

15

**Siluetas de un Umbral
Sostenible:** Legalidad
de las Reformas al Sistema
Generalizado de
Preferencias Canadiense

Luis Gil Abinader

**SILUETAS DE UN UMBRAL SOSTENIBLE:
LEGALIDAD DE LAS REFORMAS AL SISTEMA
GENERALIZADO DE PREFERENCIAS CANADIENSE**

Luis Gil Abinader*



FLACSO
ARGENTINA

Publicado por
Cátedra OMC FLACSO Argentina
Ayacucho 555
(C1026AAC), Buenos Aires
Tel: (5411) 5238-9459
www.catedraomc.flacso.org.ar

La generación de conocimiento local en el marco del trabajo de la OMC es una de las prioridades de la Cátedra OMC FLACSO Argentina. La Cátedra aspira a posicionarse como un punto focal, favoreciendo el abordaje de los principales temas desde ángulos holísticos y al mismo tiempo proporcionando una línea de investigación flexible y creativa. En ese sentido, la Cátedra está orientando sus esfuerzos hacia investigaciones sobre los temas de mayor impacto y trascendencia para Latinoamérica en general, la Argentina en particular: medioambiente, comercio de commodities, governance, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, la Ronda de Doha, entre otros. Esta investigación es resultado de esos esfuerzos.

Para más información sobre la Cátedra, visite: catedraomc.flacso.org.ar

La Cátedra OMC FLACSO Argentina agradece sus comentarios sobre este documento. Si desea, puede enviarlos a catedraomc@flacso.org.ar.

Disponible en <http://catedraomc.flacso.org.ar/>

Las opiniones expresadas en éste artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Cátedra OMC ni FLACSO Argentina.

Este artículo examina las reformas al sistema de preferencias de Canadá y su compatibilidad con las obligaciones de la OMC. En particular, argumenta que la exclusión de los países de “ingresos medianos altos” sería contraria con la obligación de no discriminación en la Cláusula de Habilitación, según es definida en la decisión *Comunidades Europeas – Preferencias*. Luego, dibuja las siluetas de un umbral sostenible, y formula recomendaciones a países en desarrollo.

I. ASIMETRÍAS

La piedra angular del sistema multilateral de comercio es la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad otorgada por un país a los productos originados en otro país, conforme establece este principio, debe extenderse inmediata e incondicionalmente a todos los demás países. Esta obligación, que dimana del artículo I.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT 1947), busca prohibir la discriminación comercial entre sus miembros. Pero también coloca en una aparente igualdad de condiciones a países cuyo desarrollo económico y tecnológico se encuentra en etapas distintas.

Desde la adopción del GATT 1947 se ha discutido cómo el sistema multilateral de comercio puede reconocer estas asimetrías. Fue así como, luego de prolongadas negociaciones¹, las partes contratantes del GATT 1947 acogieron en 1971 dos *waivers* o exenciones que flexibilizaron el principio de la NMF. En el 1979, al concluir la Ronda de Tokio, esos *waivers* se transformaron en una decisión vinculante conocida como la *Cláusula Habilitadora o de Habilitación*. Esa Decisión dispone que “las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes”.

La Cláusula de Habilitación provee la base legal para la concesión de preferencias comerciales unilaterales al margen del principio de NMF. Es en virtud de esta disposición que los países desarrollados han creado los Sistema Generalizados de Preferencias arancelarias a favor de países en desarrollo. Estados Unidos, Japón y la Unión Europea están entre los Miembros que otorgan un acceso privilegiado y unilateral a sus mercados. La idea central es reducir las brechas estructurales y económicas entre los participantes del sistema multilateral de comercio.

II. GPT

Canadá, a través de su *Cumstom Act*, también incorpora un sistema generalizado de preferencias. El denominado *General Preferential Tariff* (GPT) canadiense entró en vigor el 1 de julio de 1974 como parte de un “esfuerzo internacional concertado por los países industrializados para ayudar a los países en desarrollo a expandir sus exportaciones”². Ha sido renovado cada diez años, desde

*Agradezco a Valentina Delich y Federico Lavopa por sus valiosas observaciones. La responsabilidad es mía.

¹ Para un recuento histórico, ver, p. ej.: **HUDEC, Robert**, *Developing Countries in the GATT/WTO Legal System*, Cordell Hull Institute, Washington, DC, 1987, P.60

² **UNCTAD**, *Handbook on the Scheme of Canada*, INT/97/A06, Ottawa, CA, 2001, P.vii

1984 hasta 2004. El sistema actual, que cubre el 80% de las líneas arancelarias,³ estaría vigente hasta el 2014. El resto de los productos están sujetos al trato de la NMF del GATT 1947.

El GPT de Canadá es una herramienta comercial importante. Para el año 2011, las importaciones cubiertas por ese esquema se aproximaron a los CAD\$15.2 billones de dólares canadienses.⁴

Sin embargo, ese esquema probablemente experimentará cambios de cara a su próxima renovación. Según el Economic Action Plan, propuesto en marzo del 2012 por el Ministerio de Finanzas canadiense, Canadá deberá implementar una serie de medidas para tentativamente aumentar el empleo y crecimiento económico. Ese documento desarrolla un menú de políticas tendientes a balancear su presupuesto, renovar la infraestructura, abrir nuevos mercados para los exportadores canadienses, entre otras. En el sub-título *Refocusing Canada's Tariff Regime for Developing Countries*⁵ -curiosamente bajo el capítulo *Expanding Trade and Opening New Markets for Canadian Businesses*- las autoridades canadienses anticipan que se hará una revisión exhaustiva del GPT. La causa de esta reforma, según señala el texto oficial, es que el “panorama económico mundial ha cambiado considerablemente” desde 1974, “incluyendo cambios significativos en los niveles de ingreso y competitividad comercial de ciertos países en desarrollo”. De ahí que consideran pertinente redirigir el GPT para beneficiar a los países menos desarrollados.

En diciembre, siguiendo las pautas especificadas meses atrás, el Gobierno de Canadá anunció los factores que tomará en cuenta para modificar la cobertura del GPT. El criterio propuesto consiste en excluir de la lista de beneficiarios a aquellos países que hayan sido clasificados por al menos dos años consecutivos como economías de ingresos altos o medianos altos, según la clasificación del Banco Mundial, y; a aquellos que tengan una participación en las exportaciones mundiales igual o mayor al 1%, según las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De esta forma, 72 países en desarrollo, 13 de ellos de América Latina, quedarían por primera vez excluidos del sistema de preferencias arancelarias canadiense. Si se mantiene así, sólo los 103 países que escapan al estándar indicado volverían a ser elegibles a partir del 1 de julio de 2014.

III. CE – PREFERENCIAS (INDIA)

No obstante, la exclusión de varios países en desarrollo adolece de una legalidad cuestionable.

El objetivo de la Cláusula Habilitadora es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo como instrumento para fortalecer sus economías. Flexibiliza, a favor de esos países, el principio de NMF. Pero este instrumento no debe interpretarse como una simple excepción a las normas. Tampoco como una dádiva autónoma de los países desarrollados. En cambio, debe

³ DEPARTMENT OF FINANCE, *Proposed amendments to Canada's General Preferential Tariff*, Canada Gazette, Vol. 146, No. 51, December 2012, disponible en: <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-12-22/html/notice-avis-eng.html>

⁴ DEPARTMENT OF FINANCE, *Op. Cit.*, nota 3 *supra*

⁵ DEPARTMENT OF FINANCE, *Economic Action Plan 2012*, Department of Finance, Ottawa, CA, 2012, P. 114

entenderse “como un objetivo integral e intrínseco del sistema multilateral de comercio”⁶. Por eso las preferencias están reguladas y sujetas a la obligación de no discriminación. De hecho, en la nota 3 al pie del párrafo 2(a), el texto de la Cláusula Habilitadora expone que el trato preferencial debe ser “[] **sin discriminación** [,] en beneficio de los países en desarrollo” [énfasis agregado].

Las obligaciones que impone ese texto han sido objeto de examen por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Puntualmente, tras un reclamo de la India en el caso *Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias*. En esa ocasión el OSD determinó que el término “sin discriminación” en la nota 3 al pie del párrafo 2(a) de la Cláusula de Habilitación significa que “los países que conceden preferencias deben ofrecer la posibilidad de obtener preferencias arancelarias idénticas a todos los beneficiarios que se hallen en una situación similar”⁷. Es decir, “a todos los beneficiarios del SGP que tienen las “necesidades de desarrollo, financieras y comerciales” a las que se pretende dar respuesta con el trato en cuestión”⁸. Adicionalmente, el término “no discriminación” prohíbe la imposición de “cargas injustificables a otros Miembros”⁹ como consecuencia de la concesión de una preferencia.

Esto implica que los países que concedan preferencias comerciales deben designar como elegibles a todos los países con *necesidades de desarrollo* similares. Además, deben elegir a los beneficiarios en base a criterios objetivos¹⁰ y ligados al propósito de promover el desarrollo en esas naciones.

Pero el OSD no esclareció a estos fines qué constituiría exactamente un criterio objetivo. Dejó cierto margen de maniobrabilidad para elegir un criterio, siempre que se ajuste al requisito de no discriminación. Esto invita a examinar si el estándar de exclusión empleado por Canadá –en especial, la clasificación por ingresos del Banco Mundial- es consistente con la obligación de tratar como iguales a los que están en situaciones similares. Es decir, si esa clasificación refleja las distintas necesidades de desarrollo de los países.

IV. SILUETAS

El Banco Mundial clasifica a los países en función del ingreso nacional bruto (INB) per cápita. En base a eso, ubica a los países en cuatro grupos: 1) ingresos bajos, constituido por los que tienen un INB de USD\$975 o menos; 2) ingresos medianos bajos, de USD\$976 a USD\$3.855; 3) ingresos medianos altos, para las economías con INB de USD\$3.856 a USD\$11.905; 4) e ingresos altos, para países con rentas de USD\$11.906 per cápita, o más. El INB per cápita del Banco Mundial es un

⁶ Comunicación de Cuba, Honduras, la India, Indonesia, Kenya, Malasia, el Pakistán, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe, *Propuesta Relativa a un Acuerdo Marco sobre Trato Especial y Diferenciado*, Documento WT/GC/W/442, del 19 de septiembre de 2001

⁷ COMUNIDADES EUROPEAS — CONDICIONES PARA LA CONCESIÓN DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO, WT/DS246/AB/R, del 7 de abril de 2004, Para 154

⁸ COMUNIDADES EUROPEAS — PREFERENCIAS, *Op. Cit.*, nota 7 *supra*, Para 173

⁹ COMUNIDADES EUROPEAS — PREFERENCIAS, *Op. Cit.*, nota 7 *supra*, Para 167

¹⁰ En lugar de listas cerradas; COMUNIDADES EUROPEAS — PREFERENCIAS, *Op. Cit.*, nota 7 *supra*, Para 187

indicador simple y regularmente actualizado. Pero incluso el Banco Mundial ha reconocido que esta clasificación, “[] por sí sola [, no] mide el bienestar ni éxito en [las políticas de] desarrollo”¹¹.

Ciertamente, esa clasificación ignora múltiples factores económicos y no tan económicos relacionados con los objetivos de desarrollo. Sobre todo, desconoce otros indicadores más estrechamente ligados con el fin de las preferencias: los comerciales. Por ejemplo, el ingreso de República Dominicana a la categoría de ingresos medianos altos del Banco Mundial no estuvo precedido de la consolidación del volumen de intercambio con Canadá. De hecho, todo lo contrario. Las exportaciones dominicanas hacia Canadá se han reducido en años recientes. Ese flujo disminuyó un 65.52% en el 2007 con relación al año anterior¹²; es decir, de USD\$100.87 a USD\$37.80 millones. En el 2008 las exportaciones dominicanas a Canadá decrecieron nuevamente, valorándose en USD\$28.58 millones. En definitiva, durante el período 2006-2010, el crecimiento acumulado de las exportaciones desde República Dominicana hacia Canadá fue de -21.98%.

Por supuesto, como han señalado algunos gobiernos de países en desarrollo¹³, el optimismo del INB per cápita tampoco coincide con las necesidades básicas insatisfechas¹⁴ o las brechas estructurales¹⁵. Es decir, dista de ser un mapa real de la pobreza, que constate si las personas satisfacen o no sus necesidades básicas: acceso y calidad de la vivienda, servicios sanitarios, y a educación. Tampoco comprende aspectos censales como la inversión y el ahorro, la productividad, la infraestructura, la política fiscal, la brecha medioambiental, la igualdad de género, entre otras.

Por tanto, al desconocer la mayoría de los factores que definen el desarrollo, la exclusión de determinados países de “renta media alta” del sistema de preferencias canadiense les negaría, injustificadamente, el acceso a un instrumento comercial necesario para fortalecer sus economías. Peor aún, discriminaría a esos países frente a otros que tienen necesidades de desarrollo equivalentes. Esto ocurriría entre países con índices de desarrollo similares pero clasificaciones de ingreso distintas. Por supuesto, ese sería un escenario incompatible con la Cláusula Habilitadora.

Ahora, si esa clasificación no refleja todas las necesidades de desarrollo, entonces ¿cuál lo hace?

Esta es, sin duda, una pregunta ambiciosa. Ella probablemente tendrá que ser el resultado del consenso de los Miembros de la OMC. Aceptando que el término “necesidades de desarrollo” va más allá del sentido económico,¹⁶ sin embargo, se pueden anticipar las siluetas que debería exhibir ese criterio. Variables como la capacidad de innovación, el volumen de la deuda, la

¹¹ Ver: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/a-short-history>

¹² CEI-RD & DOMINICANA EXPORTA, *Perfil Comercial Canadá 2011*, Gerencia Investigación de Mercados, CEI-RD, Santo Domingo, 2011.

¹³ Discurso del Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina, ante el Sexagésima Séptima Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre, 2012

¹⁴ FERES, Juan Carlos & MANCERO, Xavier, *El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, P. 65

¹⁵ CEPAL, *Los Países de Renta Media: un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales*, Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, Celebrado en San Salvador, agosto de 2012, P. 16

¹⁶ BARTERLS, Lorand, *The WTO Legality of the EU's GSP+ Arrangement*, Journal of International Economic Law, Vol. 10, No. 4, P. 876

resiliencia al cambio climático, la longevidad y mortalidad infantil, el analfabetismo, y las brechas en la distribución de ingresos también están entre las que deberán ser consideradas.

Además, el criterio ha de ser estable y predecible para favorecer un mayor aprovechamiento de las preferencias a través de las inversiones y la expansión a largo plazo del comercio. También debe ser, en cuanto sea posible, generalizada entre los países en desarrollo. Esto así porque el concepto de quitarles a los pobres para ayudar a los más pobres es cuando menos cuestionable.

V. EN PERSPECTIVA

Además de su posible ilegalidad, preocupa que la reforma del GPT de Canadá se proponga en un contexto económico global complicado. Desde el inicio de la crisis financiera en el 2008, prácticamente todas las economías se han desacelerado. Simultáneamente, varios gobiernos han adoptado medidas comerciales en detrimento de sus vecinos, en aras de promover las economías domésticas. Durante ese período se ha reportado¹⁷ un significativo incremento de las medidas proteccionista. La mayor parte de estas (73%) se han originado en países miembros del G20.

Al mismo tiempo, Canadá se encuentra en pleno esfuerzo para profundizar la apertura de mercados. De hecho, 24 de los 72 países que serían excluidos del GPT están actualmente en negociaciones comerciales bilaterales o regionales con Canadá. Adicionalmente, cinco de los seis países en desarrollo con los cuales Canadá está llevando conversaciones exploratorias también serían excluidos. Es apresurado concluir en base a esta información que la modificación del GPT tiene intenciones que van más allá de la promoción del desarrollo económico y social. Pero tampoco se debe soslayar que los sistemas de preferencias históricamente se han empleado como mecanismo de presión política y comercial¹⁸, y que esta medida en particular es una de las que se han propuesto para “expandir el comercio y abrir nuevos mercados” a las empresas canadienses.

Cuadro I. Conversaciones Exploratorias entre Canadá y países en desarrollo.

Conversaciones exploratorias	Permanecería	Serían excluidos del GPT
Conversaciones Exploratorias para Modificar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá – Israel		Israel
Conversaciones Exploratorias para un Acuerdo de Libre Comercio Canadá – Tailandia		Tailandia
Conversaciones Exploratorias para un Acuerdo Comercial Canadá - MERCOSUR	Paraguay	Argentina, Brasil, Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a datos en <http://www.international.gc.ca> y <http://www.gazette.gc.ca>

Existe entonces el riesgo de que algunas exclusiones se enmarquen dentro de una estrategia para acelerar las negociaciones entre Canadá y sus socios comerciales, como República Dominicana.

¹⁷ EVENETT, Simon J., *Executive Summary*, en *Débâcle: The 11th GTA report on protectionism*, Global Trade Alert, Londres, 2012, P. 4

¹⁸ Ver, p. ej.: LAVOPA, Federico, *¿El Regreso de las Represalias Comerciales?*, Cátedra OMC FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2012

Cuadro II. Negociaciones comerciales entre Canadá y países en desarrollo.

Negociaciones comerciales	Permanecerían	Serían excluidos del GPT
Canadá-Comunidades Andinas	Bolivia	Colombia, Ecuador, Perú*
Canadá-CARICOM	Belice, Guyana, Haití, Montserrat	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad and Tobago
Canadá – Guatemala, Nicaragua and El Salvador	Guatemala, El Salvador, Nicaragua	
Canadá – República Dominicana		República Dominicana
Canadá – India		India
Canadá – Corea del Sur		Corea del Sur
Canadá – Marruecos	Marruecos	
Canadá – Singapur		Singapur*
Canadá – Turquía		Turquía
Canadá – Ucrania	Ucrania	
Negociaciones para Modificar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá – Costa Rica		Costa Rica
Trans-Pacific Partnership	Vietnam	México, Brunei Darussalam, Chile, Malasia, Perú*, Singapur*

Fuente: Elaboración propia en base a datos en <http://www.international.gc.ca> y <http://www.gazette.gc.ca>

*Están negociando varios acuerdos con Canadá.

VI. RECOMENDACIÓN

Varios países en desarrollo, tales como República Dominicana, tienen un argumento legal sólido en contra de su posible exclusión del GPT. Esa acción resultaría discriminatoria e incompatible con la Cláusula Habilitadora adoptada por la OMC. Esos países deben defender ese argumento desde la legalidad y evitar la aritmética de las negociaciones recíprocas. Esto incluye no prometer acelerar las negociaciones comerciales bilaterales a cambio de su reintegración al sistema de preferencias.



FLACSO
ARGENTINA



www.wto.org
www.flacso.org.ar