

# PRINCIPALES RETOS PARA EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

ALEJANDRO DE LA PEÑA

## INTRODUCCIÓN

EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO (SMC), en particular la Organización Mundial de Comercio (OMC), está enfrentando muchos retos. Algunos de éstos se deben a viejas necesidades que aún no han podido ser satisfechas, otros son de naturaleza totalmente nueva. De la forma como se enfrenten y superen estos retos dependerá la eficacia y credibilidad de la OMC para regular las relaciones comerciales entre las economías en los primeros años del siglo XXI.

Cada uno de los retos que enfrenta el SMC podría ser objeto de una disertación completa. Sin embargo, en esta ocasión sólo se hará una presentación resumida de siete de ellos, indicando, en primer término, en qué consiste el reto y, en segundo lugar, con qué instrumentos se cuenta o qué se está haciendo en la OMC para enfrentarlos.

## RETOS, INSTRUMENTOS Y ACCIONES

### *Preservar el sistema*

El reto más elemental de la OMC, pero no por ello el más sencillo, consiste en asegurar que todo lo que se ha logrado construir desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en materia de reglas comerciales y de acceso a los mercados no sea revertido por las presiones proteccionistas que se han acumulado en los últimos años, y, más recientemente, exacerbado como consecuencia de las dificultades económicas que se han registrado en diversas partes del mundo.

A fin de preservar el sistema, la OMC cuenta con un mecanismo de examen de las políticas comerciales que, sin ser jurídicamente vinculante, per-

mite vigilar de manera recurrente si cada uno de sus miembros está cumpliendo con los objetivos del SMC, y, en caso de necesidad, ejercer una presión entre pares para que se actúe en tal sentido.

Por otra parte, prácticamente todos los acuerdos que conforman la OMC cuentan con órganos permanentes (consejos, comités, grupos de trabajo, etc.) que se reúnen varias veces al año para darles seguimiento y asegurar su cumplimiento por parte de todos los miembros. Estos acuerdos también contienen cláusulas de revisión periódica para actualizar sus disposiciones en función de la experiencia adquirida y de las nuevas necesidades que se presenten.

Cuando lo anterior no es suficiente para resolver los problemas que surgen entre los miembros, estos últimos pueden recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la propia OMC, si se trata de violaciones a las disposiciones establecidas, o a las facilidades de cooperación técnica o de asistencia jurídica, si se trata de un problema de instrumentación de los compromisos adquiridos.

#### *Contribuir a la solución de las dificultades económicas*

Prácticamente todos los observadores internacionales coinciden en que el comercio no se encuentra en el origen de las dificultades económicas por las que están atravesando diversos países en distintas partes del mundo. Dichas dificultades se deben a factores distintos de la liberalización del comercio internacional. Sin embargo, ello no quiere decir que éste no deba ser parte de la solución del problema. De hecho, muchos países están buscando una salida a través de más y mejores exportaciones a otros mercados.

De ahí que uno de los retos actuales más serios del SMC consista en acordar cómo y en qué forma la OMC podría contribuir a la solución de las dificultades económicas contemporáneas, en consonancia con las acciones que se adopten en otros foros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo.

Para contribuir a la solución de las dificultades económicas actuales se está llevando a cabo una serie de discusiones en el Consejo General de la OMC (órgano máximo después de la Conferencia Ministerial que se reúne cuando menos cada dos años) para decidir, en ocasión de la Tercera Conferencia Ministerial que se efectuará a fines de noviembre de 1999 en los Estados Unidos, si se lanza una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales parecida a la Ronda Uruguay o si se toma alguna otra iniciativa que, sin ser tan ambiciosa como la anterior, contribuya a mantener y

de ser posible a mejorar la apertura de los mercados de los miembros de la Organización Mundial de Comercio.

Todavía no hay ningún acuerdo en cuanto a qué tan lejos se desea llegar en la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC. Aun cuando la totalidad de los miembros de la OMC reconocen que desde el término de la Ronda Uruguay se convino en que hacia el año 2000 habrá que continuar las negociaciones sobre agricultura y comercio de servicios que se incluyeron en la agenda incorporada, algunos consideran que éste no es el momento de lanzar una ronda que vaya más allá de estos dos sectores. Otros, por su parte, consideran que la agenda incorporada no es suficiente para lograr un buen acuerdo, incluso en agricultura y servicios, porque la falta de otros sectores en la negociación limitaría las posibilidades de intercambio de concesiones que se requiere para avanzar en los dos primeros. Además, para los miembros más reacios a la ronda, antes de entrar en cualquier negociación, incluida la de la agenda incorporada, hace falta que la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay aporte los beneficios concretos que ellos esperaban obtener.

Tampoco hay consenso con respecto a si las negociaciones del año 2000 deberán: 1) ser sectoriales o globales, 2) realizarse bajo un compromiso único o a través de negociaciones paralelas, 3) hacerse mediante agrupamientos temáticos desfasados en el tiempo o contener disposiciones en cuanto a cosechas tempranas, y 4) incluir aspectos que no están actualmente cubiertos por la OMC, tales como comercio-competencia y comercio-inversión o sólo inversión.

También se está trabajando para decidir qué hacer en relación con el comercio electrónico. Éste es un asunto sumamente complejo que abarca diversas áreas de acción por parte de los gobiernos o las organizaciones internacionales públicas o privadas. Algunos miembros de la OMC consideran que se requiere elaborar nuevas disciplinas y compromisos, otros que sólo hacen falta compromisos puesto que las disciplinas actuales son suficientes, y otros más no quieren pronunciarse al respecto mientras no se comprendan a fondo las implicaciones de este tipo de comercio sobre las disciplinas y compromisos actuales, así como sobre sus economías. Entre otras cosas, preocupan las distorsiones que el comercio electrónico pueda generar en relación con los bienes físicos equivalentes y la protección de los derechos de propiedad intelectual y de autor, así como la posible pérdida de recaudación fiscal. Esto último, sobre todo en los países que dependen más de los impuestos al consumo que de los impuestos al ingreso.

Es de esperar que algunos miembros (sobre todo los Estados Unidos y tal vez la Unión Europea) quieran profundizar los trabajos en materia de comercio y medio ambiente, a fin de entrar en una fase negociadora que

permita utilizar medidas comerciales para promover este último sin necesidad de otorgar compensaciones a cambio, y que vuelvan a insistir en introducir el tema comercio y estándares laborales con el mismo fin. Dado que una gran cantidad de miembros se oponen a la inclusión de estos temas por considerar, no sin razón, que ello podría ir en detrimento de la estabilidad del sistema multilateral de comercio, la insistencia de los primeros podría poner en peligro el lanzamiento de una ronda de negociaciones amplia e incluso la negociación de los temas de la propia agenda incorporada. Como se sabe, estos temas son tan sensibles que su discusión dentro del Congreso estadounidense ha impedido aprobar el *fast track* que normalmente utiliza el Ejecutivo para poder negociar.

*Mantener la integridad y relevancia del SMC frente a la proliferación de acuerdos de integración*

La OMC debe mantener la integridad y relevancia del SMC frente a la proliferación de acuerdos de integración (sean uniones aduaneras como la Comunidad Europea o zonas de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), sin interferir por ello con el desarrollo de los mismos. Después de todo, los acuerdos de integración también trabajan a favor de la liberalización del comercio de bienes y de servicios, y en muchos casos van más allá al incorporar áreas tales como las inversiones.

Para enfrentar este reto la OMC cuenta con un comité especial en el que se examina cada uno de los acuerdos existentes y se discuten sus implicaciones sistémicas. El Comité de Acuerdos Regionales de Integración se dotó de procedimientos para determinar si cada uno de los acuerdos existentes cumple con las reglas establecidas para el comercio de mercancías en el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y para el comercio de servicios en el artículo V del GATS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios).

No ha sido fácil avanzar en este aspecto. La cantidad y diversidad de acuerdos de integración es muy grande y compleja. Si bien hay parámetros bastante precisos para evitar que este tipo de acuerdos erosionen el sistema, las reglas sustantivas son poco claras y se prestan a interpretaciones de toda índole. Además, como el examen se hace por consenso, se han generado vinculaciones perversas en las que quienes tienen acuerdos poco ortodoxos impiden concluir los suyos a quienes cumplen cabalmente con las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

La discusión sobre las implicaciones sistémicas se ha convertido en un ejercicio jurídico de interpretación de reglas para su ulterior negociación.

En particular, se ha estado trabajando para definir en forma más precisa qué se debe entender por la eliminación de las barreras en lo esencial de los intercambios comerciales, el compromiso de no erigir obstáculos al comercio de las otras partes contratantes que no son miembros del acuerdo, las reglas de origen, etc. En este campo tampoco se ha podido avanzar rápidamente. Quienes ya tienen acuerdos no quieren que éstos resulten incompatibles con las nuevas disposiciones y quienes no los tienen desean beneficiarse de la misma flexibilidad que tuvieron los primeros al suscribirlos. En consecuencia, quienes más han apoyado el establecimiento de nuevas y mayores disciplinas son los miembros que no tienen acuerdos ni piensan tenerlos en el futuro próximo. Lo más probable es que esta cuestión pase a formar parte de la próxima ronda de negociaciones.

#### *Ampliar la representatividad del sistema*

La OMC deberá ampliar la universalidad del SMC mediante la adhesión de los países o economías que todavía no son miembros, sin que ello implique una erosión de las reglas ya acordadas, o un cambio en la orientación en pro de la liberalización de los mercados o un desequilibrio en las relaciones de acceso a los mismos entre los que ya son miembros y los que estén por serlo.

La adhesión comprende dos grandes ejercicios. Por una parte, se negocia el protocolo de adhesión, que es el instrumento jurídico en el que se plasman los términos y condiciones en los que ésta se lleva a cabo. Por otra parte, están las negociaciones bilaterales de acceso al mercado del que desea pertenecer a la organización. El primero de estos ejercicios se refiere fundamentalmente a cómo y cuándo se hará la aplicación de las reglas de la OMC al nuevo miembro. El segundo concierne a los compromisos de acceso al mercado que adquiere el nuevo miembro como contrapartida de la apertura que ya han realizado los demás miembros dentro del sistema, la cual se hará automáticamente extensiva a aquél.

Entre la treintena de países o economías que están negociando su adhesión a la OMC se encuentran la República Popular de China, Taiwán, Rusia, Ucrania, los tres países bálticos, otros países ex comunistas y algunos petroleros como Arabia Saudita. Como era de esperarse, cada uno de estos países o economías presenta su propia problemática para la OMC. De ahí que algunas de estas negociaciones lleven más de diez años.

La negociación de la adhesión de Taiwán (o Taipei chino, como se le denomina en la OMC para evitar problemas de soberanía con China) está prácticamente concluida, sin embargo no se va a poder realizar mientras no se acuerde la adhesión de China. Esto se debe a que China aceptó no

interferir en la negociación de Taipei siempre y cuando este último accediera a la OMC en tanto territorio aduanero independiente (no como Estado) y, en el mejor de los casos, al mismo tiempo que China, pero nunca antes. Hasta el momento, el único territorio aduanero independiente miembro de la OMC es Hong Kong.

En 1998, la negociación con China llevaba más de 12 años. En ella se han registrado altas y bajas dependiendo de la situación económica internacional o de China, así como de factores políticos que facilitan el acercamiento o provocan alejamientos como fue el caso de los sucesos de Tiananmen. Tanto para China como para la OMC se trata de un caso delicado y complejo no sólo por el modelo económico chino (socialismo de mercado), sino también por el tamaño de su economía.

Rusia ha reiterado su interés en adherirse lo antes posible. Si bien es cierto que en este caso no hay, en principio, problemas en cuanto al modelo económico, va a ser muy difícil concluir cualquier negociación mientras no se establezca y aclare su propia situación interna. En consecuencia, lo más probable es que a corto plazo sólo logren entrar los países o economías más pequeños.

Existe la preocupación de que el estancamiento en el que se encuentran las negociaciones de adhesión más significativas para el SMC se complique todavía más con la convocatoria a una nueva ronda de negociaciones o, a falta de éstas, con las previstas en la agenda incorporada. Esto se debe a que en el año 2000 se puede desviar la atención y los recursos de los miembros hacia las negociaciones multilaterales, y a que las negociaciones mismas tenderían a aumentar el nivel de las obligaciones dentro de la OMC, lo cual dificultaría aún más las posibilidades de acceso de los no miembros. Sin embargo, tampoco hay que excluir la posibilidad de que una ronda de negociaciones ayude a las adhesiones al permitir que los nuevos miembros puedan intercambiar concesiones en vez de sólo pagar por la adhesión como sucede actualmente.

#### *Dirimir las diferencias comerciales entre los miembros*

La OMC debe resolver los conflictos comerciales de tal manera que se respeten los derechos y obligaciones de los miembros, al amparo de la OMC, y se evite la aplicación de medidas unilaterales de retorsión por parte de las economías más fuertes. Como se verá más adelante, a pesar de que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC ha funcionado como fue previsto en la Ronda Uruguay, se empieza a ver ya algunas fallas o carencias en su aplicación que pueden poner en peligro la credibilidad del sistema.

En la Ronda Uruguay se mejoraron los procedimientos de solución de diferencias estableciendo plazos perentorios para cada etapa del procedimiento, evitando la posibilidad de bloqueo en la constitución de los grupos especiales encargados de examinar las discrepancias (paneles) y en la adopción de sus fallos, e introduciendo una instancia de apelación y la posibilidad de aplicar represalias en forma cruzada (por ejemplo, bienes contra servicios y viceversa).

Las mejoras introducidas mediante el entendimiento sobre solución de diferencias han probado su eficacia en la mayoría de los casos, sobre todo entre las etapas que van desde la solicitud de consultas hasta el fallo definitivo del órgano de apelación. Sin embargo, dichas mejoras también han provocado una serie de cambios sustantivos en el comportamiento de las partes y del sistema cuyos efectos resulta prematuro evaluar plenamente.

Entre tales efectos cabe mencionar que ha habido una fuerte tendencia a presentar casos ante la OMC, tendencia que no existía antes. En los cuatro años de vida de la OMC se han iniciado 150 casos de solución de diferencias contra los 300 que se presentaron durante los 47 años de existencia del GATT. Ello podría ser el reflejo de una cierta frivolidad en dicha presentación o, aún peor, de una estrategia de hostigamiento para obtener, por la vía de la solución de diferencias, lo que no se pudo a través de las negociaciones comerciales. Tampoco se puede excluir la posibilidad de que este comportamiento sea una réplica de los sistemas en los que se recurre a la corte para reforzar una posición negociadora.

El rigor de los procedimientos también ha cambiado el comportamiento que existía dentro del GATT. En este último, la sustancia de la diferencia y las implicaciones del resultado de un panel para el SMC prevalecían sobre los procedimientos acordados para la solución de las controversias. En la OMC, los procedimientos adquieren la misma importancia que las reglas sustantivas y en algunos casos la interpretación de éstas no toma debidamente en cuenta sus efectos sobre el SMC. Esta tendencia podría desembocar en una situación en la que la forma empiece a sustituir el fondo. En todo caso, ya está provocando un incremento significativo en los costos legales que implica reclamar o defenderse dentro de la OMC. La nueva situación ha favorecido más a los despachos de abogados que a los miembros de la OMC de escasos recursos.

Por otro lado, como las mejoras se hicieron fundamentalmente a la primera parte de los procedimientos de solución de diferencias, está por verse si en la segunda parte (cumplimiento de fallos) se logran buenos resultados para todos. De las 18 discrepancias bajo instrumentación, tres se resolvieron satisfactoriamente y 15 se encuentran en proceso. De estas 15, tres están mostrando fallas en el sistema: el plátano, debido a la sustitución

de un régimen incompatible con la OMC por otro igualmente inconsistente; las hormonas, por una cuestión de interpretación del fallo, y las revistas canadienses, por un cambio de instrumento de protección.

Los problemas de instrumentación son particularmente importantes para los miembros con pequeñas o medianas economías que no pueden recurrir a la retorsión para hacer valer sus derechos como lo pueden hacer los más grandes. En la Ronda Uruguay se externaron algunas ideas para evitar esta asimetría pero no fue posible llegar a un acuerdo. Ahora que el entendimiento sobre solución de diferencias se encuentra bajo una revisión mayor se volverá a examinar el asunto. Sin embargo, lo más probable es que cualquier cambio realmente importante al sistema tenga que esperar una negociación más amplia como la que se propone para el año 2000.

#### *Medio ambiente y estándares laborales*

Otro reto de la OMC consiste en encontrar una fórmula de trabajo que permita conciliar el marco contractual del GATT/OMC con las demandas de algunos sectores de opinión para que se incluyan dentro de ese marco, en tanto excepciones generales a las reglas, consideraciones que no son estrictamente comerciales, como la protección del medio ambiente o los derechos laborales. Los argumentos a favor de esta posición van desde que el comercio *per se* deteriora el medio ambiente hasta el denominado "dumping ecológico", en el primer caso, y desde que el comercio beneficia sólo a los dueños de las empresas hasta el denominado "dumping social", en el segundo.

Independientemente de la validez de estos argumentos (lo cual se podrá discutir más tarde), su inclusión en la OMC plantea una serie de problemas extremadamente difíciles de resolver.

En efecto, no hay una razón clara de que la OMC sea el foro adecuado para resolver este tipo de cuestiones. Los asuntos laborales corresponden a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el hecho de que no haya una organización internacional para el medio ambiente no es motivo para que la OMC se ocupe de él. Esto no es un asunto de feudos burocráticos sino de conocimiento y experiencia en la materia de que se trate. Las cuestiones laborales, por ejemplo, son tan complejas y sensibles que en la OIT se negocia en forma tripartita (trabajadores, empleadores y gobiernos) para asegurar la representación de todos los elementos involucrados.

Por otra parte, la experiencia empírica demuestra que la relación entre comercio y medio ambiente y entre comercio y estándares laborales no es tan fuerte como algunos suponen o quieren hacer creer. Salvo casos re-

lativamente anecdóticos, el dumping ecológico y el dumping social son más un mito que una realidad.

Además, utilizar a la OMC como mecanismo de presión para asegurar el cumplimiento de estándares medioambientales o laborales rompería el equilibrio de las concesiones que se han intercambiado en los 50 años de existencia del sistema, al condicionar el acceso a los mercados a métodos y procesos de producción que no afectan las características de los productos objeto del comercio. Entre otros efectos, se correría el riesgo de que, en vez de que la OMC ayude a resolver los problemas medioambientales o laborales, estos últimos terminen por hundirla a ella.

Finalmente, abrir las puertas de la OMC a las consideraciones ambientales o laborales incrementaría el peligro de que estas últimas se utilicen como medios encubiertos de protección comercial, como ya ha sucedido en los casos del atún/delfín y del camarón/tortuga.

### *Mejorar la imagen del SMC frente a la sociedad civil*

La OMC debe tomar medidas para mejorar la imagen del SMC ante la sociedad civil, a fin de evitar que una opinión pública desinformada retire su apoyo a la liberalización del comercio por considerar que ésta es adversa a sus intereses.

Paradójicamente, el éxito del GATT y ahora de la OMC ha provocado que la imagen del SMC se encuentre totalmente deteriorada ante algunos sectores de la sociedad civil. Para dichos sectores, la OMC se encuentra en el origen de todos los males que aquejan a la sociedad, sean éstos el desempleo generalizado, la migración del campo a la ciudad, la degradación del medio ambiente o la falta de respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores.

Es probable que esta percepción negativa del SMC se deba, entre otras razones, a que sus beneficios se reparten entre una multitud de consumidores mientras que los sacrificios que implica el ajuste para la competencia se concentran en unos cuantos sectores o regiones de los países afectados. Los primeros no hacen sentir su opinión porque no están ni insatisfechos ni organizados en tanto que los segundos sí lo están.

La revolución tecnológica y la globalización han acelerado los tiempos e incrementado la magnitud de los sacrificios sociales que implica el ajuste para la competencia. Anteriormente ésta involucraba a menos competidores y los ciclos tecnológicos eran más largos, lo cual daba más tiempo para adaptarse a las nuevas necesidades, ya sea a título individual o colectivamente.

Adicionalmente, es claro que los grupos de interés de carácter proteccionista han mejorado sus estrategias. Ahora, en vez de hablar abiertamente de protección comercial, prefieren disfrazar sus intenciones con la promoción de objetivos sociales generalmente compartidos como la protección del medio ambiente, los derechos de los trabajadores y en ocasiones hasta la libertad religiosa. Aunque esto no quiere decir que todos los que defienden dichos valores sean proteccionistas.

Existen opiniones muy encontradas sobre lo que se tendría que hacer en la OMC para mejorar su imagen. Algunos proponen que todos los documentos de la OMC se hagan públicos inmediatamente después de elaborados, y que en los casos de solución de diferencias se permita la participación y asistencia de cualquier persona. Otros consideran que lo anterior beneficiaría a los cabilderos profesionales en detrimento de los miembros y que, en vez de ello, habría que mejorar la información que se proporciona al público en general a fin de que exista una mayor conciencia de los beneficios y los costos del SMC para todos.

Dado el interés que han mostrado algunos miembros de la OMC y ciertas organizaciones no gubernamentales en avanzar en esta área, es de esperarse que en la organización se adopten algunas medidas para aumentar su transparencia y para mejorar la información a la opinión pública pero sin cambiar por ello el carácter contractual de sus labores. La OMC es y deberá seguir siendo una organización que regule las relaciones comerciales entre los gobiernos, dejando a estos últimos la responsabilidad de conciliar y hacer valer los intereses de sus respectivas sociedades civiles ante los demás miembros.

Como se mencionó al principio de esta intervención, los retos que enfrenta el SMC son muchos y muy variados. Algunos de ellos se han ido acumulando y otros son totalmente nuevos. Además, las dificultades económicas que se han registrado en los últimos años van a complicar aún más la situación.

No obstante lo anterior, la OMC, a diferencia de otras organizaciones internacionales, no está sufriendo una crisis de conciencia ni de falta de interés por parte de sus miembros. Por el contrario, la OMC cuenta con la atención de todos sus integrantes a tal punto que lo que está por definirse es cómo y qué tan rápido seguir hacia adelante. Lo que se ha logrado construir en los últimos 50 años es de tal importancia que ningún miembro ha propuesto dar marcha atrás o ha decidido retirarse de la organización.

Algunos retos son más fáciles de enfrentar que los demás. Unos tomarán más tiempo y otros quizá nunca se logren superar en forma totalmente satisfactoria. De hecho, el conflicto entre el proteccionismo y la apertura de los mercados, entre la introducción de nuevos obstáculos al comercio y

su desmantelamiento, es un proceso dinámico que irá planteando desafíos cada vez más complejos conforme se vayan integrando las economías de todos los países entre sí. De ahí que lo realmente importante para la comunidad internacional sea contar con una institución fuerte que pueda hacer frente y superar dichos retos en forma eficiente y equitativa. La OMC está cumpliendo con esta función, pero en última instancia su éxito y credibilidad dependerá del apoyo y respeto que le otorguen sus miembros, incluyendo sus respectivas poblaciones.