decenas de millares de productos. Algunos contingentes arancelarios eran tan pequeños que se cubrían en los tres primeros días de cada año. Otros (por ejemplo, para aviones de reacción) no se utilizaban en absoluto. De hecho, pronto se establecieron series distintas de normas y márgenes preferenciales para las diferentes categorías de productos.... Todas las esferas en las que podía haber una ventaja comparativa para los países en desarrollo quedaron sujetas a contingentes arancelarios pequeños, márgenes escasos de preferencia y normas de origen estrictas."²⁰ De hecho, hasta hace muy poco, los esquemas SGP de la Unión Europea excluían casi completamente los productos agropecuarios. La iniciativa "Todo menos Armas", destinada a incrementar el acceso preferencial otorgado a los PMA, incluirá en último término todos los productos agropecuarios básicos, aunque en el caso de algunos productos importantes (arroz, plátanos y azúcar) después de un lapso de tiempo considerable.

97. Otra fuente de inseguridad ha sido la generada por las modificaciones de las prescripciones en materia de contenido nacional en el marco de normas de origen cada vez más complejas. Por ejemplo, los Estados Unidos otorgaban una preferencia SGP en el marco de

¹⁸ Puede encontrarse un análisis del trato especial y diferenciado en sus versiones más recientes en la OMC, a las que nos referimos más adelante, en el excelente estudio de Alexander Keck y Patrick Low, "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?", División de Estudios Económicos y Estadística, OMC, mayo de 2004, así como en Bernard Hoekman, "Overcoming Discrimination against Developing Countries: Access, Rules and Differential Treatment".

¹⁹ "Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo", informe del Órgano de Apelación, WT/DS246/AB/R, 7 de abril de 2004.

²⁰ Victoria Curzon Price (2004), "Place of Non-discrimination in a Rapidly Integrating World Economy", Cordell Hull Institute Trade Policy Analices, Volume 6.

la Iniciativa de la Cuenca del Caribe cuando los productos acreedores a ella tenían un 35 por ciento de contenido nacional. Sin embargo, cuando las empresas invirtieron en Jamaica y Costa Rica para convertir vino europeo en etanol con el fin de llegar al 35 por ciento del contenido nacional, y las exportaciones aumentaron, los Estados Unidos aumentaron al 70 por ciento el porcentaje exigido para ser acreedor al SGP, haciendo imposible el acceso a los beneficios del esquema.²¹

98. En términos más generales, la aplicación de normas idénticas en materia de contenido nacional puede colocar a los países más pequeños, menos desarrollados, en una posición desventajosa, porque con frecuencia sus sectores manufactureros realizan únicamente simples operaciones de montaje, en las que el contenido nacional es forzosamente escaso.

99. En tercer lugar, como cabe prever partiendo del análisis anterior, en los estudios empíricos sobre la repercusión de los esquemas SGP se llega a la conclusión de que esos esquemas han aportado en realidad escasos beneficios a los países en desarrollo. Un economista de cuya simpatía por los países en desarrollo no cabe duda expuso, en 1990, la siguiente opinión: "El presente artículo indica que los estudios empíricos disponibles, aunque son escasos, apuntan a la conclusión de que el trato especial y diferenciado, especialmente en forma del SGP, sólo tiene un efecto marginal sobre los resultados económicos de los países. Hay pocas pruebas de que el trato especial y diferenciado haya influido demasiado en los buenos resultados de las economías que experimentan un crecimiento más rápido, como Corea, Taiwán, Turquía y otras."²²

100. En cuarto lugar, la oferta de un acceso preferencial a los mercados, aun cuando esté sujeta a las formas de protección y elusión que se han descrito en las presentes líneas, contri-

buye a socavar los incentivos y la capacidad de los países en desarrollo para resistir a sus propias presiones proteccionistas nacionales. Aunque la liberalización unilateral del comercio es relativamente frecuente, la reciprocidad sigue siendo útil y continúa siendo un poderoso mecanismo para hacer posible que los gobiernos abran los mercados. En un reciente análisis econométrico de las series anuales de datos correspondientes a 154 países en desarrollo que podían beneficiarse del programa SGP de los Estados Unidos, en el período 1976-2000 se hace una comparación entre los que quedaron excluidos y los que siguieron beneficiándose del SGP y se demuestra que los primeros abrieron considerablemente su mercado.²³

101. Por último, la tendencia de los beneficiarios del SGP a basarse excesivamente en las preferencias (o a quedar atrapados por la naturaleza del sistema) en detrimento de la diversificación industrial y agrícola es un fenómeno frecuente y perceptible que no necesita ninguna confirmación analítica o teórica.

102. Aunque consideramos que es importante que los Miembros de la OMC consideren con cierta prudencia las ventajas y desventajas del acceso preferencial a los mercados en la forma en que se ofrece frecuentemente, otros aspectos del trato especial y diferenciado son menos problemáticos. En el régimen de la OMC, el trato especial y diferenciado ha adoptado también la forma de exenciones de disciplinas y normas, incluso con respecto a acuerdos sobre obstáculos no arancelarios. Esas exenciones, en los casos en que adoptan la forma de plazos de aplicación más amplios, por razón de las desventajas institucionales y otras desventajas relacionadas con la capacidad de los países en desarrollo, tienen pleno sentido. Pero es necesario recordar que cuanto más se tarde en introducir la reforma -tanto a nivel institucional y reglamentario como en relación con la apertura de los mercados- más tardarán en obtenerse los beneficios de la liberalización del comercio.

²¹ Ejemplo citado por Bernard Hoekman y M. Kostecki, "The Political Economy of the World Trading System", Oxford University Press, 2001.

²² John Whalley, "Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment under the GATT for Developing Countries", The Economic Journal, volumen 100, diciembre de 1990, páginas 1318-28.

²³ Caglar Ozden y Eric Reinhardt, "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000", 15 de febrero de 2002; mimeografiado. Los autores examinan también ejemplos concretos como la forma en que Chile, después de haber quedado excluido del programa SGP de los Estados Unidos en 1988, redujo inmediatamente como respuesta sus aranceles medios externos del 20 al 15 por ciento.

En consecuencia, una parte de la respuesta adecuada a las preocupaciones que se plantean en relación con la liberalización del comercio debe ser la financiación externa por los organismos de ayuda de los programas de asistencia al ajuste de los países en desarrollo, como se propone en otra parte del presente informe.

F. ¿ES POSIBLE DESHACER LA MARAÑA?

103. Por último, aunque nuestro sentido político nos dice que son pocas las medidas efectivas que pueden adoptarse para prevenir una nueva expansión de los Acuerdos Comerciales Preferenciales, **desearíamos creer que los gobiernos tendrán en cuenta los perjuicios que se causan al sistema multilateral de comercio antes de emprender nuevas iniciativas discriminatorias. Si los motivos para emprenderlas son promover programas no comerciales o simplemente el deseo instintivo de “ponerse al nivel” de los demás o seguir su ejemplo, deben mostrar moderación. Como mínimo, necesitamos estar seguros de que las iniciativas futuras se adoptan realmente, por encima de cualquier otra consideración, para mejorar el comercio y las perspectivas de desarrollo de los beneficiarios o de los miembros del acuerdo comercial preferencial.**

104. A largo plazo, es evidente que la reducción a cero de los aranceles NMF puede suprimir el problema (al menos, si no en el caso de las medidas no arancelarias, en lo que respecta a los derechos de aduana). Dado que las preferencias están en relación con los aranceles NMF, si los últimos se reducen a cero, también se reducirán a cero las preferencias. **Así pues, si no es posible dejar sin efecto los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes ni prohibir nuevos acuerdos comerciales preferenciales, la solución a la maraña de preferencias discriminatorias que generan consistiría en atacarlas indirectamente mediante una reducción efectiva de los aranceles NMF y las medidas no arancelarias en las negociaciones comerciales multilaterales. En consecuencia, desde esta perspectiva es evidente la urgencia**

de lograr éxito en la Ronda de Doha y quizá ahora se debería examinar seriamente la posibilidad de que los Miembros desarrollados de la OMC se comprometieran a fijar una fecha en la cual todos sus aranceles tendrán un valor cero. Pero, como ocurre frecuentemente en la esfera de la política pública, aunque los acuerdos comerciales preferenciales aumentan la necesidad de que los aranceles NMF se reduzcan a cero, su perceptible valor discriminatorio aumenta también los incentivos para no proceder a esa reducción.

105. **La otra vía para llegar a un enfoque menos perjudicial de los acuerdos comerciales preferenciales debe ser sin duda la aclaración del artículo XXIV y el establecimiento de una forma mejor organizada de administrar sus disposiciones.** Este asunto está en la mesa de la Ronda de Doha. Los avances realizados hasta la fecha han sido lentos en lo que respecta a la reforma de las normas de la OMC, donde a los problemas de larga data se agrega ahora el lugar cada vez más preponderante que se da a los acuerdos comerciales preferenciales en las políticas comerciales de los países. Sin embargo, las negociaciones han avanzado en la esfera de la transparencia. **Las partes en los acuerdos comerciales preferenciales que han sido objeto de examen en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales pueden optar ahora por confiar la presentación fáctica de su acuerdo a la Secretaría. Este modesto avance, aplicado en forma experimental y voluntaria, podría hacerse fácilmente extensivo a una forma de Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de los diversos acuerdos comerciales preferenciales. De esa forma, periódicamente, los Miembros de la OMC tendrían oportunidad de examinar y comentar la evolución interna y las repercusiones externas de los Acuerdos Comerciales Preferenciales y las repercusiones externas de esos acuerdos. Aunque ello no tendría consecuencias jurídicas, aumentaría sin duda el grado de transparencia y comprensión.**

106. Merece la pena recordar las palabras pronunciadas por John Maynard Keynes, en la Cámara de los Lores en Londres, cuando las negociaciones del final de la guerra le habían permitido ver la cuestión con claridad y perspicacia:²⁴

107. “Las políticas que se proponen en 1945 para su adopción por el Reino Unido tienden, en primer lugar, al restablecimiento del comercio multilateral... el sesgo de las políticas que

se presentan ante ustedes es un sesgo contra el trueque bilateral y contra cualquier tipo de práctica discriminatoria. Uno puede verse obligado a recurrir a los bloques separados, con todas las fricciones y enemistades que llevan aparejadas inevitablemente en un mundo hostil en el que el comercio ha dejado en zonas muy amplias de ser cooperativo y pacífico y en el que se han olvidado las normas saludables del beneficio mutuo y el trato igual. Pero no cabe duda de que es una locura preferirlos.”

²⁴ Citado en Jay Culbert, “War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT”, *The World Economy*, volumen 10 (4), 1987, pp. 381-408; página 395.