

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

1. Breve evolución histórica	55
2. Concepto de preferencia	58
3. Los esquemas de preferencias	59
4. Categorías	59
5. Criterios de clasificación	60
6. Tipología	61

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

SUMARIO: 1. Breve evolución histórica; 2. Concepto de preferencia; 3. Los esquemas de preferencias; 4. Categorías; 5. Criterios de clasificación; 6. Tipología.

1. BREVE EVOLUCION HISTORICA

El SGP tiene su antecedente mediato en las preferencias arancelarias que establecieron las potencias coloniales a sus territorios y dependencias para mantener sus predomios y sistemas de explotación económica.

Conviene recordar, en el caso de América Latina, cómo fue que España —basándose en sistemas de comercio cerrado— impedía el comercio bilateral entre las colonias, es decir, el intercambio debía realizarse sólo a través de la metrópoli hispánica que monopolizaba toda la actividad productiva y de intercambio.

Más tarde, con el advenimiento del imperio británico los sistemas preferenciales se generalizaron conformando todo el esquema de la *Commonwealth* de naciones.

El área preferencial de *Commonwealth* británica fue instituida legalmente por la Conferencia de Ottawa en 1932 como una respuesta inglesa al establecimiento de la *Tarifa Smoot-Hawley* establecida por parte de los Estados Unidos, destinada a elevar los derechos de importación para las mercancías. En dicha conferencia se acordó establecer una serie de “preferencias imperiales” con carácter recíproco, inspiradas en una filosofía bastante benefactora a los intereses de la metrópoli: primero los productores nacionales, en segundo término los del Imperio Británico (dominios y colonias); y por último los extranjeros.

La *Commonwealth* puede definirse como la comunidad de intereses contituída por el conjunto de países y territorios que en otro tiempo formaron parte del Imperio Británico. Sus miembros fueron: Inglaterra, Irlanda del Norte y sus colonias, Australia,

Canadá, Ceylán, Gambia, Ghana, la India, Jamaica, Kenia, Malawi, Malasia, Malta, Nueva Zelandia, Nigeria, Pakistán, Zambia, Sierra Leona, Singapur, Trinidad y Tobago, Uganda y Chipre. En total alrededor de 29 millones de Km² y 720 millones de habitantes.¹

Este enorme sistema preferencial rigió hasta el ingreso de Inglaterra al Mercado Común Europeo, desintegrándose en función de la nueva realidad internacional contemporánea.²

Como hemos visto, estas preferencias de tipo colonial fueron también utilizadas por otros imperios como el Portugués y el Austro-Húngaro y tienen históricamente entonces un claro perfil imperial. Otro antecedente preferencial interesante fue el Convenio de Yaundé firmado el 20 de junio de 1963, entre la Comunidad Económica Europea y de otra parte, el llamado Grupo Afro-Malgachi integrado por Camerún, el Chad, Burundi, Alto Volta, Congo Brazzaville, la República Centro-Africana, Costa de Marfil, Mali, Nigeria, Dahomei, Gabón, Mauritania, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo y Madagascar.³

El sistema establecido en Yaundé fue similar al británico; pero su trascendencia es mayor por cuanto sirvió de antecedente a la Convención de Lomé, suscrita el 28 de febrero de 1975 por 44 países en desarrollo de África, el caribe y el Pacífico (Grupo ACP) y la Comunidad Europea por el cual se establece un sistema preferencial discriminatorio para América Latina, entre otros; pero que tiene la virtud de haber creado el primer mecanismo automático para compensar las fluctuaciones de los precios de los productos básicos o primarios, ampliamente beneficiosa para los países ACP.

Este mecanismo automático se basa en que los precios de los productos básicos se ajustarán en la misma relación o proporción que experimenten los precios de las manufacturas por ellos importadas.

Restablecido el comercio internacional a partir del GATT, los esquemas preferenciales son rechazados con las excepciones vistas en el capítulo II, y obviamente reemplazados por esquemas mul-

¹ Alba León de la Barca *La integración económica y sus limitaciones en el ámbito de los países subdesarrollados*, Universidad de Zulia, Facultad de Derecho, mimeo., 1977.

² Sin embargo, Gran Bretaña sigue manteniendo relaciones especiales particularmente de tipo político con algunas de sus excolonias (por ejemplo: Canadá, Australia, Jamaica, etcétera).

³ Convención de Lomé. Texto tomado de la *Revista de Derecho de la Integración Latinoamericana*. BID INTAL. Argentina No. 16, 1976.

tilaterales que buscan universalizar los intercambios sobre bases liberales o neoliberales.

Sin embargo, las prácticas preferenciales continuaron de hecho rigiendo tanto para los países de la *Commonwealth* como para otros de Asia y África. En América Latina los últimos tratados bilaterales preferenciales que existieron fueron los de los Estados Unidos con Cuba y Venezuela que expresaban claros indicios de neocolonialismo.⁴

Más adelante, los sistemas de preferencias toman cuerpo a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), estructurada por el tratado de Roma (suscrito el 25 de marzo de 1957), donde el esquema de integración allí diseñado postula una especie de mercado común que violenta el articulado de la cláusula de la nación más favorecida, establecida en el GATT

Tras una larga discusión doctrinal y política el GATT se vio obligado a reconocer jurídicamente las preferencias que establecía la Europa de los seis. La controversia giraba en torno a reconocer que la CEE al establecer una zona de libre comercio primero y una unión aduanera después, en los hechos provocaba una desviación de comercio que pugnaba con la igualdad universal rigidamente sostenida por los teóricos del GATT. Finalmente, el GATT se vio obligado a reconocer expresamente en su artículo xxiv la existencia de los procesos de integración siempre y cuando rigieran temporalmente sin perder el objetivo final de extender a los demás países los tratamientos arancelarios originalmente establecida a sus miembros.⁵

Conviene recordar, aunque sea someramente, que en los procesos de integración se distinguen cuatro etapas progresivas:

a) Zona de libre comercio. La podemos concebir como aquella instancia en que un grupo de países acuerda liberalizar arancelariamente lo esencial de su comercio recíproco, manteniendo frente a terceros amplia libertad en su política comercial;

b) Unión aduanera. Es aquel paso más avanzado de integración que implica los elementos de una zona libre-comercio, más el compromiso común de los países integrantes de levantar frente a terceros un arancel externo común.

c) Mercado común. Constituye un proceso que supone todos los elementos antes vistos más, la libertad entre sus miembros

⁴ Dichas preferencias se encuentran actualmente abolidas.

⁵ Thibaut Flory, *Le GATT Le Droit Commercial International*.

de capitales, personas y servicios y además la existencia de una autoridad supranacional controladora de un derecho comunitario.

d) La unión económica. Implica el proceso más refinado de integración que supone todos los pasos previamente vistos, más la conformación de organismos políticos de tipo federados.⁶

En resumen, las preferencias arancelarias como sistemas discriminatorios de comercio exterior tienen antecedentes históricos de tipo colonial y de tipo jurídico en los procesos de integración económica legitimados por el artículo xxiv del Acuerdo General de Tarifas y Comercio.

2. CONCEPTO DE PREFERENCIA

Vistos sus antecedentes históricos y jurídicos pasaremos a conceputar lo que son jurídicamente las preferencias.

Una preferencia arancelaria se puede definir como un sistema de comercio exterior, básicamente bilateral, por el cual dos países se conceden beneficios recíprocos de tipo arancelario (reducción de tasas, consolidación de foros, reducción de aranceles, eliminación y exoneración de los mismos, etcétera) que no se hacen extensivos a terceros países.

Es decir que una preferencia arancelaria es esencialmente discriminatoria en relación al resto de la comunidad comercial internacional.

En política comercial una preferencia arancelaria se materializa a través del sistema de doble tarifa, expediente éste utilizado en las zonas de libre comercio. En efecto, se aplica una tarifa general para terceros países por ejemplo un 20% *ad valorem*, y al mismo tiempo se establece otra tarifa, por ejemplo, 10% *ad valorem* aplicables sólo a aquellos países miembros de la zona de libre comercio, por ejemplo la ALALC.

Protege intereses bilaterales muy concretos y generalmente supone una reciprocidad circunscrita a los limitados países que la suscriben.

La preferencia arancelaria es entonces bilateral, discriminatoria y recíprocamente limitada. En consecuencia, objetivamente es una práctica que repele los principios básicos de la cláusula de la nación más favorecida, propia del comercio multilateral. En otras

⁶ Bela Balasa, *Teoría de la Integración Económica*, Ed. Uthea, Madrid, España, 1964.

palabras, las preferencias se inscriben y desarrollan en el contexto de comercios bilateralizados o regionalizados. Por su parte, la cláusula de la nación más favorecida se inscribe y desarrolla bajo los parámetros del comercio multilateralizado.

Como hemos observado en el capítulo referido a las fuentes jurídicas de los SGP, los países en vías de desarrollo plantearon desde 1964 la necesidad de ser tratados no por la cláusula de la nación más favorecida del GATT, sino por esquemas de comercio no recíproco basado en el principio de que a países desiguales corresponden derechos desiguales, rechazando con ello la tesis de aplicar la igualdad formal a situaciones estructuralmente desiguales.

La primera UNCTAD y posteriormente las adiciones a la carta del GATT, plasmaron estas aspiraciones en lo que hoy se conoce como el sistema generalizado de preferencias arancelarias que ubicado como instituto del naciente nuevo orden económico internacional, busca la posibilidad de expandir las exportaciones de los países atrasados hacia los mercados industrializados sin que éstos exijan a los primeros reciprocidad y compensaciones.

3. LOS ESQUEMAS DE PREFERENCIAS

El país que estableció el primer sistema generalizado de preferencias arancelarias no recíprocas para los países periféricos fue la Unión Soviética en 1965; más tarde se sumaron los sistemas de Australia en 1966, Japón en 1970, Austria en 1971 la Comunidad Económica Europea (CEE en 1971), Suecia en 1972, Hungría en 1972, Finlandia en 1972, Suiza en 1972, Nueva Zelanda en 1972, Checoslovaquia en 1972, Bulgaria en 1972, Canadá en 1974 y por último Estados Unidos en 1976.

4. CATEGORIAS

De una manera general podemos distinguir tres categorías de preferencias arancelarias para el desarrollo:⁷

1) Las acordadas por los países desarrollados a las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

⁷ Alexandre Liontas, *Préférences Tarifaires et Développement Economica*, Francia, 1973, pp. 32 y 55.

- 2) Las acordadas por ciertos países desarrollados a ciertos productos exportados por ciertos países en vía de desarrollo, y
- 3) Las acordadas entre países en vías de desarrollo.

5. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Las preferencias que pueden ser acordadas por los países industrializados a países en vías de desarrollo revisten varias formas según los diferentes criterios:⁸

a) Según el criterio del número de países participantes 'otorgantes y beneficiarios', distinguimos:

- 1) Preferencias bilaterales: convenidas entre dos países siguiendo o no el principio de la reciprocidad, y
- 2) Preferencias multilaterales: convenidas entre varios países, ya sea en el marco de un acuerdo regional, ya sea en el seno de una institución internacional, independientemente del principio de la reciprocidad.

Tomando en consideración el principio de la reciprocidad, las preferencias bilaterales o multilaterales pueden presentarse en sentido "único", o bajo la forma de reciprocidad. Esto es, las preferencias generalizadas acordadas para los países en vías de desarrollo en el seno de la UNCTAD pertenecen al primer caso, en tanto que las preferencias regionales, otorgadas por la CEE a los países asociados están fundadas en la regla de la reciprocidad.

El ejemplo de ciertos sistemas preferenciales existentes nos sirve para formular un subcriterio para las preferencias multilaterales, que fundamos en el número de países que forman las dos partes contratantes. Entre las preferencias multilaterales distinguimos a las preferencias unilaterales generalizadas (concedidas por un país otorgante a varios países beneficiarios), de las preferencias colectivamente acordadas a un solo país beneficiario.

b) Según el criterio de los productos implicados o de los países favorecidos por el sistema preferencial, distinguimos:

- 1) Las preferencias selectivas o parciales. Las variables de estas preferencias son dos: pueden ser selectivas desde el punto de vista de los países beneficiarios o desde el punto de vista de los países

⁸ Alexandre Liontas, *op. cit.*

otorgantes. Esto quiere decir que un país desarrollado lo mismo puede acordar preferencias diferentes según los productos, que cuanto hace al margen preferencial. La selectividad puede ser tratada simultáneamente en cualquiera de estos aspectos.

2) Las preferencias generalizadas, desde el punto de vista de los productos como de los países. En la actualidad, todos los sistemas preferenciales existentes son parciales desde el punto de vista geográfico, por oposición a las preferencias generalizadas en las que se encuentran tanto las preferencias bilaterales y multilaterales como las preferencias regionales o interregionales. Las primeras comportan un carácter discriminatorio tanto para los productos como para los países. Por tanto, encontramos también una distinción entre preferencias discriminatorias y preferencias no discriminatorias.

c) Según si las preferencias son acordadas por los países desarrollados o por los países en vías de desarrollo distinguimos:

1) Preferencias especiales: acordadas por países desarrollados en favor de países en vías de desarrollo, y

2) Preferencias inversas: acordadas por países en vías de desarrollo a países desarrollados. En principio las preferencias inversas se establecen sobre una reciprocidad que puede no ser necesariamente confirmada en el caso de preferencias especiales.

6. TIPOLOGIA

En resumen, podemos distinguir:

1) Las preferencias lineales (por ejemplo las acordadas a las partidas 25 a 99 de la NAB) de las no lineales (por ejemplo las acordadas a productos específicos), según si el conjunto de los productos favorecidos se benefician o no de la misma tasa de reducción arancelaria.

2) Las preferencias verticales de las horizontales. Las verticales son las acordadas a los países en vías de desarrollo que pertenecen a sistemas y a grupos comerciales preferenciales diferentes (ejemplo los países ACP respecto a la C.E.E.); en tanto que, las preferencias horizontales sirven para liberalizar los intercambios a un nivel tercermundista global o a escala mundial (ejemplo los S.G.P. de la UNCTAD) y

3) Las preferencias motivadas por razones puramente económicas, de las preferencias políticas que se fundan sobre intereses preexistentes o sobre la intención de tejer nuevos lazos, de crear "esferas de influencia" (ejemplo las preferencias aún subsistentes entre Australia y Gran Bretaña).