

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/REG/W/16

26 de mayo de 1997

(97-2191)

---

## Comité de Acuerdos Comerciales Regionales

### LISTA RECAPITULATIVA ANOTADA DE PROBLEMAS SISTÉMICOS

#### Nota de la Secretaría

#### Introducción

1. En la novena reunión del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales ("el Comité"), se pidió a la Secretaría que preparara una "lista recapitulativa" basada en la "Lista recapitulativa de problemas sistémicos identificados en el contexto del examen de los Acuerdos regionales" (WT/REG/W/12).
2. El presente documento tiene por objeto describir brevemente el contexto en el que se han planteado los problemas. A este respecto, para cada uno de ellos se facilita, cuando procede, tres tipos de información fundamentales: un resumen del tratamiento que se le dio en el marco del GATT de 1947; un informe de cómo se abordó durante la Ronda Uruguay; y una relación de las opiniones vertidas en relación con él durante los debates del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.
3. Cabe señalar que no abunda el material sobre algunos de los problemas de la lista recapitulativa. Por ello, en los casos en que todavía no se ha celebrado ningún debate sustantivo, algunas descripciones de esta Nota se limitan a recoger las referencias realizadas hasta la fecha.
4. En la medida de lo posible, los problemas se presentan en el orden de los párrafos correspondientes del artículo XXIV. Habida cuenta de que suelen estar interrelacionados, se han incluido referencias a otros problemas.

---

#### A. Principios que figuran en el párrafo 4 del artículo XXIV y su relación con otras disposiciones del artículo XXIV (WT/REG/W/12, párrafo 3)

5. La segunda oración del párrafo 4 del artículo XXIV dispone que el objeto de los acuerdos comerciales regionales debe ser "facilitar el comercio" entre las partes y "no erigir obstáculos" al comercio de terceros.
6. En el contexto del GATT de 1947, el problema de interpretación era determinar si los acuerdos comerciales regionales habían de cumplir los principios contenidos en el párrafo 4 del artículo XXIV *además de* los requisitos estipulados en los párrafos 5 a 9 del artículo XXIV, o si en estos últimos

párrafos (en particular el párrafo 5) se indicaban los criterios que determinan si un acuerdo comercial regional reúne las condiciones establecidas en el párrafo 4 del artículo XXIV.<sup>1</sup>

7. Los Miembros abordaron esta cuestión en el párrafo 1 del Entendimiento de la OMC relativo a la Interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 (Entendimiento), que dice así: "Para estar en conformidad con el artículo XXIV, las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio y los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio deberán cumplir, entre otras, las disposiciones de los párrafos 5, 6, 7 y 8 de dicho artículo."

8. En los debates del Comité, se ha prestado especial atención a la cuestión de si "un marco estable, transparente y previsible de normas comerciales" en un acuerdo regional comercial es "la hipótesis general relativa a cómo debe funcionar" en el sentido del párrafo 4 del artículo XXIV. Se ha señalado que algunas normas podrían tener el efecto de limitar la capacidad de terceros para aprovechar las ventajas del objetivo de liberalización del Acuerdo y, como consecuencia, el resultado podría ser que "la posibilidad de creación de comercio para terceras partes dependiera de una restricción especial que tuviera el efecto de imponer un obstáculo al comercio de otras partes contratantes".<sup>2</sup> Este argumento se ha ilustrado, en el caso de los acuerdos de libre comercio, por la posibilidad de que las normas de origen sectoriales<sup>3</sup>, un aumento de los aranceles aplicados y los "cambios en los procedimientos de valoración en aduana"<sup>4</sup> restrinjan las oportunidades de terceros.

*[Véanse también los problemas C, D y E.]*

B. Evaluación de la incidencia general de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas antes y después del establecimiento de una unión aduanera (párrafo 15 del documento WT/REG/W/12)

9. Los problemas de interpretación relativos a la evaluación prevista en el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV son los siguientes:

Si la cuestión debe abordarse como un ejercicio global, aplicando automáticamente una fórmula y considerando íntegramente al arancel externo común, o examinar las mercancías y/o los sectores país por país.

Si los cálculos deben basarse en los tipos consolidados o en los efectivamente aplicados, y si cabe utilizar la comparación de los derechos recaudados.

Si los cálculos deben basarse en la media aritmética o en la media ponderada en función del comercio de los derechos de los territorios constitutivos.

---

<sup>1</sup>La idea que dio lugar a esta interpretación fue la de que cuando una unión aduanera o una zona de libre comercio reúne los requisitos del párrafo 5 del artículo XXIV está por ese mismo hecho en conformidad con el párrafo 4 del artículo XXIV.

<sup>2</sup>WT/REG4/M/2, párrafo 8.

<sup>3</sup>Varios grupos de trabajo del GATT se ocuparon del funcionamiento de las normas de origen en el marco de las zonas de libre comercio teniendo en cuenta, entre otras, las disposiciones del párrafo 4 del artículo XXIV. (Véase el Índice Analítico, OMC, Ginebra 1995, páginas 891-892.)

<sup>4</sup>WT/REG4/M/2, párrafos 12 y 42 a 46.

Si debe existir algún tipo de medidas de las restricciones cuantitativas a la importación y los gravámenes variables que los exprese en arancelario.

10. Los órganos del GATT de 1947 que examinan las uniones aduaneras no llegaron a un acuerdo sobre qué metodología utilizar para la evaluación.

11. El Entendimiento de la OMC (párrafo 2) aclara algunos conceptos y determina una metodología para calcular el "promedio ponderado de los tipos arancelarios" en el que se basaría la "evaluación general" de los aspectos *arancelarios* de la evaluación de la incidencia general. En cuanto a la evaluación de la incidencia de *las demás reglamentaciones comerciales*, el Entendimiento dispone que cuando la "cuantificación y agregación son difíciles, quizá sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas".

12. Se ha señalado que en el Comité persisten los problemas de interpretación, dado que, si se aplica el criterio de la comparación de los aranceles anteriores con los posteriores, la evaluación se basa en los promedios, y por tanto desatiende "el hecho de que las exportaciones de esos terceros bien pudieran estar concentradas en unos cuantos sectores"; asimismo, la evaluación de "la repercusión de otras medidas que no fuesen arancelarias, tales como las medidas antidumping, las normas de origen preferenciales, las normas técnicas, las medidas de salvaguardia y las subvenciones" sigue siendo difícil mientras que "el alcance y la importancia de esas medidas habían aumentado en el período posterior a la Ronda Uruguay".<sup>5</sup>

13. Actualmente, el Comité está examinando una nota del Presidente en la que presenta los fundamentos técnicos en los que se basará la Secretaría para realizar el cálculo de los promedios ponderados de los derechos y cargas antes y después del establecimiento de una unión aduanera, sin perjuicio del contenido ni de las consecuencias jurídicas de las disposiciones correspondientes.

*[Véase también el problema A.]*

C. Diferencias en el marco reglamentario de la OMC con respecto a los aranceles establecidos en el párrafo 5 del artículo XXIV y en el Entendimiento para las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio (párrafo 2 a) del documento WT/REG/W/12)

14. Las dos disposiciones paralelas recogidas en los apartados a) y b) del párrafo 5 del artículo XXIV se refieren al requisito que han de respetar las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio respectivamente de no hacer más restrictivos los obstáculos al comercio al establecer estos acuerdos regionales. En el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV se dispone que ha de establecerse una comparación entre los derechos y las demás reglamentaciones del comercio "que aplica" la unión aduanera y los "vigentes" en los miembros antes del establecimiento de la unión; los términos correspondientes utilizados en el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV respecto a las zonas de libre comercio son "mantenidos" y "vigentes".

15. Los órganos del GATT de 1947 que evalúan la compatibilidad de los acuerdos regionales comerciales tropezaban constantemente con la interpretación de estos términos en relación con los aranceles, las más de las veces al examinar las uniones aduaneras y con menor frecuencia al considerar las zonas de libre comercio. De lo que se trataba era de saber si las expresiones "que se aplican/vigentes" "mantenidos/vigentes" se referían a los tipos de los derechos consolidados o a los tipos aplicados.

---

<sup>5</sup>WT/REG/M/4, párrafo 60.

16. El Entendimiento de la OMC resolvió en parte la ambigüedad desarrollando las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. El párrafo 2 especifica que, en la evaluación de las uniones aduaneras, "los derechos y cargas que se tomarán en consideración serán los tipos aplicados".

17. En referencia a esta cuestión, en el Comité se ha señalado que no se ha hecho ninguna propuesta para aclarar los términos "mantenidos/vigentes" del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV.

*[Véanse también los problemas A y D.]*

D. Desviación del comercio que se produce en los casos en que un miembro de una zona de libre comercio mantiene altos niveles de protección NMF y/o aumenta esos niveles, aun dentro de los tipos arancelarios consolidados (párrafo 8 del documento WT/REG/W/12)

18. Esta cuestión se ha planteado en dos ocasiones durante el examen de las zonas de libre comercio por el Comité: como una dificultad específica que se creaba "cuando un miembro de una zona de libre comercio mantenía -y sobre todo cuando aumentaba- niveles altos de protección de nación más favorecida (NMF), incluso dentro de los tipos de aranceles consolidados"<sup>6</sup> y "un caso claro en el que se habían erigido obstáculos al comercio con terceros países mediante el incremento de los derechos".<sup>7</sup>

*[Véanse también los problemas A y C.]*

E. Diferencias en el marco reglamentario de la OMC con respecto a otras medidas como las normas de origen establecido en el párrafo 5 del artículo XXIV y en el Entendimiento para las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio (párrafo 2 b) del documento WT/REG/W/12)

19. Las únicas medidas específicamente identificadas a este respecto han sido las normas de origen. Su utilización fue objeto de debate en diversos grupos de trabajo que examinan los acuerdos de zonas de libre comercio notificados en virtud del GATT de 1947, aunque nunca se llegó a un consenso sobre si debían considerarse como una de las "demás reglamentaciones del comercio" a tenor del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV.

20. El Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC tiene por objetivo la armonización de las normas de origen que no guardan relación con la concesión de preferencias arancelarias. La "declaración común" anexa al Acuerdo es la única referencia de la OMC al funcionamiento de las normas de origen respecto de los productos a los que corresponde trato preferencial, tal como puede darse en un acuerdo de libre comercio. La declaración prevé una mayor transparencia de estas normas de origen.

21. En los debates del Comité se ha señalado que un acuerdo de libre comercio "podría ser tan importante en sus efectos comerciales como una unión aduanera", pero con "normas mucho menos estrictas". Las normas de origen se han citado como un elemento característico sobre el que no existen disciplinas en los acuerdos de libre comercio. Se ha aducido que las "normas de origen ... tenían interés para la prueba relativa a 'las demás reglamentaciones comerciales', que figuraba en el párrafo 5 del artículo XXIV. El motivo de la preocupación era que en algunos sectores ... parecía tener un efecto de ordenación del comercio e impedía aprovechar todas las ventajas de creación de comercio derivadas del proceso de liberalización".<sup>8</sup>

*[Véase también el problema A.]*

---

<sup>6</sup>WT/REG4/M/2, párrafos 3, 10 y 46.

<sup>7</sup>WT/REG18/M/1, párrafo 18.

<sup>8</sup>WT/REG4/M/2, párrafo 3.

F. Necesidad de establecer si, en el contexto del párrafo 5 b) del artículo XXIV, los derechos aduaneros y las demás reglamentaciones comerciales de una nueva zona de libre comercio pueden compararse con los de una zona de libre comercio ya existente con la que tiene algún miembro en común (párrafo 6 del documento WT/REG/W/12)

22. En el Comité se han expresado diferentes opiniones sobre si se puede utilizar con fines comparativos con arreglo al apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV una zona de libre comercio ya existente. Una de ellas era que una zona de libre comercio ya existente constituía un acuerdo diferente, por lo que no debería servir de base de comparación; además, en el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV "se mencionaban regímenes internos, no acuerdos".<sup>9</sup> Otra opinión defendía que las disposiciones anteriormente existentes entre los mismos territorios constitutivos entraban naturalmente en el análisis sobre si la zona de libre comercio había dado lugar a derechos más elevados o a otras reglamentaciones del comercio más restrictivas, ya que el concepto de los mismos territorios constituyentes no estaba condicionado por el supuesto de que no hubiera habido otro acuerdo preferencial previo, y "antes" "no presuponía una especie de mundo perfecto de nación más favorecida".<sup>10</sup> En el mismo contexto, se ha alegado que "dado lo muy entrelazadas que estaban las redes de los diversos acuerdos comerciales regionales en que participaban los Miembros, bien pudiera ser que el Comité tuviese que enfrentarse con la cuestión de la superposición de listas arancelarias y reglamentaciones restrictivas".<sup>11</sup>

G. El alcance de la compensación a terceros por cualquier daño causado por el establecimiento de acuerdos comerciales regionales, ya que el efecto de los acuerdos comerciales regionales en terceros se basa en una evaluación del cambio que ha registrado el promedio de los tipos arancelarios (párrafo 12 del documento WT/REG/W/12)

23. En los debates del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales se ha indicado que es necesario examinar esta cuestión.<sup>12</sup>

*[Véase el problema C.]*

H. La interrelación entre las disposiciones que figuran en el párrafo 7 a) del artículo XXIV y el párrafo 7 del Entendimiento con respecto a la notificación, la comunicación de información, el examen y las recomendaciones que han de hacer los Miembros de la OMC (párrafo 4 del documento WT/REG/W/12)

24. Tomando nota de la obligación estipulada en el apartado a) del párrafo 7 del artículo XXIV del GATT de 1947 de que toda Parte Contratante que *decida formar parte* de una zona de libre comercio (o participar en un acuerdo provisional tendiente a la formación de tal zona de libre comercio) habrá de notificarlo "sin demora a las Partes Contratantes", el Consejo emitió la siguiente decisión el 25 de octubre de 1972:

Sin menoscabo de la obligación jurídica de la notificación, enunciada en el artículo XXIV, el Consejo decide invitar a las partes contratantes que concierten un acuerdo al que se apliquen las disposiciones de los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV, a que inscriban el asunto en el Orden

---

<sup>9</sup>WT/REG4/M/2, párrafo 29.

<sup>10</sup>WT/REG4/M/2, párrafo 38.

<sup>11</sup>WT/REG/M/4, párrafo 65.

<sup>12</sup>WT/REG/M/4, párrafo 60.

del Día de la primera reunión del Consejo que se celebre *después de la firma* del acuerdo, en la medida en que se pueda efectuar la notificación con los diez días de anticipación prescritos para la inclusión de asuntos en el orden del día. La inclusión del asunto permitirá al Consejo determinar el procedimiento para el examen del acuerdo. [Cursiva añadida]<sup>13</sup>

25. Los Miembros han venido tratando en los debates del Comité la cuestión del momento en que han de efectuarse las notificaciones y los exámenes de los acuerdos comerciales regionales. Se ha apuntado la necesidad de aclarar o hacer más estrictas las prescripciones en materia de notificación, ya que la experiencia muestra que existen retrasos en las notificaciones, por lo que muchos exámenes sólo pueden realizarse "*a posteriori*".<sup>14</sup> Se ha señalado que si las notificaciones se hiciesen con más puntualidad el proceso de examen se pondría en marcha con tiempo suficiente para que las partes en el acuerdo comercial regional respondan a las cuestiones planteadas y pongan el acuerdo en conformidad con las disposiciones de la OMC.<sup>15, 16</sup>

26. Para hacer frente a esta situación, se ha pensado en adoptar un procedimiento de notificación "en dos fases" según el cual las partes en el acuerdo regional comercial facilitarían información preliminar sobre un acuerdo en el momento de su firma y presentarían información más detallada una vez ratificado.<sup>17</sup> Se ha objetado esta idea por ser factible, y aduciendo que el Comité carece de la autoridad suficiente para hacer de ella un requisito formal.<sup>18</sup> Si bien el Comité trató muchos aspectos del proceso de examen en las Directivas relativas a los procedimientos para mejorar y facilitar el proceso de examen<sup>19</sup>, la cuestión del momento en que se han de efectuar las notificaciones y exámenes sigue sin resolver.

I. Notificación de las zonas de libre comercio en virtud de la Cláusula de Habilitación (párrafo 16 del documento WT/REG/W/12)

27. En la reunión del Comité de 28 de abril de 1997, varias delegaciones consideraron que el Comité debería asegurarse de estar plenamente informado sobre todos los acuerdos regionales comerciales notificados a la OMC y propusieron que el Comité pidiera al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) que proporcionara la lista de todos los acuerdos regionales comerciales notificados en virtud de la Cláusula de Habilitación. Otras delegaciones cuestionaron la facultad del Comité para solicitar dicha información. En la reunión del CCD de 20 de mayo de 1997, se pidió a la Secretaría que elaborara una lista de los acuerdos comerciales regionales notificados en virtud de la Cláusula de Habilitación.

---

<sup>13</sup>19S/13.

<sup>14</sup>WT/REG3/M/1, párrafo 44.

<sup>15</sup>*Id.*, párrafo 45.

<sup>16</sup>De los acuerdos regionales comerciales notificados con arreglo al artículo XXIV hasta octubre de 1997, un tercio se notificó entre la fecha de la firma y la fecha de entrada en vigor, y la mitad después de la fecha de entrada en vigor.

<sup>17</sup>Debates sobre los "Procedimientos para mejorar y facilitar el proceso de examen", cuarta reunión del Comité de Acuerdos Regionales Comerciales, documento WT/REG/M/4, párrafo 15.

<sup>18</sup>*Id.*, párrafo 18.

<sup>19</sup>WT/REG/W/15, nota tomada en la décima reunión del Comité de Acuerdos Regionales Comerciales.

J. Qué estadísticas deberán facilitarse en relación con el comercio entre las partes en un acuerdo comercial regional (párrafo 19 del documento WT/REG/W/12)

28. En virtud del párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT de 1947, las partes que decidieran formar parte de un acuerdo comercial regional tenían el cometido de facilitar, "en lo que concierne a la unión o zona en proyecto, todas las informaciones [que permitieran a los Miembros] someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes".

29. Al considerar cómo se ha de realizar la evaluación de la incidencia general de los derechos y demás reglamentaciones comerciales, el Entendimiento de la OMC establece en su párrafo 2 que esa evaluación "se basará ... en las estadísticas de importación de un período representativo anterior que facilitará la unión aduanera, expresadas a nivel de línea arancelaria y en valor y volumen, y desglosadas por países de origen Miembros de la OMC". Durante la negociación del AGCS, se reconoció que las estadísticas relativas a los servicios (sobre la producción, la distribución y las corrientes comerciales) no estaban tan fácilmente disponibles como las relativas a las mercancías, y que las que había eran a veces difíciles de utilizar a efectos comparativos porque los Miembros empleaban métodos de contabilidad diferentes. Estos factores vinieron a sumarse a los problemas que la negociación debía superar, y quedaron reflejados en la nota 1 al artículo V del AGCS, según la cual la condición de tener una cobertura sectorial sustancial "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".

30. En los exámenes realizados por el Comité, la cuestión de las estadísticas que deberán facilitarse se ha planteado en varios contextos, a saber:

Se han pedido datos desde la perspectiva de cada una de las partes en el acuerdo comercial regional, no sólo sobre el volumen y el valor de las exportaciones e importaciones, sino también sobre el porcentaje que representan estas cifras en la totalidad del comercio de cada parte.<sup>20</sup>

Se ha pedido información estadística sobre el porcentaje del comercio total de cada parte abarcado por las preferencias a lo que algunas partes en el acuerdo respondieron que esta información no se requería en el proceso de examen sino que era en los debates del Comité sobre cuestiones sistémicas donde tenía importancia<sup>21</sup>; asimismo se ha señalado que es difícil facilitar estadísticas sobre el comercio objeto de preferencias, ya que no suelen recabarse datos sobre estos flujos o los datos son imprecisos debido a que en ocasiones no se solicita el trato preferencial.<sup>22</sup>

Se han pedido estadísticas sobre las preferencias entre toda la trama de acuerdos regionales comerciales para que los Miembros pudieran tener una indicación de cómo se imbrican los márgenes.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>Por ejemplo, WT/REG/12, 16, 20/M/1, párrafo 6.

<sup>21</sup>*Id.*, párrafos 11 a 15.

<sup>22</sup>Por ejemplo, WT/REG/13, 14, 15/M/1, párrafo 24.

<sup>23</sup>*Id.*, párrafos 14 a 17.

31. El Modelo Uniforme para la Presentación de Información sobre Acuerdos Comerciales Regionales<sup>24</sup> y el Modelo Uniforme para la Presentación de Información sobre Acuerdos de Integración Económica en la Esfera de los Servicios<sup>25</sup> contienen directrices para el suministro de datos comerciales. En la introducción de ambos documentos figura la advertencia de que "la información que se pide en este Modelo Uniforme ... no sustituye la prescripción de que las partes faciliten a los Miembros todos los textos legislativos pertinentes y datos sobre el comercio. Tampoco impide que los Miembros formulen preguntas por escrito ni que pidan información adicional a las partes".

32. También se han pedido estadísticas en el contexto del mandato del Comité de Acuerdos Regionales Comerciales para examinar la posibilidad de que se informe sobre el funcionamiento de los acuerdos, proponiéndose que el informe bienal sea un ejercicio relativamente sencillo que consista en la actualización de datos estadísticos.

K. Duración de los períodos de transición para los acuerdos provisionales (párrafo 10 del documento WT/REG/W/12)

L. Significado de la expresión "un plan y un programa" de un acuerdo provisional, utilizada en el párrafo 5 c) del artículo XXIV (párrafo 13 del documento WT/REG/W/12)

33. En el apartado c) del párrafo 5 del artículo XXIV se dispone que todo acuerdo provisional debe comprender un "plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio". Sin embargo, no se definen claramente los términos "plazo razonable" y "plan y programa". Especialmente en el pasado, los textos de muchos acuerdos no determinaban la fecha de expiración, por lo que no quedaba claro cuándo finalizaba el período de transición en el acuerdo provisional en cuestión.

34. El Entendimiento de la OMC aborda la cuestión de qué constituye un "plazo razonable", diciendo que el período "no deberá superar a diez años salvo en casos excepcionales", y observando que "cuando los Miembros que sean partes en un acuerdo provisional consideren que diez años sería un plazo insuficiente, darán al Consejo del Comercio de Mercancías una explicación completa de la necesidad de un plazo mayor".

35. En las deliberaciones del Comité, esta cuestión se ha mencionado en una lista de problemas de importancia sistémica, pero no se ha elaborado en mayor medida.

M. Significado de "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en los párrafos 8 a) i) y b) del artículo XXIV (párrafo 14 del documento WT/REG/W/12)

36. En las deliberaciones del Comité, esta cuestión se ha mencionado en una lista de problemas de importancia sistémica, pero no se ha elaborado en mayor medida.<sup>26</sup>

*[Véase el problema N.]*

---

<sup>24</sup>WT/REG/6, nota tomada en una reunión del Comité de Acuerdos Regionales Comerciales de 31 de julio de 1996.

<sup>25</sup>WT/REG/W/14, nota tomada en la reunión del Comité de Acuerdos Regionales Comerciales de 2 de mayo de 1997.

<sup>26</sup>En el *Índice Analítico* de la OMC (Ginebra, 1995, páginas 820 y 821) se hace referencia a los debates del Grupo de Trabajo sobre este tema.

N. Aplicación de medidas de salvaguardia y antidumping entre miembros de una zona de libre comercio (párrafo 20 del documento WT/REG/W/12)

37. El hecho de que los artículos XIX (Medidas de urgencia) y VI (Medidas antidumping) no se mencionen entre las posibles excepciones indicadas entre corchetes en los artículos XXIV.8 a) i) y XXIV.8 b) es motivo de controversia. Un aspecto de la cuestión está directamente relacionado con la prueba de compatibilidad de los acuerdos regionales comerciales prevista en el artículo XXIV. ¿Significa la omisión que cuando un acuerdo comercial regional establece la posibilidad de que las partes adopten medidas de salvaguardia o antidumping entre ellas puede estar infringiendo el requisito de eliminar "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" sobre "lo esencial de los intercambios comerciales ..." contenido en los artículos XXIV.8 a) i) y XXIV.8 b)?<sup>27</sup>

38. En el GATT de 1947 la mayoría de los informes de los órganos que examinan los acuerdos comerciales regionales suelen dar cuenta del desacuerdo existente en relación con las prácticas que limitan la aplicación de medidas de salvaguardia o antidumping a terceros países.

39. En el Comité, se ha reiterado "la discrepancia entre los efectos" de las disposiciones de salvaguardia/antidumping de los acuerdos comerciales regionales y las prescripciones del artículo XXIV.<sup>28</sup>

*[Véanse los problemas Q c) y R.]*

O. Significado de "lo esencial de los intercambios comerciales" en los párrafos 8 a) i) y 8 b) del artículo XXIV, en relación con los sectores (y en particular con el sector agropecuario), el volumen o el valor (párrafo 17 del documento WT/REG/W/12)

40. No se ha conseguido establecer criterios para determinar qué implica la expresión "lo esencial" de los intercambios utilizada en los apartados a) i) y b) del párrafo 8 del artículo XXIV. Las diferentes lecturas que se pueden hacer de ella están relacionadas básicamente con dos puntos de vista conceptuales distintos, el que destaca su dimensión cuantitativa y el que aboga por un análisis cualitativo. En la perspectiva cuantitativa, definida como cobertura comercial, cabe plantearse las siguientes preguntas:

¿Se exige a las partes en un acuerdo regional comercial que liberalicen un porcentaje fijo del volumen de comercio entre ellas, o el criterio supone la aplicación de una norma cuantitativa más flexible que requiere un enfoque caso por caso y basado en "las circunstancias" propias de cada caso?<sup>29</sup>

¿Deberían también considerarse los efectos a largo plazo de los acuerdos comerciales regionales (esto es, examinar si tienden a incrementar o a reducir los obstáculos que afectan al comercio entre los constituyentes)?

---

<sup>27</sup>Otro aspecto de la cuestión se refiere a la relación entre las disposiciones de los artículos XXIV y XIX: ¿Permite el recurso al artículo XXIV eludir la obligación no discriminatoria del artículo XIX?

<sup>28</sup>WT/REG/12, 16, 20/M/1, párrafo 28.

<sup>29</sup>Este enfoque basado en las circunstancias fue expuesto por las Comunidades Europeas durante el examen del Tratado de la CEE. Documento L/778, adoptado el 29 de noviembre de 1957.

¿Debería tenerse en cuenta en el cálculo del porcentaje del comercio liberalizado el freno que suponen para las importaciones de las partes constituyentes los obstáculos al comercio preexistentes?<sup>30</sup>

La perspectiva cualitativa de la expresión "lo esencial de los intercambios comerciales" se centra básicamente en la posibilidad de que los acuerdos comerciales regionales abarquen una gran parte del comercio de las partes, pero sigue sin ofrecer una cobertura sectorial adecuada. A este respecto, las preguntas que se plantean son las siguientes:

¿Debería tenerse en cuenta en la evaluación de la compatibilidad la tendencia de los acuerdos comerciales regionales a facilitar la expansión del comercio en un sector, aun cuando no estipulen la supresión de los obstáculos al comercio?

¿Tendrían que suprimirse los obstáculos al comercio entre todas las partes para que la liberalización se tenga en cuenta en la evaluación?

41. Además de las diferencias de opinión respecto a la cobertura comercial o sectorial, no se ha aclarado el significado de la distinción establecida entre "lo esencial de los intercambios comerciales" y "lo esencial de los intercambios comerciales de los productos" en el apartado a) i) del párrafo 8 del artículo XXIV.

42. Prácticamente todos los órganos del GATT de 1947 que examinan los acuerdos comerciales regionales se encontraron con la dificultad de tener que acortar distancias entre los Miembros que defendían una perspectiva cualitativa de la expresión "lo esencial" de los intercambios comerciales, y los que favorecían una dimensión cuantitativa. En la mayoría de los casos, el escollo era la exclusión de los productos agropecuarios (o del sector agropecuario) de la liberalización del comercio dentro de la zona abarcada por el acuerdo regional comercial. Nunca se llegó a un consenso a este respecto.

43. Aunque este problema de interpretación se trató en la Ronda Uruguay, sólo se hace referencia a él en el preámbulo del Entendimiento de la OMC, donde los Miembros reconocen que la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración entre las partes en acuerdos comerciales regionales es mayor si la eliminación de los obstáculos al comercio entre las partes se extiende a todo el comercio y "menor si queda excluido de ella alguno de sus sectores importantes".

44. En los debates y exámenes del Comité, se ha planteado en repetidas ocasiones esta antigua cuestión de una interpretación poco clara, prácticamente en los mismos términos que antes.

P. Relación entre las prescripciones del párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV, las negociaciones compensatorias previstas en el párrafo 6 del artículo XXIV y los procedimientos de negociación establecidos en el artículo XXVIII (párrafo 5 a) del documento WT/REG/W/12)

45. En el párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1947 se dispone que cuando las partes contratantes que forman una unión aduanera tengan el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del artículo II deben seguir el procedimiento establecido en el artículo XXVIII. A su vez, el párrafo 1 de este artículo prevé que "toda parte contratante puede modificar o retirar una concesión, previos una negociación y un acuerdo" con las "partes contratantes principalmente interesadas", y a reserva de que haya entablado consultas con los abastecedores principales. A continuación, el párrafo 3 del artículo XXVIII estipula que la parte contratante que

---

<sup>30</sup>*Id.*

tenga el propósito de modificar o retirar la concesión tendrá la facultad de hacerlo si no se ha llegado a ningún acuerdo a este respecto.

46. El Entendimiento de la OMC precisa este requisito y establece que "los Miembros reafirman que el procedimiento establecido en el artículo XXVIII, desarrollado en las directrices adoptadas el 10 de noviembre de 1980 (IBDD 27S/27-28) y en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT de 1994, debe iniciarse antes de que se modifiquen o retiren concesiones arancelarias ...".

47. Las observaciones realizadas durante las reuniones del Comité han puesto de manifiesto la interacción de este aspecto del párrafo 6 del artículo XXIV con la disposición establecida en el apartado a) ii) del párrafo 8 del artículo XXIV en el sentido de que los miembros de una unión aduanera apliquen "derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos". Se ha aducido que el artículo XXVIII se redactó con la finalidad de que se ofreciera compensación cuando una parte contratante deseara "anular sus consolidaciones arancelarias para proteger una industria nacional de la competencia extranjera" y no en relación con la ampliación de una unión aduanera, donde se producen ajustes en numerosas líneas arancelarias para establecer el arancel externo común.<sup>31</sup> A este argumento se ha respondido que aparentemente no existía contradicción entre los requisitos del párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV y los procedimientos establecidos en el artículo XXVIII.<sup>32</sup>

48. En cuanto al momento en que han de celebrarse las negociaciones compensatorias para la ampliación de una unión aduanera, se ha destacado lo dispuesto en el Entendimiento en cuanto a que el procedimiento establecido en el artículo XXVIII "debe *iniciarse* antes de que se modifiquen o retiren concesiones arancelarias" [cursiva añadida].

Q. Relación entre las prescripciones del párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV y otras disposiciones de la OMC (párrafo 5 del documento WT/REG/W/12)

49. El párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV exige que, en una unión aduanera, "cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos". En otras palabras, dispone que ha de establecerse un régimen comercial externo sustancialmente común.

50. En el contexto ya sea de la ampliación del alcance de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC tras la Ronda Uruguay, o de las características de la ampliación de las uniones aduaneras existentes, o en ambos contextos, se ha planteado una serie de cuestiones en los debates del Comité:

- a) ¿Qué metodología debería utilizarse para añadir y/o negociar compromisos que limiten las subvenciones a la agricultura (ayuda interna y subvenciones a la exportación) cuando se establezca/amplíe una unión aduanera? (párrafo 5 c) del documento WT/REG/W/12)

Los compromisos de reducción de la ayuda interna y de las subvenciones a la exportación en relación con la agricultura asumidos en la Ronda Uruguay figuran en las listas de cada uno de los Miembros de la OMC. De conformidad con lo estipulado en el párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV, es posible que los compromisos de los miembros que forman una unión aduanera (o se incorporan a ella) deban cambiarse o, al menos, unificarse.

---

<sup>31</sup>WT/REG/3/M/1, párrafo 53.

<sup>32</sup>*Id.*, párrafo 56.

No se ha llegado a un acuerdo a nivel multilateral sobre qué metodología utilizar para traducir en compromisos comunes los compromisos asumidos por los distintos Miembros para reducir las subvenciones a la agricultura.

Cuando las partes desean modificar sus compromisos en materia de agricultura como consecuencia del establecimiento (o ampliación) de la unión aduanera, se plantean dificultades por la falta de procedimientos para modificarlos. El párrafo 6 del artículo XXIV y los párrafos 4 a 6 del Entendimiento tratan de los cambios arancelarios, para los que se emplean los procedimientos establecidos en el artículo XXVIII. El Acuerdo sobre la Agricultura no contiene procedimientos a este respecto.

b) Introducción de nuevas restricciones cuantitativas en el contexto de los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV (párrafo 21 del documento WT/REG/W/12)

La cuestión general es determinar si el cumplimiento de lo prescrito en el párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV justifica que uno o más Miembros de una unión aduanera tengan derecho a introducir nuevas medidas que puedan estar relacionadas con otras disposiciones de la OMC.

En el Comité este asunto se planteó en relación con la introducción por Turquía de contingentes para los textiles en el contexto de la formación de una unión aduanera con la CE. Basándose en lo dispuesto en el artículo XXIV, se adujo que las uniones aduaneras estaban autorizadas a mantener las medidas restrictivas, entre ellas las restricciones cuantitativas, "siempre que tales medidas no fueran más restrictivas que las vigentes antes del establecimiento de la unión aduanera". A este respecto, se señaló que el artículo XXIV es una "disposición pertinente" del GATT de 1994 en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.<sup>33</sup>

c) ¿Cómo abordar la aplicación por los nuevos miembros de un acuerdo comercial regional de medidas de salvaguardia/antidumping que ya estaban en vigor en el acuerdo? (párrafo 5 b) del documento WT/REG/W/12)

La cuestión es determinar si las medidas antidumping de una unión aduanera (contra terceros países) pueden o deben hacerse automáticamente extensivas a nuevos miembros de la Unión. El argumento que relaciona esta extensión "automática" con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 8 a) ii) del artículo XXIV ha sido rechazado en el Comité sobre la base de que deberían llevarse a cabo "nuevas investigaciones para determinar los daños causados a la rama de producción nacional" y que el margen de dumping que se aplique debería tener en cuenta los precios de exportación de las mercancías vendidas en los mercados de los nuevos miembros.<sup>34</sup>

[Véanse los problemas N y R.]

R. Relación entre el artículo XXIV del GATT de 1994 y las demás disposiciones de los Acuerdos de la OMC (párrafo 22 del documento WT/REG/W/12)

51. Las únicas disposiciones específicamente identificadas a este respecto han sido las relativas a la relación existente entre el artículo XXIV y el artículo XIX. La cuestión de interpretación fundamental es determinar si un miembro de un acuerdo regional comercial que adopta una medida

<sup>33</sup>WT/REG22/M/1, párrafo 21.

<sup>34</sup>WT/REG3/M/1, párrafo 70.

de salvaguardia tiene derecho o está obligado a excluir de la aplicación de las medidas resultantes a las importaciones de las demás Partes en el Acuerdo, o si no es posible apartarse de la obligación de no discriminación establecida en el artículo XIX invocando el artículo XXIV. Como corolario se plantea la cuestión relativa a las dificultades para determinar las condiciones vinculadas a las medidas previstas en el artículo XIX en el contexto de un acuerdo comercial regional, que se abordó parcialmente en la nota a pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

52. En el Comité, se ha afirmado que "cuando la necesidad exigía medidas de urgencia, normalmente la causa del problema se debía a los socios y no a terceros países, porque los socios tenían tipos arancelarios preferenciales. Así que parecía extraño que los socios del AELC pudieran quedar excluidos de la medida de urgencia cuando hubiere algún daño".<sup>35</sup>

*[Véanse también los problemas N y Q c).]*

S. Evaluación de la compatibilidad de un acuerdo comercial regional con las normas de la OMC, cuando al menos una de sus partes no sea Miembro de la OMC (párrafo 18 del documento WT/REG/W/12)

53. En el marco del GATT de 1947 existía la controversia de si los acuerdos en los que participaban partes no contratantes estaban sujetos a los procedimientos del párrafo 7 o a los del párrafo 10 del artículo XXIV. No obstante, en los informes sobre las deliberaciones de la Conferencia de La Habana se observaba que se añadió un sexto párrafo para permitir a la Organización aprobar, mediante dos tercios de los votos, propuestas que no cumplan completamente las condiciones previstas en el artículo, siempre que dichas propuestas estén encaminadas al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el sentido de ese artículo. En la Subcomisión quedó entendido que este nuevo párrafo 6 permitirá a la Organización aprobar el establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio que incluyan a no Miembros".<sup>36</sup> El *Índice Analítico* indica que la intención de quienes eran partidarios de incluir en el artículo 44 las palabras "entre los territorios de los Miembros" era que "este artículo, con inclusión del nuevo párrafo 6 ..., sin impedir la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio de las cuales una o más partes no fuesen Miembros, daría a la Organización un grado fundamental de control".<sup>37</sup> El párrafo 10 se incorporó al GATT de 1947 cuando el texto original del artículo XXIV fue sustituido por los textos de los artículos correspondientes de la Carta de La Habana.<sup>38</sup>

54. Esta cuestión surgió en el Comité durante el examen del Acuerdo de Libre Comercio entre la AELC y Bulgaria, cuando se observó que este país estaba en proceso de adhesión a la OMC.

---

<sup>35</sup>WT/REG12, 16, 20/M/1, párrafo 28.

<sup>36</sup>Havana Reports, página 52, párrafo 27.

<sup>37</sup>Id., página 51, párrafo 23.

<sup>38</sup>Véanse también los extractos del informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Comunidades Europeas - Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo", párrafo 3.14 del documento L/5776, y el debate mencionado sobre el alcance del párrafo 5 del artículo XXIV, en la página 798.

T. Modalidades para mejorar el mecanismo de examen de los acuerdos comerciales regionales  
(párrafo 7 del documento WT/REG/W/12)

55. Como primer Grupo de Trabajo del GATT de 1947 que examinaba al amparo del artículo XXIV un acuerdo regional comercial, se encomendó al Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto La Unión aduanera entre Sudáfrica y Rhodesia del Sur que investigara qué procedimiento podía establecerse para la realización de los exámenes. En su informe, el Grupo de Trabajo declaró que "no se pueden establecer procedimientos generales más allá de lo previsto en el propio artículo."<sup>39</sup> En el debate de ese informe, que tuvo lugar durante el tercer período de sesiones de las Partes Contratantes, hubo afirmaciones de que "cada caso debía considerarse según sus circunstancias" ya que no había dos acuerdos comerciales regionales que tuvieran las mismas características, y que "sentar precedentes era claramente contrario al espíritu del artículo XXIV".<sup>40</sup> Este enfoque de estudiar las circunstancias propias de cada caso fue más tarde respaldado por grupos de trabajos posteriores.<sup>41</sup>

56. Tan pronto como el proceso del Grupo de Trabajo fue transferido al Comité<sup>42</sup> éste inició su mandato de "elaborar, según convenga, procedimientos para facilitar y mejorar el proceso de examen", teniendo en cuenta las dificultades con que tropezó en su experiencia en exámenes paralelos. Estos problemas eran en gran medida de procedimiento, incluyendo cuestiones tales como la presentación de información inicial y de preguntas y respuestas complementarias. Los problemas no eran específicos a un examen en particular sino que tenían un carácter más general. El Comité trabajó con sucesivos proyectos de Directrices relativas a los procedimientos para mejorar y facilitar el proceso de examen, de las que pudo tomar nota en su décima reunión (WT/REG/W/15).

U. Cuestiones relacionadas con la participación en varios acuerdos comerciales regionales, - consecuencias jurídicas, normas de origen, disciplinas paralelas, márgenes de preferencia, etc. (párrafo 11 del documento WT/REG/W/12)

57. Con la proliferación de acuerdos regionales comerciales en los últimos años, la cuestión de la participación en varios acuerdos ha atraído la atención. En el Comité, el debate sobre aspectos específicos ha llevado al planteamiento de preguntas más amplias sobre la medida en que esta participación en diversos acuerdos puede hacer avanzar u obstaculizar el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

58. En los exámenes se expresó preocupación por los efectos negativos sobre el comercio de la existencia de normas de origen diferentes, señalándose que la complejidad y diversidad de los métodos de cálculo del contenido regional supone una carga importante para la industria.<sup>43</sup> Este problema aumenta con la participación en diversos acuerdos regionales comerciales. No obstante, cabe aducir que la interrelación de los acuerdos comerciales regionales actúa como una fuerza positiva para el sistema

---

<sup>39</sup>GATT/CP.3/24, adoptado el 18 de mayo de 1949, II/176, 181, párrafo 20.

<sup>40</sup>GATT/CP.3/SR.13, páginas 5 y 7.

<sup>41</sup>Por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto "Asociación de Grecia con la Comunidad Económica Europea", documento L/1829 adoptado el 15 de noviembre de 1962, 11S/158, 167, párrafo 32, y el informe del Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto la "CEE, Acuerdo de Asociación con Turquía" documento L/3750 aprobado el 25 de octubre de 1972, 19S/109, 110, párrafo 3.

<sup>42</sup>Decisión del Consejo General de 6 de febrero de 1996, documento WT/L/127.

<sup>43</sup>Por ejemplo, WT/REG4/M/1, párrafo 79.

multilateral, por cuanto las partes tienden a armonizar las normas de origen en aras de una mayor integración.

59. En relación con los márgenes de preferencia, se ha señalado i) que las preferencias sirven de vínculo entre los diferentes acuerdos existentes en Europa y en otras regiones, ii) que no se sabe con claridad en qué forma los diferentes acuerdos comerciales regionales prevén la concesión de márgenes de preferencia a terceros, y iii) que parece haber una tendencia hacia la armonización del trato preferencial acordado en el marco de diferentes acuerdos y las razones prácticas no son las menos importantes.<sup>44</sup>

V. Superposición de sistemas de solución de diferencias, que podrá dar lugar a una jurisprudencia contradictoria (párrafo 9 del documento WT/REG/W/12)

60. En los debates del Comité, la atención se ha centrado en el posible problema de que en el marco de estos acuerdos se desarrolle una jurisprudencia que entre en conflicto con la de la OMC. Esta cuestión se planteó respecto al artículo 103 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que estipula que el TLCAN "prevalecerá sobre otros acuerdos en la medida en que exista incompatibilidad entre ellos, salvo que en el mismo se disponga otra cosa"; se formuló por escrito una pregunta acerca del alcance de esa cláusula en lo que respecta a las obligaciones que incumben a las Partes en su calidad de Miembros de la OMC.<sup>45</sup> Durante el examen, las Partes explicaron que el artículo 103 del TLCAN "tenía por objeto destacar que si una parte se dirigía a un grupo especial para la solución de diferencias del TLCAN en lugar de hacerlo a uno de la OMC, no se podría acoger al artículo XIII de la OMC para evitar las normas del TLCAN que de otra manera serían aplicables".<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>WT/REG12, 16, 20/M/1, párrafos 16 y 17.

<sup>45</sup>WT/REG4/1, pregunta 14.

<sup>46</sup>WT/REG4/M/1, párrafo 31.