



# CONTRADICCIONES DIALÉCTICAS ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LA OMC Y LA FIRMA DE ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO EN EL MARCO DEL REGIONALISMO ABIERTO: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS EFECTOS ESTÁTICOS DE LA INTEGRACIÓN\*

Giovanny Cardona Montoya\*\*

## Resumen

El Sistema Multilateral de Comercio, regido por la OMC, se erige sobre el principio de Comercio sin Discriminación, el cual se basa en la centenaria cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). A este principio se le antepone una excepción: la concesión de preferencias comerciales, ya sea por la vía unilateral, Sistema Generalizado de Preferencias, o por la bilateral, Acuerdos Regionales de Comercio. Sin embargo, desde el último decenio del siglo XX, los Acuerdos Regionales de Comercio se han masificado, asumiendo dimensiones inter e intra-regionales. Esto ha develado una crisis del Sistema Multilateral, la cual se puede explicar desde los postulados básicos de la teoría estática de la integración económica: los efectos de Creación y Desviación de Comercio.

## Palabras clave

Sistema Multilateral de Comercio, Acuerdos Regionales de Comercio, Desviación de Comercio

## Abstract

The multilateral trading system governed by the WTO is built on the principle of Trade without Discrimination, which is based on the centuries-old clause Most Favored Nation (MFN). This principle is preceded by an exception: the granting of trade preferences, either by means unilateral, Generalized System of Preferences, or by bilateral, Regional Trade Agreements. However, since the last decade of the twentieth century, the Regional Trade Agreements have been crowded, assuming dimensions inter-and intra-regional. This situation has revealed a crisis in the Multilateral System, which can be explained from the basic postulates of the static theory of economic integration: the effects of Creation and Trade Diversion.

## Key Words

Multilateral Trading System, Regional Trade Agreements, Trade Diversion.

## Introducción

La OMC es el ente rector del Sistema Multilateral de Comercio. Su papel es el de guardián del cumplimiento de los principios y normas que rigen el comercio internacional, además de crear las condiciones para que todos los integrantes del organismo mantengan un dinámico proceso de negociaciones que asegure transparencia en el sistema y elimine gradualmente las barreras al comercio.

Para cumplir su rol rector, la OMC cuenta con las Rondas de Negociaciones como mecanismo para que todos sus integrantes acuerden avances en materia de transparencia y de liberalización comercial; y con el Sistema de Solución de Diferencias para juzgar los casos en los que se denuncie incumplimiento de los acuerdos.

El Sistema de Solución de Diferencias, implementado desde el final de la Ronda de Uruguay, recibió entre 1995 y 2004, 324 solicitudes de celebración de consultas (Yerxa; Wilson, 2008, Anexo I), lo que deja manifiesto un peso significativo del instrumento como mecanismo para que los países signatarios resuelvan sus diferencias en materia de política comercial.

El principio rector del Sistema Multilateral es el de Comercio sin Discriminación, el cual se fundamenta en la centenaria Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) y en el régimen de Trato Nacional (TN). En esencia este principio coloca a todos los proveedores de países extranjeros en igualdad de condiciones en el contexto del comercio exterior. Sin embargo, la normatividad de la OMC establece la posibilidad de que una nación signataria adopte un régimen especial de comercio para algunos países en particular, sin que ello implique un

retiro del Sistema Multilateral. Tal es el caso de las preferencias arancelarias unilaterales tipo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o ATPDEA<sup>1</sup>, como de los acuerdos preferenciales recíprocos: Zonas de Libre Comercio (ZLC) y Uniones Aduaneras (UA), principalmente. Sin embargo, desde finales de la Ronda de Uruguay, la evolución de los Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) hacia un Regionalismo Abierto (RA) ha derivado en una proliferación de tratados comerciales que permite cuestionar el rol de la OMC como ente rector del comercio mundial.

## 1. Los pilares del Sistema Multilateral de Comercio

La OMC posee un núcleo normativo constituido por los acuerdos negociados y firmados por más de 150 países. Estos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales que rigen el comercio mundial y que obligan a que los gobiernos mantengan sus políticas comerciales en el marco de los límites acordados (OMC, 2007:9). El sistema normativo de la OMC se origina en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre Aspectos de Derecho de la Propiedad Intelectual Asociados al Comercio (ADPIC).

El conjunto de normas que constituye el Sistema Multilateral de Comercio de mercancías, GATT, y el de servicios, GATS, tiene una estructura que se divide en tres partes. La primera son los **principios generales**, luego vienen **los acuerdos y los anexos adicionales** que tratan de necesidades especiales de ciertos sectores o cuestiones particulares. Por último están las extensas **listas de compromisos** contraídos por los distintos países. En el caso del GATT, las listas de compromisos revisten la forma de compromisos vinculantes con respecto a los aranceles de mercancías en general, y combina-

\* Este artículo fue elaborado como resultado de una investigación realizada en la Institución Universitaria Esumer -Colombia-, en el marco de la línea de investigación Sistema Multilateral de Comercio y Regionalismo Abierto, del Grupo de Investigaciones GIEI.

\*\* Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario); Economista de la Universidad Estatal de Kiev (Ucrania); Especialista en Integración Regional de la Universidad de Barcelona (España); Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia; Doctor en Ciencias Pedagógicas de la Universidad de Pinar del Río (Cuba); Docente de cátedra de la Institución Universitaria Esumer (Colombia). gcardona65@hotmail.com

<sup>1</sup> Sigla en inglés de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas que Estados Unidos aprobó para beneficiar a los exportadores de países andinos que apoyan la lucha internacional contra el narcotráfico.



ciones de aranceles y contingentes en el caso de algunos productos agropecuarios.

Para asegurar que los compromisos se cumplan, la OMC cuenta con un **Sistema de Solución de Diferencias** y con un esquema de exámenes de políticas comerciales que audita periódicamente las normas nacionales de los diferentes países signatarios, buscando verificar la coherencia de éstas con respecto a los compromisos adquiridos en el GATT.

La filosofía del Sistema Multilateral se apoya en principios que reflejan la preocupación por establecer un régimen sin discriminaciones y unas reglas transparentes que ofrezcan tranquilidad a los inversionistas de los diferentes países en el largo plazo.

Los principios del Sistema Multilateral tienen su origen en los del GATT, pero la mayoría de éstos se transfieren y adaptan a los demás componentes que en la actualidad rige la OMC: el GATS y el ADPIC. Los principios fundamentales son: Comercio sin Discriminación, Consolidación Arancelaria, Fomento de la Competencia Leal, Liberación Gradual de Comercio a través de Negociaciones, Protección Netamente Arancelaria y Solución Negociada de Conflictos.<sup>2</sup> En 1960 se adiciona el principio de Fomento al Desarrollo y en 1970 se promueven los acuerdos “plurilaterales” que estimulan a la

**Para asegurar que los compromisos se cumplan, la OMC cuenta con un Sistema de Solución de Diferencias y con un esquema de exámenes de políticas comerciales que audita periódicamente las normas nacionales de los diferentes países signatarios, buscando verificar la coherencia de éstas con respecto a los compromisos adquiridos en el GATT.**

par de las rondas, la Liberación de Comercio. Para efectos de lograr el objetivo propuesto, vamos a concentrarnos en el principio de Comercio sin Discriminación, el cual recoge la información necesaria para contrastar el Siste-

ma Multilateral de Comercio con los ARC en el marco del RA. Este principio se fundamenta en la Cláusula NMF, la cual establece que todas las partes contratantes del GATT están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que den a otro país en lo referente a las restricciones a las importaciones. Todos los países deben beneficiarse de cualquier reducción que se haga de los obstáculos al comercio. La preponderancia de este principio se manifiesta en el hecho que no sólo es el primer artículo del GATT sino, también, el segundo del GATS y el cuarto del ADPIC.

El segundo elemento que soporta jurídicamente el principio de Comercio sin Discriminación, es el Trato Nacional (TN). El TN establece que una mercancía, luego de haber sido introducida al mercado interno, debe regirse por las mismas normas que cobijan a las mercancías elaboradas en el país. Mientras la Cláusula NMF previene para que las mercancías importadas desde un país determinado no sean discriminadas con respecto a las de terceros países, el TN evita que los productos extranjeros sufran discriminación, al interior del mercado nacional, con respecto a los productos domésticos. El TN también se puede aplicar a la importación de servicios (artículo XVII del GATS), y al régimen de propiedad intelectual (artículo III del ADPIC).

Es compleja y amplía la gama de acuerdos logrados en el marco del Sistema Multilateral a través de los años. Así, entre 1948 y 2001, año de inicio de la actual Ronda de Negociaciones de Doha, los aranceles promedio mundiales han bajado de 40% a menos del 5% como resultado de la gestión del sistema guiado por GATT/OMC (Cardona, 2010:257).

Adicionalmente, la última ronda de negociaciones culminada satisfactoriamente -la Ronda de Uruguay en 1994-, fue rica en alcances, los cuales llegaron más allá del comercio de mercancías. Podemos destacar, entre otros: una reducción general arancelaria, eliminación significativa de restricciones cuantitativas, avances en la unificación de criterios de origen, eliminación del acuerdo discriminatorio Multifibras, negociación de fórmulas para reducir el proteccionismo agropecuario, perfeccionamiento del Sistema de Solución de Diferencias, establecimiento de normas que protejan los derechos de autor, además de un marco jurídico que regule

el comercio de servicios (Ramjas, 1994:17).

En conclusión, el éxito relativo del Sistema Multilateral de Comercio desde su instauración en 1947 y a partir de su desarrollo con la creación de la OMC en 1995, se manifiesta en la posibilidad de fortalecer un régimen comercial no discriminatorio que cobija a la mayoría de las naciones del mundo, las cuales representan la mayor parte del comercio mundial. Dicho régimen ha logrado bajar los niveles de proteccionismo, reglamentar políticas que afectan directa e indirectamente al intercambio de bienes y servicios y aplicar un instrumento para la solución de desacuerdos.

Sin embargo, la proliferación de ARC pone el dedo en la llaga para cuestionar si realmente las políticas comerciales de la OMC rigen al mundo o se han convertido en excepciones en el marco de un spaghetti bowl de acuerdos regionales.

**En conclusión, el éxito relativo del Sistema Multilateral de Comercio desde su instauración en 1947 y a partir de su desarrollo con la creación de la OMC en 1995, se manifiesta en la posibilidad de fortalecer un régimen comercial no discriminatorio que cobija a la mayoría de las naciones del mundo, las cuales representan la mayor parte del comercio mundial. Dicho régimen ha logrado bajar los niveles de proteccionismo, reglamentar políticas que afectan directa e indirectamente al intercambio de bienes y servicios y aplicar un instrumento para la solución de desacuerdos.**

## 2. Excepciones al principio de Comercio sin Discriminación

A pesar de que el principio de Comercio sin Discriminación es el fundamental del Acuerdo General, el GATT admitió dos excepciones a

<sup>2</sup> Para mayor información recomendamos consultar: Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT “GATT: su estructura y sus actividades”, Ginebra, 1991; Organización Mundial de Comercio, División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra, 2008.



esta norma: los ARC y los regímenes especiales para países en vía de desarrollo. En lo que respecta a la primera excepción, el artículo XXIV del Acuerdo General autoriza la existencia de tales agrupaciones, ya que las considera útiles dentro del proceso de liberación del comercio mundial. El GATT acepta estos acuerdos como excepciones al principio de Comercio sin Discriminación, siempre y cuando éstos faciliten el comercio entre los países signatarios sin poner obstáculos al comercio con el resto del mundo, de tal modo que la integración regional sirva de complemento al sistema multilateral.

De otra parte, en 1965 se añadió al Acuerdo General un nuevo capítulo a través del cual se alienta a los países industrializados para que ayuden a las naciones en vía de desarrollo, ofreciendo preferencias a la importación de sus mercancías (CCI, 1991:10). Durante la Ronda Tokio (1979) se aprobó un trato preferencial y diferenciado en favor de los países del llamado Tercer Mundo.

Esta cláusula ha servido como base jurídica permanente para la aplicación del SGP de los países industrializados a los países subdesarrollados y otros regímenes de trato preferencial hacia los países de mayor atraso económico, como por ejemplo, el Andean Trade Preferent Act (ATPA), posteriormente ATPDEA, que consiste en la concesión de preferencias arancelarias por parte de los Estados Unidos a países andinos afectados por el flagelo del narcotráfico.

Fuera de las dos anteriores excepciones, el Acuerdo General acepta procedimientos de exención por los que un país puede pedir que se le exima del cumplimiento de alguna de las obligaciones ante el GATT. Básicamente el artículo XXV del Acuerdo General permite el establecimiento de **Cláusulas de Salvaguardia**, a través de las cuales los países pueden, de manera temporal, incrementar las restricciones a las importaciones con el fin de proteger la industria nacional de aumentos radicales en las importaciones o de evitar la salida masiva de divisas en coyunturas de déficits en balanza de pagos.

### 3. Características y dinámica de los Acuerdos Regionales de Comercio

Los convenios de integración económica, en su dimensión más ambiciosa, son acuerdos firmados entre dos o más países que buscan, a través de un proceso de unificación gradual de políticas aduaneras, fiscales, monetarias, etc., la conformación de un país único desde el punto de

vista económico. Pero, para entender la complejidad del problema que se pretende analizar en este estudio debemos concentrarnos en las dos modalidades que diferencian por esencia a un acuerdo comercial de otro: las ZLC y las UA. Una ZLC es un convenio por medio del cual dos o más países eliminan las restricciones aduaneras al comercio recíproco de mercancías. La ZLC puede, tanto abrir la posibilidad de penetrar a un nuevo mercado como agudizar la competencia en el mercado nacional o posibilitar la importación de equipos o materias primas a menores precios. Los efectos que una ZLC produce sobre un sector específico de la economía dependen, entre otros, del grado de comple-



## WTO OMC

mentariedad o competitividad que tengan las economías de los países que se asocian. Cuando cada uno de los países que se integran tiene un alto nivel de especialización sectorial y existe complementariedad entre sus economías, las negociaciones fluyen con mucha más facilidad ya que, de entrada, hay menos sectores económicos afectados. Las estrategias defensivas -protección de sectores vulnerables- son menos relevantes que las ofensivas -apertura de mercados para sus exportaciones-, lo que facilita el proceso negociador.

Sin embargo, a veces los sectores vulnerables, aunque pequeños, tienen un peso importante en el desarrollo de alguna región en particular o generan altas cantidades de empleo -sectores

intensivos en mano de obra-, lo que se convierte en un factor de peso para asumir una posición rígida en las negociaciones de liberalización comercial.

Adicionalmente, aunque parezca lógico que la integración se de entre naciones que se complementan, los mayores resultados no se pueden esperar en estos acuerdos. Dos economías que se complementan, generalmente tienen menores niveles de proteccionismo en los sectores que liberan, lo que reduce los beneficios del libre comercio recíproco. En consecuencia, este tipo de países al ingresar a una ZLC tiene menores riesgos de sufrir efectos de Desviación de Comercio, ya que los bienes que se liberan han sido históricamente adquiridos en mercados de terceros países, puesto que los productores nacionales no juegan un papel importante como abastecedores del mercado doméstico.

Contrario a lo anterior es la situación de los procesos de integración comercial entre países que compiten en los mercados de diferentes sectores económicos, o sea economías que producen bienes sustitutos. Las negociaciones entre estas economías tienden a ser más complejas puesto que los gremios y sindicatos de los sectores interesados presionarán para que sus gobiernos obtengan altos beneficios en su posición ofensiva -exportaciones- y, a la vez, hagan pocas concesiones en su posición defensiva -importaciones. Pero, de otro lado, la firma de estos tratados entre economías que compiten, tienden a generar mayores beneficios económicos en términos del bienestar. Los sectores más competitivos de cada nación se enfrentan a pares que compiten en los mismos ramos, ello tiende a elevar los niveles de eficiencia, generando efectos de Creación de Comercio.

Desde el punto de vista del análisis estático de los acuerdos de integración, en particular en las ZLC, la Creación de Comercio es un beneficio de la integración, mientras que la Desviación del Comercio se considera una pérdida -costo-, puesto que implica efectos negativos sobre el bienestar global, ya que los productos más competitivos de terceros países son desplazados por otros de nuestro socio comercial que se beneficia de la desgravación arancelaria.

En la medida que toman auge los acuerdos bilaterales se abren oportunidades de comercio fruto de la eliminación recíproca de barreras, pero es posible que estos beneficios se obtengan a costa de la reducción de comercio con productores eficientes de países o regiones que



no sean signatarios del acuerdo.<sup>3</sup> Esta reflexión es precisamente el punto de quiebre frente a la interpretación que hace la OMC de ARC como oportunidades para dinamizar la liberalización

**En otras palabras, la Desviación de Comercio en ZLC o en UA imperfecta es la posibilidad de medir económicamente una política discriminatoria sobre terceros países. Es en este punto donde se puede encontrar la contradicción dialéctica entre el RA y el Sistema Multilateral de Comercio. Esto significa que las ZLC surgen en el marco de la OMC como excepciones aceptables al Sistema Multilateral ya que estimulan el libre comercio, sin embargo, su dinámica conlleva discriminación a terceros países, lo que contradice el principio de Comercio sin Discriminación.**

comercial sin afectar a los demás integrantes del Sistema Multilateral. La Desviación de Comercio es la mayor manifestación del riesgo que implica el auge del RA frente a los principios del Sistema Multilateral.

En otras palabras, la Desviación de Comercio en ZLC o en UA imperfecta es la posibilidad de medir económicamente una política discriminatoria sobre terceros países. Es en este punto donde se puede encontrar la contradicción dialéctica entre el RA y el Sistema Multilateral de Comercio. Esto significa que las ZLC surgen en el marco de la OMC como excepciones aceptables al Sistema Multilateral ya que estimulan el libre comercio, sin embargo, su dinámica conlleva discriminación a terceros países, lo que contradice el principio de Comercio sin Discriminación.

Una situación diferente se presenta en el caso de la consolidación de UA, las cuales son territorios aduaneros unificados que convierten a

sus países integrantes en un solo mercado doméstico -desde el punto de vista aduanero- al construir una administración y territorio aduanero unificados frente a terceros países. Dentro de esta política común se encuentra el establecimiento del Arancel Externo Común, el cual se convierte en la decisión más significativa con respecto a los efectos de Creación y Desviación de Comercio.

Pero, para efectos del análisis que interesa en este estudio, es necesario indicar que la consolidación de una UA plena es la creación de un nuevo actor de negociaciones de comercio, en detrimento de los países que la conforman, los cuales pierden voluntariamente su soberanía sobre las negociaciones comerciales internacionales. En otras palabras, aunque cada país integrante de la UA sigue teniendo voto en el seno de la OMC, la vocería en el organismo multilateral y en cualquier otra negociación bilateral la asume el nuevo actor regional, la UA.

Por lo anterior, a la luz de negociaciones multilaterales y regionales el concepto de Desviación de Comercio desaparece en la medida que los países de la UA renuncian a su condición de actores soberanos de negociaciones comerciales internacionales y, en cambio, reconocen su condición de integrantes de un nuevo ente aduanero unitario, de carácter supranacional. Ello, adicionalmente, reduce el número de actores con intereses particulares en el seno de la OMC, lo que facilita las negociaciones futuras en el nivel multilateral.

#### 4. Crecimiento del comercio mundial en el contexto de acuerdos preferenciales

La década de los años ochenta del siglo pasado, además de caracterizarse por una fuerte recesión que afectó a todos los países de la región, fue el punto de partida para una nueva estrategia de desarrollo económico: la apertura económica. La razón que explica por qué el subcontinente abandonó el modelo de sus-

titución de importaciones para lanzarse a un proyecto de internacionalización no es unívoca. Para algunos analistas, las aperturas en la región fueron el resultado de las imposiciones de los organismos multinacionales. Otros analistas, en particular los defensores del modelo de apertura, consideran que estas políticas buscan, ante todo, la modernización de las economías latinoamericanas a través de la inversión extranjera y la liberalización de las importaciones de bienes de capital.

A pesar de que todas las experiencias de integración latinoamericana se toparon con la muralla de la crisis de la deuda externa a partir de 1982 y que, en su interior, todos los acuerdos mostraron fisuras que debilitaban sus estructuras, el concepto de integración no murió. Con la aparición de un nuevo modelo de desarrollo, el neoliberalismo económico, surgió el **Regionalismo Abierto (RA)**, fenómeno que conserva el germen de la integración pero cuyos fundamentos filosóficos y estratégicos difieren significativamente de aquellos que guiaron a la regionalización en las dos décadas anteriores. El libre comercio regional resultó ser un complemento de procesos de apertura económica que se extendían por toda América Latina.

Prueba de ello es que mientras a mediados de la década de 1980 el arancel promedio de importaciones en el subcontinente era de 40%, en 1995 este indicador había bajado a 12%, siendo notoria la reducción de aranceles a través de acuerdos preferenciales.

También es notorio el florecimiento de procesos de integración entre países latinoamericanos y naciones industrializadas.

Es el caso de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Estados Unidos firma con varias naciones latinoamericanas y los convenios bilaterales de la Unión Europea con México y Chile, además de las negociaciones



<sup>3</sup> La idea de la Desviación del Comercio se le debe al economista canadiense Jacob Viner, quien formulara su postulado en la década de los cincuenta. Al respecto véase VINER, J. (1950). Para este autor, la concesión de una preferencia aduanera a un país no eficiente se materializa en detrimento de los proveedores eficientes que siguen pagando la tasa arancelaria plena, lo que los desplaza del mercado. Este hecho se traduce en una reducción del bienestar, ya que se accede a productos elaborados en las condiciones menos eficientes.



con MERCOSUR y CAN. Es de trascendental importancia el hecho que se desarrollen procesos de integración económica entre países que pertenecen a diferentes grupos y bloques; y entre grupos y subgrupos de diversas regiones (Baldwin; Low, 2009:1). Esta última situación que se evidencia en América Latina, se confirma en el resto del mundo con los siguientes datos: entre 1948 y 1989, el GATT fue notificado de 69 intenciones de integración económica, mientras que sólo en el decenio de los noventa se inscribieron 99 propuestas de preferencias comerciales de carácter recíproco. Adicionalmente, entre 2000 y abril de 2002, se presentaron 23 intenciones. Según la OMC, a diciembre de 2008, se han notificado 421 Acuerdos Regionales de Comercio.<sup>4</sup>

Esta proliferación de acuerdos se traduce en hechos contundentes que desdibujan el futuro de la OMC: los países están logrando la apertura de mercados para sus productos a través de la firma de convenios bilaterales. Así, por ejemplo, México realiza la mayor parte de sus exportaciones a mercados que le ofrecen franquicia arancelaria o algún grado de preferencia: Estados Unidos (NAFTA), Unión Europea, Latinoamérica (G-3, ALADI y otros acuerdos bilaterales). Situación similar vive Chile, que obtuvo preferencias en el MERCOSUR, en la CAN, con Estados Unidos y con la Unión Europea. Otros países como Colombia o las naciones centroamericanas, están exportando sus productos en el marco de preferencias obtenidas en ARC o en regímenes unilaterales como el SGP o el ATPDEA.

En consecuencia para muchos países latinoamericanos, excepto Brasil o Venezuela, las negociaciones de la OMC pierden relativa importancia, debido a que, a través de convenios bilaterales, han logrado asegurar mercados preferenciales para sus productos. Algo similar estaría sucediendo con naciones de otros lugares del mundo, tal y como lo evidencia el número de Acuerdos registrados ante la OMC. Los objetivos de la integración económica no han cambiado: acelerar el desarrollo económico, mejorar la capacidad de negociación a nivel internacional, modernizar el aparato productivo y unificar los modelos económicos regionales a partir de la sustitución de importaciones ampliada. Lo que ha cambiado es la estrategia. La integración económica latinoamericana, acompañada de la apertura hacia terceros paí-

ses, busca una mayor eficiencia, aprovechando la experiencia, la tecnología y el capital extranjero.

Según los expertos de la INTAL, "si se logra profundizar la sustitución selectiva y eficiente de importaciones mediante la integración económica, ésta podría constituir uno de los pilares básicos de la nueva estrategia de ajuste y crecimiento en América Latina. Es decir, au-

**Este escenario que vemos en América Latina, tratando de ampliar sus bloques dentro y fuera de la región y bajando el nivel de proteccionismo a través de acuerdos bilaterales, no es monopolio de nuestra región. La Unión Europea cobra aranceles de tarifa plena con base en la cláusula NMF solamente a ocho naciones del mundo, mientras el resto de naciones de la OMC reciben algún tipo de franquicia aduanera. Estados Unidos también ofrece preferencias arancelarias a países de América Latina, a Canadá y a otras naciones en vía de desarrollo.**

mentar en general el grado de apertura de las economías de la región pero otorgando, simultáneamente, preferencias latinoamericanas, constituiría una mejor política que la autarquía nacional o el abrirse indiscriminadamente al mundo" (Villanueva; Fuentes, 1991).

Una de las principales causas de la existencia de un "sesgo anti-exportador" es la alta rentabilidad monopólica que ofrecen las ventas en los mercados domésticos aprovechando el proteccionismo contra la competencia externa. Por ende, al abrirse las economías entre los países vecinos y, a la vez, comprometer niveles bajos de aranceles frente a terceros países, se adoptarían esquemas implícitos de promoción de exportaciones desde dichos países que permitirían introducir mayor competitividad al

aparato productivo.

En la medida que las naciones recurran al binomio apertura-regionalización los efectos de Desviación de Comercio disminuyen puesto que, si bien se privilegia al nuevo socio comercial, las puertas están semi-abiertas para el resto del mundo. En este sentido, el RA ha sido menos contradictorio con el Sistema Multilateral, ya que los niveles de preferencia se reducen si el país tiende a bajar los aranceles que cobra en el escenario de la OMC.

Originalmente, la integración económica se entendió como regional en su dimensión geográfica: la conformación de un bloque latinoamericano. Sin embargo, desde la última década del siglo XX, y especialmente a partir de la creación del NAFTA, ha surgido la idea de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que integre al continente desde Alaska hasta la Patagonia. Si el ALCA se llega a constituir, lo que es equivalente a una ZLC continental, entonces, la amplitud de geográfica del bloque reduce también los efectos de Desviación de Comercio.

Incluso, los países latinoamericanos con costas en el Océano Pacífico han ingresado o tratan de vincularse a los acuerdos organizados en dicha región. Así, por ejemplo, México y Chile son miembros del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) y de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). La participación de ambos países en estos organismos es fuertemente activa.

Este escenario que vemos en América Latina, tratando de ampliar sus bloques dentro y fuera de la región y bajando el nivel de proteccionismo a través de acuerdos bilaterales, no es monopolio de nuestra región. La Unión Europea cobra aranceles de tarifa plena con base en la cláusula NMF solamente a ocho naciones del mundo, mientras el resto de naciones de la OMC reciben algún tipo de franquicia aduanera. Estados Unidos también ofrece preferencias arancelarias a países de América Latina, a Canadá y a otras naciones en vía de desarrollo.

Esta situación de carácter global tiene unas características complejas en materia de discriminación. De un lado, la masificación de tratados eleva los riesgos de Desviación de Comercio al dejar de regir el arancel NMF y en su lugar emerge un archipiélago de tarifas preferenciales. Sin embargo, la búsqueda por parte de los

<sup>4</sup> Datos obtenidos de la OMC, en julio de 2009, de: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm). Según esta organización, 324 notificaciones son con base en artículo XXIV del GATT, 29 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 68 de conformidad con el artículo V del GATS. A esa fecha se tenían 230 acuerdos vigentes.



diferentes países de nuevas preferencias, erosionan las existentes para terceros países, lo que mengua el efecto de Desviación. En otras palabras, el RA es un proceso dinámico que tiende a regir el comercio global de manera parcelada, reemplazando a la OMC como ente rector pero que avanza de una dinámica de Desviación de Comercio a una de erosión de preferencias adquiridas.

## A manera de conclusión

A pesar de los positivos impactos del GATT en el desempeño de la actividad comercial en el mundo en los últimos sesenta años, el Sistema Multilateral de Comercio está hoy en vilo debido al regionalismo que impera. La existencia de centenares de ARC aprobados por la OMC y otros tantos más notificados, cifra que ha crecido especialmente en los últimos veinte años, ha cambiado el tablero de poder entre régimen multilateral y régimen regional. En consecuencia, más del 60% de las transacciones globales se lleva a cabo entre países que poseen algún tipo de acuerdo regional recíproco y para algunas naciones, el 90% del comercio tiene lugar bajo sistemas de preferencias. En el caso de América Latina, México, Chile y las naciones centroamericanas, principalmente, pero además Colombia y otros países pequeños de Suramérica, han logrado asegurar un comercio preferencial para la mayoría de sus exportaciones.

Sin duda, la situación descrita pone de relieve una cuestión fundamental referente a la crisis del actual Sistema Multilateral de Comercio. Al parecer los gobiernos nacionales han encontrado en los ámbitos bilateral y regional espacios más propicios para llevar a cabo sus estrategias de desarrollo, sustentadas en el comercio internacional. Un comportamiento de este tipo puede ser explicado, en parte, por los beneficios que perciben dichos gobiernos en términos de: nuevas dimensiones para sus mercados, oportunidades para canalizar recursos de inversión -por parte de los países de mayor desarrollo- o atraer flujos de inversión extranjera, obtención de acuerdos de cooperación internacional, expansión del área de influencia económica y política hacia nuevos socios comerciales. En este último sentido, la integración se convierte en un mecanismo geoestratégico ideal para lograr posiciones favorables en zonas claves -v.g. de acceso a fuentes de materias primas básicas como los energéticos- por parte de aquellos países con mayor poder de negociación.

Propósitos como los mencionados son más fáciles de lograr, lógicamente, cuando hay menos participantes y las autoridades responsables tienen mayor control sobre los resultados. Situación más compleja de lograr, por obvias razones, en la dimensión multilateral. Sin embargo, no todos

los acuerdos de integración generan nuevas posibilidades de comercio, cooperación e inversión. Aquellos que conservan fuertes barreras externas hacia los no-miembros son especialmente susceptibles a efectos de Desviación de Comercio.

Un estudio realizado en 2006 por la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sugiere que muchos tratados representan para la economía más pérdidas comerciales que ganancias, debido a que discriminan a los proveedores eficientes y de bajo costo que se encuentran en países no-miembros (Arango; Cardona, 2008:30). Por ende, el carácter contradictorio y ambivalente del contexto en el que gravita el comercio internacional debe entenderse no sólo desde el matiz subjetivo de los intereses de los actores involucrados en él, sino también a partir de los argumentos teóricos que plantean los efectos estáticos de la integración económica.

En consecuencia, las evidencias empíricas y los fundamentos teóricos implican la existencia de una crisis en el comercio mundial, derivada del debilitamiento del Sistema Multilateral de Comercio a merced del posicionamiento y expansión de los ARC y de la contradicción entre estos últimos y la concesión de preferencias que integrantes aislados de los mismos, hacen a terceros países.

Esta última contradicción es la consecuencia lógica de que los países estén firmando tratados de integración económica poco ambiciosos, en lugar de procesos comercialmente sólidos, como serían las UA. El triunfo de las ZLC está convirtiéndose en un germen que corroe los cimientos del Sistema Multilateral de Comercio.

En lo práctico, las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC darán luces sobre el futuro del comercio mundial. La firma de un acuerdo podría abrir nuevas oportunidades para un escenario comercial más claro a nivel multilateral pero, adicionalmente, los ARC existentes deberán revisar sus resultados y sus estrategias y poner la mira en un escaño más alto: la consolidación de UA. Podría ser un avance importante para que el RA y la OMC convivan en un sistema que, por su naturaleza, está lleno de contradicciones dialécticas.

## Bibliografía

ARANGO, Juan Carlos; CARDONA, Giovanni (2008), "Multilateralismo, regionalismo abierto y desviación de comercio: una relación dialéctica", Revista Mercatec, Medellín, número 44

BALDWIN, Richard; LOW, Patrick (2009), *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trade System*, WTO, Cambridge University Press, New York, 563 páginas

CAN, Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. Consideraciones sobre los efectos

en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros. Documentos de Trabajo. Recuperado 15 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/INTConsideracionesComercioIntracomunitario.Pdf>

CARDONA, Giovanni (2010), *Comercio Mundial: Tendencias y Estructura*, Colección Autores Esumer, Medellín, 410 páginas

JAWARA, Fatoumata; KWA, Aileen (2005), *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Intermom Oxfam, Barcelona, 362 páginas

OMC, Organización Mundial de Comercio. Estadísticas del Comercio Internacional. Recuperado 11 septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

RAMJAS, Gabriel (1994), "La ronda de Uruguay", Revista Apertura Económica, Puntos Suspensivos, Bogotá

UNCTAD/GATT, Centro de Comercio Internacional (1991), *GATT: su estructura y sus actividades*, GATT, Ginebra, 76 páginas

VILLANUEVA, Alfredo; FUENTES Alfredo (1991), *Economía mundial e integración en América Latina*, INTAL, Buenos Aires

VINER, Jacob (1950), *The Custom Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Canada

YERXA, Rufus; WILSON, Bruce (2008), *Cuestiones clave del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Los primeros diez años*, OMC, Ginebra, 354 páginas

